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 2

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.2. 799 [1] с.
ISBN 978-966-316-503-5

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 другій частині підручника розглядаються такі питання: організація та управління виконанням державного бюджету; організаційні засади виконання місцевих бюджетів; організація публічних закупівель, бухгалтерського обліку, бюджетного моніторингу та звітності; організація міжбюджетних відносин; управління державним боргом та ліквідністю; державний фінансовий контроль. 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, бюджетними відносинами.

УДК 336.14
ББК 65.9 (4 Укр) 261.3я73

ISBN 978-966-316-503-5

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

ЗМІСТ

Розділ 8. Організація та управління виконанням державного бюджету України 6

8.1. Організація виконання бюджету 6
8.2. Управління виконанням державного бюджету за доходами 24
8.3. Адміністрування виконання державного бюджету за видатками 35
8.4. Коригування державного бюджету під час його виконання 64
8.5. Оцінювання стійкості державного бюджету 78
Запитання для контролю знань 89
Дотаток А. Макети форм документів зведених показників виконання державного бюджету 91
Додаток Б. Макет форми розподілу відкритих бюджетних асигнувань 94
Додаток В. Показники фінансової стійкості сектору загального державного управління 95
Додаток Г. Огляд методологічних підходів до оцінювання фіскальної вразливості бюджету 99

Розділ 9. Організаційні засади виконання місцевих бюджетів 105

9.1. Управління виконанням місцевих бюджетів 105
9.2. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів 114
9.3. Кредитування місцевих бюджетів, організація місцевих запозичень 153
9.4. Управління місцевим боргом 175
9.5. Оцінювання стійкості місцевих бюджетів 182
Запитання для контролю знань 199
Додаток А. Приклад програми управління бюджетними ризиками місцевого бюджету та звіту про її виконання 201

Розділ 10. Організація публічних закупівель, бухгалтерського обліку й бюджетного моніторингу та звітності 212

10.1. Організація публічних закупівель за державні кошти 212
10.2. Організація бухгалтерського обліку в бюджетній сфері 235
10.3. Організація звітності про виконання бюджету 273
10.4. Моніторинг та оцінювання ефективності бюджетних програм 283

Запитання для контролю знань 301
Додаток А. Приклади регулювання питань, які охоплюють процес планування закупівель суб'єктами, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів 303
Додаток Б. Макети окремих форм бюджетної звітності 313
Додаток В. Методичні підходи оцінювання бюджетних програм за ознаками отримуваної вигоди, результату та корисності 325
Розділ 11. Організація міжбюджетних відносин 337
11.1. Розвиток міжбюджетних відносини в Україні 337
11.2. Механізм реалізації міжбюджетних відносин 364
11.3. Розмежування надходжень державного та місцевих бюджетів 375
11.4. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами 409
11.5. Організація фінансового вирівнювання у системі міжбюджетних відносин 417
11.6. Міжбюджетні трансферти як інструмент бюджетного регулювання 427
Запитання для контролю знань 448
Додаток А. Оцінювання рівня бюджетної децентралізації в Україні 450
Додаток Б. Доходи державного та місцевих бюджетів 458
Додаток В. Видатки державного та місцевих бюджетів 469
Додаток Г. Досвід застосування трансфертів в інших країнах 479
Розділ 12. Управління державним боргом та ліквідністю 489
12.1. Державний кредит та його вплив на формування боргу 489
12.2. Утворення та погашення державного боргу 516
12.3. Операції з активного управління державним боргом 536
12.4. Стратегія управління боргом та боргова безпека 546
12.5. Управління ліквідністю ЄКР для убезпечення стійкості бюджету 571
Запитання для контролю знань 583
Додаток А. Основні умови розміщення (емісії) облігацій внутрішніх державних позик 585

Додаток Б. Умови розміщення та погашення казначейських зобов'язань 598
Додаток В. Проведення аукціонів з розміщення облігацій внутрішньої державної позики....601
Додаток Г. Основні умови розміщення (емісії) облігацій зовнішніх державних позик....613
Додаток Д Генеза цілей, заходів стратегії управління державним боргом 616
Додаток Ж. Підходи міжнародних фінансових організації для оцінювання боргової безпеки 620
Додаток З. Показники-індикатори для оцінювання рівня боргової і бюджетної безпеки 637
Додаток І. Оцінка рівня боргової безпеки України та нові виклики воєнного стану 640
Розділ 13. Державний фінансовий контроль.... 657
13.1. Система державного фінансового контролю 657
13.2. Бюджетний контроль та упередження бюджетних правопорушень....688
13.3. Заходи зовнішнього контролю, здійснювані Рахунковою палатою 718
13.4. Проведення заходів державного фінансового контролю Державною аудиторською службою 730
Запитання для контролю знань....757
Додаток А. Аналіз та експертиза державного бюджету за результатами аудиту Рахункової палати України....760
Додаток Б. Основні результати ревізій фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, які мають ознаки фіскальних ризиків 770
Додаток В. Основні результати фінансового аудиту Пенсійного фонду України, проведеного Держаудитслужбою 777
Додаток Г. Результати експертного аналізу проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» 780

РОЗДІЛ 8

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ВИКОНАННЯМ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

8.1. Організація виконання бюджету.
8.2. Адміністрування виконання державного бюджету за доходами.
8.3. Управління виконанням державного бюджету за видатками та кредитуванням.
8.4. Коригування державного бюджету під час його виконання.
8.5. Оцінювання стійкості державного бюджету.

8.1. Організація виконання бюджету

Значна частина організаційних та виконавських дій учасників бюджетного процесу пов'язана з управлінням бюджетними коштами. Управлінські дії, що пов'язані з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, за своєю сутністю відповідають змісту четвертої стадії бюджетного процесу (виконання бюджету, включно із внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) – ст. 19 БКУ). Після закінчення бюджетного періоду проводиться оцінювання ефективності управління бюджетними коштами. Але БКУ не передбачає міру відповідальності учасника бюджетного процесу за неотримання такого результату. Загальні принципи організації виконання бюджету представлено на рис. 8.1.

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 спрямовано на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

Ст.2 БКУ

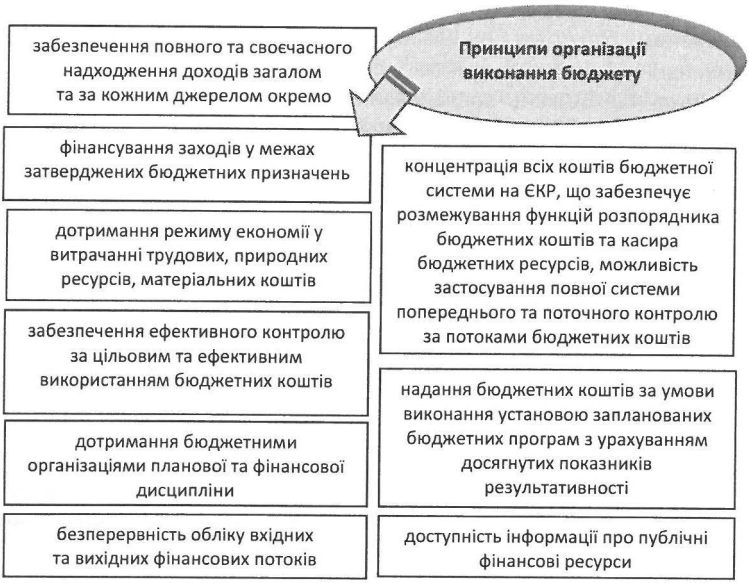


Рис. 8.1. Загальні принципи організації виконання бюджетів

Щодо організації управління вхідними фінансовими потоками. Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету і має виключне право надання відстрочок щодо оплати податків, зборів на умовах податкового кредиту за поданнями органів стягнення на термін до трьох місяців в межах поточного бюджетного періоду. Державна казначейська служба України веде бухгалтерський облік усіх надходжень, що належать державному й місцевим бюджетам України, та за поданням органів стягнення здійснює повернення коштів, що були помилково або надмірно зараховані до бюджету. Органи стягнення забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до бюджетної системи податків, зборів та інших доходів відповідно до законодавства.

Щодо організації управління вихідними фінансовими потоками. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України. Міністерство фінансів здійснює загальну організацію та управління виконанням державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Під час виконання державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних

коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України для Казначейства України.

Виконання бюджету є однією зі стадій бюджетного процесу, передбачає забезпечення надходжень запланованих доходів до всіх рівнів бюджетної системи, суб'єктів бюджетного права та забезпечення фінансування програм та заходів, що затверджені державним, місцевими бюджетами. Управлінські дії щодо виконання бюджету розподілені між органами управління згідно визначених функцій та повноважень:

- ***виконання*** державного бюджету забезпечує Кабінет Міністрів України;
- ***виконання*** відповідного місцевого бюджету забезпечують місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад;
- ***здійснює загальну організацію та управління виконанням бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету щодо:*** Державного бюджету України – Міністерство фінансів України, Податкова та Митна служби України; відповідного місцевого бюджету – місцеві фінансові органи.

Відповідно до БКУ, визначених Урядом функціональних повноважень, ***основними завданнями Міністерства фінансів[1] у частині виконання бюджету є:***

- організація роботи, пов'язаної з виконанням державного бюджету, зокрема у частині виконання розпису Державного бюджету згідно з бюджетними призначеннями та внесення зміни до нього;
- координація в межах своїх повноважень діяльності учасників бюджетного процесу шляхом:
  - організаційного підпорядкування Міністерству фінансів Казначейської служби, Державної аудиторської служби (фінансової інспекції) тощо;
  - формування державної політики у відповідних сферах та здійснення контролю за її реалізацією;
  - внесення на розгляд Уряду розроблених центральними органами виконавчої влади проєктів нормативно-правових актів, їхнього погодження з урахуванням впливу на показники бюджету;
  - визначення порядку обміну інформацією між Міністерством фінансів та іншими органами державної влади та управління;
- підготовка пропозицій щодо внесення змін до Державного бюджету, здійснення заходів з підвищення ефективності управління публічними фінансами;
- узгодження рішення про надання розстрочення/відстрочення грошових

[1] Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text

зобов'язань чи податкового боргу стосовно загальнодержавних податків та зборів на строк, що виходить за межі одного бюджетного року.

- здійснення в межах своїх повноважень контролю за дотриманням бюджетного законодавства на цій стадії бюджетного процесу тощо.

Виконання бюджету передбачає здійснення:

- операцій з коштами державного бюджету та місцевих бюджетів;
- розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- контролю бюджетних повноважень під час зарахування надходжень, прийняття зобов'язань та проведення платежів;
- бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного бюджету та місцевих бюджетів.

Організація та здійснення розрахунково-касових операцій (прийом, зберігання та видача бюджетних коштів) щодо виконання бюджету відповідного рівня (або касове виконання бюджету) може здійснюватися за однією з трьох форм:

- банківська форма касового виконання бюджету;
- банківсько-казначейська (змішана) форма касового виконання бюджету;
- казначейська форма обслуговування бюджету.

Відповідно до вимог БКУ в Україні застосовується казначейська форма обслуговування Державного та місцевих бюджетів України, яка передбачає здійснення виключно Державною казначейською службою України відповідних функцій. Запровадження казначейської форми обслуговування фондів публічних фінансів (державного та місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України) відбувалось поступово:

- із 1995 р. запроваджена казначейська форма касового виконання дохідної частини, з 1997 р. – видаткової частини державного бюджету;
- із 2001 р. Державне казначейство стало повноправним учасником системи електронних платежів НБУ, що дозволило значно скоротити терміни проходження платежів, а також дало можливість складати оперативну щоденну звітність;
- із 2002 р. казначейську форму обслуговування було поширено на місцеві бюджети в частині доходів та міжбюджетних трансфертів;
- із 2003 р. повнофункціональна казначейська форма обслуговування місцевих бюджетів запроваджувалася за графіком, що був визначений Урядом відповідно до Указу Президента України[2];

[2] Про невідкладні заходи щодо вдосконалення механізмів казначейського обслуговування : Указ Президента України від 05.12.2002 р. N 1133/2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1133/2002#Text

Банківська та банківсько-казначейська форма касового виконання бюджету

До 1993 р. в Україні застосовувалася банківська форма касового виконання бюджету. За банківської форми касового обслуговування рахунки для виконання бюджету відкриваються в установах банківської системи. У 1993 р. з ухваленням низки нормативних документів касове виконання бюджету почало здійснюватися НБУ через регіональні управління НБУ та за дорученням НБУ за погодженням з Мінфіном – через уповноважені комерційні банки. Перелік уповноважених комерційних банків постійно змінювався. Так, спочатку уповноваженими банками були: Укрсоцбанк, банк «Україна», «Промінвестбанк». Починаючи з середини 2001 р., уповноваженими до готівкового обслуговування бюджетних коштів було визначено: ВАТ «Державний ощадний банк України», Державний експортно-імпортний банк, Акціонерно-комерційний банк соціального розвитку «Укрсоцбанк», Акціонерний поштово-пенсійний банк «Аваль», Український акціонерний промислово-інвестиційний банк «Промінвестбанк», Акціонерний комерційний банк «Правекс-банк», Акціонерний комерційний банк «Приватбанк». Державний бюджет почав виконуватися за схемою виконання місцевих бюджетів – фінансування здійснюється в межах доходів, які реально надходять, та за рахунок одержаних кредитів.

З утворенням Державного казначейства (1995 р.) почався перехід від банківської до казначейської форми касового виконання бюджету. Банківська та змішана форма виконання бюджету за доходами передбачає відкриття відповідних рахунків, на яких акумулюються кошти бюджету: в установах НБУ; в установах уповноважених банків. Розподіл загальнодержавних доходів здійснюється органами Державного казначейства. За платіжними дорученнями органів казначейства установи банків перераховують кошти з рахунка «Кошти бюджетів України до розподілу Держказначейством» на рахунки з обліку доходів Держбюджету «Кошти Держбюджету» та рахунки, що відкриті на ім'я фінансових управлінь «кошти бюджетів України до розподілу». Крім того, у регіональних управліннях НБУ для обліку коштів та перерахування їх ЦА ДКУ відкриваються і перераховуються спеціальні транзитні рахунки. Установи комерційних банків щодня суми, що надійшли на рахунок Державного бюджету регіональним управлінням НБУ, які, зі свого боку, переводять відповідні суми Операційному управлінню НБУ. Для здійснення фінансування видатків бюджету, тобто фінансування витрат бюджетних установ, щодня в банківських установах автоматично здійснюється перерахування коштів із рахунків «Кошти Держбюджету України» на відповідні рахунки (в установах НБУ та уповноважених банків) «Кошти Державного казначейства України». Для формування коштів місцевих бюджетів у банківських установах на балансових рахунках «Кошти місцевих бюджетів» відкриваються рахунки у відповідності до рівня місцевого бюджету. На цих рахунках відкривається основний поточний бюджетний рахунок фінансового управління з відповідного місцевого бюджету. На основний поточний бюджетний рахунок фінансового управління відповідного рівня зараховуються доходи місцевого бюджету та здійснюється фінансування бюджетної сфери, шляхом перерахування коштів на бюджетні рахунки розпорядників коштів.

- із 2017 р. Кабінет Міністрів України запровадив казначейське обслуговування коштів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування[3].

[3] Деякі питання казначейського обслуговування коштів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2017. № 312 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-2017-%D0%BF#Text

Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає (відповідно до нор ст. 43 БКУ):

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень під час зарахування надходжень бюджету, реєстрацією взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненням платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

Казначейське обслуговування коштів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування

Обслуговування коштів Пенсійного фонду України здійснюється органами Казначейства відповідно до умов укладених договорів про здійснення розрахунково-касового обслуговування.

Казначейство здійснює розподіл коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування відповідно до пропорцій, визначених законодавством, з використанням засобів програмного забезпечення. Страхові кошти відповідно до встановлених законодавством пропорцій розподілу автоматично перераховуються на рахунок ПФУ, відкритий в Казначействі.

Органи Казначейства з використанням засобів програмного забезпечення формують за попередній операційний день виписки з рахунків в електронному вигляді для ПФУ і управлінь. На рахунок ПФУ зараховуються кошти з ЄКР для покриття тимчасових касових розривів. Погашення позики здійснюється протягом операційного дня відповідно до умов договору між Казначейством та ПФУ.

Видатки на виплату пенсій за рахунок коштів державного бюджету здійснюються відповідно до порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого Мінфіном України. Реєстрація та облік бюджетних зобов'язань в Казначействі здійснюються у порядку, встановленому законодавством. Під час реєстрації зобов'язань для виплати пенсій до органів Казначейства подаються реєстри бюджетних зобов'язань та реєстри бюджетних фінансових зобов'язань, що має дисциплінувати проходження коштів до підрозділів ПФУ.

У процесі казначейського обслуговування операцій, пов'язаних з використанням коштів ПФУ, може застосовуватися система дистанційного обслуговування «Клієнт казначейства – Казначейство» з використанням засобів криптографічного захисту інформації органів Казначейства. У разі неможливості передачі з технічних причин за допомогою системи дистанційного обслуговування або в інших випадках подаються документи на паперових носіях.

У межах загальної концепції реформування бюджетних процедур та з метою ефективного управління грошовими потоками, скорочення термінів проходження коштів, забезпечення централізованого обліку надходжень у бюджети всіх рівнів бюджетної системи і одержання оперативної інформації про хід виконання бюджетів було впроваджено ***єдиний казначейський рахунок*** (ЄКР). Технологія функціонування єдиного казначейського рахунку ґрунтується на принципі єдності каси, який передбачає зарахування всіх доходів бюджету, що надходять, залучення і погашення джерел фінансування дефіциту бюджету, і здійснення фінансування всіх витрат з єдиного рахунку за винятком операцій з виконання державного бюджету, що здійснюються за межами країни, відповідно до законодавства. Бюджети всіх рівнів бюджетної системи України виконуються на основі принципу єдності каси. Податки, збори та інші доходи бюджету зараховуються безпосередньо на ЄКР і не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення. Доходи бюджету визнаються зарахованими до бюджету з моменту зарахування на ЄКР.

В органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку. Казначейство України не має жодних прав розпоряджатися бюджетними коштами, оскільки всі права належать тим розпорядникам бюджетних коштів, яким бюджетні призначення передбачені законом.

Казначейське обслуговування є системою контролю та системою, що здійснює платежі. Казначейська система у бюджетному процесі реалізує ***основне правило фінансування***: орган, що приймає рішення щодо фінансування, не має права здійснювати фактичні платежі, а орган чи установа, що здійснює платіж, не має права ухвалювати розпорядження щодо фінансування видатків. Єдиний казначейський рахунок функціонує як основний рахунок держави для проведення фінансових операцій та ефективного управління коштами державного та місцевих бюджетів через систему електронних платежів НБУ.

Функціонування єдиного казначейського рахунку забезпечує:

- можливість швидкої мобілізації коштів, які протягом дня надходять на рахунки, відкриті в органах казначейства, та використання їх для проведення бюджетних видатків, здійснення інших операцій;
- надання інформації органам законодавчої та виконавчої влади за здійсненими на єдиному казначейському рахунку операціями;
- оптимальні можливості для прийняття представниками законодавчої та виконавчої влади оперативних рішень щодо забезпечення ефективного використання коштів бюджетів.

Єдиний казначейський рахунок об'єднує кошти субрахунків, що відкриті в Державній казначейській службі України (центральний рівень), управлінням казначейської служби в областях, місті Києві[4]. У балансі Державної казначейської служби України відкрито відповідний єдиний казначейський рахунок. Безпосереднім учасником системи електронних платежів НБУ (СЕП НБУ) є Державна казначейська служба України, територіальним управлінням Казначейства рахунки у НБУ не відкрито. Для відображення операцій, проведених протягом банківського дня, відкрито технічні рахунки. У балансі Державного казначейства відкрито відповідні субрахунки територіальних управлінь. Операції, проведені органами казначейства через СЕП НБУ, відображаються на технічному рахунку казначейства в ОПЕРУ НБУ (операційне управління НБУ); у балансі Державного казначейства – на відповідному єдиному казначейському рахунку та субрахунках територіальних управлінь. Казначейство керує видатковими операціями територіальних управлінь за допомогою механізму встановлення *ліміту технічного рахунку та ліміту початкових оборотів у СЕП НБУ*. Казначейство формує *щоденний оборотно-сальдовий баланс рахунків*, що є підставою для отримання інформації щодо фактичної наявності коштів для прийняття управлінських рішень, проведення фінансових операцій.

> ***Єдиний казначейський рахунок –*** рахунок, відкритий центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (Державна казначейська служба України), у Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів НБУ, на якому консолідуються кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства знаходяться на казначейському обслуговуванні.

Ефективність та прозорість процесів і процедур в управлінні виконанням бюджету є важливою передумовою для реалізації цілей бюджетної політики. Для досягнення визначеної мети необхідно забезпечити посилення інституційної спроможності Казначейства України та удосконалити управління

[4] З метою оптимізації управління казначейською системою та модернізації робочих процесів та їхньої автоматизації, наприкінці 2020 р. запущено процес реорганізації у частині перетворення територіальних органів з юридичних осіб публічного права на структурні підрозділи Казначейства.

коштами ЄКР з огляду на забезпечення ліквідності. У цьому контексті потребують подальшої оптимізації процедури, робочі процеси, підходи до казначейського обслуговування бюджетних коштів; зокрема диджиталізація розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів для мінімізації впливу людського фактору.

Взаємовідносини між органами Казначейства, розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів та іншими клієнтами, а також органами стягнення, органами місцевого самоврядування в процесі відкриття та/або закриття рахунків регламентуються відповідним порядком[5]. За регламентом в органах Казначейства України для забезпечення обслуговування коштів державного і місцевих бюджетів відкриваються бюджетні рахунки та у випадках, передбачених нормативно-правовими актами, небюджетні рахунки (рис. 8.2).

Бюджетні рахунки для зарахування надходжень (рахунки за надходженнями) – рахунки для зарахування доходів бюджетів, надходжень в частині повернення до бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, зокрема залучених державою, міськими радами або під державні (місцеві) гарантії.

Бюджетні рахунки для операцій з бюджетними коштами – рахунки для здійснення операцій з бюджетними асигнуваннями, передбаченими на виконання відповідних програм і заходів у державному та місцевих бюджетах, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників бюджетних коштів.

Бюджетні рахунки для операцій з бюджетними коштами:

- ***реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів*** – рахунки, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів для обліку операцій із виконання загального фонду кошторисів;
- ***спеціальні реєстраційні рахунки*** розпорядників бюджетних коштів – рахунки, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів для обліку операцій із виконання спеціального фонду кошторисів;
- ***особові рахунки*** – рахунки, які відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку руху коштів, виділених

[5] Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України : Наказ Міністерства фінансів України від 22.06.2012 № 758 із змінами, зареєстр. В Мінюсті 18.07.2012 за № 1206/21518 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1206-12#Text

із загального та/або спеціального фондів місцевих бюджетів для розподілу між розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів;

- ***рахунки для обліку операцій щодо загальнодержавних видатків та кредитування*** – рахунки, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів для здійснення загальнодержавних видатків та кредитування;
- ***рахунки для обліку операцій з фінансування бюджетів*** – рахунки, які відкриваються для обліку операцій із фінансування бюджетів, передбачених законом про Державний бюджет України та рішеннями про місцеві бюджети;
- ***рахунки одержувачів бюджетних коштів*** – рахунки, які відкриваються одержувачам бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету загального та/або спеціального фондів для обліку операцій із виконання плану використання бюджетних коштів;
- ***рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами*** – рахунки, які відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів для обліку руху коштів загального та/або спеціального фондів місцевих бюджетів за міжбюджетними трансфертами;
- ***інші бюджетні рахунки*** – рахунки, які відкриваються за відповідними кодами бюджетної класифікації для здійснення операцій з обслуговування внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань держави тощо.

Небюджетні рахунки – рахунки, які відкриваються органами Казначейства України у випадках, передбачених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників бюджетних коштів, підприємствам, установам, організаціям та фізичним особам – підприємцям за операціями, що не належать до операцій із виконання бюджетів. До небюджетних рахунків слід віднести:

- ***депозитні рахунки*** – рахунки, які відкриваються для операцій з коштами, що з настанням відповідних умов підлягають поверненню або перерахуванню за призначенням;
- ***рахунки для зарахування коштів єдиного соціального внеску***, які підпадають під розподіл за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- ***рахунки державних цільових фондів;***
- ***рахунки для операцій з коштами від приватизації майна;***
- ***рахунки для операцій з коштами фінансового резерву;***

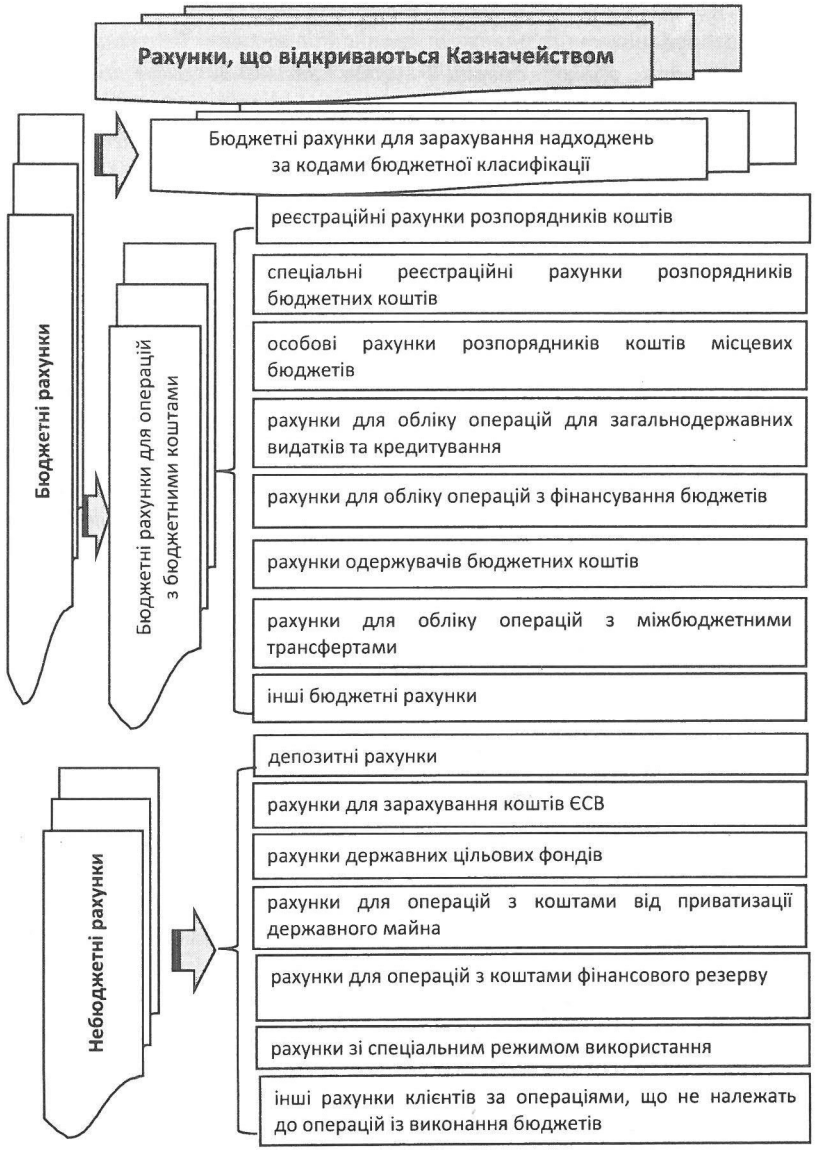


Рис. 8.2. Загальна структура казначейських рахунків

- ***рахунки зі спеціальним режимом використання*** – рахунки для проведення розрахунків із надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття, з погашення заборгованості перед державним бюджетом, з повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, зокрема залучених державою, міськими радами, з електронного адміністрування податків, для сплати заборгованості за електроенергію;
- ***інші рахунки клієнтів*** за операціями, що не належать до операцій із виконання бюджетів.

Рахунки для зарахування платежів відкриваються на балансі обласних управлінь Державного казначейства. Платники податків (юридичні та фізичні особи) сплачують податки і збори (обов'язкові платежі) у безготівковій або готівковій формах за встановленими регламентами[6]. Платежі здійснюються платниками через установи банків, у яких вони обслуговуються, через установи Державного комітету зв'язку України. Банк платника перераховує грошові кошти через СЕП НБУ на рахунки, відкриті територіальним управлінням казначейства в розрізі кодів бюджетної класифікації доходів.

При безготівковій формі оплати розрахункові документи, які подаються в установу банку, мають бути оформлені відповідно до вимог Закону України ***«Про платіжні послуги»*** *№1591-IX від 30.06.2021.*

Підставою для зарахування платежів до бюджету, сплачених готівкою, є такі документи:

- *копії платіжних доручень відділень банку та корінці прибуткових документів («повідомлення») про приймання установою банку платежів до державного та місцевих бюджетів готівкою;*
- *копії квитанцій за встановленою формою, видані органами місцевого самоврядування платникам податків разом з описом до них;*
- *платіжні доручення установ Державного комітету зв'язку України на перекази з додатком до них талонів поштових переказів (при сплаті платежів через установи зв'язку).*

Бюджетні рахунки відкриваються щорічно на початок нового бюджетного періоду відповідно до закону про Державний бюджет України та рішень про місцеві бюджети. Рахунки відкриваються згідно з планом рахунків бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Усі відкриті рахунки (бюджетні

[6] Про платіжні послуги : Закон України від 30.06.2021 № 1591-IX (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#n2);

до 27.05.2022 – Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затверджена постановою Правління НБУ від 21.01.2004 № 22, із змін. та доповнен.).

та небюджетні) реєструються в книзі відкритих рахунків, яка ведеться органами Казначейства. Розрахунково-касове обслуговування клієнтів здійснюється органами Державного казначейства відповідно до умов договорів між органами Казначейства і клієнтами. Орган Казначейства може виконувати дистанційне обслуговування клієнта шляхом укладання договору про дистанційне обслуговування з використанням програмно-технічного комплексу «Клієнт казначейства – казначейство».

Рахунки за надходженнями відкриваються протягом 45 днів з дня прийняття закону про Державний бюджет України. У разі внесення змін до законодавства, згідно з якими змінюється перелік надходжень, що зараховуються до відповідних бюджетів, та/або порядок їхнього зарахування, а також код та назва території, Державне казначейство централізовано відкриває/закриває рахунки за надходженнями згідно з внесеними змінами. На підставі поданих управліннями, відділеннями Казначейства переліків надходжень державного/місцевих бюджетів, що справляються/ не справляються на відповідних територіях, Головні управління розблоковують/ заблоковують рахунки. Бюджетні рахунки для зарахування до спеціального фонду власних надходжень бюджетних установ відкриваються на ім'я бюджетних установ–розпорядників бюджетних коштів та їх відокремлених структурних підрозділів у розрізі кодів класифікації доходів бюджету.

Розпорядники бюджетних коштів для відкриття бюджетних рахунків з метою проведення операцій з бюджетними коштами, подають такі документи: заяву про відкриття рахунків установленого зразка; картку із зразками підписів та відбитка печатки і перелік рахунків, якими можуть розпоряджатися зазначені у картці особи; копію довідки про включення розпорядника бюджетних коштів до Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Одержувачі бюджетних коштів – фізичні особи–підприємці також подають копію паспорта, засвідчену підписами працівника органу Казначейства та фізичної особи-підприємця. Відокремлені структурні підрозділи розпорядників бюджетних коштів для відкриття бюджетних рахунків пред'являють вищеназвані документи та довідку про погодження відкриття рахунка від розпорядника бюджетних коштів. Під час відкриття рахунків в органах Казначейства клієнти додатково подають документи для надання доступу до автоматизованої системи подання електронної звітності клієнтами, форми яких розміщено на вебсайті.

За бюджетними програмами державного або місцевих бюджетів, виконання яких продовжує здійснюватися у наступному бюджетному періоді, використовуються рахунки попереднього бюджетного періоду.

Відкриття інших бюджетних рахунків та рахунків для обліку операцій з фінансування бюджету проводиться на підставі службової записки щодо відкриття бюджетних рахунків за підписом керівника та головного бухгалтера відповідного органу Державного казначейства.

Для ***відкриття небюджетних рахунків*** підприємства, установи, організації подають до органів Казначейства такі документи: заяву про відкриття рахунків установленого зразка; копію належним чином зареєстрованого установчого документу; картку із зразками підписів та відбитка печатки і перелік рахунків, якими можуть розпоряджатися зазначені у картці особи.

Закриття бюджетних рахунків відбувається не пізніше 31 грудня, а у разі змін в законодавстві бюджетні рахунки можуть закриватися протягом поточного бюджетного періоду. Закриття бюджетних рахунків для зарахування надходжень (крім власних надходжень бюджетних установ) у зв'язку з виникненням змін у складі видів надходжень або порядку їхнього зарахування, пов'язаних із змінами в законодавстві, проводиться на підставі складених службових записок відповідних органів казначейства щодо закриття бюджетних рахунків за надходженнями. Бюджетні рахунки для операцій клієнтів, зокрема бюджетні рахунки для зарахування власних надходжень бюджетних установ, закриваються на підставі наданих клієнтами заяв про закриття рахунків за підписом керівника та головного бухгалтера. Небюджетні рахунки підприємств, установ, організацій закриваються на підставі заяви про закриття рахунку клієнта за підписом керівника та головного бухгалтера або органами Казначейства самостійно, якщо за цими рахунками не здійснювалися операції протягом останніх трьох років і на цих рахунках немає залишків коштів.

На кінець бюджетного періоду Казначейство України зберігає *залишки коштів на рахунках спеціального фонду бюджету* для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення. Рахунки спеціального фонду бюджету відкриваються в наступному бюджетному періоді із записом про всі не витрачені в попередньому бюджетному періоді кошти, які були одержані на виконання відповідних завдань. Усі надходження і витрати записуються в тому бюджетному періоді, у якому їх було здійснено.

Оборотний залишок бюджетних коштів – частина залишку коштів *загального фонду відповідного бюджету*, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів. Оборотний залишок бюджетних коштів встановлюється у розмірі не більше 2 % планових видатків загального фонду бюджету і затверджується у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет). На кінець бюджетного періоду оборотний залишок

бюджетних коштів має бути збережений у встановленому розмірі. Перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок бюджетних коштів, який використовується на здійснення витрат бюджету згідно з законом про Державний бюджет України та/або змінами до нього (змінами до рішення про місцевий бюджет). Кошти оборотного залишку призначаються для безперебійного фінансування першочергових видатків бюджету у разі виникнення тимчасового касового розриву через неспівпадання строків надходження платежів як вхідних фінансових потоків та строків покриття видатків, як вихідних фінансових потоків.

Тимчасово вільні кошти єдиного казначейського рахунку та валютних рахунків бюджету – обсяг коштів, що обліковуються на рахунках у Казначействі України, отримані як надходження бюджетів, відволікання яких не призведе до втрати платоспроможності бюджетів (спроможність своєчасно і в повному обсязі здійснювати платежі, розраховуватися за всіма зобов'язаннями) і виникнення заборгованості протягом періоду, на який передбачається розміщення таких коштів на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів і спрямування на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та Пенсійного фонду України з подальшим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду.

Операції з управління єдиним казначейським рахунком:

- Казначейством України не здійснюється оплата послуг з оброблення електронних розрахункових документів та повідомлень у системі електронних переказів НБУ і з переказу коштів через валютні рахунки, відкриті в НБУ.
- Казначейство України за погодженням з Міністерством фінансів України має право залучати на поворотній основі кошти ЄКР для покриття тимчасових *касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України*.
- Казначейство України за погодженням з Міністерством фінансів має право залучати на поворотній основі кошти ЄКР для покриття тимчасових *касових розривів загального фонду державного бюджету* з дотриманням граничного обсягу дефіциту бюджету.
- Обсяги тимчасових касових розривів місцевих бюджетів[7], пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду, тимчасових касових

[7] Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 № 1204 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1204-2010-%D0%BF#Text

розривів загального фонду державного бюджету[8] покриваються Казначейством у межах поточного бюджетного періоду, а тимчасові касові розриви ПФУ, пов'язані з виплатою пенсій, – у межах фактичного дефіциту коштів на цю мету за рахунок коштів ЄКР на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця бюджетного періоду.

- У разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків, обсяги тимчасових касових розривів за загальним фондом такого місцевого бюджету не покриваються за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку. Порядок проведення таких операцій затверджується Кабінетом Міністрів України.

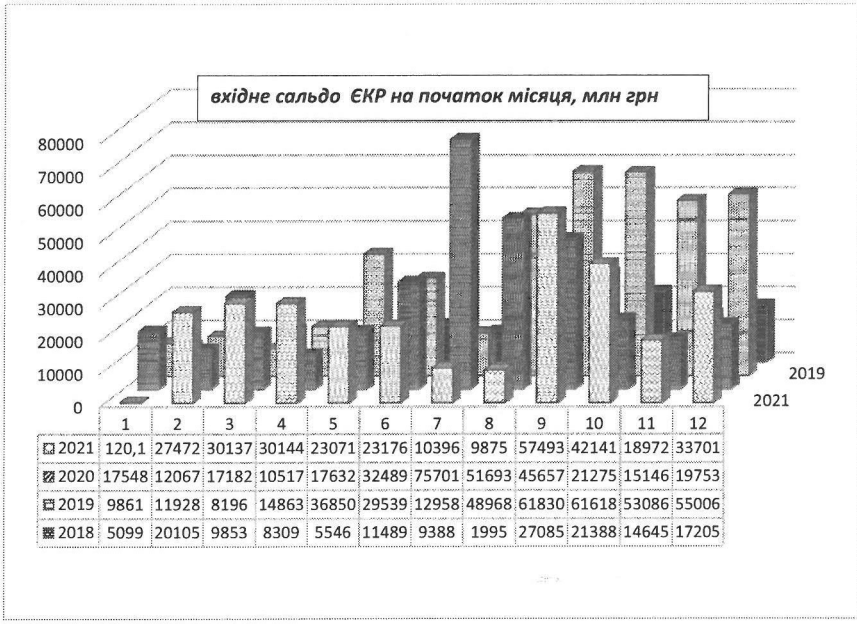
Обсяги тимчасових касових розривів покриваються Казначейством шляхом залучення коштів ЄКР у межах показників розпису фінансування загального фонду державного бюджету за рахунок коштів ЄКР на відповідний період. Якщо на кінець наступного місяця очікується тимчасовий касовий розрив понад показники розпису, Казначейство України з урахуванням прогнозного обсягу коштів на ЄКР не пізніше ніж за п'ять робочих днів до кінця поточного місяця звертається до Мінфіну України з пропозиціями та розрахунками обсягу залучення коштів ЄКР понад показники розпису. Міністерство фінансів не пізніше останнього робочого дня поточного місяця погоджує залучення коштів ЄКР понад показники розпису листом із зазначенням обсягу такого залучення.

Тимчасовий касовий розрив загального фонду державного бюджету означає недостатню спроможність здійснення Казначейством у межах відповідного періоду платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань за загальним фондом державного бюджету розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у межах фактичних та очікуваних надходжень загального фонду державного бюджету на відповідний період.

Якщо на кінець поточного місяця очікується тимчасовий касовий розрив понад показники розпису з урахуванням обсягів залучення з огляду на кінець наступного місяця, Казначейство не пізніше ніж за три робочих дні до кінця

[8] Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів загального фонду державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2021 № 307.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/307-2021-%D0%BF#Text

поточного місяця звертається до Мінфіну з пропозиціями та розрахунками обсягу залучення коштів ЄКР понад показники розпису. Міністерство фінансів України не пізніше останнього робочого дня поточного місяця погоджує залучення коштів ЄКР. Строкатість залишків коштів на ЄКР (рис. 8.3) впливає на загальну ліквідність, підтримання якої на належному рівні є однією з настанов ефективного управління публічними коштами.



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2021	120,1	27472	30137	30144	23071	23176	10396	9875	57493	42141	18972	33701
2020	17548	12067	17182	10517	17632	32489	75701	51693	45657	21275	15146	19753
2019	9861	11928	8196	14863	36850	29539	12958	48968	61830	61618	53086	55006
2018	5099	20105	9853	8309	5546	11489	9388	1995	27085	21388	14645	17205

Рис. 8.3. Динаміка коштів на Єдиному казначейському рахунку

Договірними відносинами між Казначейством та Міністерством фінансів України регулюються процедури щодо звернення Казначейства, погодження Мінфіну в процесі залучення коштів ЄКР для покриття тимчасових касових розривів. Для проведення аналізу прогнозного обсягу коштів на ЄКР Мінфін має право отримувати від Державного казначейства відповідну інформацію. Казначейство здійснює залучення коштів ЄКР для покриття тимчасових касових *розривів з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду без нарахування відсотків за користування такими коштами.*

Кінцевим строком повернення коштів є останній робочий день поточного бюджетного періоду. Операції відображаються Казначейством у бухгалтерському обліку, звітності про виконання державного бюджету в установленому законодавством порядку.

Власні надходження державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури, отримані як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, зараховуються ***на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі Казначейства України, або на поточні рахунки у банках державного сектору***. Розрахунково-касове обслуговування власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури здійснюється в територіальному органі Казначейства України або у банках державного сектору. Порядок зарахування до державного бюджету власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти встановлюється Кабінетом Міністрів України[9]. Видатки спеціального фонду державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури, що проводяться за рахунок власних надходжень бюджетних установ, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, здійснюються у порядку, затвердженому КМУ.

Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України, відповідно до бюджетних призначень у місячний термін після набрання чинності законом про Державний бюджет України.

Розпис бюджету – документ, у якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів щодо певних періодів року відповідно до бюджетної класифікації.

Примірник затвердженого бюджетного розпису передається до Рахункової палати України та до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з подальшим інформуванням про внесені до нього зміни. Міністр фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність

[9] Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 719 (із змін. та доповн.). URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2015-%D0%BF#Text

розпису бюджету встановленим бюджетним призначенням. До затвердження розпису затверджується та використовується тимчасовий розпис бюджету на відповідний період.

Розпис бюджету містить: розпис доходів річний за загальним та спеціальними фондами, помісячний розпис доходів загального фонду бюджету; розпис фінансування бюджету (річний та помісячний); розпис асигнувань бюджету (річний за загальним та спеціальним фондах, помісячний за загальним фондом); розпис повернення та надання кредитів із бюджету; річний розпис витрат спеціального фонду бюджету. ***Розпис бюджету змінюється*** за необхідності перерозподілу видатків за економічною та програмною класифікацією, під час передачі повноважень від одного розпорядника іншому на основі нормативного акту, під час розподілу нерозподілених бюджетних асигнувань, при внесені змін до закону про Державний бюджет. Забезпечення збалансування бюджету протягом року та кожного кварталу, місяця досягається рівномірними розподілом видатків та встановленням відповідних термінів надходження доходів. Розпис доходів і видатків складається для всіх бюджетів, що становлять бюджетну систему України. Від якості складання бюджетного розпису залежить успішність та чіткість виконання бюджету. Розпис доходів та видатків формується відповідно до кодів надходжень та видатків бюджету, що визначені бюджетною класифікацією, яка запроваджена у практику управління бюджетними коштами.

8.2. Адміністрування виконання державного бюджету за доходами

Кабінет Міністрів України забезпечує виконання державного бюджету, скеровуючи дії Міністерства фінансів щодо загальної організації, управління виконанням бюджету, координації діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Загальні вимоги щодо організації виконання державного бюджету за доходами встановлені ст. 45 БКУ. Здійснюючи ***управлінські дії щодо виконання державного бюджету за доходами, керівні органи виконують такі функції:***

- ***Міністерство фінансів*** України проводить прогнозування та аналіз доходів державного бюджету;
- ***Казначейство*** України:

– здійснює бухгалтерський облік усіх надходжень державного бюджету та за поданням органів стягнення;

- забезпечує повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету (за поданням (висновком) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету);
- здійснює перерахування компенсації частини суми штрафних, фінансових санкцій покупцям (за рахунок сплачених до державного бюджету сум санкцій) за наслідками проведеної перевірки за скаргою покупця про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій;
- координує перерахування між видами доходів і бюджетів коштів, помилково та/або надміру зарахованих до державного бюджету через єдиний рахунок (за висновком податкових органів на дату формування зведеного реєстру платежів з єдиного рахунка у розрізі окремого платника згідно з нормами ПКУ);

- ***органи, що контролюють справляння надходжень бюджету,*** забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до державного бюджету податків і зборів та інших доходів відповідно до законодавства (перелік кодів бюджетної класифікації у розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету[10]). Місцеві державні адміністрації та виконавчі органи міських рад (міст обласного значення) координують діяльність відповідних органів стягнення щодо виконання визначених для територій показників доходів бюджету.

Окремі засадничі положення щодо адміністрування виконання державного бюджету за доходами наведено на рис. 8.4.

Податки та збори й інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на ЄКР і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (за винятком установ України, які функціонують за кордоном)[11]. Податки і збори та інші доходи державного бюджету визнаються зарахованими до державного бюджету з дня зарахування на ЄКР. ***Забороняється проведення розрахунків із бюджетом у негрошовій формі,*** зокрема шляхом взаємозаліку, застосування векселів, бартерних операцій та зарахування зустрічних платіжних вимог у фінансових установах, за винятком операцій, пов'язаних з державним боргом, та випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

[10] Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 у редакції постанови КМУ від 09.12.2015 № 1019

[11] Про порядок зарахування до державного бюджету коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2010 № 1037.

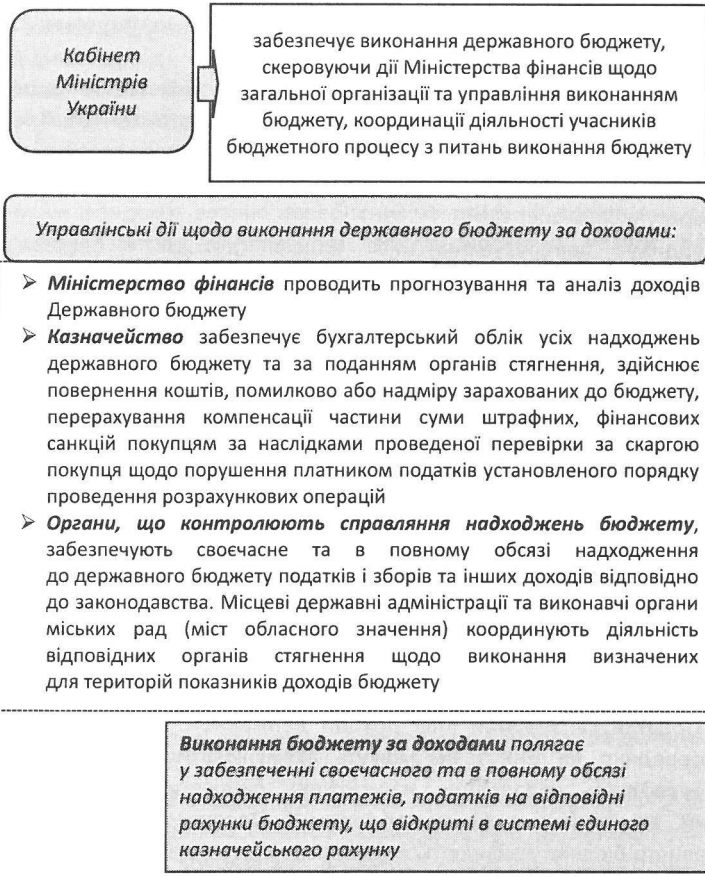


Рис 8.4. Адміністрування виконання державного бюджету за доходами

Загальні засади щодо обліку доходів бюджету визначаються Кабінетом Міністрів України[12]. У разі зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання –

[12] Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.08.2013 № 600 (із змін. та доповн.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2013-%D0%BF#Text

платників податків – сплата визначених законодавством податків і зборів після реєстрації здійснюється за місцем попередньої реєстрації до закінчення поточного бюджетного періоду. Частина прибутку до розподілу Національного банку України визначається та перераховується до державного бюджету після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою НБУ річної фінансової звітності та формування НБУ резервів у порядку та розмірах, визначених Законом України «Про Національний банк України».

Виконання бюджету за доходами полягає у забезпеченні своєчасного та в повному обсязі надходження платежів, податків на відповідні рахунки бюджету, що відкриті в системі ЄКР. Міністерством фінансів України встановлюється порядок казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету[13], який визначає процедури казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету, зокрема: надходжень від повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, насамперед залучених державою або під державні гарантії.

У процесі казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету органи Казначейства України:

- Відкривають бюджетні рахунки у національній валюті в Державній казначейській службі України для зарахування до Державного бюджету доходів та інших надходжень.
- Відкривають, закривають та обслуговують рахунки за встановленими регламентами у системах:
  - електронного адміністрування податку на додану вартість[14];
  - електронного адміністрування реалізації пального та спирту етилового[15].
- Здійснюють в автоматизованому режимі розподіл платежів між загальним та спеціальним фондами державного бюджету, між державним і місцевими бюджетами відповідно до нормативів відрахувань, визначених бюджетним законодавством, та перераховують розподілені кошти за належністю.
- Формують розрахункові документи, проводять перерахування сум:

---

[13] Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 29.01.2013 № 43 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0291-13#Text

[14] Про затвердження порядку електронного адміністрування податку на додану вартість, затвердженого постановою КМУ : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 569 із змін.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2014-%D0%BF#Text

[15] Про затвердження Порядку електронного адміністрування реалізації пального та спирту етилового, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 № 408. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408-2019-%D0%BF#Text

- ПДВ до бюджету та на поточні рахунки платників ПДВ з рахунків, відкритих у системі електронного адміністрування ПДВ на підставі реєстрів Державної податкової служби України;
- акцизного податку з реалізації пального та спирту етилового до бюджету з рахунків, відкритих у системі електронного адміністрування реалізації пального та спирту етилового.

- Укладають розрахункові документи і здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням або висновком органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.
- Формують розрахункові документи і проводять бюджетне відшкодування ПДВ відповідно до ПКУ та інших нормативно-правових актів.
- Реалізують безспірне списання коштів державного бюджету на підставі виконавчого документа у встановленому порядку.
- Здійснюють перерахування базової дотації відповідним місцевим бюджетам.
- Проводять бухгалтерський облік усіх надходжень бюджету.
- Здійснюють у межах повноважень контроль за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету.
- Надають інформацію щодо виконання доходів та інших надходжень бюджету органам, що контролюють справляння надходжень.

Бюджетні рахунки за надходженнями відкриваються на балансі Казначейства, а рахунки у системах електронного адміністрування ПДВ та реалізації пального, спирту етилового – на балансі Казначейства на підставі реєстрів Державної податкової служби. Платники перераховують платежі до державного бюджету у національній валюті, у готівковій або безготівковій формі на відповідні рахунки за доходами за місцезнаходженням (місцем проживання) платника, якщо інше не встановлено законодавством, або на єдиний рахунок. Розрахункові документи щодо сплати платежів до бюджету мають бути оформлені згідно з вимогами нормативно-правових актів. Перерахування грошових коштів, сплачених платниками до бюджету, здійснюється через СЕП НБУ на рахунки, відкриті в органах Казначейства, за відповідними регламентами. Регламент обробки платежів, терміни перерахування платежів між бюджетами, формування та відправки форм звітності визначаються Казначейством України.

Після отримання від Мінфіну розпису доходів державного бюджету, розпису повернення та надання кредитів, зазначені *планові показники відображаються в Казначействі на відповідних рахунках позабалансового обліку.* Управлінські дії щодо повернення коштів, помилково або надміру

зарахованих до бюджету, зарахування коштів, що отримуються установами за кордоном, регламентуються окремими нормативно-правовими актами.

Органи Казначейства України під час обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету здійснюють такі операції:

- за платежами, які є доходами загального фонду державного бюджету;
- за платежами, які є доходами спеціального фонду державного бюджету;
- за коштами від повернення до загального та спеціального фонду бюджету бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитами, зокрема залученими державою або під державні гарантії;
- за платежами, які розподіляються між загальним та спеціальним фондами державного бюджету;
- за платежами, які розподіляються між державним та місцевими бюджетами;
- за іншими коштами, що тимчасово віднесені на доходи Державного бюджету та підлягають розподілу згідно з встановленими вимогами;
- за платежами, які належать до власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету;
- за платежами до загального та спеціального фондів державного бюджету в іноземній валюті.

Операції за доходами загального фонду державного бюджету. Платежі, які відповідно до БКУ та закону про Державний бюджет є доходами загального фонду державного бюджету, зараховуються на казначейські рахунки у розрізі територій та кодів класифікації доходів бюджету. Для щоденного акумулювання доходів загального фонду бюджету в Казначействі відкриваються аналітичні рахунки (кількість рахунків залежить від необхідності), а саме: рахунки в розрізі областей, м. Києва; рахунки для подальшого акумулювання доходів загального фонду державного бюджету.

Операції за доходами спеціального фонду державного бюджету. Платежі, які є доходами спеціального фонду Державного бюджету, крім власних надходжень бюджетних установ, зараховуються на відповідні казначейські рахунки відкриті у розрізі територій, кодів класифікації доходів бюджету. Для щоденного акумулювання доходів спеціального фонду бюджету відкриваються аналітичні рахунки, а саме: рахунки в розрізі областей, м. Києва та Казначейства України за кожним видом доходів; рахунки для подальшого акумулювання доходів спецфонду держбюджету в розрізі видів доходів.

Процедура *повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої із загального/спеціального фондів державного бюджету на поворотній основі, та кредитів, зокрема залучених державою*

або під державні гарантії, та сплати відсотків за користування ними (у разі сплати таких відсотків) здійснюється відповідно до закону про Державний бюджет України, інших нормативно-правових актів. Операції щодо зарахування відповідних коштів і відображення їх на рахунках бухгалтерського обліку виконання державного бюджету здійснюються в установленому порядку.

Операції за власними надходженнями бюджетних установ. Платежі, які належать до власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету, та є доходами спеціального фонду державного бюджету, зараховуються на відповідні рахунки для їхнього зарахування, відкриті в Казначействі України на ім'я бюджетних установ – розпорядників бюджетних коштів та їх відокремлених структурних підрозділів у розрізі кодів класифікації доходів бюджету. Власні надходження бюджетних установ з рахунків для зарахування до спеціального фонду бюджету перераховуються (списуються) на відповідні спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів та/або їх відокремлених структурних підрозділів. Перерахування коштів вищим та підвідомчим установам бюджетних установ здійснюється у порядку та терміни, визначені додатковим договором щодо розрахунково-касового обслуговування. Органи Казначейства щодня засобами програмного забезпечення формують виписки з рахунків для зарахування до спеціального фонду державного бюджету власних надходжень бюджетних установ та надають їх відповідним бюджетним установам.

Операції щодо зарахування до державного бюджету платежів в іноземній валюті. Надходження платежів до загального та спеціального фондів державного бюджету в іноземній валюті зараховуються на валютні рахунки, відкриті на ім'я Казначейства України в уповноважених банках. Щодня на підставі виписок із валютних рахунків, отриманих від уповноважених банків, Державне казначейство відображає в бухгалтерському обліку виконання державного бюджету гривневий еквівалент надходжень в іноземній валюті за попередній операційний день, розрахований за офіційним курсом гривні до іноземних валют на дату зарахування коштів на валютний рахунок.

Облік та складання звітності про надходження коштів до державного бюджету України. Щодня у регламентований час за результатами опрацювання інформації органи Казначейства формують виписки з відповідних рахунків за надходженнями у вигляді електронного реєстру розрахункових документів (рис. 8.5) та у разі потреби роздруковують їх. За результатами розподілу платежів між державним та місцевими бюджетами органи Казначейства формують Відомість розподілу платежів до бюджетів (рис. 8.6).

_____
(код за ЄДРПОУ та найменування органу Казначейства)

Виписка з рахунку

_____(дата)

Клієнт: _____
(код за ЄДРПОУ та найменування органу Казначейства)

Рахунок: _____
(номер рахунку та код класифікації доходів бюджету)

Вхідний залишс _____ _____ _____
(остання дата руху коштів) (попередня дата руху коштів)) (сума)

Код операції	Код банку платника	Вид документа	Номер розрахункового документа	Номер рахунку платника	ДЕБЕТ	КРЕДИТ

_____
(найменування банку платника)

_____
(код за ЄДРПОУ (реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія/номер паспорта) та найменування (ПІБ))

_____
(призначення платежу)

Усього оборотів: _____(дебет) _____(кредит)

Вихідний залишок на кінець: _____*(дата)* _____ *(сума)*
Виконавець: _____ *(підпис)* _____ *(ім'я та прізвище)*

Рис. 8.5. Макет виписки з рахунку за надходженнями

_____
(код та найменування органу Казначейства)

ВІДОМІСТЬ
розподілу платежів до бюджетів
за _____ (число, місяць, рік)

Дата виписки _____ (грн коп)

Код класифікації доходів бюджету	Надходження				Відрахування					
	за день		з початку року		до державного бюджету			до місцевого бюджету		
	загальна сума надходжень	сума до розподілу (без повернень)	загальна сума надходжень	сума до розподілу (без повернень)	%	за день	з початку року	%	за день	з початку року
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
.....										
Усього за видом										
.....										
Усього за видом										
Усього										

Рис. 8.6. Макет відомості розподілів платежів до бюджетів

Для отримання оперативної інформації про стан мобілізації встановлених законом надходжень до державного бюджету щодня у регламентований час органи Казначейства України формують звіти про виконання бюджету за доходами та іншими надходженнями (рис. 8.7).

ЗВІТ
про виконання державного бюджету за доходами та іншими надходженнями
за _____ 20__ року

Група символів	Символ	Код класифікації доходів бюджету	Надійшло (грн, коп.)	
			за день	наріст. підсумком з початку року
1	2	3	4	5
1 .....ознака доходів загального фонду державного бюджету				
Усього				
2.....ознака доходів спеціального фонду державного бюджету, зокрема власних надходжень бюджетних установ				
Усього				
3.....ознака надходжень (контингент), що розподіляються між загальним та спеціальним фондами держбюджету, між державним та місцевими бюджетами, надходжень, тимчасово віднесених на доходи , що підлягають розподілу				
Усього				
4.....ознака надходжень до загального фонду державного бюджету від повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, зокрема залучених державою або під державні гарантії				
Усього				
5.....ознака надходжень до спеціального фонду державного бюджету від повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, зокрема залучених державою або під гарантії				
Усього				
6 .....розшифровка надходжень до загального фонду держ бюджету платежів, що контролюються митними органами				
Усього				
7..... розшифровка надходжень за нормативно-правовими актами				
Усього				
8..... розшифровка надходжень до спеціального фонду держ. бюджету платежів, що контролюються митними органами				
Усього				
9 .....власні надходження бюджетних установ у натуральній формі				
Усього				
10 .....власні надходження бюджетних установ в іноземній валюті				
Усього				

Начальник _____ *(підпис)* _____ *(ініціали та прізвище)*

Головний бухгалтер (начальник планово-фінансового відділу) _____ *(підпис)* _____ *(ініціали та прізвище)*

Рис. 8.7. Макет звіту про виконання державного бюджету за доходами та іншими надходженнями

Для підготовки та подачі такої інформації встановлено відповідний регламент та роз'яснення щодо заповнення форми звіту. Так, у колонці 3 вказуються коди класифікації, а саме у рядках 1–3, 6–10 групи символів – коди класифікації доходів бюджету; 4, 5 групи символів – коди надходжень від повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, зокрема залучених державою або під гарантії. У колонці 4 – суми кредитових обертів за день на аналітичних рахунках з урахуванням повернень; у колонці 5 – суми кредитових обертів із наростаючим результатом з початку року на аналітичних рахунках з урахуванням повернень. Органи Казначейства України забезпечують облік усіх операцій з виконання бюджету відповідно до БКУ, закону про Державний бюджет України на поточний рік в розрізі кодів бюджетної класифікації.

Інформація органів Казначейства України щодо фінансових потоків (вхідних та вихідних), які формують дохідну базу Державного бюджету, місцевих бюджетів, фондів соціального страхування та включаються до фінансування бюджету , наведена у табл. 8.1 та на рис. 8.8.

Таблиця 8.1

Інформація за оперативними даними щодо виконання державного бюджету України за доходами, надходження до місцевих бюджетів та ЄСВ[16] , млн грн

	2019 факт	2020 план	2020 факт
Надходження до загального фонду – податкові органи (збір)	609163,3		650602,7
відшкодування ПДВ	*-151901*		-143109
Надходження (сальдо)	457262	458342,1	507494,1
Митні органи	319866,7	325471	296959,2
Усього за податковими та митними органами	777128,7	783813,1	804453,3
Інші міністерства та відомства	95890,1	66169,7	64385,6
зокрема НБУ	*64898,5*	42722,5	42722,5
Реверсна дотація	6814,5	8763,4	8763,4
УСЬОГО ЗАГАЛЬНИЙ ФОНД (сальдо)	879833,3	858746,2	877602,3
УСЬОГО СПЕЦІАЛЬНИЙ ФОНД	118511,5	201194,5	198068,6
зокрема власні надходження бюджетних установ	*46194,9*	69380,3	68635,4
ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ (сальдо)	998344,9	1059941	1075671
МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ (без власних надходжень та міжбюджетних трансфертів)	282747,5	302817,7	298094
ЄДИНИЙ СОЦІАЛЬНИЙ ВНЕСОК	273480		294381,4
Надходження від ПРИВАТИЗАЦІЇ державного майна	536,5	500	2248,2

[16] URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2020-5

Інформація ілюструє розподіл відповідальності між учасниками бюджетного процесу щодо забезпечення повноти справляння встановлених законодавством податків, зборів та обов'язкових платежів. Так, 75 % надходжень до державного бюджету забезпечуються та контролюються податковими та митними органами. Майже 1/5 частина податкових надходжень до загального фонду державного бюджету (22 %) спрямовується на відшкодування суб'єктам господарювання податкового кредиту, який виникає за правилами адміністрування ПДВ. До загального фонду державного бюджету спрямовується більшість надходжень (82 %), до спеціального фонду надходить 18 % вхідних фінансових потоків, закріплених за державним бюджетом.

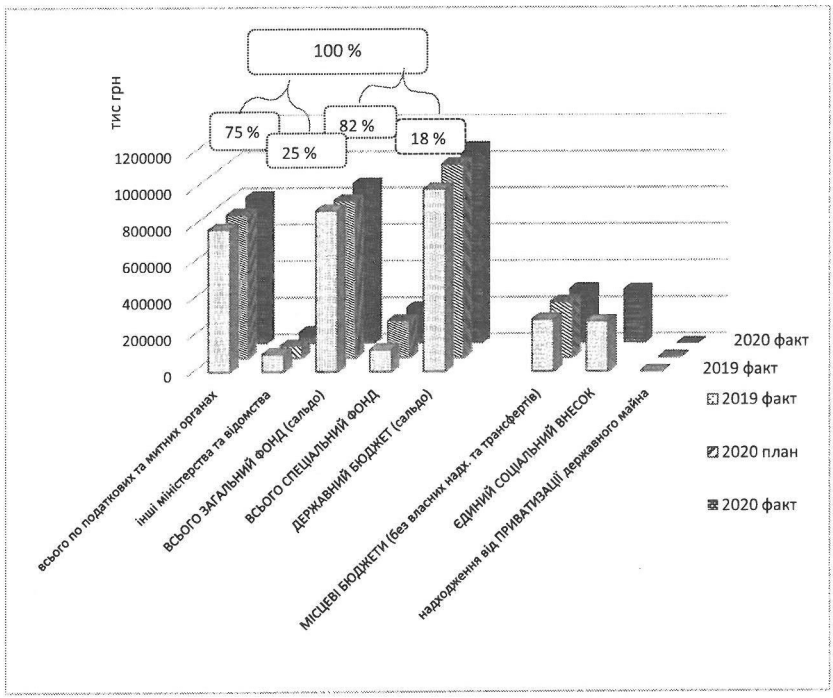
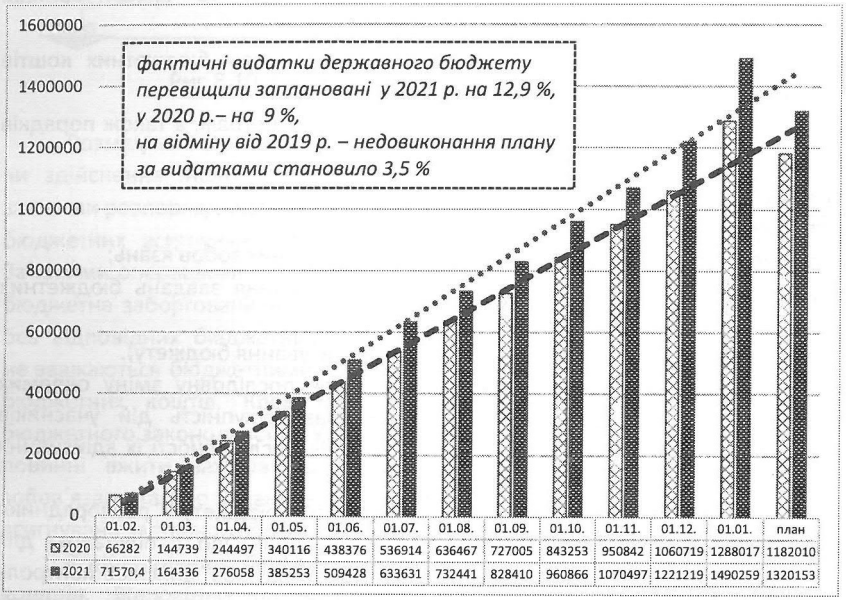


Рис. 8.8. Динаміка надходжень фінансових ресурсів за оперативною інформацією Казначейства України

Через державний бюджет розподіляється майже 65 % вхідних фінансових ресурсів, які акумулюються у сфері публічних фінансів (без державних корпорацій).

8.3. Управління виконанням державного бюджету за видатками та кредитуванням

Виконання бюджету за видатками та кредитуванням полягає в організації фінансування розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів, інших бюджетних заходів та проєктів за умови функціонування внутрішньої платіжної системи. Фактичне виконання державного бюджету за видатками є нерівномірним протягом бюджетного року та часто перевищує заплановані параметри (рис. 8.9).



	01.02.	01.03.	01.04.	01.05.	01.06.	01.07.	01.08.	01.09.	01.10.	01.11.	01.12.	01.01.	план
2020	66282	144739	244497	340116	438376	536914	636467	727005	843253	950842	1060719	1288017	1182010
2021	71570,4	164336	276058	385253	509428	633631	732441	828410	960866	1070497	1221219	1490259	1320153

Рис. 8.9. Виконання державного бюджету за видатками (значення показника фактичні видатки за місяцями надаються зростаючим підсумком), тис грн.

Видатки бюджету розглядаються як кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, 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 та зборів, проведення бюджетного відшкодування інших доходів бюджету, компенсація частини сум штрафних, фінансових санкцій, що проводиться за результатами перевірок щодо звернень скаржників про порушення платником податку встановленого порядку проведення розрахункових операцій. ***Кредитування бюджету*** – операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів із бюджету), операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету) та операції з надання бюджетних позичок, фінансової допомоги з бюджету на поворотній основі.

Стадіями виконання бюджету за видатками та кредитуванням (відповідно до ст. 46 БКУ) є:

- встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм, а також порядків використання бюджетних коштів;
- взяття бюджетних зобов'язань;
- отримання товарів, робіт і послуг;
- здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
- використання товарів, робіт (послуг) для виконання завдань бюджетних програм та бюджетних заходів;
- повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Стадійність будь-якого процесу передбачає послідовну зміну окремих етапів, але у цьому випадку мається на увазі сукупність дій учасників бюджетного процесу, а не жорстка регламентація послідовності їх здійснення (рис. 8.10).

Відповідно до затвердженого розпису бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Державна казначейська служба здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису бюджету. Розпорядники бюджетних коштів забезпечують управління бюджетними асигнуваннями і реалізацію контролю за виконанням процедур та чинних вимог.

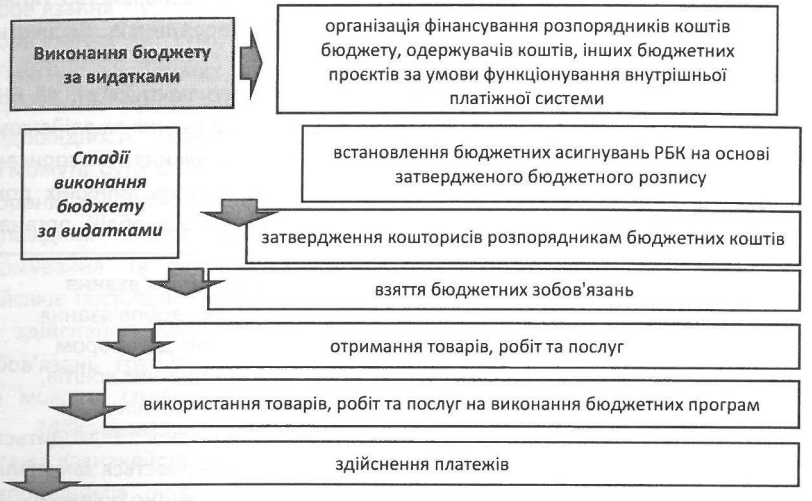


Рис.8.10. Стадії виконання бюджету за видатками

Розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, за якими розпорядником бюджетних коштів взято зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, є недійсними. За такими операціями не виникають бюджетні зобов'язання та не утворюється бюджетна заборгованість. Зобов'язання, взяті учасником бюджетного процесу без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, не вважаються бюджетними зобов'язаннями і не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів. Крім того, взяття таких зобов'язань є порушенням бюджетного законодавства. У разі скорочення асигнувань розпорядники коштів повинні вжити заходів до зменшення або ліквідації обсягу бюджетних зобов'язань та/або фінансових зобов'язань, які перевищують уточненні плани асигнувань загального фонду бюджету, плани спеціального фонду бюджету.

Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів. Відповідно до затвердженого розпису бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Складання, розгляд, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ відбувається відповідно

до регламентів, встановлених Урядом (дивись Розділ 6). Казначейство України здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису бюджету.

Узяття бюджетних зобов'язань (процедури регулюються ст. 48 БКУ). Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років; довгострокових зобов'язань за енергосервісом, узятих на облік органами Казначейства України; середньострокових зобов'язань у сфері охорони здоров'я; середньострокових зобов'язань за договорами на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг; щодо завдань (проєктів) Національної програми інформатизації – після їхнього погодження з Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації.

Довгострокове зобов'язання за енергосервісом – зобов'язання за енергосервісним договором розпорядника бюджетних коштів, в оперативному управлінні або господарському віданні якого знаходиться об'єкт, щодо якого здійснюється закупівля енергосервісу, відповідно до якого необхідно здійснити платежі протягом майбутніх та/або поточного бюджетних періодів у межах суми скорочення видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв (порівняно з видатками, які були б здійснені за відсутності енергосервісу).

У процесі реалізації загальнодержавної програми енергозбереження у розпорядників бюджетних коштів з'явились нові види видатків та зобов'язань щодо їхнього здійснення. Довгострокове зобов'язання за енергосервісом на підставі документального підтвердження в установленому порядку скорочення обсягів споживання комунальних послуг та енергоносіїв і видатків на їхню оплату за звітний період (порівняно з такими обсягами (видатками), які були б спожиті (здійснені) за відсутності енергосервісу) набуває статусу бюджетного зобов'язання у сумі, визначеній згідно з умовами договору енергосервісу, зважаючи на ціни (тарифи), діючі в періоді, за який здійснюється розрахунок, у межах фактичного скорочення таких видатків.

Реформування системи охорони здоров'я обумовило нові підходи до формування зобов'язань розпорядників бюджетних коштів на здійснення закупівель з урахуванням середньострокових потреб. Середньострокове

зобов'язання у сфері охорони здоров'я набуває статусу бюджетного зобов'язання у сумі, визначеній згідно з умовами угоди (договору), та/або невикористаних асигнувань, передбачених для виконання програм і здійснення централізованих заходів з охорони здоров'я, за умови її відповідності граничним показникам видатків державного бюджету, що можуть бути спрямовані на взяття середньострокових зобов'язань у сфері охорони здоров'я, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний період. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, здійснює постійний моніторинг відповідності взятих особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я, середньострокових зобов'язань граничним показникам видатків державного бюджету, що можуть спрямовуватися на таку мету.

Здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань. Органи Казначейства здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і відображають їх у звітності про виконання бюджету. Під час реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань виконується перевірка відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми. Розпорядник бюджетних коштів після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання приймає рішення про їхню оплату та надає доручення на здійснення платежу органу казначейства.

Середньострокове зобов'язання у сфері охорони здоров'я – зобов'язання ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, за напрямами використання бюджетних коштів, закупівля за якими здійснюється спеціалізованими організаціями, які виконують закупівлі, та зобов'язання особи, уповноваженої на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я, у частині доведеного до неї переліку напрямів використання бюджетних коштів (зокрема за договором керованого доступу, укладеним відповідно до законодавства), здійснити платежі протягом поточного бюджетного періоду та/або середньострокового періоду для виконання програм та здійснення централізованих заходів з охорони здоров'я.

Умовами реалізації Казначейством платежів за дорученнями розпорядників бюджетних коштів є наявність трьох компонент: відповідного бюджетного зобов'язання щодо платежу

у бухгалтерському обліку виконання бюджету; паспорта бюджетної програми, затвердженого в установленому порядку; відповідних (відкритих у достатньому обсязі) бюджетних асигнувань.

Законодавчими нормами встановлюється *ідея наступної оплати отриманих товарів та послуг* (спочатку отримується послуга чи товар, а потім сплачуються за неї кошти). Проте, у деяких випадках допускається попередня оплата товарів, послуг, робіт (із посиленим контролем за термінами виконання згідно договорів). Підставою для здійснення видатків розпорядників та одержувачів коштів є платіжні доручення, підготовлені власниками рахунків, та відповідні документи, які підтверджують цільове направлення коштів (договори на виконання робіт, послуг, закупівлю товарів, акти виконаних робіт, звіти про результати процедур державних закупівель, товарно-транспортні накладні, рахунки до них, рахунки-фактури, трудові угоди, заяви на перерахування коштів на карткові рахунки тощо).

Організаційні взаємовідносини між органами Казначейства України, розпорядниками бюджетних коштів, одержувачами бюджетних коштів, а також розподіл обов'язків та відповідальності між ними в процесі обслуговування державного бюджету за видатками, операціями з надання кредитів за рахунок коштів державного бюджету та з погашення державного боргу, унормовані Порядком казначейського обслуговування державного бюджету за витратами[17].

Під час казначейського обслуговування державного бюджету за видатками, операціями з надання кредитів може застосовуватися система дистанційного обслуговування «Клієнт казначейства – Казначейство» з використанням засобів криптографічного захисту інформації та електронних документів. Розпорядник, одержувач бюджетних коштів здійснює формування та подання документів до системи Казначейства в електронному вигляді протягом операційного дня в межах операційного часу. Підтвердженням успішного передавання електронних документів є відповідне сповіщення системи. У разі неможливості передавання документів в електронному вигляді, вони подаються на паперових та електронних носіях. Дата та час отримання документів фіксуються у повідомленні системи Казначейства. Органи Казначейства уповноважені перевіряти документи на відповідність вимогам законодавства.

[17] Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами : Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 № 1407 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text

Основні положення щодо формування єдиної бази даних мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету. Головні розпорядники до початку бюджетного періоду визначають мережу за територіями (обласний рівень) із зазначенням статусу кожної установи (розпорядник бюджетних коштів або одержувач бюджетних коштів), яка обслуговується у відповідному органі Казначейства. До цієї мережі входять головний розпорядник, розпорядники нижчого рівня, (у своїй діяльності вони підпорядковані відповідному головному розпоряднику), й одержувачі бюджетних коштів, які уповноважені головним розпорядником на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримують на їхнє виконання кошти з державного бюджету, і які внесені до Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Також до мережі розпорядника бюджетних коштів можуть бути внесені відокремлені структурні підрозділи розпорядника бюджетних коштів, які не є юридичними особами. Варто зазначити, що установа не може бути одночасно розпорядником бюджетних коштів та їхнім одержувачем. Одержувач бюджетних коштів не може бути одночасно замовником і виконавцем робіт (надавачем послуг, постачальником товарів) під час виконання бюджетної програми. Виконавці робіт, які згідно укладених договорів, виконують для бюджетної установи або одержувача відповідні роботи (надають послуги, поставляють товари), не входять до мережі. Головні розпорядники подають склад мережі головним управлінням казначейської служби за формою (рис. 8.11) не пізніше ніж за 15 днів до початку бюджетного періоду.

У разі виникнення протягом бюджетного періоду змін мережі, головні розпорядники укладають реєстр відповідних змін до мережі. Казначейство перевіряє подану інформацію на відповідність встановленим вимогам та вносить до єдиної бази даних мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету. Розпорядники нижчого рівня подають мережу у територіальному розрізі (місто, район) управлінням Казначейства не пізніше ніж за десяти днів до початку бюджетного періоду. Виключення з мережі установи у разі ліквідації, реорганізації, зміни підпорядкування проводиться лише після передавання установі, визначеній правонаступником, планових показників, обсягів відкритих асигнувань, показників проведених з початку періоду касових видатків і непогашених бюджетних зобов'язань. Казначейство зобов'язано щоденно надавати Мінфіну данні з єдиної бази даних мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету відповідно до визначеного формату й регламенту обміну інформацією.

МЕРЕЖА
розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету
в 20___ році

Код відомчої класифікації видатків
та кредитування бюджету (КВК) _____

_____
(найменування розпорядника бюджетних коштів)

№ з/п	Код розпорядника/ одержувача бюджетних коштів за Єдиним реєстром розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів	Код за ЄДРПОУ*	Найменування установи (організації) (скорочене та повне)**	Рівень розпорядника / одержувача бюджетних коштів (РРК)***	Код розпорядника бюджетних коштів вищого рівня****	Код органу Державної казначейської служби	Найменування органу Державної казначейської служби	Код відповідального виконавця бюджетних програм
1	2	3	4	5	6	7	8	9

М.П. *Керівник установи (організації)* _____*(підпис)* _____*(ініціали, прізвище)*
Головний бухгалтер _____*(підпис)* _____*(ініціали, прізвище)*
(начальник планово-фінансового управління/відділу)

_____ * Якщо одержувачем бюджетних коштів є фізична особа - підприємець, зазначається реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія (за наявності) та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті / запис в електронному безконтактному носії або в паспорті проставлено слово «відмова»).
** Якщо одержувачем бюджетних коштів є фізична особа - підприємець, зазначаються прізвище, ім'я, по батькові ФОП.
*** Рівень розпорядника/одержувача бюджетних коштів визначається так:
головному розпоряднику присвоюється код 1; розпорядникам коштів нижчого рівня, які мають власну мережу, код 2; бюджетним установам, що не мають мережі, код 3; одержувачам бюджетних коштів – код 9.
**** Код розпорядника бюджетних коштів вищого рівня за Єдиним реєстром РБК та одержувачів бюджетних коштів (головного розпорядника бюджетних коштів або розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня).

Рис. 8.11. Макет інформації щодо мережі розпорядників бюджетних коштів

Облік бюджетних асигнувань та контроль за їхнім дотриманням органами Казначейства України. Казначейство отримує від Мінфіну розпис державного бюджету та доводить до головних розпорядників витяги з нього за формами (рис. 8.12). Відповідні управління Казначейства протягом трьох робочих днів інформують про витяги з розпису бюджету державні адміністрації, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, що в них обслуговуються.

Головні розпорядники, розпорядники нижчого рівня, які мають власну мережу та обслуговуються в Головному управлінні Казначейства, а також державні адміністрації протягом трьох робочих днів після отримання витягів з розпису державного бюджету готують та надають Казначейству розподіл показників зведених кошторисів, розподіл показників зведених планів асигнувань загального фонду бюджету, зведених планів надання кредитів із загального фонду бюджету, зведених планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків),

розподіл зведенних показників спеціального фонду в розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів за територіями відповідно до мережі за встановленими формами (Додаток А до розділу). ГРБК, в мережі яких є заклади вищої освіти та наукові установи, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, також надають Казначейству розподіли показників зведених планів використання коштів та зведених помісячних планів використання коштів.

З огляду на те, що одержувачі коштів входять до мережі відповідного РБК, останні мають надавати органам Казначейства плани використання бюджетних коштів. Бюджетні асигнування, які передбачаються для одержувачів у планах використання коштів, повинні бути враховані в показниках зведеного кошторису, зведеного плану асигнувань загального фонду та зведеного плану спеціального фонду відповідного розпорядника бюджетних коштів. У разі невідповідності даним мережі, показникам розпису державного бюджету, обсягам, відкритих з початку року асигнувань, неправильного застосування економічної класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету, зазначені документи повертаються ГРБК на доопрацювання з відповідною відміткою в нижній частині документа: зазначаються причини, дата повернення, підпис відповідальної особи. ***Доведені обсяги бюджетних асигнувань є підставою для взяття розпорядниками бюджетних коштів та одержувачами бюджетних коштів бюджетних зобов'язань.*** У період до затвердження кошторисів та інших документів видатки бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів здійснюються відповідно до законодавства.

Облік змін бюджетних асигнувань, що виникають у процесі виконання державного бюджету. Унесення змін до розпису державного бюджету можливе у випадках та порядку, установлених бюджетним законодавством. Казначейство д отримує від Мінфіну в установленому порядку оригінал довідки про зміни до розпису державного бюджету та надсилає копії ГРБК, що є підставою для внесення в установленому порядку змін до кошторисів та інших документів. Зміни щодо зменшення планових показників можуть вноситися тільки в межах залишку невикористаних планових показників.

Протягом трьох робочих днів після отримання довідок ГРБК надають Казначейству реєстр змін розподілу показників зведених кошторисів та інших планових документів, а також у триденний строк доводить зазначені зміни до розпорядників нижчого рівня та одержувачів коштів. Дані про зміни надаються Казначейству не пізніше 25 числа поточного місяця. Відповідальність за достовірність даних несуть головні розпорядники згідно із законом.

ВИТЯГ

з річного розпису асигнувань державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету) на 20__ рік (тис грн)

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____

_____
(найменування розпорядника бюджетних коштів)

Код	Найменування	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	2	3	4	5

Керівник структурного підрозділу Державної казначейської служби України ____*(підпис)* _____*(ініціали, прізвище)*

ВИТЯГ

з помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету) (з помісячного розпису повернення кредитів до загального фонду державного бюджету/ з помісячного розпису надання кредитів із загального фонду державного бюджету) на 20__ рік

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____

_____
(найменування розпорядника бюджетних коштів)

Код	Найменування	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень	Листопад	Грудень	Усього
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

Керівник структурного підрозділу Державної казначейської служби України ____*(підпис)* _____*(ініціали, прізвище)*

ВИТЯГ

з річного розпису повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету на 20__ рік (тис грн)

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____

_____
(найменування розпорядника бюджетних коштів)

Код	Найменування	Повернення кредитів			Надання кредитів			Кредитування, усього		
		Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

Керівник структурного підрозділу Державної казначейської служби України ____*(підпис)* _____*(ініціали, прізвище)*

ВИТЯГ

з річного розпису витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень на 20__ рік

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____

_____
(найменування розпорядника бюджетних коштів)

Код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету	Найменування	Усього
1	2	3
.....		

Усього:

Керівник структурного підрозділу Державної казначейської служби України ____*(підпис)* _____*(ініціали, прізвище)*

Рис. 8.12. Макети витягів з розпису державного бюджету

Порядок відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету. Відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету за видатками, не віднесеними до захищених, та наданням кредитів здійснюється на підставі пропозицій щодо відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету та для надання кредитів із загального фонду державного бюджету, складених Казначейством та затверджених Мінфіном за формами (рис. 8.13). Пропозиції про відкриття асигнувань складаються в розрізі головних розпорядників з урахуванням ресурсної забезпеченості загального фонду державного бюджету, тобто очікуваних надходжень до бюджету та обсягів відкритих невикористаних асигнувань, а також наявних і прогнозних залишків коштів ЄКР.

Відкриті асигнування – право, надане головним розпорядникам бюджетних коштів та розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня, щодо розподілу виділених асигнувань загального та спеціального фондів державного бюджету підвідомчим установам (одержувачам бюджетних коштів) та використання бюджетних асигнувань з урахуванням узятих на облік бюджетних зобов'язань. Відкриті асигнування забезпечуються ресурсами ЄКР.

Відкриття асигнувань за захищеними видатками здійснюється на підставі помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету) в перший робочий день місяця. На підставі розпорядчого документу Казначейства України суми відкритих асигнувань зараховуються на рахунки, передбачені для обліку відкритих асигнувань головним розпорядникам. Зведена виписка з рахунків відкритих асигнувань за узагальненими показниками загального фонду бюджету України (з обов'язковим урахуванням примітки щодо напряму використання відкритих асигнувань) надається Казначейством головному розпоряднику наступного робочого дня після зарахування асигнувань. Інформація зведеної виписки з рахунків відкритих асигнувань дає можливість ГРБК розподілити відкриті асигнування та повідомити про це Казначейство. Розподіл відкритих асигнувань має проводитись за кодами програмної, економічної класифікації видатків та кредитування бюджету і за територіями у розрізі розпорядників нижчого рівня, одержувачів бюджетних коштів за встановленою формою (Додаток Б до розділу). Розподіли відкритих асигнувань готуються з урахуванням наявних бюджетних фінансових зобов'язань. Поточна інформація надається розпорядникам бюджетних коштів у формі виписки з казначейського рахунку за результатами попереднього операційного дня.

Затверджує Міністр фінансів

ЗАТВЕРДЖУЮ
Міністр фінансів України
_____

ПРОПОЗИЦІЇ
щодо відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету
на період з_____ по _____

Підлягає розподілу _____ тис грн

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету	Найменування головного розпорядника коштів	Сума (тис грн)	Стан виконання (з початку року) (млн грн)	
			план	факт
1	2	3	4	5
Разом за пропозиціями:				

Голова Державної казначейської служби України _____ *(підпис)* _____ *(ініціали, прізвище)*

Затверджує Міністр фінансів

ЗАТВЕРДЖУЮ
Міністр фінансів України
_____

ПРОПОЗИЦІЇ
щодо відкриття асигнувань для надання кредитів із загального фонду державного бюджету
на період з_____ по _____

Підлягає розподілу _____ тис грн

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету	Найменування головного розпорядника коштів	Сума (тис грн)	Стан виконання (з початку року) (млн грн)	
			план	факт
1	2	3	4	5
Разом за пропозиціями:				

Голова Державної казначейської служби України _____ *(підпис)* _____ *(ініціали, прізвище)*

Рис.8.13. Макет форми пропозицій про відкриття бюджетних асигнувань

Порядок відкриття асигнувань за рахунок інших надходжень спеціального фонду державного бюджету. Кошти спеціального фонду державного бюджету, які є джерелом для здійснення головними розпорядниками цільових видатків бюджету, у регламентованому режимі акумулюються на відповідних рахунках. Відкриття асигнувань за коштами спеціального фонду державного бюджету, які надійшли в іноземній валюті, здійснюється за рахунок коштів ЄКР за офіційним курсом гривні до іноземної валюти. Відкриття асигнувань за рахунок інших надходжень спеціального фонду бюджету виконується на підставі виписки з вищезазначених рахунків, помісячного розпису спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) у розрізі головних розпорядників та видів надходжень. На підставі розпорядчого документу Казначейства України суми відкритих асигнувань зараховуються на рахунки, відкриті головним розпорядникам. Для обліку відкритих асигнувань за узагальненими показниками спеціального фонду державного бюджету за необхідності зазначається конкретний напрям їхнього використання.

Особливості здійснення окремих видатків державного бюджету. Процедури перерахування дотацій та субвенцій здійснюються у встановленому

законодавством порядку. Під час їхнього здійснення мають місце такі регламентовані відмінності.

Головні розпорядники, яким законом про Державний бюджет України встановлено бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів, за 15 днів до початку бюджетного періоду подають до Казначейства мережу в частині міжбюджетних трансфертів, до якої входить тільки головний розпорядник. Казначейство отримує від Мінфіну помісячний розподіл міжбюджетних трансфертів, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, за кодами бюджетів (рис. 8.14) та відображає в обліку. Управління Казначейства доводять витяги з отриманого розпису до відома відповідних місцевих фінансових органів та протягом п'яти робочих днів до ГРБК.

РОЗПИС

асигнувань державного бюджету (міжбюджетні трансферти) на 20__ рік

Код органу Казначейства | Орган Казначейства _____

(грн)

КПКВК	КЕКВ	Найменування бюджету	Сума		
			Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
КД					
код МБ					
Разом					
Усього					

Керівник структурного підрозділу Державної казначейської служби України _____ *(підпис)* _____ *(ініціали, прізвище)*

ПОМІСЯЧНИЙ РОЗПИС

асигнувань загального (спеціального) фонду державного бюджету (міжбюджетні трансферти) на 20__ рік

Код органу Казначейства | Орган Казначейства _____

КПКВК	КЕКВ	Найменування бюджету	Сума												
			січень	лютий	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	листопад	грудень	**усього**
КД															
код МБ															
Разом															
Усього															

Керівник структурного підрозділу Державної казначейської служби України _____ *(підпис)* _____ *(ініціали, прізвище)*

Рис. 8.14. Макет розпису асигнувань з державного бюджету (міжбюджетні трансферти)

Розпорядники бюджетних коштів місцевих бюджетів через фінансові органи надають інформацію щодо взятих бюджетних зобов'язань у розрізі міських та районних бюджетів до Головних управлінь Казначейства, які так само надають узагальнену інформацію до Казначейства. Казначейство інформує головних розпорядників та Мінфін щодо бюджетних зобов'язань в частині міжбюджетних трансфертів.

Відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету за міжбюджетними трансфертами здійснюється Казначейством України із дотриманням встановленого регламенту:

- за захищеними видатками відкриття асигнувань проводиться у перший робочий день місяця;
- суми відкритих асигнувань зараховуються на рахунки, передбачені для їхнього обліку, на підставі розпорядчого документа головного розпорядника;
- за результатами операцій надається зведена виписка з рахунків відкритих асигнувань у розрізі місцевих бюджетів та інформація щодо бюджетних зобов'язань;
- за інформацією зведеної виписки з рахунків відкритих асигнувань головні розпорядники готують реєстри на перерахування міжбюджетних трансфертів окремо у розрізі місцевих бюджетів за кожною бюджетною програмою за формою (рис. 8.15) та протягом трьох робочих днів надають їх Казначейству;
- на підставі реєстрів перераховуються суми міжбюджетних трансфертів на відповідні рахунки.

Проведення коригувальних операцій із відкликання коштів з відповідних рахунків для обліку надходжень місцевих бюджетів здійснюється Головним управлінням Казначейства України на підставі платіжної інструкції (доручення), наданого місцевим фінансовим органом, або на підставі коригувальних реєстрів.

Під час виконання державного та місцевих бюджетів між бюджетами у визначеному законодавством порядку можуть виникати взаємні розрахунки в частині міжбюджетних відносин. Такі питання врегульовуються шляхом видання наказів Казначейства, підготовлених на підставі актів Уряду України, наказів Мінфіну, розрахунків за міжбюджетними трансфертами тощо. ***Взаємні розрахунки*** – це розрахунки, які виникають між бюджетами в процесі їхнього планування та виконання. Взаємні розрахунки виникають у разі зміни адміністративно-територіального розподілу, чинного законодавства, підпорядкованості бюджетних установ та організацій тощо та мають бути завершені до кінця бюджетного періоду.

РЕЄСТР
на перерахування міжбюджетних трансфертів

_____
(область / м. Київ)

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____ _____ (найменування головного розпорядника бюджетних коштів)

Код та найменування програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету (КПКВК) _____

Код класифікації доходів (ККД) _____

(грн)

№ з/п	Код бюджету	Найменування бюджету	КЕКВ	№ рахунку	Сума		Примітка*
					загальний фонд	спеціальний фонд	
1	2	3	4	5	6	7	8
Разом Усього							

Керівник установи _____*(підпис)* _____*(ініціали, прізвище)*

Головний бухгалтер _____*(підпис)* _____*(ініціали, прізвище)*

М.П.

_____* Наводиться інформація щодо нормативно-правових актів, на підставі яких здійснюється перерахування відповідного міжбюджетного трансферту, напрямів його використання тощо.

Рис. 8.15. Макет реєстру на перерахування міжбюджетних трансфертів

Особливості здійснення витрат з погашення та обслуговування боргових і гарантійних зобов'язань держави, видатків на виплати за державними деривативами. Казначейство щомісяця (із щотижневим уточненням) отримує від Мінфіну графіки витрат за державним боргом та виконання державою гарантійних зобов'язань, на підставі яких складаються загальні графіки проведення платежів за державним боргом, виконання державою гарантійних зобов'язань та виплатами за державними деривативами. Відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету здійснюється на підставі реєстрів на відкриття асигнувань (рис. 8.16) та розпоряджень Мінфіну.

Для забезпечення вчасності розрахунків встановлено такі терміни відкриття асигнувань для платежів:

- з обслуговування державного внутрішнього боргу та державного зовнішнього боргу, виплат за державними деривативами в національній та іноземних валютах – у день проведення платежу;
- обслуговування державного боргу, які проводяться в національній валюті через реєстраційні рахунки, відкриті на ім'я Мінфіну в Казначействі України, – за один робочий день до дати платежу, зазначеної у розпорядженні Мінфіну;

- з виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, здійснюється у разі настання гарантійних випадків – у день проведення платежу.

ЗАТВЕРДЖУЮ
_____ (посада)
_____ (підпис, ініціали, прізвище)

РЕЄСТР
на відкриття асигнувань (виділення коштів) із загального фонду державного бюджету по _____ державному боргу/виконанню державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, виплат за державними деривативами на період з _____ по _____
на суму _____ тис грн

№ з/п	Направлення коштів	Валюта платежу	Сума		Примітка
			в іноземній валюті	еквівалент в тис грн*	
1	2	3	4	5	6
	Всього:				

Довідково: гривневий еквівалент за курсом Національного банку України станом на _____
_____.

*Гривневий еквівалент у разі купівлі, обміну (конвертації) валюти зазначається з урахуванням сум операційних витрат банку.

Керівник структурного підрозділу
Державної казначейської служби України _____*(підпис)* _____*(ініціали, прізвище)*

Рис. 8.16. Макет реєстру на відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету за державним зовнішнім та внутрішнім боргом, гарантованим боргом, державними деривативами

Підставою для проведення витрат з погашення та обслуговування державного боргу, гарантованого державою боргу, за державними деривативами є розпорядження Міністерства фінансів (строк дії розпорядження – 30 календарних днів з дати його затвердження). Відшкодування банкам комісійних витрат в іноземній валюті за виконання платежів за державним боргом у розмірі, стягнутих банками-кореспондентами, здійснюється Казначейством з дозволу Мінфіну на підставі рахунків банків. Невід'ємним складником розпоряджень є завірені в установленому порядку копії кредитних договорів, укладених між Кабінетом Міністрів України (в особі Мінфіну) та іноземними кредиторами, банками-агентами; платіжних інструкцій іноземних кредиторів; рахунків-фактур; договорів щодо придбання товарів, виконання робіт, надання послуг; актів виконаних робіт та інших документів, які є підставою для здійснення платежів згідно з чинним законодавством.

До платежів за державним боргом належать платежі з:

- погашення державного боргу;
- обслуговування державного боргу:
- плати за користування кредитом (позикою) (виплати відсотків (доходу) за державними борговими зобов'язаннями);
- сплати комісій, штрафів за державними борговими зобов'язаннями;
- оплати послуг, що надаються у сфері управління державним боргом (агентські, консультаційні, рейтингові, юридичні, інформаційні, дорадчі, перекладацькі, управлінські, з розміщення цінних паперів на ринку, з відкриття і обслуговування рахунків у цінних паперах, з впровадження, супроводження та розвитку інформаційно-аналітичних систем управління державним (місцевим) боргом та інші).

Порядок здійснення Казначейством України платежів з погашення та обслуговування державного боргу:

- Погашення державного боргу, плата за користування кредитом (позикою) (виплата відсотків/доходу за борговими зобов'язаннями) та сплата комісій, штрафів здійснюються безпосередньо на рахунки кредиторів, НБУ або банків-агентів відповідно до договорів, укладених Мінфіном з кредиторами та банками-агентами як в національній, так і в іноземній валютах. Операції в іноземній валюті здійснюються з валютних рахунків.
- Інші платежі з обслуговування державного боргу реалізуються в національній валюті через реєстраційні рахунки, відкриті на ім'я Мінфіну в Казначействі України; в іноземній валюті – з валютних рахунків Казначейства на рахунки виконавців послуг.
- У разі недостатності необхідної суми коштів на валютних рахунках для здійснення витрат з погашення та обслуговування боргових зобов'язань держави Казначейство за погодженням з Мінфіном виконує закупівлю валюти та/або конвертацію валютних коштів з віднесенням сум комісійної винагороди банку за операціями купівлі та/або конвертації іноземної валюти на видатки з обслуговування державного боргу.

До платежів з виплат за державними деривативами належать виплати, що визначені умовами випуску і

Державний дериватив – цінний папір, що розміщується державою на міжнародних фондових ринках, і є підтвердженням зобов'язань України відповідно до умов його розміщення здійснити виплати власнику цього цінного паперу в разі досягнення певних показників валового внутрішнього продукту України, а також виконати інші виплати.

Ст.15-1 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок»

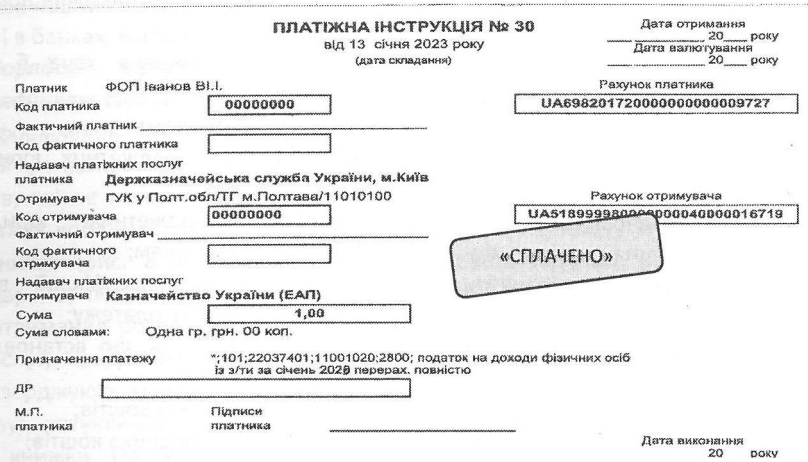
розміщення (зокрема додаткових випусків і розміщень) державних деривативів, а також платежі, пов'язані із здійсненням правочинів із державними деривативами, включно із сплатою комісійних зборів, комісійної винагороди банку під час купівлі, обміну (конвертації) валютних коштів та комісійних витрат банків-кореспондентів, штрафів, збору на обов'язкове державне пенсійне страхування під час здійснення операцій з купівлі іноземної валюти.

Платежі з погашення та обслуговування державного боргу, з виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, з виплат за державними деривативами здійснюються Казначейством з урахуванням положень, визначених БКУ, законом про Державний бюджет України та іншими нормативно-правовими актами.

Здійснення операцій за рахунок власних надходжень бюджетних установ. Власні надходження розпорядників бюджетних коштів зараховуються на відповідні рахунки Казначейства. Операції за рахунок власних надходжень розпорядників бюджетних коштів здійснюються із спеціальних реєстраційних рахунків. На спеціальні реєстраційні рахунки приймаються власні надходження з рахунків, призначених для зарахування до спеціального фонду державного бюджету власних надходжень бюджетних установ, а також кошти, які відносяться на відновлення касових видатків, проведених у поточному бюджетному періоді. Суми коштів власних надходжень, що надходять готівкою в каси бюджетних установ, зараховуються на рахунки, призначені для зарахування до спеціального фонду власних надходжень. Кошти, сплачені в касу як відновлення касових видатків, приймаються на спеціальні реєстраційні рахунки. Здійснення видатків проводиться відповідно до кошторису за конкретними кодами економічної класифікації видатків та кредитування бюджету шляхом оплати рахунків за надані послуги, виконані роботи, отримані товари тощо. Обсяги власних надходжень, які перевищують відповідні витрати, за умови забезпечення ресурсами заходів з виконання основних функцій бюджетних установ розпорядники бюджетних коштів перераховують вищим та підвідомчим установам і організаціям у разі наявності таких повноважень та несуть відповідальність за прийняте рішення.

Здійснення видатків розпорядниками бюджетних коштів та одержувачами бюджетних коштів. Органи Казначейства здійснюють розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів шляхом проведення платежів з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків, рахунків одержувачів, відкритих в органах Казначейства, відповідно до кошторисів та інших планових документів. З метою забезпечення контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів органи Казначейства в частині виконання бюджету за видатками проводять такі дії:

- ***попередній контроль*** – на етапі реєстрації бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;
- ***поточний контроль*** – у процесі оплати рахунків розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;
- ***контроль відповідності*** – під час перевірки бюджетних асигнувань для взяття бюджетних зобов'язань на відповідність взятих бюджетних зобов'язань певним бюджетним асигнуванням за їхніми економічними характеристиками паспорту бюджетної програми.



ПЛАТІЖНА ІНСТРУКЦІЯ № 30
від 13 січня 2023 року
(дата складання)

Дата отримання _____ 20___ року
Дата валютування _____ 20___ року

Платник ФОП Іванов В.І.
Код платника 00000000
Рахунок платника UA698201720000000000009727
Фактичний платник _____
Код фактичного платника
Надавач платіжних послуг платника Держказначейська служба України, м.Київ
Отримувач ГУК у Полт.обл/ТГ м.Полтава/11010100
Код отримувача 00000000
Рахунок отримувача UA518999980000000040000016719
Фактичний отримувач _____
Код фактичного отримувача
«СПЛАЧЕНО»
Надавач платіжних послуг отримувача Казначейство України (ЕАП)
Сума 1,00
Сума словами: Одна гр. грн. 00 коп.

Призначення платежу *;101;22037401;11001020;2800; податок на доходи фізичних осіб із з/пл за січень 2023 перерах. повністю
ДР
М.П. платника
Підписи платника

Дата виконання 20 року

Рис. 8.17. Макет форми платіжної інструкції (доручення)

Подані Органи Казначейства здійснюють платежі на підставі платіжних інструкцій (доручень) у разі наявності в обліку відповідного бюджетного зобов'язання та бюджетного фінансового зобов'язання у межах залишків на рахунках для обліку відкритих асигнувань. Кількість примірників платіжних доручень обумовлено потребою всіх учасників безготівкових розрахунків. Форма, обов'язкові реквізити, строк дії платіжних інструкцій (доручень) та вимоги до заповнення розрахункових документів визначено Інструкцією про безготівкові розрахунки в національній валюті, затвердженою НБУ[18].

[18] Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в національній валюті користувачів платіжних послуг : Постанова Правління Національного банку України від 29.07.2022 № 163.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0163500-22#Text
Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті : Постанова Правління НБУ від 21.01.2004 року № 22 втратила чинність.

Візуальною ознакою проведення платежу на платіжних інструкціях є відбиток штампа казначея «Сплачено».

Подані розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів платіжні доручення перевіряються органами Казначейства щодо наявності всіх необхідних реквізитів, відповідності підписів відповідальних посадових осіб і відбитка печатки установи зразкам. Платіжне доручення, не прийняте до виконання, не пізніше наступного робочого дня повертається без виконання розпорядникам, одержувачам коштів.

Встановлено чітко визначені умови, за наявності яких платіжне доручення не приймається до виконання:

- неправильного заповнення реквізитів (не заповнення хоча б одного з реквізитів, недотримання вимог до оформлення);
- відсутності затвердженого паспорту бюджетної програми;
- відсутності в обліку Казначейства відповідних бюджетних юридичних зобов'язань та бюджетних фінансових зобов'язань;
- невідповідності платежу зареєстрованим бюджетним юридичним зобов'язанням та бюджетним фінансовим зобов'язанням;
- невідповідності зазначеного коду економічної класифікації видатків та кредитування бюджету економічній характеристиці платежу;
- обмеження здійснення видатків та надання кредитів, що встановлюється нормативно-правовими актами;
- накладення арешту на кошти на рахунку розпорядника коштів;
- зупинення операцій з бюджетними коштами розпорядника коштів;
- відміни процедури закупівлі/спрощеної закупівлі; набрання законної сили рішенням суду щодо визнання результатів процедури закупівлі недійсною та/або договору про закупівлю нікчемним; оскарження процедури закупівлі; наявності відповідного рішення органу оскарження відповідно до ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі»;
- відсутності або недостатності невикористаних відкритих асигнувань (крім власних надходжень бюджетних установ) розпорядників бюджетних коштів (одержувачів бюджетних коштів) та відсутності/недостатності коштів на відповідних рахунках розпорядників коштів;
- перевищення показників, затверджених у кошторисах, планах асигнувань загального фонду Державного бюджету, планах надання кредитів, планах спеціального фонду, планах використання бюджетних коштів розпорядників (одержувачів бюджетних коштів);
- неподання документів, що підтверджують отримання товарів (робіт, послуг) за договорами, за умовами яких було здійснено авансування.

Під час подання документів на отримання заробітної плати розпорядники бюджетних коштів подають платіжні доручення на перерахування (сплату), зокрема на єдиний рахунок, утримань із заробітної плати працівників та нарахувань на фонд оплати праці або документи, що підтверджують їхню фактичну сплату. У реквізиті платіжного доручення «Призначення платежу» в разі перерахування (сплати) утримань із заробітної плати працівників та нарахувань на фонд оплати праці зазначається період, за який здійснюється виплата. Під час застосування системи безготівкової виплати заробітної плати бюджетні кошти перераховуються (за згодою працівників) на поточні рахунки, відкриті в банках, відповідно до платіжних доручень.

Порядок оформлення документів для виплати готівки розпорядникам бюджетних коштів або одержувачам бюджетних коштів. Для оформлення документів на отримання заробітної плати, стипендії, допомоги, видатків на службові відрядження та інших коштів, що належать до видатків, які не можуть бути здійснені в безготівковій формі, розпорядники бюджетних коштів подають до Казначейства заявку на видачу готівки у двох примірниках (рис. 8.18). Видача готівкових коштів під звіт на виробничі (господарські) потреби дозволяється на строк не більше двох робочих днів. Після отримання розпорядником бюджетних коштів, матеріальних цінностей або послуг, придбаних за готівку, до Казначейства подаються документи, які підтверджують здійснені видатки (акти придбання матеріальних цінностей чи послуг, рахунки-фактури тощо). Для отримання готівки видаються грошові чекові книжки (за умови проведення оплати вартості чекової книжки відповідному банку шляхом оформлення акту приймання-передачі). Для проведення операцій із застосуванням банківських платіжних карток розпорядникам бюджетних коштів відкриваються карткові рахунки в установах банків на умовах договору із зазначенням довірених осіб розпорядника, які можуть використовувати банківську платіжну картку як для отримання готівки, так і для здійснення безготівкових розрахунків, пов'язаних із господарською діяльністю розпорядника бюджетних коштів, зокрема на представницькі потреби та витрати на відрядження.

Проведення видатків розпорядників бюджетних коштів в іноземній валюті. Для здійснення операцій в іноземній валюті розпорядники бюджетних коштів відкривають рахунки в установах банків за відповідними балансовими рахунками згідно з вимогами нормативних актів НБУ. За потреби здійснення розрахунків за зобов'язаннями, пов'язаними з міжнародною діяльністю (зокрема сплата внесків до міжнародних організацій), розпорядники

бюджетних коштів узгоджують з Казначейством питання можливості перерахування наявних на рахунках Казначейства коштів в іноземній валюті чи необхідності здійснення її закупівлі. Розпорядник бюджетних коштів готує заявку-доручення на здійснення видатків в іноземній валюті, підтвердні документи, реєстри бюджетних юридичних та фінансових зобов'язань, платіжне доручення на перерахування з реєстраційного рахунка гривневого еквіваленту іноземної валюти на відповідний рахунок бюджету.

Номер чека		
Дата отримання готівки		
	Найменування банку, номер рахунка групи 257	

_____(найменування органу Казначейства)

ЗАЯВКА НА ВИДАЧУ ГОТІВКИ №___

«__» _____ 20__ року

_____(найменування розпорядника бюджетних коштів)

_____(номер реєстраційного / спеціального реєстраційного рахунка, КПКВК)

просить погодити видачу готівки_____

(мета, суми в розрізі кодів економічної класифікації видатків бюджету)

та видати чек на суму _____(словами)

на ім'я _____ (прізвище, ім'я, по батькові, зразок підпису, посада)

дані паспорта (посвідчення – для військових)

серія _____, № _____ від _____, виданий _____

(грн)

Порядковий номер	Найменування видатків	КЕКВ	Сума готівки до виплати
УСЬОГО:			

Керівник установи _____ _____

(підпис) *(ініціали, прізвище)*

Головний бухгалтер _____ _____

(підпис) *(ініціали, прізвище)*

М. П. *_____

*Для одержувачів бюджетних коштів, які є суб'єктами господарювання, організаціями, використання печатки відповідно до законодавства не є обов'язковим.

Рис. 8.18. Макет заявки на видачу готівки розпоряднику коштів

Проведення розрахунків за окремими рішеннями. Окремі грошові взаємні розрахунки (казначейські клірингові розрахунки) з погашення заборгованості розпорядників бюджетних коштів, одержувачів бюджетних коштів та суб'єктів господарювання за отримані товари, продукцію, надані послуги, виконані роботи тощо проводяться відповідно до вимог законодавства. ***Казначейські клірингові розрахунки*** – це операції за взаємними розрахунками відповідно до договорів або інших документів, укладених учасниками розрахунків, які визначають послідовне виконання вимог і зобов'язань між ними, передбачених відповідними нормативно-правовими

актами. Обов'язковою умовою проведення таких розрахунків є наявність рахунків та згода учасників, спосіб проведення – шляхом залучення тимчасово вільних коштів ЄКР або за рахунок кредитів банку. Поповнення ЄКР здійснюється на підставі розпорядження відповідно до платіжних документів учасників розрахунків та виписки з рахунку, підтвердних документів, перелік яких установлюється відповідним нормативно-правовим актом.

Здійснення операцій з надання кредитів за рахунок коштів Державного бюджету. Головний розпорядник, якому законом про Державний бюджет України передбачено бюджетні призначення для надання кредитів, визначає кредитора, який їх використовує у порядку, встановленому Урядом України. Позичальники не вносяться до мережі ГРБК й отримують кредитні ресурси на підставі укладених кредитних договорів, підтвердних документів. Кредитор спрямовує бюджетні кошти за бюджетними програмами з кредитування виключно на визначені в установленому порядку мету, завдання та напрями цих бюджетних програм, а позичальник забезпечує використання таких коштів за їхнім призначенням. Операції з надання кредитів здійснюються шляхом проведення платежів з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків кредиторів, відповідно до кошторисів, інших планових документів згідно з умовами кредитних договорів. Відповідно до покладених завдань Казначейство України контролює цільове спрямування бюджетних коштів на стадії проведення платежу на підставі підтвердних документів кредиторів.

***Особливості здійснення окремих видатків бюджету*:**

- видатки на заробітну плату працівників (грошове утримання військовослужбовців), включно з видатками на премії, інші заохочення здійснюються лише в межах фонду заробітної плати, затвердженого для бюджетних установ у кошторисах;
- витрати на безоплатне або пільгове матеріальне, побутове, медичне, санаторно-лікувальне забезпечення окремих категорій працівників бюджетних установ, військовослужбовців проводиться за рахунок бюджетних асигнувань на функціонування цих бюджетних установ;
- розрахунки за комунальні послуги (теплопостачання, енергопостачання, водопостачання, газопостачання), послуги зв'язку, що споживаються бюджетними установами, здійснюються в повному обсязі в межах, встановлених головним розпорядником обґрунтованих лімітів споживання та на підставі відповідних договорів.

За наявності простроченої кредиторської заборгованості із заробітної плати, стипендій, за спожиті комунальні послуги (тобто за захищеними

статтями витрат) розпорядники коштів не мають права брати зобов'язання та здійснювати платежі за іншими заходами до погашення такої заборгованості.

Якщо фактичний обсяг власних надходжень за спеціальним фондом бюджетної установи відрізняється від запланованого, то розпорядник бюджетних коштів діє так:

- *під час перевиконання запланованого рівня* понадпланові обсяги спрямовуються насамперед на погашення заборгованості із заробітної плати, у разі її наявності, та інших захищених статей; у разі відсутності заборгованості, – 50 % понадпланових обсягів спрямовується на заходи, що здійснюються за рахунок відповідних надходжень, 50 % – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету;
- *у разі незабезпечення встановлених планових обсягів* – вносить зміни до кошторису за спеціальним фондом щодо зменшення власних надходжень та видатків з урахування очікуваного виконання до кінця бюджетного періоду та упорядковує взяті зобов'язання з урахуванням змін.

Основні вимоги щодо виконання кошторису. Для здійснення контролю *за відповідністю бюджетних асигнувань, визначених* у *планових документах розпорядників* (кошторисах, планах асигнувань загального фонду бюджету, планах надання кредитів із загального фонду бюджету, планах спеціального фонду кошторису, планах використання бюджетних коштів загальних та помісячних), *тим показникам, що затверджені розписами відповідних бюджетів*, органи Казначейства обліковують розподіли показників зведених кошторисів, зведених планів асигнувань та інших планових документів у розрізі розпорядників коштів. Розпорядники мають право провадити діяльність виключно в межах затверджених бюджетних асигнувань, за наявності витягу, доведеного Казначейством, що підтверджує відповідність документів даним бухгалтерського обліку виконання бюджету. У разі невідповідності планових документів витягу, розпорядники мають в обов'язковому порядку перезатвердити зазначені документи згідно з витягом з розпису.

Важливим є своєчасне та в повному обсязі виконання розпорядниками зобов'язань щодо оплати комунальних послуг (з огляду на захищеність цих видатків). Розпорядники повинні затвердити у кошторисах обсяг коштів для проведення розрахунків за електричну і теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ, які споживаються бюджетними установами, у повному обсязі в розрахунку на рік з урахуванням коштів загального і спеціального фондів та сформувати детальні розрахунки за КЕКВК 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв», зважаючи на затверджені ліміти споживання.

На початку бюджетного періоду іноді виникають ситуації, які обумовлюють застосування тимчасових документів. До затвердження в установленому порядку кошторисів, планів підставою для здійснення видатків бюджету є *проекти зазначених документів*. Якщо бюджетний розпис на наступний рік не затверджено в установлений законодавством термін, в обов'язковому порядку складається *тимчасовий розпис* бюджету на відповідний період. Бюджетні установи укладають на цей період *тимчасові індивідуальні кошториси та інші документи*. Зведені тимчасові кошториси не складаються. Здійснення видатків бюджету без затверджених у встановленому порядку кошторисів, відповідних планів припиняється через 30 календарних днів після затвердження розписів відповідних бюджетів. Штатні розписи бюджетних установ ухвалюються в установленому порядку у місячний строк з початку року.

У разі наявності фінансування розпорядника коштів і за спеціальним фондом бюджету, діють такі особливості. Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання за спеціальним фондом бюджету виключно в межах відповідних фактичних надходжень до спецфонду. Обсяг бюджетних зобов'язань, узятих установою протягом бюджетного періоду, повинен забезпечити зменшення рівня заборгованості за бюджетними зобов'язаннями минулих періодів та недопущення виникнення заборгованості за бюджетними зобов'язаннями у поточному році.

Під час виконання бюджету за видатками виникають потреби у коригуванні планових показників. ***Зміни до планових документів*** (кошторису, плану асигнувань загального фонду бюджету, плану надання кредитів із загального фонду бюджету та плану спеціального фонду, плану використання бюджетних коштів, помісячного плану використання бюджетних коштів) ***вносяться у разі:***

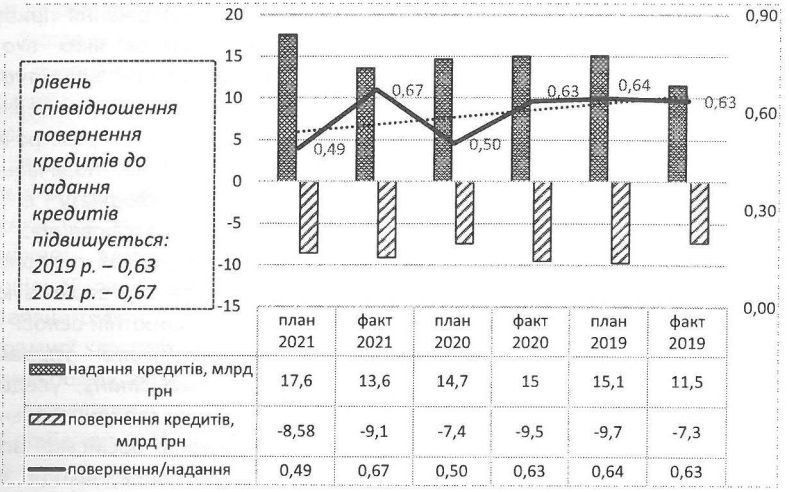
- виникнення потреби у перерозподілі бюджетних асигнувань у розрізі економічної класифікації видатків бюджету в межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним і спеціальним фондами бюджету;
- передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого;
- прийняття рішення про зменшення бюджетних призначень головним розпорядникам на суму коштів, витрачених не за цільовим призначенням;
- прийняття рішення про перерозподіл видатків у межах загального обсягу бюджетних призначень ГРБК за бюджетними програмами, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків;

- ухвалення рішення про перерозподіл видатків бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями;
- прийняття рішення про передачу нерозподілених бюджетних призначень на визначену в законі про Державний бюджет України мету між ГРБК;
- ухвалення рішення щодо скорочення видатків бюджету або надання кредитів за рахунок коштів загального фонду бюджету на рік;
- внесення змін до закону про Державний бюджет України;
- виникнення потреби у збільшенні видатків бюджету та наданні кредитів за рахунок коштів спеціального фонду бюджету внаслідок перевищення надходжень до цього фонду з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок року, не використаних у попередньому бюджетному періоді, порівняно з надходженнями, врахованими у бюджеті.

У разі внесення змін до відповідних планових документів, складаються спеціальні довідки, які затверджуються і виконуються у тому ж порядку, що і базові кошториси, плани асигнувань. Зведення показників спеціального фонду кошторису укладаються за формами, які затверджуються Мінфіном України. Зміни до кошторису, відповідних планів закладів вищої освіти III-IV рівня акредитації та закладів охорони здоров'я, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, затверджуються керівниками таких закладів.

Видатки бюджету та надання кредитів з бюджету спеціального фонду бюджету проводяться виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень до фонду на підставі кошторисів з урахуванням внесених до них змін. Установи мають право використовувати залишки бюджетних коштів, що утворилися на початок року на рахунках спеціального фонду, для здійснення видатків бюджету, передбачених у кошторисах на поточний рік. Розпорядниками вносяться зміни до спеціального фонду кошторису у частині збільшення надходжень та видатків, якщо обсяги власних надходжень спеціального фонду кошторису фактично перевищили обсяги, враховані під час затвердження відповідного бюджету, зважаючи на залишки на початок року. Зміни вносяться на підставі розрахунків з відповідним обґрунтуванням. Якщо фактичний обсяг власних надходжень з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок року бюджетних установ менший ніж плановані показники, враховані у спеціальному фонді кошторису, розпорядники зобов'язані за три тижні до кінця бюджетного періоду внести відповідні зміни до спецфонду кошторису. Органи Казначейства ведуть облік таких змін, провадять видатки спеціального фонду за власними надходженнями на підставі кошторисів, зважаючи на зміни без коригування бюджетного розпису, та відображають у звітності про виконання бюджетів планові показники за спеціальним фондом з урахуванням внесених змін до кошторисів.

Повернення кредитів до бюджету є однією зі стадій виконання бюджету за видатками та кредитуванням. У разі надання кредитів з бюджету у позичальників виникає заборгованість перед бюджетом, з якого були надані кошти на умовах повернення. Суб'єктами, які здійснюють державне кредитування та забезпечують повернення сум кредитів, є Мінфін України (його територіальні управління), а також розпорядники, одержувачі коштів. Заборгованість у позичальників виникає перед бюджетом, оскільки кошти надаються їм розпорядниками за договорами бюджетного кредитування із загального чи спеціального фонду бюджету згідно з бюджетними призначеннями та відповідно до затверджених бюджетних програм. *У довоєнний період* рівень співвідношення повернення кредитів до надання кредитів поступово підвищувався та сягнув майже 70 % (рис. 8.19).



	план 2021	факт 2021	план 2020	факт 2020	план 2019	факт 2019
надання кредитів, млрд грн	17,6	13,6	14,7	15	15,1	11,5
повернення кредитів, млрд грн	-8,58	-9,1	-7,4	-9,5	-9,7	-7,3
повернення/надання	0,49	0,67	0,50	0,63	0,64	0,63

Рис. 8.19. Динаміка надання та повернення кредитів із державного бюджету

Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення в будь-якій формі або надавати юридичним чи фізичним особам кредити з бюджету (якщо не встановлено бюджетні призначення на надання кредитів з бюджету). У відносинах кредитування вони реалізують повноваження, які дає їм держава, щодо надання кредитів за рахунок їхніх коштів. Кредити з бюджету надаються

розпорядниками як суб'єктами, що реалізують волю держави і виступають від її імені як її законні представники. З моменту надання кредитів з бюджету на суму отриманих з бюджету коштів права кредитора та право вимагати від позичальників повернення таких кредитів до бюджету у повному обсязі переходять до держави. Розпорядники коштів у цьому разі діють в межах наданої їм бюджетної компетенції. Тобто, основним суб'єктом, якому належить право вимагати від позичальника повернення коштів до відповідного бюджету, є відповідне публічне утворення (у такому випадку держава), а від його імені право вимоги повернення коштів до бюджету здійснює орган держави, що уповноважений саме на ці дії.

Позовна давність на вимоги щодо погашення заборгованості, яка виникла з відносин кредитування з бюджету, не поширюється. Відносини кредитування з бюджету мають публічно-правову природу та загальносуспільний характер. Метою кредитування за рахунок коштів бюджету є не одержання прибутку, а підтримання на пільгових умовах тих галузей, розвиток яких входить до пріоритетів держави. Нерозповсюдження на відносини кредитування з бюджету строків позовної давності, має метою як додатковий захист держави, як власника коштів, надання йому права відстрочення, розстрочення зобов'язання з повернення коштів до бюджету, так і захист позичальника від дострокового позивання до нього. Кредитування бюджету є його складником та одним із інструментів бюджетного регулювання. Крім стандартних операцій з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності, строковості, до кредитування бюджету також зараховуються бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі.

Особливої уваги потребує питання ***організації та управління виконанням державного бюджету в умовах воєнного стану***, уведеного Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні». Так, з огляду на активну фазу військової російської агресії, починаючи з 24.02.2022 р. Урядом України здійснювались заходи щодо спрощення окремих процедур організаційного характеру[19]. Насамперед зміни стосувались процедур погодження, затвердження планових фінансових документів розпорядників бюджетних коштів, зокрема внесення змін до них (Мінфін не погоджує кошториси та інші планові документи ГРБК; документи затверджуються керівником установи вищого рівня). ГРБК забезпечують внесення змін до паспортів бюджетних програм у місячний строк після

[19] Деякі питання затвердження фінансових документів та казначейського обслуговування в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 267.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2022-%D0%BF#Text

внесення змін до розпису державного бюджету в установленому порядку. Змінено послідовність окремих управлінських дій з метою підвищення їхньої оперативності. Зважаючи на нагальну потребу у перерозподілі фінансування Казначейство (за погодженням з Міністром фінансів України) було уповноважено здійснювати перерозподіл, наближення та фінансове забезпечення видатків на національну безпеку й оборону, заходи правового режиму воєнного стану, а також платежі за видатками головних розпорядників коштів державного бюджету в межах затверджених для них Законом України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» бюджетних призначень з подальшим внесенням змін до розпису Державного бюджету України на 2022 рік, порядків використання бюджетних коштів та паспортів бюджетних програм. Міністерство фінансів України після внесення змін до розпису державного бюджету в установленому порядку інформує казначейську службу та ГРБК про внесені зміни до розпису бюджету.

З огляду на необхідність активного та нового за напрямами використання коштів резервного фонду державного бюджету було зупинено діючий порядок та запроваджено новий регламент[20], відповідно до якого в умовах воєнного стану:

- встановлені суб'єкти прийняття відповідних рішень та основні параметри рішень – виділення коштів з резервного фонду бюджету – здійснюється за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, місцевої державної адміністрації, військової адміністрації, виконавчого органу відповідної ради, у якому визначаються: ГРБК, якому виділяються кошти з резервного фонду бюджету; напрям використання коштів; обсяг коштів; код програмної класифікації видатків та інші умови (щодо виділення, використання, ведення обліку, звітності) у разі необхідності;
- узаконено такий порядок взаємодії учасників бюджетного процесу: ГРБК повідомляє Міністерству фінансів України коди економічної класифікації видатків та кредитування державного бюджету і відповідні обсяги коштів згідно із зазначеним рішенням; Мінфін (фінорган бюджету) закріплює за бюджетною програмою з резервного фонду коди програмної та функціональної класифікації видатків і кредитування бюджету відповідно до напряму використання коштів; місцевий фінансовий орган вносить зміни до розпису відповідного місцевого бюджету; казначейська служба здійснює фінансове забезпечення видатків та платежі з резервного фонду державного бюджету України за погодженням

[20] Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 175 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-%D0%BF#Text

з Міністром фінансів України з подальшим внесенням змін до розпису державного бюджету України на відповідний рік; ГРБК щомісяця подає звіт щодо використання коштів з резервного фонду бюджету за бюджетними програмами.

Зазначені управлінські рішення зорієнтовано на підвищення оперативності та дієвості у забезпеченні фінансування першочергових заходів, спрямованих на Перемогу України.

8.4. Коригування державного бюджету під час його виконання

Протягом бюджетного періоду до закону про Державний бюджет України може бути внесено зміни за поданням суб'єктів права законодавчої ініціативи. Варто наголосити, що поправки до закону про Державний бюджет України, які безпосередньо передбачають внесення змін до інших законодавчих актів України, не допускаються. У такому разі спочатку вносяться зміни до відповідного закону і лише після того розглядаються пропозиції про зміни до закону про Державний бюджет України відповідно до встановленого регламенту.

Право законодавчої ініціативи

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

Уряд має виключне право на внесення проєкту закону про Державний бюджет України.

Проєкт закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України.

Народні депутати мають право на внесення змін та доповнень до проєкту закону про бюджет, прийнятому за основу, та до закону про бюджет під час касового виконання бюджету.

Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради :

1) проєктів законів, постанов;

2) проєктів інших актів Верховної Ради;

3) пропозицій до законопроєктів;

4) поправок до законопроєктів.

Органи управління бюджетом проводять оцінювання показників касового виконання бюджету, їхньої відповідності бюджетним прогнозам з метою оперативного реагування, внесення змін до закону про Державний бюджет, а саме:

- Міністерство фінансів України – здійснює щомісячне оцінювання відповідності прогнозу надходжень показникам, встановленим державним бюджетом;

- Кабінет Міністрів України – проводить щоквартальне оцінювання відповідності прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим під час затвердження державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Порядок внесення змін до закону про Державний бюджет України регулюється главою 9 БКУ та Регламентом Верховної Ради України (ст. 160). ***Зміни до закону про Державний бюджет України можуть вноситися у випадках:***

- відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України від прогнозу, врахованого під час затвердження державного бюджету на відповідний бюджетний період;
- перевиконання за підсумками трьох кварталів надходжень загального фонду державного бюджету України, врахованих у розписі бюджету, більше ніж на 15 %;
- недоотримання за підсумками кварталу надходжень загального фонду державного бюджету, врахованих у розписі, більше ніж на 15 %;
- необхідності збільшення обсягу коштів резервного фонду державного бюджету;
- потреби у передачі коштів між загальним та спеціальним фондами державного бюджету;
- перевищення очікуваного обсягу витрат на обслуговування та погашення державного боргу, витрат, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань держави, та видатків на виплати за державними деривативами над обсягом коштів, визначеним законом про Державний бюджет;
- необхідності оптимізації структури витрат державного бюджету в межах загального обсягу видатків та надання кредитів, затвердженого законом про бюджет, для забезпечення ефективного його виконання;
- зміни обставин у процесі виконання бюджету, що вимагають менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів;
- зарахування до загального чи спеціального фонду встановленого законом нового виду доходу державного бюджету на період до внесення відповідних змін до БКУ;

> Будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби визначаються виключно законом про Державний бюджет. **Держава встановлює розмір і цільове спрямування видатків, умови кредитування бюджету, але разом з тим прагне до збалансованості бюджету України.** ***Ст. 95 Конституції України***

- необхідності зменшення бюджетних асигнувань за порушення бюджетного законодавства.

Узагальнено підстави та можливі умови внесення змін до закону представлено на рис.8.20.

Підстави для внесення змін:

оцінювання відповідності бюджетним прогнозам з метою оперативного реагування, що проводиться органами управління бюджетом:

- ***Міністерство фінансів України*** – здійснює щомісячне оцінювання відповідності прогнозу надходжень показникам, встановленим державним бюджетом
- ***Кабінет Міністрів України*** – проводить щоквартальне оцінювання відповідності прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку, врахованим при затвердженні державного бюджету

Зміни до закону про Державний бюджет України можуть вноситися у випадках:

- *відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників* економічного і соціального розвитку України від прогнозу, врахованого під час затвердження державного бюджету на відповідний бюджетний період
- *перевиконання за підсумками трьох кварталів надходжень* державного бюджету України, врахованих у розписі бюджету, *більше ніж на 15 %*
- *недоотримання за підсумками кварталу надходжень загального* фонду державного бюджету, врахованих у розписі бюджету, *більше ніж на 15 %*
- необхідності *збільшення обсягу коштів резервного фонду* державного бюджету
- *потреби у передачі коштів між загальним та спеціальним фондами* державного бюджету
- перевищення очікуваного *обсягу витрат на обслуговування та погашення державного боргу,* витрат, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань держави, та видатків на виплати за державними деривативами над обсягом коштів, визначеним законом про Державний бюджет
- необхідності *оптимізації структури витрат державного бюджету* в межах загального обсягу видатків та надання кредитів, для забезпечення ефективного його виконання
- зміни *обставин під час виконання бюджету*, що вимагають менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів
- зарахування до загального чи спеціального фонду встановленого законом *нового виду доходу державного бюджету на період до внесення відповідних змін до БКУ;*
- необхідності *зменшення бюджетних асигнувань за порушення* бюджетного законодавства

Рис. 8.20. Внесення змін до закону про Державний бюджет під час його виконання

Зміни до закону про Державний бюджет України подаються *у формі проєкту закону* про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Ініціатор внесення чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має право на доповідь по законопроєкту на пленарному засіданні Верховної Ради України та на засіданні профільного комітету. Проєкт закону про внесення змін до закону про бюджет може розглядатися у Верховній Раді України лише у разі наявності експертного висновку Міністерства фінансів України (крім поданих Кабінетом Міністрів України проєктів законів, розробником яких є Міністерство фінансів України). Проєкт закону, що передбачає зміну граничних обсягів дефіциту державного бюджету, державного і гарантованого державою боргу та державних гарантій, може розглядатися Верховною Радою України лише у разі наявності експертного висновку Мінфіну та позитивного рішення Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

Розгляд проєкту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет здійснюється за регламентною процедурою ВРУ. Факт *перевиконання надходжень* загального фонду державного бюджету визнається на підставі офіційних висновків Рахункової палати та Мінфіну України за підсумками *трьох кварталів* у разі перевищення показників надходжень бюджету більше ніж на 15 %. Такі висновки подаються Верховній Раді України до 15 жовтня поточного року. Уряд країни протягом *двох тижнів* з дня оголошення зазначених офіційних висновків зобов'язаний подати парламенту відповідний проєкт закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України. Якщо за результатами *місячного* звіту про виконання загального фонду державного бюджету України виявиться, що отриманих надходжень державного бюджету недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного обсягу дефіциту, затвердженого законом про бюджет, *Міністр фінансів України* може вносити зміни до розпису бюджету за загальним фондом з метою забезпечення збалансованості надходжень та витрат державного бюджету з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту державного бюджету. Якщо за результатами *квартального звіту* про виконання державного бюджету має місце недоотримання надходжень загального фонду бюджету більше ніж на 15 % суми, передбаченої розписом бюджету, *Мінфін України готує пропозиції* про внесення змін до державного бюджету. *Кабінет Міністрів подає до Верховної Ради* України розроблений на їхній основі *проєкт закону про внесення змін* до закону про бюджет не пізніше *двох тижнів* з дня подання пропозицій Мінфіном України. Верховна Рада приймає рішення щодо проєкту закону стосовно *скорочення видатків державного бюджету (секвестр)*

у двотижневий термін з дня відповідного подання Уряду. До прийняття Верховною Радою України відповідного рішення видатки провадяться з урахуванням встановлених тимчасових обмежень бюджетних асигнувань.

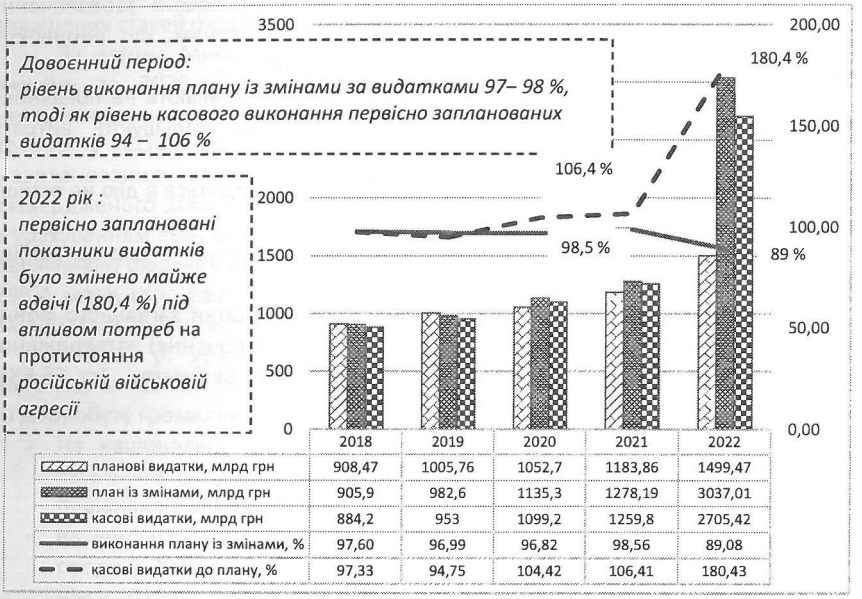
Департамент доходів, департамент державного боргу, департамент фінансів підприємств державного сектору економіки, майнових відносин та підприємництва Міністерства фінансів України розраховують уточнений помісячний прогноз надходжень загального фонду державного бюджету, державних запозичень та надходжень від приватизації державного майна на фінансування загального фонду державного бюджету і подають його до департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за місяцем, у якому відбулося неотримання надходжень, державних запозичень або надходжень від приватизації державного майна на фінансування державного бюджету. Цей департамент Мінфіну за участю відповідних структурних підрозділів на підставі уточненого помісячного прогнозу вказаних надходжень вносить зміни до розпису державного бюджету за загальним фондом.

Державне казначейство у триденний строк повідомляє ГРБК про внесені зміни до розпису державного бюджету за загальним фондом і здійснює видатки та кредитування з урахуванням їхнього скорочення. Якщо за результатами квартального звіту про виконання державного бюджету має місце недоотримання доходів загального фонду бюджету більше, ніж на 15 % від суми, передбаченої розписом бюджету на відповідний період, Міністерство фінансів готує пропозиції про внесення змін до державного бюджету України. Кабінет Міністрів України розглядає такі пропозиції і подає Верховній Раді розроблений на їхній основі проєкт змін до закону про Державний бюджет України не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Міністерством фінансів. Кабінет Міністрів України не має права на прийняття рішень про скорочення видатків (секвестр) без узгодження з парламентом. Секвестр (від лат. *seqvestro – ставлю зовні, віддаляю*) – скорочення витрат при виконанні окремих статей або всього державного бюджету, обумовлюється різними причинами: прорахунками під час складання бюджету, виникненням форс-мажорних обставин тощо.

У процесі виконання загального фонду державного бюджету за видатками виникає потреба коригування планових показників з огляду на зміну поточної ситуації (зміна потреб у фінансуванні видатків безпосередньо у розпорядників коштів та/або зміна стану мобілізації надходжень до бюджету, що є джерелом фінансування касових видатків бюджету тощо). На рис. 8.21 подана візуалізація загальних тенденцій перегляду планових видатків

загального фонду державного бюджету. На характер зміни планових видатків протягом бюджетного року (збільшення або скорочення) впливають як ендогенні, екзогенні чинники, так і глобальносвітові процеси, як-то пандемії, війна.

До прийняття Верховною Радою закону про внесення змін до закону про Державний бюджет щодо скорочення видатків і кредитування державного бюджету видатки проводяться з урахуванням скорочень, встановлених Міністерством фінансів України. До законопроєкту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування з відповідними розрахунками. Якщо такі зміни передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроєкту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.



	2018	2019	2020	2021	2022
планові видатки, млрд грн	908,47	1005,76	1052,7	1183,86	1499,47
план із змінами, млрд грн	905,9	982,6	1135,3	1278,19	3037,01
касові видатки, млрд грн	884,2	953	1099,2	1259,8	2705,42
виконання плану із змінами, %	97,60	96,99	96,82	98,56	89,08
касові видатки до плану, %	97,33	94,75	104,42	106,41	180,43

Рис. 8.21. Коригування планових показників видатків загального фонду державного бюджету

Проєкт закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України розглядається комітетом Верховної Ради України, який займається питаннями бюджету. 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 будуть внесені відповідні зміни до закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Кожен законопроєкт, внесений до парламенту, протягом п'яти днів направляється до Уряду України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Уряд у двотижневий строк з дня отримання законопроєкту подає до парламентського комітету з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Мінфіном, який має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроєкту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини та пропозиції щодо його розгляду.

Закони України або їхні окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються:

- *не пізніше 15 липня року*, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду;
- після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися (у разі скорочення) затверджених бюджетних призначень. *Захищеними видатками бюджету* (ст. 55 БКУ) визначаються видатки загального фонду на:

- оплату праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- обслуговування державного (місцевого) боргу;
- соціальне забезпечення;
- поточні трансферти місцевим бюджетам;
- підготовку кадрів закладами фахової передвищої та вищої освіти;

- забезпечення осіб з інвалідністю технічними, іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування;
- наукову і науково-технічну діяльність;
- роботи, заходи на виконання Чорнобильської програми;
- компенсацію відсотків, що сплачуються банкам за кредитами, отриманими громадянами на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла;
- заходи, пов'язані з обороноздатністю держави, що здійснюються за рахунок коштів резервного фонду Державного бюджету;
- здійснення розвідувальної діяльності;
- оплату послуг з охорони державних, комунальних закладів культури;
- оплату енергосервісу;
- виплати за державними деривативами;
- програму державних гарантій медичного обслуговування населення;
- середньострокові зобов'язання у сфері охорони здоров'я.

Щорічно в законі про Державний бюджет визначаються особливості щодо захищених статей бюджету[21].

За звітом Міністерства фінансів про виконання державного бюджету України за 2020 р.[22], завдяки виваженій та послідовній політиці Уряду, незважаючи на карантинні обмеження, спричинені гострою респіраторною хворобою COVID-19, вдалося досягти виконання бюджетних показників у запланованих законом обсягах. Так, доходи державного бюджету, затвердженого Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», з урахуванням змін було навіть перевиконано понад планові обсяги, а дефіцит державного бюджету утримано в межах граничного показника (табл. 8.2): план – 298,4 млрд грн, факт – 217,1 млрд грн (хоча фактичний дефіцит у 2,3 рази вищий у порівнянні з рівнем, який був визначений законом у першій редакції).

У 2020 р. Уряд України забезпечив фінансування захищених статей видатків, а також низки інших видатків, які сприяють розвитку економіки та добробуту громадян. З-поміж них:

- на національну безпеку й оборону держави у 2020 р. спрямували загальний ресурс у сумі 249,1 млрд грн, що на 31,1 млрд грн більше порівняно з 2019 р.;
- на виплату заробітної плати та нарахувань для працівників бюджетної сфери у 2020 р. становили 240,5 млрд грн, що на 30,5 млрд грн більше, ніж у 2019 р.;

[21] Норми БКУ щодо визначення захищених видатків бюджету тимчасово, з дня набрання чинності Законом № 553-IX від 13.04.2020 до 1 січня 2021 року, ***не застосовуються***.

[22] Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2020 рік. URL: https://ukurier.gov.ua/media/files/2021-2/26_P8-9.pdf

- касові видатки Державного бюджету для перерахування трансфертів до Пенсійного фонду України становили 202,3 млрд гривень;
- для боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками, було створено Фонд у складі держбюджету в обсязі 64,7 млрд грн, кошти якого протягом 2020 р. спрямовувалися на першочергові та пріоритетні напрями з протидії поширенню коронавірусу.

Таблиця 8.2

Передумови виконання державного бюджету у 2020 р., млрд грн

	Закон від 14.11.2019	Зміни до закону	Закон із змінами	План	Факт
Доходи	1095,6	-73,5	1022,1	1067,3	1076,0
Видатки	1182	+130,6	1312,6	1355,6	1288,1
Надання кредитів	15,2	-0,6	14,7	19,6	15,0
Повернення кредитів	-7,4	+0,01	-7,4	-7,4	-9,5
Дефіцит бюджету	94,3	+204,1	298,4	300,5	217,6

Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» № 553-IX[23] Верховна Рада підтримала на позачерговому пленарному засіданні 13.04.2020 р. Зміни до державного бюджету було внесено з метою оптимізації видатків відповідно до зовнішніх і внутрішніх викликів, пов'язаних з епідемією коронавірусу та світовою економічною кризою. Крім Фонду боротьби з коронавірусом, у державному бюджеті додатково передбачено 15,8 млрд грн для доплат до заробітної плати медпрацівникам. Щоб підтримати найбільш вразливі верстви населення під час епідемії коронавірусу, документом визначено 10,6 млрд грн на одноразові

[23] Окремі положення внесеного та прийнятого законопроєкту були в наступному визнанні як такі, що не відповідають нормам Конституції України. ***Рішення Конституційного Суду України*** у справі за конституційним поданням Верховного Суду ***щодо відповідності Конституції України (конституційності)*** окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абз. 9 п. 2 розділу II «Прикінцеві положення «Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 28.08.2020 № 10-р/2020 /Справа № 1-14/2020(230/20) . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#n2

доплати до пенсій; для здійснення непередбачених заходів до резервного фонду направлено додатково 3 млрд грн; зміни до непередбаченого скорочення видатків, спрямованих на забезпечення оборони й безпеки держави, підтримку агропромислового комплексу.

За інформацією Міністерства фінансів України[24] за 2021 р. державний бюджет України отримав на 220,8 млрд грн, або на 20,5 % більше ніж за 2020 р., що було обумовлено серед іншого значним збільшенням бюджетоутворюючих надходжень: ПДВ (із ввезених товарів, із вироблених товарів з урахуванням бюджетного відшкодування) (питома вага 41,4 %), акцизного податку (питома вага 12,5 %), податку на прибуток підприємств (питома вага 11,4 %), рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення (питома вага 5,8 %) тощо. Моніторинг надходжень сформував інформаційне підґрунтя для прийняття управлінських рішень протягом бюджетного року щодо відповідних коригувань бюджетних показників доходів та видатків, зазначених у законі про Державний бюджет відповідного року. З метою забезпечення стійкості бюджету у 2021 р. не вносились коригування у бік збільшення дефіциту бюджету, а за результатами касового виконання державного бюджету мало місце скорочення дефіциту на 48,74 млрд грн. Результати касового виконання державного бюджету у 2021 р. та прогнози соціально-економічного розвитку країни дозволили Уряду сформувати проєкт державного бюджету, що був підтриманий парламентом, та передбачав (номінально у порівняні з фактом 2021 р.) зростання доходів на 2,8 %, збільшення видатків на 0,06 %, скорочення дефіциту на 4,6 %. Особливістю бюджету на 2022 р., як і у попередні два роки, є його розроблення в умовах кризи, викликаної пандемією COVID-19, та продовження в Україні та світі заходів, спрямованих на протидію поширенню пандемії та підтримку економік в умовах кризи. Завдяки стимулюючим заходам державної політики економіка України поступово відновлювалася – зростання ВВП у доларовому еквіваленті у 2021 р. становило 28,6 % до минулого року, що втім є недостатнім для компенсації економічних втрат 2020 р. (зміна ВВП +1,2 %)[25]. З огляду на плани Уряду щодо збереження достатніх монетарних, фіскальних стимулів та ефективності координації грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики, у 2022 р. прогнозувалось посткризове відновлення економіки України та відповідні показники бюджету. Дефіцит державного бюджету 2022 р. планувалось знизити з 4,9 % ВВП (за планом на 2021 р.) до 3,5 % ВВП (відповідає показнику в Бюджетній декларації, однак перевищує встановлену у БКУ межу – 3 %). Такий рівень дефіциту співставний

[24] Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за січень-грудень 2020-2021 років. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget-process-projects-declaration

[25] Значення ВВП у доларах — за даними Світового банку та МВФ.URL: http://www.worldbank.org

прогнозам МВФ і є значно нижчим за прогноз середнього дефіциту країн світу з ринками, що формуються (6,5 % ВВП) та дещо вищим за дефіцит вказаних країн з регіону Європи (2,7 % ВВП). Уряд України планував подальшу фіскальну консолідацію зі скороченням дефіциту бюджету у 2024 р. до 2,7 % ВВП. Позиція Уряду базувалась на прогнозах зростання реального ВВП у 2022 р. на 3,8 % (за оцінками НБУ – на 4,0 %). Консервативніший прогноз Уряду щодо зростання реального та номінального ВВП залишає простір для перегляду його основних показників у напрямку збільшення.

Таблиця 8.3

Зміна показників державного бюджету у 2021–2022 рр., млрд грн

Показники	2021				2022		
	Закон від 15.12.20	Зміни до закону	Закон із змінами	Факт	Закон від 02.12.21	Зміни до закону	Закон від 14.09.22
Доходи	1084,03	+122,69	1206,72	1296,9	1323,92	+229,11	1553,03
Видатки	1320,15	+124,19	1444,34	1490,3	1499,47	+1148,68	2648,15
Надання кредитів	19,1	-1,5	17,6	13,6	23,53	0	23,53
Повернення кредитів	-8,58	0	-8,58	-9,1	10,28	0	10,28
Дефіцит бюджету	246,64	0	246,64	197,9	188,79	919,58	1108,37

За оцінкою Рахункової палати України[26], за прогнозованого економічного зростання передбачені у законопроєкті доходи державного бюджету реально (тобто без урахування цінового чинника) скоротяться, до того ж у проєкт закладено зниження рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет. Водночас скасування окремих податків чи зниження їхніх ставок, що свідчило би про зменшення фіскального навантаження на платників податків, не передбачалось. Враховуючи динаміку надходження доходів попередніх періодів, основні прогнозні макропоказники, мав місце ризик недосягнення запланованого у проєкті зростання окремих доходів. Щодо запланованих

[26] Висновки за результатами експертизи проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», затверджені рішення Рахункової палати від 28.09.2021 № 21-1. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/21-1_2021/Vysn_21-1_2021.pdf

видатків Державного бюджету важливим є співвідношення темпів зміни ВВП, доходів та видатків (наявна позитивна тенденція). Пріоритетами фінансування на 2022 р. визначались охорона здоров'я, освіта, дорожня інфраструктура та оборона. Оцінюючи вплив інфляційного чинника через врахування індексу-дефлятора ВВП (1,076) маємо незначне зменшення планових видатків порівняно з 2021 р., а саме: на 5 % для забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з виплати пільг і житлових субсидій, допомоги, компенсацій, грошового забезпечення деяким категоріям громадян; на 1,2 % для потреб нацбезпеки й оборони держави (з огляду відсутності вчасних пропозицій РНБО до текстових статей і розподілу обсягу видатків на національну безпеку й оборону, Уряд розподілив 262,9 млн грн між дев'ятьма ГРБК без визначених критеріїв і пріоритетів). Зважаючи на складність ситуації з пенсійним забезпеченням проєкт бюджету 2022 р. не позбавлений ризиків потреби перегляду передбачених видатків бюджету для ПФУ.

Оцінюючи сукупність чинників впливу на виконання бюджету 2022 р. фахівці зазначали такі ризики: передчасне згортання стимулюючої фіскальної та монетарної політики може вплинути на звуження економічної бази доходів бюджету та матиме негативні соціальні наслідки, які вимагатимуть додаткових витрат бюджету; подальше підвищення вартості державних запозичень (зокрема, внаслідок жорстких параметрів монетарної політики та зростання вартості запозичень на міжнародних ринках), а також у зв'язку з активізацією виплат за гарантованими державою позиками може вплинути на погіршення фіскальної стійкості державних фінансів; проблеми внутрішнього ринку ОВДП можуть ускладнити виконання запланованих державних запозичень для фінансування Державного бюджету, до того ж активна участь банків у фінансуванні дефіциту може вплинути на зниження активності банківського кредитування реального сектора економіки[27].

Ситуація кардинально змінилася з початком широкомасштабного вторгнення росії 24 лютого 2022 р. Унаслідок війни втрати ВВП України у 2022 р. становитимуть не менше третини за оцінками Національного банку на червень 2022 р.[28] Зазначається, що макроекономічні та фіскальні ризики нині є найвищими за всю історію через вторгнення росії. Упродовж лютого-березня бойові дії тривали на території областей, що формували близько 1/2 ВВП України. Виробництво там тимчасово майже припинилося, а споживання різко впало практично в усіх регіонах. З квітня економіка поволі відновлюється

[27] Данилишин Б. Бюджет 2022 : реалістичність та ризики. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2021/09/29/678271/

[28] Звіт НБУ про фінансову стабільність / червень 2022 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSR_2022-H1.pdf?v=4

від шоку перших тижнів війни. Це відбувається завдяки звільненню територій ЗСУ, поступовому поверненню працівників, налагодженню виробництва та постачання. Станом на середину червня під впливом активних бойових дій чи під окупацією залишаються території областей, які торік генерували близько 20 % ВВП. Припинення війни та деокупація територій очікувано сприятимуть стрімкому відновленню ВВП у наступні періоди. Натомість її затягування – це ключовий ризик. За оцінками НБУ, втрати фізичного капіталу від руйнувань підприємств, житла та інфраструктури на початок травня сягнули 100 млрд дол США – це еквівалент 50 % ВВП 2021 р. Також дуже істотними є втрати людського капіталу через міграцію та загибель громадян. З огляду на високу невизначеність фактично зупинена інвестиційна діяльність. Реальний ВВП у І кварталі 2022 р. зменшився у порівнянні з попереднім кварталом на 19,3 % (з урахуванням сезонного фактору); у порівнянні з І кварталом 2021 р. ВВП зменшився на 15,1 %.

Ці та інші чинники обумовили необхідність коригування бюджетних показників. Так, станом на 14.09.2022 р.[29] видатки бюджету було збільшено на 77 %, більша частина яких запланована за функціональними напрямами, а саме: оборона та національна безпека й соціальний захист. Зміни до бюджету передбачають фінансування таких заходів та програм: національна безпека та оборона; щомісячна адресна допомога вимушено переміщеним особа (ВПО) на покриття витрат для проживання; пенсійне забезпечення та покриття дефіциту ПФУ; збільшення видатків на соціальну допомогу; субсидії на оплату житлово-комунальних послуг; фінансування програми «Доступні кредити 5-7-9 %»; допомога підприємцям; субвенції місцевим бюджетам для відновлення критичної інфраструктури; підтримка аграріїв. Імовірніше, це не останні зміни до держбюджету на 2022 рік. Водночас зазначимо, що згідно з програмою відновлення України, презентованої в швейцарському Лугано[30], Уряд планує залучити в поточному році 60-65 млрд грн грантових партнерських коштів, які будуть спрямовані на фінансування таких пріоритетів, як забезпечення макрофінансової стабільності, оборона та військова безпека, підтримка бізнесу та зайнятості, зміцнення енергетичного сектору та логістики, підтримка внутрішньо переміщених осіб.

Основними джерелами фінансування надходжень бюджету у 2022 р., зважаючи на обставини, обумовлені воєнним станом, є ресурси міжнародної допомоги (понадпланові неподаткові доходи – гранти з-за кордону), емісія НБУ

[29] Закон України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» в редакції закону від 14.09.2022 р. № 2549-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20/ed20220914#Text

[30] Конференція з питань відновлення України (Лугано, Швейцарія). URL: https://www.kmu.gov.ua/events/4-5-lipnya-konferenciya-z-pitan-vidnovlennya-ukrayini-lugano-shvejcariya https://recovery.gov.ua/

(внутрішні запозичення). Податкові надходження створюють незначні фінансові потоки, в основному за рахунок податків на споживання (ПДВ, акцизний податок). Натомість потреба у видатках Державного бюджету зростає. Так, у червні 2022 р. попри неповне виконання розпису видатків загального фонду (83,3 %) потреба виявилася у 2,2 рази більше ніж рік тому; видатки у 2,4 рази перевищували доходи, а дефіцит державного бюджету становив 141,2 млрд грн. Профінансувати завдання вдалося насамперед завдяки НБУ, обсяги емісії якого збільшилися до 105 млрд грн (у попередні місяці це було 50 млрд грн), що суттєво вище за доходи загального фонду. Обсяг зовнішніх запозичень становив 60,5 млрд грн, що відповідає ¼ видатків загального фонду держбюджету.

Конференція з питань відновлення України (Лугано, Швейцарія)

План відновлення України містить 15 програм, з них:

найдорожчими стали пункти про відновлення та модернізацію житла та інфраструктури регіонів – $ 150–250 млрд;

розширення та інтеграція логістики з ЄС коштуватиме $ 120-160 млрд;

третьою за вартістю стала програма енергетичної незалежності та «зеленого» курсу – $ 130 млрд;

на макрофінансову стабільність – $ 60–80 млрд;

на забезпечення конкурентного доступу до капіталу – 75 $ млрд;

на розвиток секторів оборони та економіки – по $50 млрд.

План ділиться на два етапи.

Перший — 2023–2025 рр., у якому планують втілити більшу частину проєктів.

Наступний — 2025–2032 рр.

Усього за цей час мають виконати 850 проєктів. За підсумками, ***Україна має увійти до топ-25 країн світу за індексами людського капіталу та економічної складності.***

Для фінансування проєкту на 2022 р. потрібно $ 60–65 млрд на оборону та безпеку, відбудову зруйнованого житла та інфраструктуру й макроекономічну стабільність, тобто зростання економіки при стабільному рівні цін та мінімальному безробітті. Згідно з представленим планом ***$ 750 млрд планують профінансувати так:***

$ 250–300 млрд — партнерські гранти (на оборону та безпеку, відбудову зруйнованого житла тощо);

$ 200–300 млрд — кредити від партнерів (модернізація інфраструктури, підтримка фінансової системи тощо);

$ 250 млрд — приватні інвестиції (інфраструктурні проєкти тощо).

За неможливості адекватного збільшення бюджетних надходжень, дефіцит бюджету перевищує всі можливі індикативні параметри та становить майже 1,11 трлн грн (за станом на 14.09.2022 р.). За особливих обставин загальні правила щодо кореляції темпів зміни доходів та видатків бюджету із темпами зміни ВВП не застосовуються. Зважаючи на інфляційні ризики, Уряд

має прийняти зважене рішення або щодо підвищення податків, або скорочення соціальних зобов'язань, більш активною стане боротьба за зовнішні джерела фінансування. Щодо джерел фінансування дефіциту та державного боргу детальніше викладено у Розділі 12.

8.5. Оцінювання стійкості державного бюджету

Відомо, що публічні фінанси є складником фінансової системи, через яку держава впливає на соціально-економічний розвиток країни. Для прийняття обґрунтованих управлінських рішень та розроблення стратегічних планів, бюджетів на національному, регіональному та місцевому рівнях необхідна повна, надійна й своєчасна статистична інформація про публічні фінанси. Актуальність цієї інформації особливо зростає в умовах економічної кризи та невизначеності. Сектор публічних фінансів охоплює операції державних інституційних одиниць із фінансовими об'єктами. До складу публічних фінансів України входять такі інституційні одиниці: суб'єкти публічного права (міністерства, відомства, законодавчі органи, державні цільові фонди); державні грошово-кредитні установи (Національний банк України та інші депозитні установи); державні фінансові установи (державні страхові компанії, інвестиційні компанії, біржі, інші фінансові установи); державні корпорації. За міжнародними стандартами у системі державних фінансів передбачено три базові рівні державного управління: центральний уряд, регіональні та місцеві органи управління. Однак не в усіх країнах є всі такі рівні: у деяких може існувати тільки центральний уряд і один нижчий рівень. Сектор державного управління разом із сектором державних корпорацій, утворюють єдиний державний сектор[31].

Концепція стійкості публічних фінансів полягає у формуванні можливості Уряду на обмеженому часовому періоді досягти заданого рівня державного боргу без зміни поточної бюджетної політики.

Кожний елемент об'єкта оцінювання має бути описаний системою показників, після чого встановлюються критичні значення цих показників для економічної системи України та формалізуються зв'язки між елементами цього об'єкту. Варто зазначити, що у світовій практиці немає єдиної методології оцінювання стійкості сектору державного управління. ***Поняття стійкості***

[31] Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України : Наказ Державного комітету статистики України від 03.12.2014 № 378.

публічних фінансів (fiscal sustainability) є одним з найбільш широковживаних термінів під час оцінювання бюджетної політики й тісно пов'язане з іншим терміном – ***платоспроможністю уряду країни*** (credibility), тобто спроможністю платити за своїми боргами. Для покриття дефіциту бюджету й оплати боргових зобов'язань за попередні періоди уряд зазвичай вдається до внутрішніх і зовнішніх запозичень. Однак ці запозичення можливі, якщо економічні агенти впевнені у поверненні позичених коштів. Якщо здатність уряду залучати необхідні грошові ресурси зникає, він змушений оголосити дефолт. Саме тому дослідження проблеми стійкості публічних фінансів пов'язані з необхідністю не допустити неплатоспроможності уряду на заданому часовому інтервалі.

Платоспроможність уряду визначається спроможністю у нескіченному часовому періоді розплатитися зі своїми боргами за рахунок майбутніх первинних профіцитів бюджету.

Сектор загального державного управління (ЗДУ) *об'єднує юридичних осіб, для яких 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. Крім того, цей сектор уключає державні установи, що мають усі характеристики інституційної одиниці, які створюються для виконання конкретних функцій, мають пряме джерело доходів і відносну свободу в прийнятті рішень щодо їхнього використання. До них належать різні державні позабюджетні фонди та фонди соціального забезпечення.*

Сектор загального державного управління *включає органи державного управління центрального і 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, в основному, за рахунок податків і відрахувань, сплачуваних одиницями, які відносяться до інших секторів, а також за рахунок доходів від власності.*

Класифікація інституційних секторів економіки, Державний комітет статистики України.

Економічна сутність поняття стійкості публічних фінансів полягає у необхідності проведення такої бюджетної політики, що у перспективі уможливить повернення до прийнятних бюджетних позицій. Бюджетна політика може вважатися стійкою, якщо сума величин майбутніх бюджетних

балансів дорівнює різниці між сукупним початковим запасом коштів і сукупним початковим боргом, що, по суті, є тимчасовим бюджетним обмеженням (intertemporal budget constraint). Важливим фактор фінансової стійкості держави є наявність прийнятних рівнів бюджетних показників на початковому й кінцевому етапах та регулювання їхньої зміни в проміжку між цими етапами. Припустимо, що уряд у кінцевому підсумку зможе повернути державний борг до початкового рівня, але не виключено, що в певний момент цей борг зросте до такого розміру, за якого економічні агенти оцінять його як надто небезпечний для подальшої купівлі боргових цінних паперів уряду.

Методологічний підхід до аналізу стійкості публічних фінансів передбачає вивчення двох різних аспектів. Перший стосується ситуації з поточним і майбутнім боргом для визначення боргового навантаження через використання показників платоспроможності та ліквідності, інший – поточного та майбутнього фіскального стану уряду та спрямований на визначення його здатності створювати ресурси та заощадження для забезпечення стабільних видатків і надання можливості своєчасно обслуговувати борг (рис. 8.22.). З огляду на те, що аналіз стійкості актуальний для вирішення питань майбутнього управління, основним періодом для такого аналізу є середньостроковий, оскільки потрібно здійснювати прогноз на кілька майбутніх років. Теоретично не є умовою стійкості публічних фінансів повернення рівня державного боргу й запасів коштів саме до початкових значень (а не до значень, наприклад, дещо вищих або дещо нижчих від початкових).

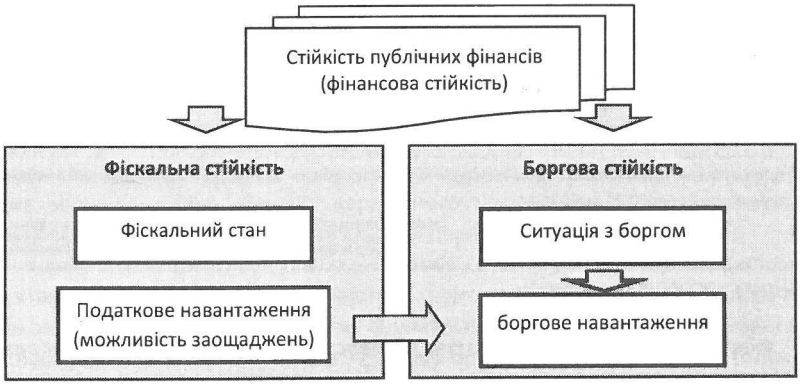


Рис. 8.22. Стійкість публічних фінансів – сектору загального державного управління

Взаємозв'язок між фіскальною та борговою компонентами в контексті досягнення стійкості публічних фінансів (фінансів сектору державного управління) показано на рис. 8.23. Будь-яке покращання фіскального стану (зокрема через створення більшого обсягу поточних ресурсів) дасть змогу збільшити заощадження, а отже сприятиме посиленню здатності до виплати боргу. І навпаки, погіршення фіскального стану призведе до обмежень у наданні послуг або сплаті боргу і за збереження поточного рівня видатків негативно вплине на здатність до додаткових запозичень, що, зі свого боку) спричинить жорсткіші обмеження у майбутньому. Цей взаємозв'язок також має важливе значення в системі оперативного управління, оскільки невиплачений борг є вихідною змінною для визначення фінансових потоків під час аналізу фіскального стану. Потреби у фінансуванні, визначені на підставі прогнозування фінансових потоків, створюють нові дані про борг.

Інтеграція всіх елементів фінансової системи, зокрема сектору державного управління (з бюджетом як системоутворюючим компонентом), у систему оцінювання стійкості фінансової системи формує системний погляд на економічні процеси у країні, підвищує якість моніторингу та аналізу стійкості фінансової системи загалом, сприяє прийняттю більш ефективних та узгоджених за всіма секторами економіки управлінських рішень, а також створює міцне підґрунтя для побудови економетричної моделі фінансової системи України з метою оцінювання її стійкості. У контексті дослідження стійкості фінансової системи сектор державного управління має досліджуватися з погляду його впливу на стан як усієї фінансової системи, так і окремих її елементів.

Зовнішні взаємозв'язки фінансової системи у процесі аналізу її стійкості досліджуються щодо постійності руху іноземної валюти з країни до країни, безпечності рівня боргу держави, динаміки цін на зовнішніх товарних ринках, що суттєво впливають на вітчизняний експорт та імпорт, а також зміну кон'юнктури на міжнародних фінансових ринках. Загалом розбудову системи показників стійкості фінансової системи слід проводити шляхом інвентаризації показників інформаційної бази (містить визначення періодичності та джерел надходження інформації), приведення балансів основних інституційних елементів фінансової системи, запропонованих МВФ, у відповідність із вітчизняною статистикою, визначення допустимих величин показників та розширення переліку за потребою чи удосконалення розрахунку показників стійкості фінансової системи. Сукупність показники для оцінювання стійкості бюджетної системи як складника сектору державного управління наведено у додатку В до розділу.

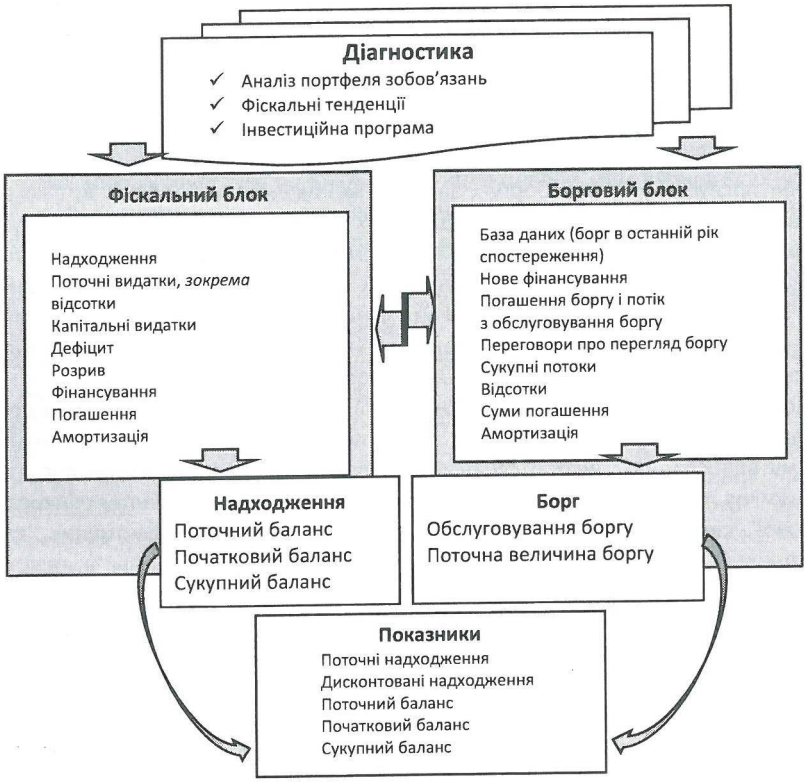


Рис. 8.23. Загальний підхід до аналізу стійкості сектору загального державного управління

Для розуміння загального підходу до проведення аналізу фінансової стійкості бюджетної системи доцільним є виокремлення декількох блоків – фіскального і боргового та врахування фактору часу (короткостроковий або довгостроковий період). Період часу для аналізу стійкості залежить від мети аналізу. Іноді він може бути відносно коротким і його метою є оцінювання коротко- та середньострокової динаміки боргу (наприклад, під час оцінювання) програм стійкості та гармонізації для потреб бюджетного

нагляду) або аналіз динаміки обслуговування боргу, включно з обслуговуванням зовнішнього боргу (наприклад, оцінювання дефолтних ризиків, яке виконує МВФ). У коротко- та середньостроковому аспекті оцінювання стійкості залежить від таких факторів, як: структура боргу за часом виплати/погашення, валюта деномінації боргу та середні терміни нових зобов'язань. Якщо розглядається стійкість зовнішнього боргу, беруться до уваги додаткові фактори, такі як динаміка обміну валют, експорт та імпорт товарів і послуг в іноземній валюті й чисті прямі іноземні інвестиції. Питання боргової стійкості детально розглянуто у розділі 12.

Оцінювання довгострокової стійкості публічних фінансів в умовах бюджетної проблеми, спричиненої старінням населення

Альтернативні варіанти визначення стійкості боргу *:*

✓ *На основі тимчасового бюджетного обмеження уряду. Відповідно до нього поточні сукупні пасиви / запозичення уряду, тобто поточний державний борг і приведена величина всіх майбутніх видатків, повинні покриватися приведеною величиною всіх майбутніх надходжень уряду протягом необмеженого періоду часу. Тобто, уряд повинен мати достатньо великі початкові доходи для покриття зростаючих витрат, пов'язаних зі старінням населення, і сплати відсотків за несплаченим боргом. Якщо поточна політика забезпечує виконання тимчасового бюджетного обмеження уряду, вона є фінансово стабільною. Однак, оскільки тимчасове бюджетне обмеження уряду визначається на необмежений період часу, невідомо точно, коли саме потрібно робити коригування надходжень або видатків – сьогодні або у будь-який момент у майбутньому; з цієї умови не випливає, що борг має досягти якогось конкретного рівня (нульового або ні).*

✓ *Для необмеженого періоду часу згадану умову можна апроксимувати, взявши обмежений період та оцінивши, чи забезпечує поточна політика конкретну мету стосовно боргу, якої треба досягти на певну дату. Умова щодо обмеженості періоду не забезпечує стійкості публічних фінансів після цільового року, але дає чіткішу політичну мету, ніж тимчасове бюджетне обмеження. Оскільки умов може бути стільки ж, стільки понять боргу, цілей боргу і цільових років, ЄС затвердив підхід на основі другого визначення, яке відповідає вимогам щодо боргу у 2050 р.*

Під час аналізу довгострокової стійкості публічних фінансів виникає необхідність оцінити бюджетний вплив зобов'язань уряду, особливо соціальних зобов'язань (наприклад, пенсійних). Довгострокове прогнозування й аналіз довгострокових бюджетних тенденцій, особливо для потреб оцінювання впливу на бюджет прогнозованих демографічних змін, є предметом оцінювання переважно для індустріалізованих країн, яким займаються міжнародні організації, такі як МВФ.

Фіскально стабільною є ситуація, за якої уряд спроможний досягти загальних цілей фіскальної політики. Фіскальна вразливість – поняття протилежне ідеї фіскальної стабільності й означає ситуацію, коли уряд постає перед імовірністю неспроможності досягти своїх цілей у фіскальній сфері. *Основними загальними цілями фіскальної політики*[32] є : збереження сталих рівнів державного дефіциту та боргу; утримання достатньої фіскальної гнучкості для ефективного управління попитом; підтримання обґрунтованого й стабільного рівня оподаткування, який не завдає шкоди економіці. Фіскальна вразливість означає імовірність, що уряд не досягне встановлених цілей. Поняття фіскальної стабільності та сталості пов'язано з такими чинниками, як: періодична неспроможність у виконанні поточних зобов'язань підриває довгострокову сталість, і навпаки, сумніви щодо здатності уряду виконати свої довгострокові зобов'язання можуть спричиняти труднощі залучення необхідних ресурсів для фінансування поточних потреб.

Варто зауважити, що загальноприйнятої методології оцінювання фіскальної вразливості не існує, міжнародними установами і конкретними країнами використовуються різні методології (дивись додаток Г до розділу).

Інституційні передумови фіскальної стабільності. Звичайною практикою є визначення деяких критеріїв сталої, стабільної, спроможної політики заздалегідь. Критерії або правила містять граничні значення макропоказників, фінансових або фіскальних вимог тощо. На відміну від прогнозних показників, або системи завчасного попередження, система фіскальної політики не ставить за мету встановлення моменту, коли граничне значення було (або буде) досягнуто. На практиці ***система намагається попередити, що досягнення граничного значення або невиконання вимог призведе до проблем у фіскальній політиці.*** Крім сигналів про ймовірні проблеми у близькій перспективі у фіскальному секторі, запровадження механізмів дотримання правил відіграє важливішу роль для практичних потреб. Кожна країна має специфічну, більш-менш

Фіскальна стабільність характеризує здатність Уряду обслуговувати його поточні та найближчі зобов'язання.

Фіскальна сталість стосується додержання обмежень щодо приведеної вартості дефіциту бюджету (тобто приведена вартість зобов'язань не повинна перевищувати приведеної вартості активів).

[32] Боярчук Д., Колесніченко А., Мовчан В. Комплексна оцінка фіскальної стабільності в Україні. Звіт CASE, 2008. 67 с. URL: https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2020/09/KOMPLEKSNA-OTSINKA-FISKALNOYI-STABILNOSTI-V-UKRAYINI.pdf

розвинуту систему бюджетного нагляду і механізмів дотримання фіскальних правил. У ЄС запроваджено лише два основних критерії перевірки бюджетної дисципліни: 1) чи перевищує співвідношення між плановaним і реальним бюджетним дефіцитом і ВВП встановлену контрольну величину; 2) чи перевищує визначену контрольну величину співвідношення між публічним боргом і ВВП. Водночас більшість країн ЄС та Єврозони не відповідають зазначеним критеріям. У науковій літературі особлива увага приділяється моделям фіскальної стабільності, які використовуються в Євросоюзі та Великій Британії. Практичні напрацювання надають цінний досвід щодо запровадження механізмів дотримання встановлених обмежувальних регламентів.

Під час оцінювання стійкості зважають на величину бюджетних дисбалансів, використовуючи показники ***розриву стійкості*** (розмір постійного бюджетного коригування, що обумовлено постійним скороченням державних видатків, не пов'язаних з віком населення, як частки у ВВП, або постійним зростанням державних надходжень як частки у ВВП). Головними критеріями, які характеризують розриви стійкості, є досягнення рівня державного боргу контрольної величини 60 % ВВП та виконання тимчасового бюджетного обмеження протягом необмеженого періоду часу.

Прогнозування довгострокових бюджетних тенденцій потребує декількох припущень, які не обов'язково реалізуються і тому характеризуються невизначеністю. Показники стійкості відображають масштаб бюджетної проблеми, спричиненої старінням населення; забезпечують оцінювання умовної величини пасивів/запозичень. Умовні пасиви/запозичення – це пасиви/запозичення, які не завжди підкріплені законом або договірними зобов'язаннями, а ґрунтуються лише на впевнених очікуваннях суспільства. Існує декілька різних концепцій умовних пасивів/запозичень. Оцінювання стійкості поточної політики потребує вимірювання умовних пасивів/запозичень на підставі припущення, що поточні правові норми також діятимуть у майбутньому для теперішніх і майбутніх поколінь. Крім того, під умовними пасивами/запозиченнями може матися на увазі валова або чиста

Методологічні підходи забезпечення стійкості –
консолідація бюджетної позиції
у середньостроковому періоді
(через скорочення видатків
та/або підвищення податків)
і здійснення структурних реформ,
спрямованих на скорочення
державних видатків
у довгостроковому періоді
(через зменшення номінальних витрат
або збільшення темпів зростання ВВП).

величина майбутніх надходжень. Концепція умовних пасивів/запозичень має враховувати не лише майбутні умовні зобов'язання урядів, а також їхнє право на отримання надходжень, тобто чисті умовні пасиви/запозичення.

Показник стійкості (виконання тимчасового бюджетного обмеження протягом необмеженого періоду часу) забезпечує оцінку розриву між поточною політикою і стабільною, що відображає поточний рівень боргу і чисту наявну величину всіх майбутніх початкових дефіцитів як показників потоку, тобто як постійну ренту, виміряну як частка ВВП. Тому поточний рівень боргу (фактичний борг) мінус чиста поточна величина розриву у стійкості (чистий умовний борг) є показником поточного чистого умовного боргу загального уряду (сектору загального державного управління).

Початковий баланс публічних фінансів

Початковий баланс свідчить про достатню стартову позицію, яка у разі її досягнення забезпечує стійкість фінансів в умовах припущення про «незмінність фіскальної політики».

Необхідний початковий баланс не є контрольною величиною, фіксованою в часі, навіть у разі невиконання структурних реформ; може використовуватися для порівняння фактичної або запланованої бюджетної стратегії з початковим балансом, потрібним для виконання тимчасового бюджетного обмеження.

У практиці аналізу стійкості, виконуваному ЄС, необхідний початковий баланс розраховується як середній структурний початковий баланс за перші п'ять років після періоду програми плюс показник (виконання бюджетного обмеження протягом необмеженого періоду часу); буде змінюватися у майбутньому під впливом старіння населення.

Показники розриву у стійкості іноді називають показниками податкового розриву, що вказує на одну з можливих інтерпретацій показників, тобто постійне зростання частки податків у ВВП як фактора забезпечення стійкості. *Однак ця теза може бути помилковою, оскільки є різні методи забезпечення довгострокової стійкості й одноманітне підвищення податків у часі – лише один із них.* Тому показники стійкості слід розглядати як показники дисбалансів, а не сигнали для ухвалення політичних рішень щодо підвищення податків у середньостроковій перспективі або для здійснення будь-яких інших конкретних політичних заходів. Замість того, щоб подавати дисбаланс публічних фінансів як розрив у напрямі стабільної ситуації, можна відображати результат як початковий баланс, отриманий шляхом консолідації у середньостроковій перспективі, який забезпечує стійкість (тобто необхідний початковий баланс). Це більш стабільний показник, ніж розрив у стійкості.

Показники стійкості не оцінюють справедливості між поколіннями. Критерій справедливості, проголошений Кодексом фіскальної стабільності, переважно стосується міжгенераційної справедливості, тобто він *має захищати*

майбутні покоління від виплати боргів (або соціальних зобов'язань), накопичених попередніми поколіннями. Справедливий розподіл між поколіннями також є одним із мотивів звернення до питань довгострокової стійкості для запобігання кризи платоспроможності майбутніх поколінь. Однак для його оцінювання необхідна інформація про розподіл соціальної допомоги, державних видатків і податків між різними групами населення у минулому та майбутньому. Напрацювання фахівців з цього питання дозволяють виокремити декілька підходів до оцінювання міжгенераційної справедливості: оцінювання чистих приведених до поточного часу податкових платежів, які будуть сплачуватись новонародженими поколіннями (у разі їхньої рівності для різних поколінь фіскальна справедливість дотримана); оцінювання на підставі якісних показників суспільного добробуту поколінь; оцінювання рівня віддачі інвестицій зроблених різними поколіннями (приведена до поточного часу дохідність капіталовкладень); справедливою є ситуація, коли за результатами оцінювання на наступні покоління припадає більше навантаження)[33].

Оцінювання міжгенераційної справедливості публічних фінансів

- ✓ *Один із підходів до оцінювання міжгенераційної справедливості запропонований А. Ауербахом передбачає оцінювання чистих податкових платежів (доходи мінус трансфери), які будуть здійснені новонародженими членами суспільства у різні роки. Якщо частка поточної вартості чистих податків (проти доходів за період життя) однакова для всіх оцінених поколінь, то фіскальна позиція вважається генераційно справедливою. Ознака справедливого (або несправедливого) балансу між поколіннями має зумовлювати перегляд поточних (майбутніх) податків, зобов'язань.*
- ✓ *Інший підхід до оцінювання рахунків поколінь, пропонований Дж. Хіллсом, передбачає визначення «добробуту покоління», іншими словами, додає до традиційного аналізу такі фактори, як якість освіти, охорони здоров'я і системи соціального страхування. Наступний підхід стосується віддачі від державних інвестицій; за ним рахунки поколінь розглядаються як «портфель активів», тобто оцінюється віддача від освіти, технологічного розвитку тощо.*
- ✓ *Підхід пропонований Р. Масгрейвом визначає, що майбутні багатші покоління мали б нести вищий податковий тягар; більше того, він вважає, що міжгенераційні рахунки неспроможні оцінити вдосконалення фізичного і людського капіталу, і тому неможливо внести ці рахунки до оцінки міжгенераційної справедливості.*

Показники міжгенераційної справедливості могли би бути дієвим інструментом для виявлення неефективної довгострокової бюджетної політики уряду. Це питання є дуже актуальним для України, оскільки політики нерідко ставлять на перше місце соціальну (поточну) справедливість, нехтуючи

[33] Гасанов С. С., Пугачова М. В., Ященко Л. О. Науково-методичні засади статистичного аналізу стійкості державних фінансів. Київ : ДННУ Акад. фін. управління, 2013. 524 с.
URL: https://afu.kiev.ua/getfile.php?page_id=450&num=9

небезпеками майбутніх періодів. Показник доцільно застосовувати у системі завчасного попередження, оскільки він є індикатором потенційно небезпечних тенденцій. Прогнозування бюджетних балансів на довгостроковий період є основними вихідними даними для прогнозування бюджетних тенденцій у майбутньому. З метою екстраполяції тенденцій щодо боргу і розрахунку показників стійкості також необхідні прогнози та/або припущення для інших статей державних видатків і надходжень за довгостроковий період. У країнах ЄС проводиться прогнозування видатків, пов'язаних із віком населення, у процедурах оцінювання стійкості публічних фінансів. Такі видатки розглядаються за декількома можливими напрямами, а саме: валові державні пенсійні видатки, видатки на охорону здоров'я, видатки на тривалий догляд (патронаж), видатки на освіту і допомогу з безробіття.

Прогнози державних видатків, пов'язаних із віком населення, у країнах ЄС

Прогнози, які використовуються у базовому сценарії для аналізу стійкості державних фінансів, містять такі позиції стосовно видатків, пов'язаних із віком населення:

- *Валові державні пенсійні видатки. Майже в усіх країнах пенсійні видатки є найважливішою статтею державних видатків, пов'язаних із віком населення, з огляду як на поточну і майбутню величину, так і на відмінності між країнами – членами ЄС. Суттєве зростання коефіцієнта старіння в ЄС у наступні десятиліття призводить до збільшення пенсійних видатків майже в усіх країнах Союзу зважаючи на різницю у пенсійних системах. Наслідком таких відмінностей є розбіжності у ризиках з огляду на стійкість державних фінансів.*
- *Видатки на охорону здоров'я. Для потреб аналізу й оцінювання стійкості державних фінансів використовується базовий/референтний сценарій, який враховує комбіновані ефекти старіння, статус громадян похилого віку щодо охорони здоров'я, а також еластичність попиту на товари і послуги охорони здоров'я залежно від доходу. Він ґрунтується на припущенні, що статус стосовно здоров'я населення країн покращуватиметься удвічі повільніше, ніж за сценарію незмінного стану здоров'я населення.*
- *Тривалий догляд (патронаж) містить різноманітні послуги для задоволення особистих потреб людини або її потреб, пов'язаних із здоров'ям, протягом короткого або тривалого періоду часу. Ці послуги допомагають людям вести якомога більш незалежне та безпечне життя, коли вони вже не можуть самі себе обслуговувати. Базовий сценарій припускає, що скорочення працездатності за віком відбувається вдвічі нижчими темпами, ніж зниження темпів смертності за віком. За цим сценарієм майже половину прогнозних досягнень у тривалості життя до 2050 р. буде витрачено на покращання здоров'я і фізичної працездатності.*
- *Видатки на освіту і допомогу з безробіття складаються з прямих видатків на освіту і трансфертів домогосподарствам та установам; видатків на допомогу з безробіття, які розраховуються за припущеннями щодо населення працездатного віку, участі в ринку праці та рівня безробіття. Прогнози свідчать, що зменшення навантаження на державні фінанси через зниження рівня безробіття і скорочення частки молоді у населенні може лише незначною мірою компенсувати зростання видатків на пенсії, охорону здоров'я та соціальну допомогу. Ці довгострокові загальні прогнози оцінюють вплив старіння населення на бюджет на підставі узгоджених усіма країнами ЄС припущень і в умовах поточної політики, що проводиться країнами-членами.*

Запитання для контролю знань

1. Пояснити сутність заходів управління бюджетними коштами.
2. З'ясувати економічну сутність управління вхідними та вихідними фінансовими потоками в межах бюджетної системи.
3. Пояснити сутність принципів організація виконання бюджету.
4. Охарактеризувати управлінські дії щодо виконання бюджету окремими органами управління згідно їхніх повноважень.
5. Схарактеризувати особливості завдань Мінфіну щодо виконання бюджету.
6. Розкрийте сутність казначейського обслуговування бюджетних коштів.
7. Пояснити мету запровадження Єдиного казначейського рахунку та його структуру.
8. Описати основні операції з управління ЄКР.
9. Пояснити причини формування тимчасово вільних коштів ЄКР та можливі напрями їхнього використання.
10. Розкрити сутність тимчасових касових розривів під час виконання загального фонду бюджету та можливі джерела їхнього покриття.
11. Охарактеризувати сутність, порядок формування та різновиди розпису бюджету.
12. Окреслити повноваження учасників бюджетного процесу щодо управління виконанням бюджету за доходами.
13. Визначити основні операції Казначейства у процесі виконання бюджету за доходами.
14. Назвати основні форми документів, які застосовуються під час організації виконання бюджету за доходами.
15. Описати основні стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням.
16. Охарактеризувати сутність заходів щодо встановлення бюджетних асигнувань і взяття бюджетних зобов'язань.
17. Пояснити процедуру проведення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань.
18. Охарактеризувати порядок формування мережі розпорядників бюджетних коштів.
19. Висвітлити облік бюджетних асигнувань та контроль за їхнім витрачанням Казначейством.
20. Назвати форми документів та пояснити їхнє застосування у процесі виконання бюджету за видатками.
21. Розкрити поняття «відкриті бюджетні асигнування»: сутність та організаційні дії Казначейства.

22. Пояснити особливості здійснення витрат з погашення та обслуговування боргових та гарантованих зобов'язань держави, виплат за державними деривативами.
23. Організація здійснення видатків за рахунок власних надходжень розпорядників бюджетних коштів.
24. Пояснити послідовність здійснення видатків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.
25. Назвати причини, за яких Казначейство може відмовити у прийнятті платіжних доручень на проведення видатків розпорядниками коштів.
26. Описати організаційні дії під час виплати готівки та здійснення видатків в іноземній валюті розпорядниками бюджетних коштів.
27. Описати основні положення щодо виконання кошторису та можливості внесення змін.
28. Охарактеризувати процес повернення кредитів до бюджету та дії Казначейства при цьому.
29. Визначити законодавчі підстави внесення змін до Закону України про бюджет на відповідний рік під час його виконання.
30. Охарактеризувати регламентний порядок проведення змін до Закону України про державний бюджет на відповідний рік.
31. Визначити захищені статті видатків державного бюджету та особливості введення періодичних обмежень щодо їхньої дії.
32. Пояснити сутність стійкості державного бюджету як компонента сектору загального державного управління (публічних фінансів).
33. Пояснити, у чому полягає дилема стійкості та платоспроможності під час виконання бюджету.
34. Охарактеризувати алгоритм моніторингу діагностики стійкості державного бюджету.
35. Пояснити взаємозв'язок між фіскальною стійкістю та фіскальною стабільністю.
36. Охарактеризувати основні методи забезпечення стійкості державного бюджету.
37. Пояснити вплив принципу міжгенераційної справедливості у процесі забезпечення стійкості розширеного бюджету.

Додаток А

Макети форм документів зведених показників виконання державного бюджету

ЗАТВЕРДЖУЮ
_____(посада)
_____(підпис, ініціали, прізвище)
М.П «___»_____ 20__ року

РОЗПОДІЛ ПОКАЗНИКІВ ЗВЕДЕНИХ КОШТОРИСІВ
на 20__ рік

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____ _____ (найменування РБК)

грн

Рівень розпорядника/одержувача бюджетних коштів	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	КЕКВ/ККК	Усього на рік, зокрема		Разом
			Загальний фонд	Спеціальний фонд	
1	2	3	4	5	6

Разом щодо головного розпорядника бюджетних коштів
(_____) _____ _____ _____
(код території) (найменування розпорядника/одержувача бюджетних коштів) (код розпорядника / одержувача бюджетних коштів) (найменування органу Казначейства) (код Казначейства)

.....					

Разом щодо розпорядника/одержувача бюджетних коштів
Разом щодо органу Казначейства

ЗАТВЕРДЖУЮ
_____ (найменування посади)
_____ (ім'я ПРІЗВИЩЕ (підпис)
М. П. «__» _____ 20__ року

РОЗПОДІЛ ПОКАЗНИКІВ ЗВЕДЕНИХ ПЛАНІВ АСИГНУВАНЬ ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ (ЗА ВИНЯТКОМ НАДАННЯ КРЕДИТІВ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ)
(РОЗПОДІЛ ПОКАЗНИКІВ ЗВЕДЕНИХ ПЛАНІВ НАДАННЯ КРЕДИТІВ ІЗ ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ) на 20__ рік

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____ (найменування розпорядника бюджетних коштів)

Рівень розпорядника бюджетних коштів	Код програмної класифікації видатків, кредитування (КПКВК)	КЕКВ/ ККК	Усього на рік	У тому числі за місяцями											
				січень	лютий	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	листопад	грудень
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
.....															

Разом щодо головного розпорядника бюджетних коштів
(_____) _____ _____
(код території) (найменування розпорядника/одержувача) (код розпорядника/одержувача бюджетних коштів) (найменування органу Казначейства) (код Казначейства)

.....																		

Разом щодо розпорядника/одержувача бюджетних коштів
Разом щодо органу Казначейства

ЗАТВЕРДЖУЮ
_____ (найменування посади)
_____ ім'я ПРІЗВИЩЕ (підпис)
М.П. «___» _____ 20__ року

РОЗПОДІЛ ПОКАЗНИКІВ ЗВЕДЕНИХ ПЛАНІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ (ЗА ВИНЯТКОМ ВЛАСНИХ НАДХОДЖЕНЬ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ ТА ВІДПОВІДНИХ ВИДАТКІВ)

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____ _____ (найменування РБК)

Рівень розпорядника бюджетних коштів	Код програмної класифікації видатків, кредитування (КПКВК)	КЕКВ/ ККК	Усього на рік	зокрема за місяцями											
				січень	лютий	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	листопад	грудень
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Разом щодо головного розпорядника бюджетних коштів															

(_____) _____ _____ _____
(код території) (найменування розпорядника/одержувача бюджетних коштів*)
(код розпорядника бюджетних коштів) (найменування органу Казначейства) (код органу Казначейства)

Разом щодо розпорядника/одержувача бюджетних коштів															
Разом щодо органу Казначейства															

ЗАТВЕРДЖУЮ
_____ (найменування посади)
_____ Власне ім'я ПРІЗВИЩЕ(підпис)
М.П.»___» _____ 20__ року

ЗВЕДЕННЯ ПОКАЗНИКІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ на 20__ рік

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____ _____ (найменування розпорядника коштів)
грн)

Рівень розпорядника бюджетних коштів	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	КЕКВ/ ККК	Разом за спеціальним фондом	Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством					Інші джерела власних надходжень бюджетних установ					Інші надходження
				разом	зокрема за підгрупами				разом	Зокрема за підгрупами				
					25010100	25010200	25010300	25010400		25020100	25020200	25020300		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13		14
Разом щодо головного розпорядника бюджетних коштів														

(_____) _____ _____
(код території) (найменування розпорядника/одержувача бюджетних коштів)
(код розпорядника/одержувача бюджетних коштів) (найменування орган/код органу Казначейства)

Разом щодо розпорядника/одержувача бюджетних коштів															
Разом щодо органу Казначейства															

ЗАТВЕРДЖУЮ
_____ (найменування посади)
_____ Власне ім'я ПРІЗВИЩЕ (підпис)
М.П. «_____» _____ 20__ року

РОЗПОДІЛ
показників зведених планів використання бюджетних коштів на 20__ рік

Код відомчої класифікації видатків
та кредитування бюджету (КВК)_____ _____
(найменування ГРБК)
Код економічної класифікації видатків бюджету _____

(грн)

Рівень розпорядника бюджетних коштів	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	Показники плану використання бюджетних коштів	Усього на рік, зокрема	
			Загальний фонд	Спеціальний фонд
Разом щодо головного розпорядника бюджетних коштів				
(_____) _____ _____				
(код території) (найменування розпорядника бюджетних коштів)				
(код розпорядника бюджетних коштів)				
_____ _____				
(найменування органу Казначейства) (код органу Казначейства)				
Разом щодо розпорядника бюджетних коштів				

ЗАТВЕРДЖУЮ
_____ (найменування посади)
_____ Власне ім'я ПРІЗВИЩЕ (підпис)
М.П. «_____»_____ 20__ року

РОЗПОДІЛ
показників зведених помісячних планів використання бюджетних коштів на 20__ рік

Код відомчої класифікації видатків
та кредитування бюджету (КВК) _____
(найменування головного розпорядника)
Код економічної класифікації видатків бюджету_____

(грн)

Рівень розпорядника бюджетних коштів	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	Показники помісячного плану використання	Усього на рік	зокрема за місяцями											
				січень	лютий	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	листопад	грудень
Разом щодо головного розпорядника бюджетних коштів															
(_____) _____ _____															
(код території) (найменування розпорядника коштів) (код розпорядника бюджетних коштів)															
(найменування органу Казначейства) (код органу Казначейства)															
Разом щодо розпорядника бюджетних коштів															

Додаток Б

Макет форми розподілу відкритих бюджетних асигнувань

_____

(найменування розпорядника бюджетних коштів)

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____

РОЗПОДІЛ
ВІДКРИТИХ АСИГНУВАНЬ

від «___» _____ 20__ року № _____

Код коштів _____ (грн)

№ з/п	Код території	Код за ЄДРПОУ*	Код розпорядника/ одержувача бюджетних коштів	Найменування розпорядника/ одержувача бюджетних коштів**	Банківські реквізити		Код надходжень СФ***	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	КЕКВ/ ККК	Сума, усього	зокрема	
					найменування банку	№ рахунку					перерахування коштів	оплата рахунків
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13

Сума, усього,
зокрема щодо Головних управлінь Казначейства в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, КПКВК та КЕКВ/ККК.

Сума _____(словами)

Керівник _____*(підпис)* *Власне ім'я ПРІЗВИЩЕ*

Головний бухгалтер _____*(підпис)* *Власне ім'я ПРІЗВИЩЕ*

М.П.

_____

* Якщо одержувачем бюджетних коштів є фізична особа - підприємець, зазначається реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія (за наявності) та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті / запис в електронному безконтактному носії або в паспорті проставлено слово «відмова»).

** Якщо одержувачем бюджетних коштів є фізична особа - підприємець, зазначаються прізвище, власне ім'я фізичної особи - підприємця.

*** Заповнюється у разі розподілу відкритих асигнувань за спеціальним фондом (крім міжбюджетних трансфертів).

Додаток В

Показники фінансової стійкості сектору державного управління[34]

	Показник	Пояснення
	1	2
	Показники стійкості бюджетної системи *(Розширення переліку показників фінансової стійкості можливе у напрямі деталізації зведеного бюджету (поділу на державний та місцеві бюджети).*	
1	Дефіцит/профіцит зведеного бюджету відносно ВВП	Оцінює рівень розбалансованості зведеного бюджету, який може впливати як на стан всієї фінансової системи, так і окремих її елементів. Зокрема доведено існування прямої залежності між рівнем інфляції та дефіцитом бюджету, відповідно через інфляцію відбувається вплив на будь-який інший сектор і ринок. У деяких країнах визначається максимально допустимий рівень показника (у країнах ЄС – 3 % ВВП)
2	Рівень виконання плану за доходами зведеного бюджету (зокрема із поділом за основними джерелами)	Оцінює стан наповнення ресурсної бази зведеного бюджету, можливий вплив на рівень дефіциту бюджету. Крім того, здійснюється оперативне непряме оцінювання тенденцій розвитку окремих секторів фінансової системи, зокрема порівняно з очікуваними чи прогнозованими (через ПДФО – рівень зростання доходів домогосподарств, через податок на прибуток — результати діяльності установ, організацій)
3	Рівень виконання плану за видатками зведеного бюджету (зокрема з поділом за функціональними напрямами)	Оцінює стан виконання річних зобов'язань зведеного бюджету, можливий вплив на рівень дефіциту бюджету та короткострокову грошову та цінову стабільність (якщо проведення видатків нерівномірно розподіляється протягом року, формуються негативні очікування щодо утримання цінової стабільності)
4	Доходи і видатки зведеного бюджету у відсотках до ВВП	Характеризує важливість зведеного бюджету в фінансовій системі та показує рівень перерозподілу ресурсів через зведений бюджет
5	Чиста валютна позиція бюджету за плановими та фактичними показниками	Вказує на ступінь уразливості зведеного бюджету від валютного ризику. Розраховується як різниця між фактичними (плановими) надходженнями за валютним джерелом (зовнішні запозичення, митні надходження та імпортне ПДВ тощо) за вирахуванням валютних видатків (грошове обслуговування та погашення зовнішнього боргу та інші валютні видатки)

[34] Складено за матеріалами:

Гасанов С.С., Пугачова М.В., Ященко Л.О. та ін. Науково-методичні засади статистичного аналізу стійкості державних фінансів. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. 524 с. С.481

URL: https://afu.kiev.ua/getfile.php?page_id=450&num=9

Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи: Інформаційно-аналітичні матеріали / за ред. В. І. Міщенка, О. І. Кірєєва, М. М. Шаповалової Київ. : Центр наукових досліджень НБУ, 2005. 97 с.

	1	2
6	Обслуговування і погашення державного боргу відносно доходів зведеного бюджету (із розбивкою на внутрішній та зовнішній борг)	Оцінює здатність зведеного бюджету до обслуговування та погашення боргу. Крім того, частка зовнішнього боргу вказує на рівень ризиків у зведеному бюджеті від зміни курсу гривні та міжнародних відсоткових ставок (відсоткові платежі за більшістю зовнішніх зобов'язань прив'язані до Libor або інших відсоткових ставок)
7	Частка надходжень від приватизації державних активів відносно ресурсів зведеного бюджету	Характеризує залежність зведеного бюджету від надходжень від приватизації державного майна. Вони не є постійним джерелом наповнення ресурсної бази бюджету, тому зависокий їх рівень загрозливий з погляду дотримання стійкості бюджету. Розраховується як відношення надходжень від приватизації державного майна до ресурсів зведеного бюджету (доходи зведеного бюджету + ресурси на покриття дефіциту зведеного бюджету)
8	Фінансування бюджетного дефіциту за рахунок тимчасового використання залишків на ЄКР та виконання плану за ним, а також динаміка залишків на ЄКР	Характеризує накопичення бюджетом внутрішньо-системних боргів у середині року, які наприкінці року мають бути закриті, а залишки на рахунках уряду витрачені. Динаміка залишків на ЄКР вказує на потенційні ризики від зростання видатків бюджету наприкінці року або абсорбції грошей з економіки, що може негативно впливати на короткострокову грошову стабільність
9	Зовнішній державний борг (прямий і гарантований) відносно ВВП	Оцінює рівень боргу зведеного бюджету, що дає змогу формувати висновки щодо залежності фінансової системи від якості фінансового стану зведеного бюджету
10	Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього державного боргу (прямого та боргу перед МВФ) до експорту товарів і послуг	Характеризує тягар зовнішнього боргу країни. Розраховується як відношення платежів з обслуговування боргу (сукупні платежі в погашення боргових зобов'язань перед кредитором щодо сплати основної суми боргу, процентів, комісійних і штрафних платежів) до надходжень від експорту товарів і послуг, виражене у %
11	Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ, середньозваженою дохідністю на міжбанківському кредитному ринку та ринку комерційних облігацій	Характеризує узгодженість грошово-кредитної та боргової політики держави, особливо в умовах використання НБУ рефінансування як основного каналу реалізації грошово-кредитної політики

	1	2
12	Податковий борг платників податків перед зведеним бюджетом відносно доходів зведеного бюджету	Характеризує рівень податкової заборгованості економічних суб'єктів перед бюджетом
13	Прострочена заборгованість бюджету з відшкодування ПДВ, заробітній платі та соціальним виплатам відносно ВВП	Характеризує стан платоспроможності зведеного бюджету
	Показники стійкості цільових соціальних фондів	
14	Дефіцит/профіцит ПФУ відносно ВВП	Оцінює рівень розбалансованості Пенсійного фонду України, який може впливати на стан як всієї фінансової системи, так і окремих її елементів
15	Рівень виконання плану за доходами ПФУ	Оцінює стан наповнення ресурсної бази ПФУ, можливий вплив на рівень його дефіциту
16	Рівень виконання плану з видатків Пенсійного фонду України	Оцінює стан виконання річних зобов'язань ПФУ, можливий вплив на рівень його дефіциту та короткострокову грошову та цінову стабільність
17	Доходи та видатки ПФУ у відсотках до ВВП	Характеризує важливість ПФУ у фінансовій системі та показує рівень перерозподілу через нього фінансових ресурсів
18	Частка трансфертів із бюджету у доходах ПФУ	Характеризує рівень залежності ПФУ від трансфертів із бюджету та рівень покриття власних видатків за рахунок власних ресурсів
19	Борг ПФУ за залученими кредитами	Характеризує рівень залежності ПФУ від кредиторів
20	Борг підприємств, установ та організацій за платежами до ПФУ	Характеризує рівень недоїмки за ЄСВ перед ПФУ
21	Заборгованість ПФУ за пенсіями	Характеризує стан платоспроможності ПФУ
22	Дефіцит/профіцит інших державних соціальних цільових фондів відносно ВВП	Оцінює рівень розбалансованості державних соціальних фондів, який може впливати як на стан всієї фінансової системи, так і окремих її елементів
23	Рівень виконання плану за доходами інших державних соціальних цільових фондів	Оцінює стан наповнення ресурсної бази інших державних соціальних фондів, можливий вплив на рівень їхнього дефіциту
24	Рівень виконання плану за видатками інших державних соціальних цільових фондів	Оцінює стан виконання річних зобов'язань державних соціальних фондів, вплив на рівень їхнього дефіциту та короткострокову грошову та цінову стабільність
25	Доходи та видатки інших державних соціальних цільових фондів у відсотках до ВВП	Характеризує важливість інших державних соціальних цільових фондів у фінансовій системі та показує рівень перерозподілу фінансових ресурсів через інших державних соціальних цільових фондів

	1	2
26	Частка трансфертів з бюджету у доходах інших державних соціальних цільових фондів	Характеризує рівень залежності інших державних соціальних цільових фондів від трансфертів з бюджету та рівень покриття видатків інших державних соціальних цільових фондів за рахунок власних ресурсів
27	Борг інших державних соціальних фондів за залученими кредитами	Характеризує рівень залежності від кредиторів
28	Борг підприємств, установ та організацій за платежами ЄСВ	Характеризує рівень недоїмки за ЄСВ
29	Заборгованість інших державних соціальних цільових фондів за соціальними допомогами	Характеризує стан платоспроможності інших державних соціальних цільових фондів
	Показники стійкості зовнішніх взаємозв'язків фінансової системи	
30	Динаміка експорту товарів і послуг	Характеризує фінансовий стан вітчизняних експортерів і товаровиробників
31	Динаміка імпорту товарів і послуг	Відображає вплив кон'юнктури світових ринків на вітчизняних товаровиробників
32	Відношення імпорту товарів і послуг до експорту товарів і послуг	Рівень забезпеченості імпорту товарів і послуг експортом. Вказує на рівень збалансованості зовнішніх відносин
33	Експорт та імпорт товарів і послуг у % до ВВП	Характеризує рівень значимості експорту та імпорту в економіці країни та, відповідно, її залежність від зовнішніх факторів
34	Сальдо поточного рахунку у % до ВВП	Характеризує рівень впливу зовнішнього дисбалансу на розвиток економіки
35	Валовий зовнішній борг (враховуючи приватний зовнішній борг) у % до ВВП	Показує боргове навантаження на економіку
36	Обслуговування і погашення валового зовнішнього боргу (враховуючи приватний зовнішній борг) у % до експорту товарів, послуг	Відображає боргове навантаження на економіку та можливості країни з обслуговування власного боргу
37	Короткостроковий зовнішній борг (приватний та державний) у % до валових валютних резервів НБУ	Стабілізаційний потенціал НБУ у випадку кризи
38	Фактична та очікувана динаміка цін, попиту та пропозиції на світових ринках на основні товари вітчизняного експорту та імпорту	Характеризує рівень та напрям зміни кон'юнктури на світових товарних ринках, що є важливими для вітчизняної економіки
39	Динаміка курсів основних світових валют та валют основних торгових партнерів України	Відображає зміну рівня курсової конкурентоспроможності виробників основних торговельних партнерів, привабливість країн для інвестування тощо
40	Динаміка відсоткових ставок на основних фінансових ринках світу	Вказує на передумови до руху капіталу

Додаток Г

Огляд методологічних підходів до оцінювання фіскальної вразливості бюджету

Поширення знань МВФ, Світового банку та інформації для громадського обговорення фінансових проблем є не менш важливим, ніж аналітична робота як така. Це є цінним інструментом для орієнтованого на реформи уряду та громадянського суспільства. У сучасних умовах, коли перспективи для країн характеризуються значною невизначеністю та неоднорідністю, податково-бюджетна політика має бути достатньо гнучкою та обов'язково орієнтуватися на середньострокові перспективи[35]. Результати системної діагностика країни за сукупністю відповідних параметрів є підставою для формування ефективних управлінських рішень, спрямованих на реалізацію реформаторських програм.

Пропозиція МВФ щодо оцінювання фіскальної вразливості. Основним документом із фіскального менеджменту є Керівництво з фіскальної прозорості, яке встановлює правила фіскального звітування, що допоможуть зберегти фіскальну стабільність через просування належного фіскального обліку і звітування. Оцінювання ризиків передбачає проведення аналізу за напрямами:

1) ***Оцінювання чутливості фіскальних прогнозів до економічних припущень***, яка має містити опис різних варіантів ключових припущень прогнозу, за якими наводиться оцінка фіскальних ефектів від цих варіантів на прогнози доходів і витрат (наприклад, один відсотковий пункт підвищення або зниження в припущеннях щодо зростання ВВП, або інфляції, відсоткових ставок, обмінного курсу, специфічних коливань імпортних і експортних цін, ресурсних доходів, настання певних подій, таких як приватизація чи інвестиційні проєкти; може наводитися набір припущень щодо фіскальних параметрів: зміни в ефективних податкових ставках, розмірі заробітної плати працівників державного сектору, контингенту (середній кількості заявників) на отримання соціальної допомоги).

2) ***Оцінювання умовних зобов'язань*** стосується непередбачених зобов'язань та інших елементів бюджетного балансу, вартість яких не визначена. Запропонований підхід є корисним загальним керівництвом для оцінювання фіскальних ризиків, хоча його опис надто короткий і не є послідовною концепцією.

Пропозиції групи Світового банку щодо оцінювання фіскальної стабільності[36]. Чинниками найбільших фіскальних ризиків у середньостроковій

---

[35] МВФ: БЮДЖЕТНИЙ ВІСНИК: Укріплення довіри до державних фінансів. Жовтень 2021. URL: https://www.imf.org/ru/Publications/FM/Issues/2021/10/13/fiscal-monitor-october-2021

[36] Звіт Групи Світового банку 114516-UA (МБРР, МАР, МФК) Україна: концепція партнерства з країною на 2017-2021. Фінансові кроки. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/.pdf

перспективі є обмеженість податкової бази (насамперед через високий рівень тіньової економіки), слабкість та політизованість адміністрування податків, нераціональність і неефективність системи пенсійного забезпечення, а також наявність значних квазіфіскальних ризиків. Вирішальними показниками для оцінювання результатів виконання завдання щодо зменшення фіскальної уразливості можуть бути: відношення розміру державного та гарантованого державою боргу до ВВП та частка пенсійних видатків у ВВП (додатково – коефіцієнт заміщення пенсійних виплат за віком).

«Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері»

МВФ, 1998 р.

Прийняття Кодексу обумовлено визнанням того, що прозорість в бюджетно-податковій сфері є вагомим складником належного управління, яке відіграє ключову роль в досягненні макроекономічної стабільності і забезпеченні високоякісного зростання.

В основі переглянутих редакцій Кодексу і Керівництва 2007 р. щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері є такі принципи:

- ✓ *по-перше, надання вичерпної і надійної інформації про минулу, поточну і майбутню діяльність органів державного управління, її доступність сприяє прийняттю більш обґрунтованих і якісних економічних рішень, допомагає виявити потенційні ризики для перспективного стану бюджетно-податкової сфери, скорегувати податково-бюджетну політику у відповідь на зміни економічних умов і, відповідно, зменшити частоту і гостроту криз;*
- ✓ *по-друге, забезпечення підзвітності органів державного управління за вибрані ними заходи політики перед громадянами;*
- ✓ *по-третє, отримання доступу до міжнародних ринків капіталу на сприятливіших умовах.*

Посилення контролю з боку громадянського суспільства і міжнародних ринків сприяє реалізації першої мети, створюючи у органів державного управління стимули для проведення зваженої політики і досягнення фінансової стабільності.

Оцінювання фінансової стабільності за методологією МВФ, Світового банку містить як кількісні, так і якісні показники, що допомагають аналізувати й оцінювати стійкість фінансового сектору та економічні й інституційні фактори, що її визначають. Основними інструментами кількісної частини є ***системи завчасного попередження*** для прогнозування валютної, боргової і банківської криз і макропруденційний нагляд (містить аналіз показників фінансової стійкості фінансових установ; стрес-тест, що показує відповідь системи на різноманітні шоки; оцінювання ризиків, які фінансовий сектор може спричинити для економіки). Системи завчасного прогнозування кризових ситуацій, зокрема у сфері публічних фінансів та бюджету, сформовані

за ознаками добору відповідних індикаторів та методами розрахунку. З метою вибору найбільш ефективної системи індикаторів можуть бути застосовані такі методологічні підходи. ***Економетричне моделювання*** (визначення моделі для оцінювання залежності показників та ймовірності кризи). ***Моделі logit-probit*** використовується для прогнозування кризи державного боргу. Сутність полягає в тестуванні сукупності показників платоспроможності щодо минулих кризових ситуацій. Основна теза – коефіцієнти зовнішньої заборгованості, які вимірюють платоспроможність (співвідношення боргу з ВВП), сталість боргу (співвідношення короткострокового боргу з міжнародними резервами),

Пропозиції забезпечення фіскальної та фінансової стабільності для України від Світового банку на 2017-2021 роки

За результатами системної діагностики для України, проведеної групою Світового банку, було виявлено основні проблеми, що стримують розвиток країни у глобалізованому середовищі, визначено напрями реформування та пропоновано на 2017-2021 фінансові роки комплекс заходів, серед яких є ті, що пов'язані із забезпеченням фіскальної та фінансової стабільності.

У забезпеченні макроекономічної стабільності країни на майбутнє та створенні умов для належного функціонування економічних, фінансових ринків критично важливу роль має усунення найголовніших структурних причин фіскальної уразливості та уразливості фінансового сектору. Завдання щодо зменшення фіскальної уразливості полягає в пом'якшенні найбільших середньострокових фіскальних ризиків для виходу на раціональний розмір бюджетного дефіциту та поступове скорочення державного боргу в перспективі.

Так, позики Світового банку в межах політики розвитку, надання яких координувалося з МВФ, підтримали консолідацію бюджету шляхом впровадження всеосяжного контролю над державними видатками, реформування системи соціальної допомоги та введення конкретних ініціатив із залучення надходжень, реформування тарифів на енергію.

Однак, системи оподаткування та пенсійного забезпечення залишаються основними джерелами фіскальної уразливості. Система оподаткування залишається складною й несправедливою та містить велику кількість прогалин, причому адміністрування податків здійснюється неефективно та широко сприймається як пов'язане з корупцією. Напрями ширшої податкової реформи: розширення податкової бази; ліквідація індивідуальних винятків і прогалин, включно із зміцненням міжнародних механізмів оподаткування, що забезпечують виведення прибутку та розмивання податкової бази, а також зміцнення адміністрування податків.

Пенсійна система також залишається джерелом значної уразливості для державного бюджету, адже витрати на пенсійне забезпечення складають до 1/5 ВВП, й на них припадає майже третина сукупного обсягу державних видатків. Крім того, незважаючи на всі ці витрати, система надає людям похилого віку дуже незначні виплати, а стимули, що заохочують до участі в системі, є надто слабкими. До варіантів реформування можна віднести реструктуризацію пакетів пенсійних виплат загалом із зміцненням бюджетної та соціальної стійкості, й застосування параметричних заходів, включно із зниженням категорійних виплат та скорочення можливостей для дострокового виходу на пенсію.

показники ліквідності або ризику неліквідності (співвідношення короткострокового боргу з резервами, експорту й обслуговування боргу з резервами або експортом); показники зовнішньої незбалансованості й труднощі обслуговування боргу, а також деякі інші макрозмінні (реальне зростання ВВП, інфляція, зміна обмінного курсу і фіскальний баланс) забезпечують належне оцінювання ймовірності настання боргової кризи. ***Непараметричне оцінювання*** (створення кількісних (числових) характеристик-індикаторів, що сповіщають про наближення кризи, так званий сигнальний підхід). За даного методологічного підходу можливо або сформувати сукупність граничних значень індикаторів кризового стану за різними критеріями, або розробити зведений (інтегральний) індекс фінансової, бюджетної, боргової стабільності. ***Якісний аналіз*** (інфографічне співставлення статистичних параметрів-показників, що характеризують динаміку часових рядів індикаторів, що сповіщають про можливу кризу). Співставлення економічних показників у передкризовий період та у період сталого розвитку дозволяє виявити загальні елементи, що мають місце у періоди фінансової нестабільності. ***Панельний аналіз*** (базується на широкому спектрі детермінант кризового стану, значно більшому ніж показники фіскального та монетарного стану системи, та властивому для більшості країн). Для проведення процедур аналітичний період поділяється на зони стабільності та зони нестійкого стан (передкризові періоди). У межах панельного аналізу основними методологічними напрямами є застосування сигнального підходу (проведення моніторингу показників-індикаторів завчасного попередження кризи) та моделей з обмеженої залежною змінною (моделі logit-probit). Спостереження проводиться з метою фіксації моменту, коли показники–індикатори досягають критичного рівня.

Облік умовних зобов'язань та їхнього можливого ефекту на публічні фінанси досить тривалий час був найчастіше застосовуваним методом оцінювання ризиків фіскальної стабільності, як у теорії, так і на практиці. Алгоритм оцінювання передбачає такі кроки під час бюджетування умовних зобов'язань: 1) надати базову інформацію про умовні зобов'язання та інші фінансові ризики бюджету, але приймати рішення щодо бюджету тільки для прямих витрат і платежів згідно з наявними зобов'язаннями; 2) розробити окремий бюджет для умовних зобов'язань та ризиків; 3) інтегрувати прямі й умовні зобов'язання за касовим методом; 4) об'єднати прямі й умовні зобов'язання за методом витрат або, враховуючи недостатню точність в обрахунку умовних зобов'язань, вказувати їх у примітках та поясненнях до звітів.

Дизагрегована основа аналізу фіскальної політики. З погляду оцінки фіскальної стабільності, дизагрегація могла б використовуватися як частина системи завчасного попередження. Передбачає дослідження факторів впливу на виконання бюджету. Розуміння чинників дає змогу усвідомити причини поточних тенденцій у фіскальній сфері. Сутністю цієї системи аналізу є оцінювання циклічних і структурних компонентів дефіциту з використанням крокової процедури усунення тренду у даних за ВВП і застосуванням відповідної еластичності фіскальних змінних щодо відхилення від потенційного обсягу ВВП. Предметом аналізу є структурні компоненти – агреговані бюджетні показники (доходи, витрати, дефіцит) вважаються незалежними від коливань ВВП, відображають лише довгострокові тенденції; та циклічні компоненти (розглядають різницю між фактичним і потенційним ВВП). Структурний компонент, зі свого боку, розкладається на динамічні внутрішні ефекти й ефекти економічної політики. Під динамічними внутрішніми ефектами розуміють зміни у структурних компонентах, які відбуватимуться без змін у бюджетній політиці. Ці ефекти охоплюють посилення фіскального тягаря (підвищення податкових ставок унаслідок збільшення номінального доходу протягом часу) і диференційне зростання тренду податкової бази (відхилення тренду податкової бази від тренду ВВП). Усі інші чинники вважаються невпливовими, враховуються як залишок. У подальшому можливо відокремлювати структурні компоненти (покращене адміністрування податків, резерви збільшення податкових надходжень, структурні зміни бази оподаткування тощо).

Оцінювання спроможності фіскальної системи протистояти шокам. Щодо оцінювання фіскальної вразливості різні методологічні підходи, що базуються на оцінювані спроможності фіскальної системи справлятися із шоками. Основні показники вразливості бюджетної системи – розмір дефіциту і боргу: чим вони вищі, тим важче долати шоки. Інші показники стосуються гнучкості упорядкування бюджетних доходів та витрат. Наприклад, низькі податкові ставки надають урядові більшої гнучкості щодо їхнього підвищення у разі несприятливої ситуації, внаслідок чого можна збільшити доходи бюджету; для гнучкості політики витрат головний показник – частка незмінних та обов'язкових видатків бюджету, що не підлягають скороченню за будь- яких умов: чим вони вищі, тим меншу гнучкість має урядова політика. ***Індекс фіскальної гнучкості складається з двох частин – індексу гнучкості доходів та індексу гнучкості витрат.*** Індекс визначає, яку гнучкість стосовно доходів і витрат має уряд для реагування на несприятливі зовнішні умови. Так, низькі податкові ставки й обмежена база оподаткування може бути головними чинниками гнучкості доходів бюджету. Щодо витрат, гнучкість вища тоді, коли велика їх частка може бути у допустимих межах швидко зменшена (наприклад,

інвестиційний складник видатків бюджету). Ця методологія не дозволяє оцінювати потенційний вплив шоків, але дуже добре допомагає спрогнозувати, наскільки уряд може справлятися з ними.

Циклічно скоригований баланс (ЦСБ) використовується для фіксації та оцінювання ефекту економічних циклів на урядовій фіскальній позиції. ЦСБ вираховується шляхом вилучення циклічного компоненту (визначеного за відхиленням обсягів виробництва) із фіскального балансу (сформованого за фактичними показниками); показує частину балансу, яка обумовлена дискреційним заходам бюджетної політики. Методологію, побудовану на використанні ЦСБ, використовують урядові і міжнародні організації під час проведення фіскального оцінювання. *Алгоритм оцінювання ЦСБ такий*:

1) Витрати і доходи, представлені як співвідношення з ВВП за останні 30 років, оцінюються за допомогою регресії за точковими і лаговими оцінками відхилення обсягів виробництва. Оцінювання для доходів і витрат проводиться окремо. Загальні надходження, їхні складники (ПДФО, податок на прибуток, ПДВ та акцизний податок) оцінюються регресією щодо відхилення обсягів виробництва і тренду ВВП. Дані коригуються для того, щоб відокремити вплив інших факторів, крім циклічного компонента, такого, як дискреційні податкові заходи. У результаті циклічно скориговані надходження дещо зростають (як частка ВВП), за умови, що поточний ВВП вищий відносно досліджуваного тренду.

2) Визначається еластичність співвідношення витрат до ВВП стосовно обрахованого відхилення обсягів виробництва (припускається, що він дорівнює співвідношенню витрат із ВВП).

3) Циклічно скориговані чисті запозичення (показник фіскальної позиції), обчислені як запозичення, скориговані на поточні відхилення ВВП, на відхилення ВВП попереднього року з коефіцієнтами, обчисленими під час розрахунку. Так можна оцінити потенційний вплив бізнес-циклів на фіскальний баланс. ЦСБ для фіскального оцінювання в Україні *доцільно використовувати для того, щоб краще розуміти урядову фіскальну позицію*.

Українські дослідники[37] запропонували такі складники комплексного оцінювання фіскальної стабільності: оцінювання початкової фіскальної позиції, включно з умовними зобов'язаннями і циклічно-скорегованим балансом; система завчасного попередження; стрес-тестування; оцінювання здатності фіскальної системи справлятися з шоками; дизагрегована система аналізу фіскальної політики; індикатори міжгенераційної справедливості; оцінювання фіскальної сталості (зосередження на довгострокових ефектах).

[37] Боярчук Д., Колесніченко А., Мовчан В., Науменко Д., Пількевич К., Кобилянська А. Комплексна оцінка фіскальної стабільності в Україні. 17.06.2008 р. URL: https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2020/09/KOMPLEKSNA-OTSINKA-FISKALNOYI-STABILNOSTI-V-UKRAYINI.pdf

РОЗДІЛ 9 ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

9.1. Управління виконанням місцевих бюджетів.
9.2. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів.
9.3. Кредитування місцевих бюджетів, організація місцевих запозичень.
9.4. Управління місцевим боргом.
9.5. Оцінювання стійкості місцевих бюджетів.

9.1. Управління виконанням місцевих бюджетів

Загальні вимоги до перебігу процедур та умови виконання місцевих бюджетів визначено ст. 78 БКУ. Виконання відповідних місцевих бюджетів забезпечують місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад (або сільські голови – до 2021 р.). Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з цього питання. До касового обслуговування ресурсів місцевих бюджетів долучено як органи Державної казначейської служби, так і державні банки (за рішенням ОМС). Основні управлінські функції щодо виконання місцевих бюджетів наведено на рис. 9.1.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До ухвалення постійного розпису місцевого бюджету затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Місцевий фінансовий орган за участю органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету. Податки, збори та інші доходи місцевого бюджету визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування відповідно на ЄКР та рахунки, відкриті в установах банків державного сектору і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету. Виконання місцевих бюджетів за видатками та кредитуванням здійснюється аналогічно до порядку, встановленого для державного бюджету.

Рішення щодо внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється Верховною Радою АР Крим, відповідною місцевою радою на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів відповідного бюджету. ***Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету*** визнається за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів із початку поточного бюджетного періоду за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), ***не менше ніж на 5 %***. Факт ***недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету*** визнається за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів ***більше ніж на 15 %.***

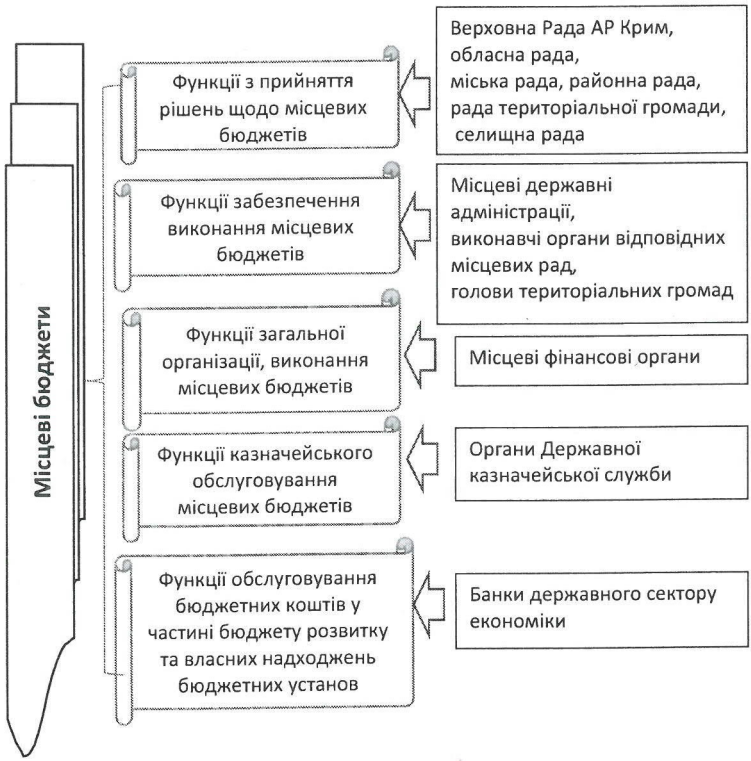


Рис. 9.1. Сукупність управлінських функцій щодо виконання місцевих бюджетів

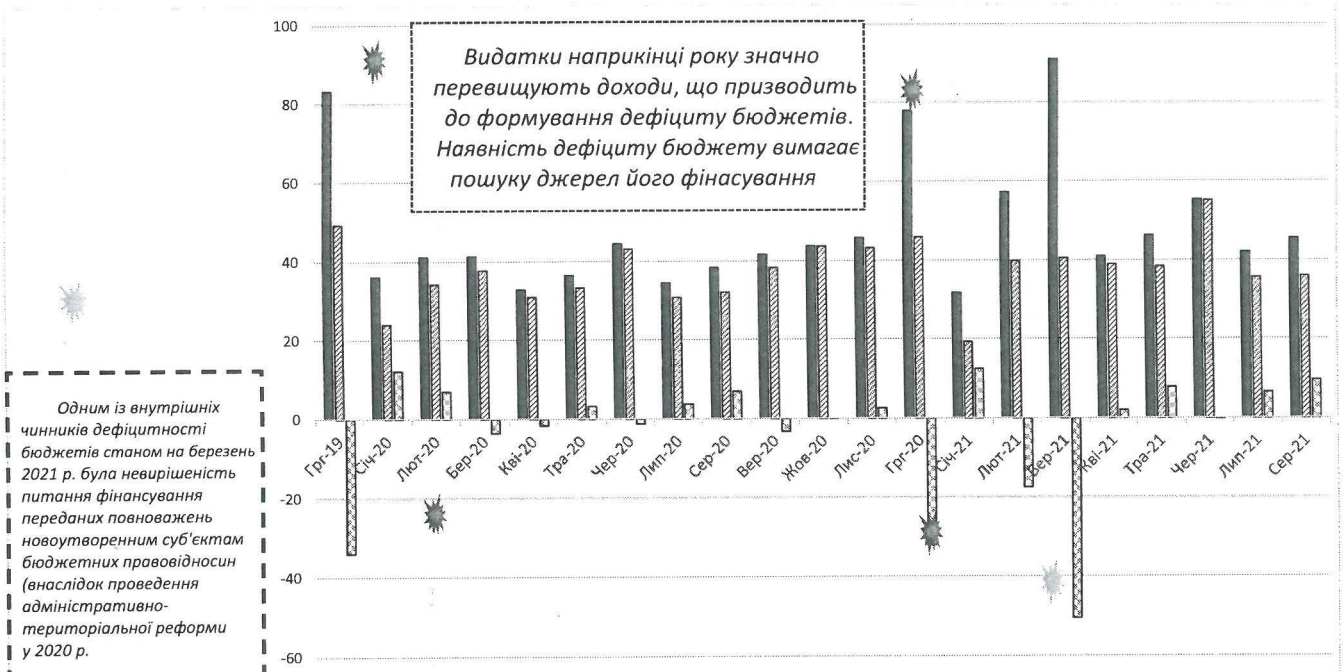
Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, його витрати здійснюються лише на цілі, визначені врішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проєкті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період. Водночас щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно ***не можуть перевищувати 1/12 обсягу*** бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період, а також з урахуванням необхідності проведення захищених видатків місцевого бюджету. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки та місцеві запозичення, надавати кредити з бюджету й місцеві гарантії.

Після набрання чинності законом про Державний бюджет України органам державної влади та їхнім посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів, виділених державою для забезпечення цих витрат. Загальну динаміку показників виконання місцевих бюджетів України протягом 2020–2021 рр. наведено на рис. 9.2.

Норми Бюджетного кодексу України (ст. 72) визначають можливість формування місцевих бюджетів із дефіцитом або профіцитом з урахуванням особливостей загального та спеціального фонду бюджетів. Так, *за загальним фондом місцевий бюджет* може затверджуватися з дефіцитом у разі використання вільного залишку бюджетних коштів (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період). Кошти, сформовані внаслідок профіциту загального фонду, мають бути спрямовані до бюджету розвитку такого місцевого бюджету, виконання зобов'язань за непогашеними позиками, а також для забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту щодо виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період).

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

Профіцит бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів з бюджету).



	Грг-19	Січ-20	Лют-20	Бер-20	Кві-20	Тра-20	Чер-20	Лип-20	Сер-20	Вер-20	Жов-20	Лис-20	Грг-20	Січ-21	Лют-21	Бер-21	Кві-21	Тра-21	Чер-21	Лип-21	Сер-21
Видатки, млрд. грн	83,2	36	41	41,2	32,7	36,4	44,3	34,4	38,2	41,5	43,58	45,6	77,9	31,7	57,2	91	40,8	46,1	55,2	41,9	45,4
Доходи, млрд. грн	49,2	23,9	34,1	37,6	30,9	33,2	43	30,7	32	38,2	43,56	43,1	45,8	19,3	39,7	40,4	38,8	38,3	55	35,5	35,8
Дефіцит (-), профіцит (+), млрд. грн	-34	12,1	6,9	-3,6	-1,7	3,2	-1,3	3,7	6,9	-3,3	0,02	2,6	-32,1	12,4	-17,5	-50,6	2	7,8	-0,2	6,5	9,6

Рис. 9.2. Динаміка показників місцевих бюджетів URL: https://openbudget.gov.ua

За спеціальним фондом місцевий бюджет може затверджуватися з дефіцитом у разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень, коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів, а також використання залишків коштів спеціального фонду, крім власних надходжень бюджетних установ (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період). Із профіцитом за спеціальним фондом місцевий бюджет може затверджуватися в разі погашення місцевого боргу, придбання цінних паперів. ***Управління вільними залишками коштів місцевих бюджетів***. З огляду на нормативну визначеність можливості формування місцевого бюджету з дефіцитом за загальним фондом основною умовою є використання вільного залишку бюджетних коштів (ст. 72 БКУ). Відповідно до ч. 4 ст. 14 БКУ вільний залишок бюджетних коштів виникає у разі перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду. Відповідно до ч. 3 ст. 14 БКУ ***оборотний залишок бюджетних коштів*** – це частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів. Мета визначення нормами БКУ оборотного залишку бюджетних коштів полягає в запобіганні несвоєчасному фінансуванню захищених першочергових статей бюджету на початку бюджетного періоду. Обсяг оборотного залишку бюджетних коштів за ст. 14 встановлюється в розмірі не більше 2 % планових видатків загального фонду бюджету і затверджується в рішенні про місцевий бюджет. На кінець бюджетного періоду оборотний залишок бюджетних коштів має бути збережено у встановленому розмірі. ***Перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок коштів,*** який використовується на здійснення витрат бюджету згідно із змінами до рішення про місцевий бюджет. Вільні залишки коштів місцевих бюджетів за відповідними рішеннями органів місцевого самоврядування можуть розміщуватися на депозитних рахунках банків та генерувати доходи у формі відсотків за депозитом. Обсяги тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів за інформацією органів Казначейства різняться, як і умови їхнього розміщення (депозитні ставки коливаються від 6 до 13,5%). Активність розміщення вільних коштів місцевих бюджетів на банківських рахунках залежить від місцевої бюджетної політики (рис. 9.3).

Місцеві фінансові органи за рішенням відповідної ради мають право ***розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках з метою отримання*** *доходів із зарахуванням їх до дохідної частини відповідного місцевого бюджету*

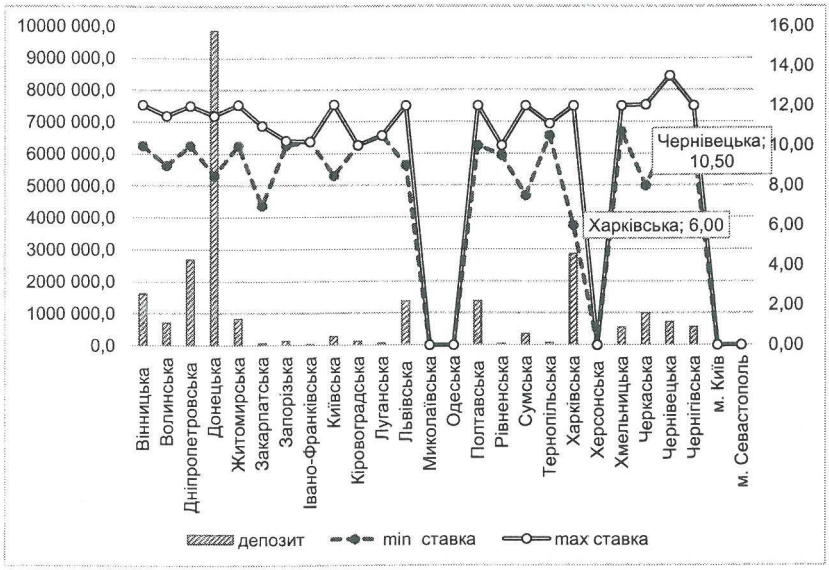


Рис. 9.3. Розміщення місцевими бюджетами вільних коштів на вкладних (депозитних) рахунках станом на 1 січня 2021 р., тис. грн, *відсоткова ставка, %.*
URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/

З метою надання можливостей розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом придбання державних цінних паперів, які можуть мати більшу дохідність порівняно з банківськими депозитами, Уряд визначив спеціальний регламент дій[46]. Операції здійснюються з дотриманням таких вимог: встановлення мінімальної ставки дохідності придбання цінних паперів, укладання договорів придбання цінних паперів (під час їхнього придбання); укладання договору банківського внеску з установою банку (під час розміщення

[46] Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом придбання державних цінних паперів : постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 № 544 (із змін. та доповн.). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2018-%D0%BF#Text.

на депозитах). Цей процес відбувається з виконанням загальних вимог до проведення операцій, пов'язаних з розміщенням облігацій внутрішніх державних позик. Тимчасово вільні кошти можуть розміщуватися шляхом придбання державних цінних паперів з терміном обігу до одного року (короткострокові державні облігації), від одного до п'яти років (середньострокові державні облігації) та понад п'ять років (довгострокові державні облігації). Придбання ОВДП проводиться через банки – первинні дилери, шляхом надання заявки-пропозиції для участі в розміщенні. Розміщення ОВДП здійснюється ***щовівторка відповідно до затвердженого графіка***, який публікується на вебсайті Міністерства фінансів, з огляду на поточні потреби фінансування Державного бюджету України. Оголошення містить інформацію про терміни обігу ОВДП, дати їхнього розміщення, погашення та сплати відсоткового доходу (для відсоткових ОВДП). Мінімальна ставка дохідності придбання державних цінних паперів встановлюється на ринкових умовах під час їхнього розміщення Міністерством фінансів із залученням НБУ.

Загальний алгоритм дій місцевих фінансових органів щодо розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом придбання державних цінних паперів такий:

- необхідно *обрати банк – первинний дилер шляхом проведення конкурсу;*
- *укласти з дилером договір про обслуговування рахунку в цінних паперах та відкрити відповідний рахунок у банку.* Первинний дилер надає перелік необхідних документів для відкриття рахунку в цінних паперах;
- *укласти договір на брокерське обслуговування на ринку державних цінних паперів,* який міститиме умови придбання ОВДП та можливість продажу їх на вторинному ринку цінних паперів за ринковою ціною (може бути вища або нижча від балансової);
- *обрати ОВДП для придбання (кількість, термін обігу);* місцеві фінансові органи мають можливість подавати лише неконкурентні заявки з визначенням кількості та строку обігу державних цінних паперів. Неконкурентні заявки задовольняються за середньозваженим рівнем дохідності облігацій, який визначається під час проведення розміщення ОВДП та зазначається в його результатах;
- *придбати ОВДП.* Оформити заявку для участі в розміщені ОВДП, переказати кошти на рахунок банку, надати розпорядження про зарахування цінних паперів у депозитарній установі.

Після випуску на первинному ринку ОВДП потрапляють на вторинний ринок, на якому його професійні учасники (банки, торговці, депозитарій)

забезпечують подальшу купівлю та продаж державних цінних паперів. Торгівля цінними паперами як професійна діяльність на фондовому ринку передбачає, за наявності відповідної ліцензії, організацію обліку, зберігання та проведення операцій з цінними паперами. Місцеві органи влади мають можливість реалізовувати свої ОВДП на ринку за невисоких витрат, зазвичай через банки, що здійснювали придбання під час розміщення ОВДП і з якими укладено договір на обслуговування рахунку в цінних паперах. Ціна продажу ОВДП на вторинному ринку може бути вищою або нижчою за ціну їхнього придбання залежно від ситуації взаємодії попиту та пропозиції. Водночас торговець цінними паперами, який провадить брокерську діяльність, може надавати своїм клієнтам (зокрема органам місцевої влади) консультації щодо продажу цінних паперів, а саме стосовно можливих цін на продаж ОВДП. Повернення коштів місцевих бюджетів за придбані державні цінні папери після їхнього погашення та/або виплати доходу (відсотків/дисконту) або продажу на фондовому ринку здійснюється на відповідні рахунки місцевих бюджетів, відкриті в Казначействі. Доходи (відсотки/дисконт) за ОВДП зараховуються до доходів загального фонду місцевого бюджету за відповідним кодом бюджетної класифікації.

Практична організація бюджетного процесу на місцевому рівні має великий потенціал диджиталізації. З метою максимального спрощення підготовки бюджетних документів в умовах обмеженої спроможності ОМС Міністерством фінансів за підтримки ЄС створено та впроваджено інформаційно-аналітичну систему «LOGICA», яка спрямована на автоматизацію процесу складання бюджетних документів, обробки даних та обміну інформацією між місцевими бюджетами і Міністерством. Ця система суттєво підвищує аналітичну спроможність щодо управління публічними фінансами на місцевому рівні; є програмним продуктом, який відіграє роль загальної бази даних, до якої мають доступ користувачі з усієї України та в якій здійснюється обмін даними щодо місцевих бюджетів; за допомогою окремого програмного забезпечення інтегрує через відкритий програмний API-інтерфейс обмін даними користувачів – учасників бюджетного процесу. Додатковими програмними продуктами є: інформаційно-програмний комплекс (ІПК) «Місцевий бюджет»; автоматизована інформаційна система (АІС) «Місцеві бюджети рівня міста, району»; АІС «Місцеві бюджети рівня розпорядників бюджетних коштів».

Для ОМС пропонується спеціальний інформаційно-програмний комплекс «Місцевий бюджет», що надає практичну допомогу у формуванні, виконанні бюджетів територіальних громад (міських) в умовах дії БКУ. ІПК «Місцевий бюджет» має нові операційні можливості (табл. 9.1): покращену програмну платформу, нові форми введення розписів, змін та розпоряджень

на фінансування, додану можливість перевірки введеної інформації у формах введення розписів, змін та розпоряджень на фінансування, вбудовану ABFIN-синхронізацію, програму для отримання інформації від фінансового управління через мережу Інтернет або змінний носій, додану можливість планування спеціальних фондів щодо видів надходжень, нові підсистеми довідників, додану можливість автозаповнення останніх, нові підсистеми формування звітів до Казначейства, аналізу виконання дохідної та видаткової частин бюджету, аналізу банківських виписок і залишків бюджетних асигнувань, покращені друковані форми, можливість виводу звітів до Excel та Word без втрати оформлення. Крім того, активізація програми можлива за допомогою телефону та Інтернету.

Інформаційно-аналітична система «LOGICA»

ІАС «LOGICA» забезпечує: інформацію для управління, планування (підготовки проєктів) та виконання місцевих бюджетів для відповідальних виконавців, тобто головних розпорядників бюджетних коштів, розпорядників нижчого рівня, місцевих фінансових органів (локальний рівень); інтеграцію усіх процесів підготовки, виконання та моніторингу виконання місцевих бюджетів і державного бюджету, зокрема для оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (загальнодержавний рівень).

Програми-посередники ІАС «LOGICA» забезпечують значно більше функцій, зокрема: роботу з самою ІАС «LOGICA», реєстрацію, перевірку стану реєстрації, доступ до робочого місця, завантаження інформації з Казначейства, перегляд консолідованих (зведених) бюджетних запитів, формування проєктів рішень про бюджет, формування змін до рішень про бюджет, перегляд цих рішень; аналіз платежів до бюджету, доходів та видатків; моніторинг і контроль цільового використання бюджетних коштів, аналіз їхньої ефективності; формування звітів про розпис доходів, розпис видатків, розподіл витрат місцевих регіональних програм; формування платіжних доручень, завантаження статусів та виписок, інших електронних документів; користування різними довідниками, наприклад, за бюджетом, Казначейством, довідниками бюджетних програм, цілей державної політики, рахунків, банків, контрагентів; контроль бюджетних процедур через упровадження бюджетного календаря; відправку DBF-файлів баз даних до Казначейства, департаменту фінансів виконавчого ОМС тощо. Забезпечення публікації інформації щодо місцевого бюджету у формі відкритих даних. Окремі дії узагальненого характеру виконує безпосередньо ІАС «LOGICA» у процесі планування та виконання місцевих бюджетів: реєстрацію учасників бюджетного процесу, тобто відповідальних виконавців і місцевих фінорганів, а також одержувачів бюджетних коштів; подання оцифрованої інформації (у спеціальній формі) на етапі розроблення місцевих бюджетів, а саме: з бюджетних запитів головних розпорядників, проєктів рішень про місцеві бюджети; подання оцифрованої інформації із затверджених у ОМС рішень щодо бюджетів; подання оцифрованої інформації з виконання бюджетів (з річних розписів, паспортів бюджетних програм, звітів про їхнє виконання). Крім оцифрованої у спеціальній формі інформації до ІАС «LOGICA» подаються також скановані первинні документи, оскільки вони є підставами, наприклад, для внесення змін у рішення ОМС.

Таблиця 9.1

Основні операційні можливості інформаційно-програмного комплексу «Місцевий бюджет»[47]

Потенційні можливості ІПК «Місцевий бюджет»	
під час формування бюджету територіальної громади	**під час виконання бюджету територіальної громади**
• Підготовка бюджетних запитів; • формування тимчасового розпису бюджету з дохідної та видаткової частин бюджету; • створення постійних розписів бюджету щодо дохідної та видаткової частин бюджету; • формування кошторисів установ та зведеного кошторису; • підготовка помісячних планів асигнувань; • формування лімітних довідок для розпорядників нижчого рівня; • балансування бюджету, формування тимчасових та постійних розписів фінансування; • підготовка рішення рад(и) про бюджет, формування додатків до рішень; • формування розписів (тимчасових, постійних) бюджетів у електронному вигляді для подання до районних фінансових управлінь та управлінь Казначейства	• Оперативне інформування про стан виконання дохідної частини бюджету, проведення аналізу виконання для підготовки звіту про стан виконання бюджету територіальної громади; • оперативне інформування про проведені видатки бюджету, здійснення аналізу фінансування, контроль залишків призначень; • оперативний контроль за станом рахунків бюджету; • підготовка та формування змін (довідок про зміни) до розпису бюджету, формування уточнених розписів бюджету; • підготовка довідок про зміни до розпису фінансування для розподілу вільних залишків та при отриманні позик в управліннях державного казначейства; • підготовка рішення рад(и) про зміни до бюджету, формування додатків до рішень (додатки 1, 2, 3, 5, 6); • підготовка розпоряджень про виділення бюджетних коштів у паперовому та електронному вигляді; • формування звітності до управлінь Казначейства (форми 2м, 4-1м, 4-2м, 4-3м, 7м). • укладання довідок про зміни, розпоряджень, реєстрів у електронному вигляді для подання до фінансових управлінь районних державних адміністрацій та управлінь державного казначейства

9.2. Казначейське обслуговування коштів місцевих бюджетів

Система виконання місцевих бюджетів передбачає використання прийомів та методів оперативного управління і контролю за формуванням дохідної частини, її цільовим використанням та видатками, з урахуванням

[47] ІПК «Місцевий бюджет». URL: https://ipkmb.org.ua/index.php/prohramy/ipk-mistsevyi-biudzhet.

кредитування, і фінансуванням затвердженого місцевого бюджету. Починаючи з 2004 р., касове виконання місцевих бюджетів здійснюється за казначейською формою. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів виконується органами Казначейства в межах визначених функцій. Казначейство веде облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням органів, які контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету. За рішенням місцевої ради під час виконання місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ може здійснюватися установами банків державного сектору. Органи Казначейства проводять операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів, оформлених згідно з вимогами законодавства, на підставі підтвердних документів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань та наявних бюджетних асигнувань за видатками місцевих бюджетів (протягом п'яти операційних днів з дати надання доручення на здійснення платежу за умови виконання доходів зведеного бюджету України). Порядок обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору, а також особливості ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та складання звітності про виконання місцевих бюджетів щодо таких коштів визначаються Урядом за погодженням з НБУ. Організаційні взаємовідносини між органами Державної казначейської служби України, фінансовими органами, платниками податків, розпорядниками бюджетних коштів та одержувачами бюджетних коштів у процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів визначаються спеціальним регламентом Міністерства фінансів, а саме Порядком казначейського обслуговування місцевих бюджетів[48].

Початком для Казначейства під час обслуговування місцевих бюджетів є відповідні регуляторні акти ОМС (формалізовані як рішення місцевих рад). Після завершення процедури затвердження місцевих бюджетів на сесійних засіданнях відповідних місцевих рад місцеві фінансові органи подають за місцем обслуговування до органу Казначейства рішення про ухвалення відповідних бюджетів, програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування, затверджені рішеннями

[48] Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12#Text.

про місцеві бюджети. У разі внесення змін до місцевого бюджету подаються рішення про внесення змін до рішення місцевого бюджету, прийняті відповідною радою. Розпорядження, які видаються на виконання програм, ухвалених відповідною радою, подають розпорядники, котрі є виконавцями таких бюджетних програм.

У разі виявлення в процесі казначейського обслуговування невідповідності показників затверджених бюджетів бюджетному законодавству органи Казначейства інформують для прийняття відповідного рішення в межах встановлених повноважень у частині, що не суперечить бюджетному законодавству: Міністерство фінансів України – стосовно бюджету АР Крим, обласних бюджетів і бюджетів міст Києва та Севастополя; Раду міністрів АР Крим – щодо бюджетів місцевого самоврядування та районних бюджетів АР Крим; обласні державні адміністрації – щодо районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування, територіальних громад, міст); міські державні адміністрації в містах Києві та Севастополі – стосовно районних у цих містах бюджетів; виконавчі органи міських рад – щодо бюджетів районів у містах. У разі утворення військово-цивільної адміністрації Казначейство має її інформувати.

У процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи Казначейства застосовують сукупність прийомів і методів оперативного управління та контролю за формуванням дохідної частини, здійснюють операції, узагальнений перелік яких подано на рис. 9.4. ***Органи казначейства проводять такі операції під час казначейського обслуговування місцевих бюджетів:***

- обслуговують місцеві бюджети за доходами, видатками, кредитуванням та фінансуванням бюджету;
- відкривають рахунки в національній валюті в органах Казначейства:
  - для зарахування доходів місцевих бюджетів та інших надходжень, передбачених законодавством, на ім'я органу Казначейства у розрізі кодів бюджетної класифікації у розрізі місцевих бюджетів усіх рівнів;
  - розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів у розрізі місцевих бюджетів та кодів бюджетної класифікації;
- здійснюють в автоматизованому режимі розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів згідно з вимогами БКУ, закону про Державний бюджет України та рішенням місцевої ради про бюджет у розмірах, визначених законодавством, та перераховують розподілені кошти місцевих бюджетів за належністю;
- формують розрахункові документи і проводять повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів на підставі відповідних документів органів, які контролюють справляння надходжень;

Органи Казначейства з органами, що контролюють справляння надходжень бюджету:

- ведуть бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання бюджетів;
- здійснюють попередній та поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;
- проводять операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників, одержувачів бюджетних коштів на підставі підтвердних документів, зареєстрованих бюджетних зобов'язань, відповідно до
- розпису бюджетів і кошторисів, планів асигнувань із загального фонду бюджетів;
- здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів, одержувачів бюджетних коштів;
- проводять беззаперечне (безспірне) вилучення коштів до місцевих бюджетів;
- здійснюють взаємні розрахунки між державним бюджетом та бюджетами областей, міст, а також між місцевими бюджетами;
- складають фінансову та бюджетну звітність про виконання бюджетів;
- подають звітність Міністерству фінансів України та місцевим фінансовим органам у встановлені строки за визначеними формами;
- здійснюють перерахування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ на поточні рахунки місцевих фінансових органів, розпорядників бюджетних коштів, відкриті в установах банків державного сектору.

Перерахування платежів, сплачених платниками до місцевих бюджетів, здійснюється через систему електронних платежів (СЕП) НБУ на рахунки, відкриті в головних управліннях та Казначействі на ім'я органів Казначейства у розрізі місцевих бюджетів та кодів бюджетної класифікації.

Затвердження бюджетів місцевими радами є підставою для місцевих фінансових органів формувати ***розписи місцевих бюджетів***, які містять:

- річний розпис доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів та помісячний розпис доходів загального фонду місцевих бюджетів;
- річний розпис фінансування загального і спеціального фондів місцевих бюджетів за типом боргового зобов'язання та помісячний розпис фінансування загального фонду бюджету за типом боргового зобов'язання;
- річний розпис асигнувань загального і спеціального фондів місцеви
- бюджетів (за винятком надання кредитів з місцевих бюджетів) та помісячний розпис асигнувань загального фонду (за винятком надання кредитів);



Рис. 9.4. Сукупність основних операцій, що здійснюються під час казначейського обслуговування місцевих бюджетів

- річний розпис витрат спеціального фонду місцевих бюджетів з розподілом за видами надходжень;
- річний розпис повернення кредитів до місцевих бюджетів та надання кредитів з місцевих бюджетів, помісячний розпис повернення та надання кредитів до загального фонду місцевих бюджетів;
- помісячний розпис спеціального фонду місцевих бюджетів (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків).

_____ (код бюджету)

Керівник місцевого фінансового органу

ЗАТВЕРДЖУЮ

_____(посада відповідальної особи)

(підпис) (ініціали і прізвище)

РІЧНИЙ РОЗПИС _____

(назва бюджету)

на 20__ рік (грн)

Код	Найменування	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	2	3	4	5
Усього				

Відповідальна посадова особа _____ _____

(підпис) *(ініціали і прізвище)*

ЗАТВЕРДЖУЮ

_____ (код бюджету)

_____(посада відповідальної особи)

(підпис) _(ініціали і прізвище)

Керівник місцевого фінансового органу

ПОМІСЯЧНИЙ РОЗПИС _____

(назва бюджету)

на 20__ рік (грн.)

Код	Найменування	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень	Листопад	Грудень	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Усього														

Відповідальна посадова особа _____*(підпис)* _____*(ініціали і прізвище)*

Рис. 9.5. Макет форми річного та помісячного розпису місцевого бюджету

Річний та помісячний розписи (рис. 9.5) направляють до Казначейства із застосуванням системи дистанційного обслуговування «Клієнт казначейства – Казначейство» з використанням засобів криптографічного захисту інформації. Розпорядник бюджетних коштів чи одержувач здійснює формування та подання документів до Казначейства протягом операційного дня в межах операційного часу, а документи, що надійшли після операційного часу, опрацьовуються наступного операційного дня. Підтвердженням для розпорядників успішного передавання їхніх електронних документів є відповідне сповіщення системи Казначейства. У разі неможливості передавання документів у електронному вигляді, подаються документи на паперових та електронних носіях. Орган Казначейства перевіряє документи на відповідність вимогам законодавства.

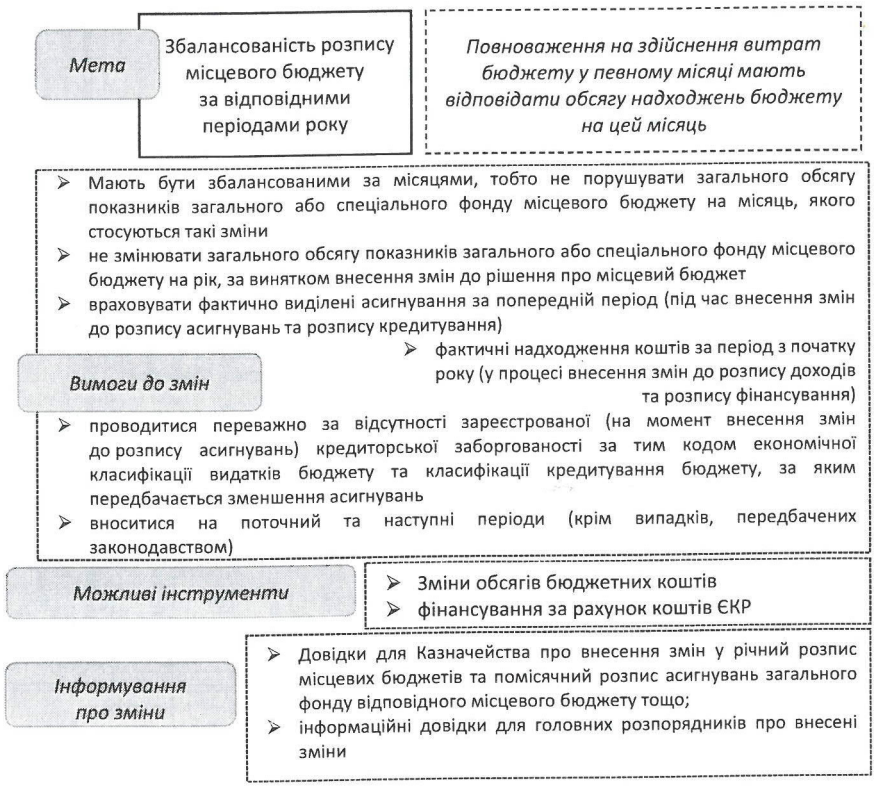


Рис. 9.6. Регламент внесення змін до розпису місцевого бюджету

Розпис місцевого бюджету є одночасно і плановим, і робочим документом. Під час поточного виконання місцевого бюджету за затвердженим розписом до останнього можуть вноситися зміни, які зумовлюються необхідністю коригування видаткових повноважень, зважаючи на зміни в мобілізації надходжень до бюджету (рис. 9.6). Коригування бюджетного розпису має здійснюватися виключно в межах норм та у спосіб, встановлений законодавством.

Обслуговування місцевих бюджетів за доходами. Платники сплачують платежі в національній валюті у безготівковій або готівковій формі на відповідні рахунки для зарахування надходжень чи на єдиний рахунок, відкритий у Казначействі. Платежі здійснюються платниками через установи банків, у яких вони обслуговуються, підприємства поштового зв'язку та ОМС за місцезнаходженням (місцем проживання) платника, якщо інше не встановлено законодавством. Зарахування всіх надходжень до місцевих бюджетів, зокрема позик місцевих бюджетів та запозичень, здійснюється виключно через казначейські рахунки.

Операції з обробки платежів, що надійшли до місцевих бюджетів, мають таку послідовність:

повернення коштів, помилково/надміру зарахованих до бюджетів;

розподіл платежів до бюджетів за нормативами, визначеними БКУ та рішенням відповідної ради про місцевий бюджет;

- перерахування до держбюджету реверсної дотації згідно з БКУ, законом про Державний бюджет України;
- проведення розрахунків за міжбюджетними трансфертами;
- погашення позик, наданих за рахунок коштів ЄКР;
- зарахування коштів на рахунки для обліку надходжень загального та спеціального фондів місцевих бюджетів.

Органи Казначейства під час обслуговування місцевих бюджетів за доходами здійснюють такі операції:

- за платежами, які є доходами загального фонду місцевих бюджетів;
- за платежами, які є доходами спеціального фонду місцевого бюджету (крім власних надходжень бюджетних установ);
- за платежами, які розподіляються між рівнями місцевих бюджетів;
- за коштами, тимчасово віднесеними на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу;
- за іншими платежами, які тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету.

Платежі до місцевих бюджетів зараховуються на відповідні рахунки, відкриті на ім'я відповідного органу Казначейства в розрізі кодів бюджетної класифікації. Для *щоденного акумулювання платежів* відкриваються рахунки для кожного місцевого бюджету, кількість яких залежить від рішення ради про відповідний місцевий бюджет і має забезпечити процес його виконання. Кошти, що надійшли за день, у регламентований час засобами програмного забезпечення шляхом формування меморіальних документів перераховуються (списуються) за призначенням на відповідні рахунки, відкриті окремо для кожного місцевого бюджету. У разі прийняття відповідною місцевою радою рішення про обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку в установах банків державного сектору надходження бюджету розвитку переказуються органами Казначейства наступного робочого дня на підставі платіжних доручень, наданих місцевими фінансовими органами, на їхні поточні рахунки, відкриті в державних банківських установах для здійснення розподілу коштів бюджету розвитку між головними розпорядниками коштів.

Платежі, які розподіляються між рівнями місцевих бюджетів, зараховуються на відповідні рахунки, відкриті в Казначействі в розрізі кодів класифікації доходів бюджету. Кошти наприкінці дня за встановленими нормативами розподіляються між рівнями місцевих бюджетів і засобами програмного забезпечення зараховуються до загального та/або спеціального фонду відповідних місцевих бюджетів.

Платежі, що тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету й відповідно до законодавства підлягають розподілу між бюджетами і різними отримувачами коштів, зараховуються на відповідні рахунки Казначейства в розрізі кодів класифікації доходів бюджету. Після розподілу кошти, віднесені на доходи місцевого бюджету, зараховуються до загального та/або спеціального фонду місцевих бюджетів, а частина коштів, яка належить іншим їх отримувачам, перераховується на рахунки власників.

Платежі, які належать до власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, та є джерелом формування спеціального фонду місцевих бюджетів, зараховуються на відповідні рахунки, відкриті в управліннях Казначейства на ім'я бюджетних установ у розрізі кодів класифікації доходів бюджету. Під час перерахування платежів, що належать до власних надходжень установ, у полі розрахункового документа «Призначення платежу» вказується код класифікації доходів бюджету. Власні надходження бюджетних установ з рахунків для зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів власних надходжень перераховуються (списуються) на відповідні спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів.

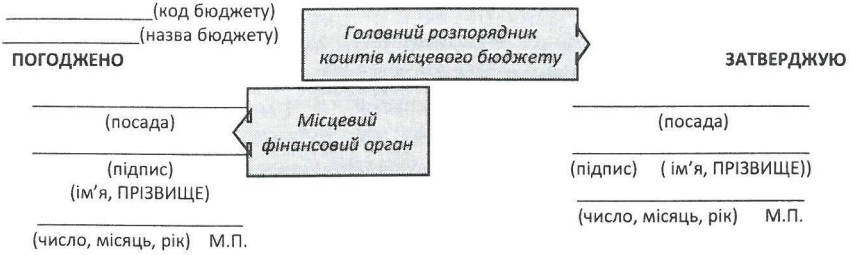
Для зарахування надходжень до місцевих бюджетів у іноземній валюті місцеві фінансові органи відкривають рахунки в установах банків за відповідними балансовими рахунками. Щодня в регламентований час органи Казначейства формують виписки з рахунків для зарахування надходжень місцевих бюджетів у вигляді електронного реєстру розрахункових документів та у разі потреби роздруковують їх. Зазначені виписки в електронному вигляді надаються органам, що контролюють справляння надходжень бюджету.

Основні положення про складання, затвердження та подання мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів і основні вимоги до неї. Головні розпорядники до початку бюджетного періоду визначають мережу розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, які згідно з рішенням (проєктом рішення) про відповідний місцевий бюджет уповноважені на виконання програм та заходів, що проводяться за рахунок коштів бюджету, із обов'язковим зазначенням їхнього статусу (розпорядник або одержувач бюджетних коштів) та органу Казначейства, у якому вони обслуговуються. Розпорядники нижчого рівня поділяються на такі, що мають власну мережу, та на розпорядників коштів без мережі. Мережа складається ГРБК за кодами програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів (кодами КПКВК), за якими вони вперше визначені головними розпорядниками на відповідний бюджетний період, за встановленою формою (рис. 9.7). До мережі приєднуються розпорядники бюджетних коштів та одержувачі бюджетних коштів, внесені до Єдиного реєстру.

Юридична особа, що приєднується до мережі, ***не може*** одночасно мати статус розпорядника бюджетних коштів та їхнього одержувача. Бюджетна установа в особі її керівника не може бути одночасно головним розпорядником та розпорядником бюджетних коштів різних місцевих бюджетів. Розпорядник нижчого рівня не може бути приєднаним одночасно до мережі:

- декількох головних розпорядників одного місцевого бюджету;
- розпорядників бюджетних коштів різних місцевих бюджетів;
- головного розпорядника та розпорядника нижчого рівня за одним КПКВК за коштами одного бюджету.

Одержувачі бюджетних коштів можуть бути включені одночасно до мережі головного розпорядника та розпорядника нижчого рівня за коштами одного місцевого бюджету лише за різними кодами програмної класифікації видатків, кредитування місцевих бюджетів та до мережі розпорядників коштів різних бюджетів.



МЕРЕЖА

розпорядників та одержувачів коштів місцевого бюджету на 20___ рік

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____

Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК) _____

_____

(найменування розпорядника бюджетних коштів)

№ з/п	Код розпорядника бюджетних коштів за Єдиним реєстром	Код за ЄДРПОУ*	Найменування установи (організації) (скорочене та повне)**	Рівень розпорядника/ одержувача бюджетних коштів (РРК)***	Код розпорядника бюджетних коштів вищого рівня****	Код органу ДКС	Найменування органу ДКС	Код відповідального виконавця бюджетних
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	.....							

Головний бухгалтер (начальник планово-фінансового управління/відділу) _____ *(підпис)* _____ *(Власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

* Якщо одержувачем бюджетних коштів є фізична особа – підприємець, зазначається реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія (за наявності) та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті / запис в електронному безконтактному носії або в паспорті проставлено слово «відмова»).

** Якщо одержувачем бюджетних коштів є фізична особа — підприємець, зазначаються прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи — підприємця.

*** Рівень розпорядника/одержувача бюджетних коштів визначається так:

головному розпоряднику присвоюється код 1; розпорядникам коштів нижчого рівня, що мають власну мережу,— 2; бюджетним установам, що не мають мережі,— 3;

одержувачам бюджетних коштів — 9.

**** Код РБК вищого рівня за Єдиним реєстром розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів (головного РБК або РБК нижчого рівня).

Рис. 9.7. Макет форми Мережі розпорядників та одержувачів коштів місцевого бюджету

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). Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти відповідно до вимог законодавства на підставі плану використання коштів, що містить розподіл асигнувань. Розпорядники бюджетних коштів, в оперативному управлінні або господарському віданні яких перебувають об'єкти, щодо котрих здійснюється закупівля енергосервісу, мають право брати довгострокові зобов'язання на підставі істотних умов договору енергосервісу, затверджених відповідною місцевою радою (щодо об'єктів комунальної власності).

Мережа затверджується головним розпорядником за погодженням із місцевим фінансовим органом у трьох примірниках. Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням встановлених вимог до складання мережі. Головний розпорядник ***не пізніше як за 15 днів*** до початку бюджетного періоду, розпорядник нижчого рівня ***не пізніше як за 10 днів*** до початку бюджетного періоду подають відповідному органу Казначейства мережу (реєстр змін до мережі). Орган Казначейства перевіряє подану інформацію на відповідність переліку розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, що безпосередньо обслуговуються у відповідному органі Казначейства, встановленим вимогам щодо складання мережі, даним Єдиного реєстру (код розпорядника/одержувача за Єдиним реєстром, код за ЄДРПОУ, повне та скорочене найменування, статус установи, код та найменування органу Казначейства) і вносить до бази даних мережі розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів, про що на документі ставиться відбиток штампа. Органи Казначейства є користувачами мережі. Протягом бюджетного періоду можуть виникати зміни в мережі у разі приєднання/вилучення до мережі нової установи, зміни інформації про розпорядника бюджетних коштів, про що подається відповідна інформація. Вилучення з мережі установи у разі ліквідації, реорганізації, зміни підпорядкування проводиться лише після передавання установі-правонаступниці планових показників, обсягів виділених коштів, проведених із початку бюджетного періоду касових видатків та непогашених бюджетних зобов'язань.

Порядок затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання місцевих бюджетів за видатками та здійснення операцій з їхнього обліку. Після затвердження розпису місцевих бюджетів, але ***не пізніше як через 30 днів після затвердження бюджету,*** місцеві фінансові органи надають до органів Казначейства на паперових та електронних носіях розпис місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників витяги із затвердженого розпису місцевих бюджетів (рис. 9.8),

які є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань загального фонду місцевих бюджетів (за винятком надання кредитів з державного бюджету), планів надання кредитів із загального фонду місцевих бюджетів, планів спеціального фонду місцевих бюджетів (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) розпорядниками бюджетних коштів та планів використання бюджетних коштів одержувачами бюджетних коштів.

_____ (код бюджету)
_____(назва бюджету)

Витяг з річного розпису як підстава для кошторису

ВИТЯГ

з річного розпису асигнувань місцевих бюджетів (за винятком надання кредитів з місцевих бюджетів)/річного розпису витрат спеціального фонду місцевих бюджетів з розподілом за видами надходжень/річного розпису повернення кредитів до місцевих бюджетів та надання кредитів з місцевих бюджетів

за 20__ рік

(найменування головного розпорядника коштів)

Код	Найменування	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
КВК	(найменування головного розпорядника коштів) – **разом**			
КПКВК	(найменування відповідального виконавця бюджетних програм) – **разом**			
КПКВК	(найменування бюджетної програми) – **разом**			
	НАДХОДЖЕННЯ – усього			
ККД	зокрема: доходи (за кодами класифікації доходів бюджету)			
ККФ	фінансування (за кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання)			
ККК	повернення кредитів до бюджету (за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету)			
	ВИТРАТИ – усього			
КЕКВ	зокрема: видатки (за кодами економічної класифікації видатків бюджету)			
ККК	надання кредитів з бюджету (за кодами класифікації кредитування бюджету)			

Керівник місцевого фінансового органу _____*(підпис)* _____*(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.8. Макет форми Витягу з річного розпису асигнувань місцевих бюджетів

Заклади вищої освіти, наукові установи, заклади охорони здоров'я, що утримуються за рахунок бюджетних коштів (крім закладів, видатки на які

передбачені у ст. 87 БКУ, тобто фінансовані з державного бюджету), також затверджують плани (річні, місячні) використання коштів.

Головні розпорядники та розпорядники нижчого рівня, які мають власну мережу, протягом трьох робочих днів після отримання витягу з розпису місцевих бюджетів подають органам Казначейства розподіл показників зведених кошторисів, зведених планів асигнувань загального фонду місцевих бюджетів (за винятком надання кредитів з місцевих бюджетів), зведених планів надання кредитів із загального фонду місцевих бюджетів, зведених планів спеціального фонду місцевих бюджетів (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) та зведення показників спеціального фонду в розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів відповідно до мережі на паперових та електронних носіях. Головні розпорядники забезпечують достовірність поданих даних. У разі відсутності у мережі головного розпорядника бюджетних коштів розпорядників нижчого рівня, одержувачів бюджетних коштів відповідні розподіли не подаються. Головні розпорядники, у мережі яких є заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи та заклади охорони здоров'я, надають органам Казначейства розподіл показників зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів (рис. 9.9).

Розпорядники бюджетних коштів надають відповідним органам Казначейства протягом п'яти робочих днів після затвердження кошториси, плани асигнувань загального фонду місцевих бюджетів (за винятком надання кредитів з місцевих бюджетів), плани спеціального фонду місцевих бюджетів (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), плани надання кредитів із загального фонду місцевих бюджетів, зведення показників спеціального фонду кошторису. Заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи та заклади охорони здоров'я репрезентують також затверджені плани використання бюджетних коштів і помісячні плани використання бюджетних коштів. Органи Казначейства *здійснюють контроль за відповідністю загальних сум, указаних у зазначених документах, сумам, зафіксованим у розписі місцевих бюджетів*. У разі невідповідності зазначені документи повертаються розпорядникам бюджетних коштів на доопрацювання з відповідною відміткою в нижній частині документа: наводяться причини та дата повернення, ставиться підпис відповідальної особи.

Доведені обсяги бюджетних асигнувань є підставою для взяття розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань на здійснення видатків, передбачених відповідними місцевими бюджетами. Одержувачі бюджетних коштів подають до органу Казначейства план використання бюджетних коштів, затверджений керівником за погодженням із розпорядником бюджетних коштів.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Головний розпорядник коштів місцевого бюджету

_____(посада)
_____(підпис, ініціали, прізвище)
М.П. «_____» _____ 20__ року

РОЗПОДІЛ ПОКАЗНИКІВ

зведених планів використання бюджетних коштів на 20__ рік

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____
(найменування головного розпорядника (розпорядника нижчого рівня))_____
Код економічної класифікації видатків _____ (грн)

Рівень розпорядника бюджетних коштів	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	Показники плану використання бюджет них коштів	Усього на рік, зокрема		Разом на рік
			загальний фонд	спеціальний фонд	
Разом щодо головного розпорядника бюджетних коштів					
_____ (код території)	_____ (найменування РБК)	_____ (код розпорядника бюджетних коштів)		_____ (орган Казнач.)	_____ (код органу)
Разом щодо розпорядника бюджетних коштів					

Головний бухгалтер (начальник планово-фінансового управління _____ *(підпис)* _____ *(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

ЗАТВЕРДЖУЮ

Головний розпорядник коштів місцевого бюджету

_____(підпис, ініціали, прізвище)
М.П. «__» _____ 20__ року

РОЗПОДІЛ ПОКАЗНИКІВ

зведених помісячних планів використання бюджетних коштів на 20__ рік

Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК) _____
(найменування головного розпорядника (розпорядника нижчого рівня))_____
Код економічної класифікації видатків _____ (грн)

Рівень розпорядника бюджетних коштів	Код програм. класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	Показники помісячного плану використання бюджетних коштів	Усього на рік	зокрема за місяцями											
				січень	лютий	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	листопад	грудень
Разом щодо головного розпорядника бюджетних коштів															
_____ (код території)		_____ (найменування РБК)	_____ (код РБК)											_____ (Казнач.)	_____ (код)
Разом щодо розпорядника бюджетних коштів															

Головний бухгалтер (начальник планово-фінансового управління _____ *(підпис)* _____ *(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.9. Макети форм Розподілу показників зведених річних та помісячних планів використання бюджетних коштів

У період до затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань (не більше 30 днів після затвердження річного розпису асигнувань та помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету) видатки розпорядників бюджетних коштів і одержувачів бюджетних коштів здійснюються відповідно до законодавства. Якщо місцевий бюджет не затверджено в установлений законодавством строк, місцеві фінансові органи до 30 грудня відповідного бюджетного періоду направляють ***тимчасовий розпис місцевих бюджетів*** органам Казначейства; доводять до головних розпорядників витяги з тимчасового розпису місцевих бюджетів.

Видатки за рахунок власних надходжень розпорядників бюджетних коштів здійснюються в межах тимчасових індивідуальних кошторисів та наявних коштів на спеціальних реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів на підставі платіжних доручень та підтвердних документів до них. Видатки, здійснені в зазначений період, в обов'язковому порядку мають бути враховані розпорядником бюджетних коштів та одержувачем бюджетних коштів у затвердженому кошторисі та планах асигнувань, плані використання бюджетних коштів, у всіх зведених планових показниках.

Оформлення змін, що виникають у процесі виконання місцевих бюджетів за видатками та здійснення операцій з їхнього обліку. Внесення змін до рішення відповідної ради про місцевий бюджет здійснюється на підставі її рішення. Прийняття рішення про внесення змін до рішення відповідної ради про місцевий бюджет можливе у випадках та порядку, встановлених БКУ, а також у разі внесення змін до закону про Державний бюджет України. ***Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу***. До ухвалення розпису місцевого бюджету керівник місцевого фінансового органу затверджує його тимчасовий розпис на відповідний період. Упродовж бюджетного періоду керівник місцевого фінансового органу забезпечує збалансованість розпису місцевого бюджету за відповідними періодами року (*повноваження на здійснення витрат бюджету у певному місяці мають відповідати обсягу надходжень бюджету на цей місяць*), зокрема шляхом використання *інструментів фінансування бюджету* (фінансування за рахунок коштів ЄКР, зміни обсягів бюджетних коштів тощо). Зміни до розпису мають відповідати таким вимогам:

- бути збалансованими за місяцями, тобто не порушувати загального обсягу показників загального або спеціального фонду місцевого бюджету на місяць, якого стосуються такі зміни;
- не змінювати загального обсягу показників загального або спеціального фонду місцевого бюджету на рік, за винятком внесення змін до рішення про місцевий бюджет;

- враховувати фактично виділені асигнування за попередній період (під час внесення змін до розпису асигнувань та розпису кредитування), фактичні надходження коштів за період з початку року (у процесі внесення змін до розпису доходів та розпису фінансування);
- проводитися переважно за відсутності зареєстрованої (на момент внесення змін до розпису асигнувань) кредиторської заборгованості за тим кодом економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету, за яким передбачається зменшення асигнувань;
- вноситися на поточний та наступні періоди (крім випадків, передбачених законодавством).

Місцеві фінансові органи надають органам Казначейства довідки про внесення змін до річного розпису місцевих бюджетів та помісячного розпису асигнувань загального фонду відповідного місцевого бюджету тощо і повідомляють головних розпорядників про внесені зміни. Внесення змін до розпису за спеціальним фондом за іншими надходженнями здійснюється у такому самому порядку. Подання Казначейству реєстрів змін обов'язкове в усіх випадках. Подані реєстри змін *протягом двох робочих днів* перевіряються Казначейством, а у разі невідповідності – повертаються на доопрацювання.

Упродовж року розпорядники бюджетних коштів вносять зміни до спеціального фонду кошторису шляхом подання до відповідного органу Казначейства довідки щодо внесення змін до кошторису, затвердженої керівником установи, без внесення відповідних змін до розпису за спеціальним фондом. Розпорядники нижчого рівня в обов'язковому порядку подають головному розпоряднику завірені органом Казначейства копії довідок про внесення змін до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями. Головні розпорядники узагальнюють показники довідок щодо внесення змін до спеціального фонду кошторисів розпорядників нижчого рівня за звітний період та проводять з органами Казначейства *щомісячну звірку зведених показників стосовно внесених змін до планових показників спеціального фонду.* Органи Казначейства ведуть облік таких змін, проводять видатки спеціального фонду бюджету за власними надходженнями бюджетних установ на підставі кошторисів з урахуванням внесених до них змін без внесення змін до розпису. Головні розпорядники під час подання зведеної фінансової та бюджетної звітності забезпечують відповідність планових показників за спеціальним фондом кошторисів з урахуванням внесених до них змін даним обліку Казначейства про виконання спеціального фонду місцевих бюджетів.

Операції з перерахування коштів на здійснення видатків, передбачених у загальному фонді місцевих бюджетів. Відповідно до помісячного розпису

асигнувань загального фонду місцевих бюджетів місцеві фінансові органи проводять розподіл коштів загального фонду місцевих бюджетів з урахуванням зареєстрованих фінансових зобов'язань (крім оплати праці й нарахувань на заробітну плату та виділення коштів для надання кредитів) і подають органам Казначейства розпорядження про надання коштів загального фонду місцевих бюджетів (рис. 9.10) у розрізі головних розпорядників. Таке розпорядження затверджується головою місцевого органу виконавчої влади (органу місцевого самоврядування) або керівником фінансового органу. У розпорядженні зазначаються особові рахунки головних розпорядників або реєстраційні рахунки (за відсутності мережі підвідомчих установ). Згідно з розпорядженнями *протягом операційного дня* органи Казначейства перераховують кошти в день їхнього надходження, проставляючи відмітку «Сплачено». Розпорядження, які надійшли після закінчення операційного дня, виконуються наступного робочого дня. Головному розпоряднику (розпоряднику нижчого рівня) за результатами здійснених операцій з перерахування коштів надається виписка з особового рахунку (рис. 9.11). На підставі виписки розпорядник, зважаючи на зареєстровані фінансові зобов'язання, готує та подає органу Казначейства на паперових та електронних носіях розподіл виділених бюджетних асигнувань на перерахування коштів розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів у двох примірниках.

Голова місцевого органу виконавчої влади

ЗАТВЕРДЖУЮ

_____ _____

(найменування органу Казначейської служби) (посада)

_____ _____

(назва бюджету, код бюджету) (підпис, ініціали, прізвище)

М.П. «__» _____ 20__ року

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів з рахунка №

_____від _____ № _____

(число, місяць, рік)

№ з/п	Код ГРБК	Найменування ГРБК	Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК)	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	КЕКВ	Номер особового рахунку/ реєстраційного рахунку ГРБК	Сума	Примітка

Усього _____ (сума словами)

Відповідальна особа

_____ _____

(підпис) *(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.10. Макет форми розпорядження про надання коштів загального фонду місцевих бюджетів

Отриманий розподіл перевіряється органом Казначейства щодо відповідності вказаних у ньому сум залишкам на рахунках, залишкам невикористаних бюджетних асигнувань загального фонду розпорядників бюджетних коштів у розрізі кодів економічної класифікації видатків та кодів класифікації кредитування бюджету. У разі невідповідності цим даним розподіл повертається розпоряднику на доопрацювання. Після проведення зарахування на розподілі ставиться відмітка «Сплачено». Один примірник залишається в органі Казначейства, а другий повертається розпоряднику коштів.

У разі внесення змін до розпорядження про надання коштів загального фонду місцевих бюджетів місцеві фінансові органи готують нові розпорядження на паперових та електронних носіях із зазначенням збільшення (+) чи зменшення (–) суми бюджетних коштів, виділених головному розпоряднику. Після отримання від місцевого фінансового органу коригувального розпорядження Казначейство перевіряє наявність на рахунках розпорядника коштів, залишків невикористаних асигнувань, після чого ухвалює рішення щодо можливості коригування суми коштів і за умови прийняття позитивного рішення таке розпорядження виконується у встановленому порядку.

_____ (код бюджету) _____ (назва бюджету)

_____(код органу Казначейства) _____(найменування органу Казначейства)

_____ (код клієнта) _____(найменування клієнта)

_____ (номер рахунка)

ВИПИСКА З РАХУНКА рахунок № _____

за період з _____ по _____ 20 _ року

№ з/п	Тип операції	МФО	Рахунок	Номер документа	Дата	Сума	
						дебет	кредит
					Вхідний залишок:		
					Усього оборотів:		
					Вихідний залишок:		

Реєстр документів за рахунком: _____

Виконавець _____*(підпис)* _____*(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.11. Макет форми виписки з особового рахунку розпорядника бюджетних коштів

Операції з перерахування бюджетних коштів на здійснення видатків, передбачених у спеціальному фонді місцевих бюджетів (крім власних

надходжень бюджетних установ). Згідно з помісячним розписом спеціального фонду місцевих бюджетів (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) та в межах фактичних надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів місцеві фінансові органи проводять розподіл коштів спеціального фонду місцевих бюджетів та подають органам Казначейства розпорядження щодо надання коштів спеціального фонду місцевих бюджетів (рис. 9.12) у розрізі головних розпорядників, які затверджуються головою місцевого органу виконавчої влади. У розпорядженні зазначаються особові реєстраційні рахунки головних розпорядників. Якщо перерахування бюджетних коштів проводиться за цільовим спрямуванням, то подане розпорядження в обов'язковому порядку повинне містити примітку щодо їхнього призначення, яка відображається у виписці з особового рахунку. Протягом операційного дня Казначейство перераховує кошти та проставляє відмітку «Сплачено».

ЗАТВЕРДЖУЮ_____(посада)

Голова місцевого органу виконавчої влади

_____(назва бюджету, код бюджету)

_____(підпис, ініціали, прізвище)

М.П. «___» _____20__ року

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

щодо виділення коштів спеціального фонду місцевих бюджетів з рахунку № ___

від _____ № _____

(число, місяць, рік)

(грн)

№ з/п	Код головного розпорядника бюджетних коштів	Найменування головного розпорядника бюджетних коштів	Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК)	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	КЕКВ	Номер особового рахунку/ спеціального реєстраційного рахунку ГРБК	Сума	Примітка*
1	2	3	4	5	6	7	8	9

Усього _____ (сума словами)

Відповідальна особа _____*(підпис)* _____*(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.12. Макет форми розпорядження щодо виділення коштів спеціального фонду місцевого бюджету

Для відображення в бухгалтерському обліку операцій з виконання відповідного місцевого бюджету, що обслуговується в банку державного сектору, місцеві фінансові органи протягом *перших трьох робочих днів місяця*, що настає за звітним, подають до Казначейства зведену за місяць інформацію щодо здійснення розподілу коштів бюджету розвитку, які обслуговуються в установах банків, між головними розпорядниками за формою розпорядження

(рис. 9.13) та розподіл наданих бюджетних асигнувань на підставі виписки з особового рахунку.

Отриманий розподіл виділених бюджетних асигнувань перевіряється Казначейством щодо відповідності вказаних у ньому сум залишкам на рахунках, залишкам невикористаних бюджетних асигнувань спеціального фонду розпорядників бюджетних коштів у розрізі кодів економічної класифікації видатків та кредитування бюджету. У разі невідповідності цим даним розподіл повертається на доопрацювання з відповідною відміткою. Внесення змін до розпорядження щодо виділення коштів спеціального фонду місцевих бюджетів та/або розподілу наданих бюджетних асигнувань здійснюється у порядку, визначеному для коштів загального фонду.

_____
(найменування органу Казначейської служби

_____
(назва бюджету, код бюджету)

ЗАТВЕРДЖУЮ *Керівник місцевого фінансового органу*

_____
_____ (підпис, ініціали, прізвище)
М.П. «___»_____20___ року

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

щодо виділення коштів спеціального фонду місцевих бюджетів, які обслуговуються в установах банків, за_____(місяць, рік)_____року

(грн)

№ з/п	Код головного розпорядника бюджетних коштів)	Найменування головного розпорядника бюджетних коштів	Код відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету (КВК)	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	Код класифікації фінансування бюджету за типом кредитора	КЕКВ	Сума	Примітка
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Усього								

Відповідальна особа _____ *(підпис)* _____ *(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.13. Макет форми розпорядження щодо виділення коштів спеціального фонду місцевих бюджетів, які обслуговуються в установах банків

Розпорядники бюджетних коштів, які відповідно до законодавства відкрили у банках державного сектору поточні рахунки, для відображення в бухгалтерському обліку виконання відповідного бюджету операцій із надходження та використання зазначених коштів через поточні рахунки, *протягом перших трьох робочих днів місяця, що настає за звітним,* надають до органів Казначейства довідку про операції в національній валюті (рис. 9.14). У довідці відображаються операції за звітний місяць. За достовірність інформації, відповідність проведених операцій вимогам законодавства, правильність складання та своєчасність подання довідки відповідає розпорядник коштів.

ДОВІДКА
щодо операцій у національній валюті

за _____ 20__ року

Дані розпорядника бюджетних коштів

Код за ЄДРПОУ клієнта (розпорядника бюджетних коштів)			
Клієнт (найменування розпорядника бюджетних коштів)			
ОДКСУ	Код		Назва
Бюджет	Код		Назва
КВК	Код		Назва

Код розпорядника (одержувача) бюджетних коштів відповідно до Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів			
Рівень розпорядника бюджетних коштів			
КПКВК	Код		Назва
Фонд	Код		Назва

Показники	Код класифікації	Залишок на початок місяця (грн, коп.)	Перераховано залишок за місяць	Отримано залишок за місяць (грн, коп.)	Надійшло коштів за місяць (грн, коп.)	Касові видатки за місяць (грн, коп.)	Залишок на кінець місяця (грн, коп.)
1	2	3	4	5	6	7	8
Залишок	X				X	X	
Надходження коштів – усього	X	X	X	X		X	X
зокрема:		X	X	X		X	X
.....							
Видатки – усього	X	X	X	X	X		X
зокрема:		X	X	X	X		X
Поточні видатки	2000	X	X	X	X		X
зокрема:		X	X	X	X		X
.....							
Капітальні видатки	3000	X	X	X	X		X
зокрема:		X	X	X	X		X
.....							

Керівник *(підпис)* _____ *(Власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*
Головний бухгалтер *(підпис)* _____ *(Власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*
«___» _____ 20___ р.

Рис. 9.14. Макет форми Довідки щодо операцій у національній валюті

Операції із зарахування бюджетних коштів на реєстраційні та спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів та рахунки одержувачів бюджетних коштів. На реєстраційні, спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів та рахунки одержувачів бюджетних коштів, що перебувають на казначейському обслуговуванні, зараховуються кошти, які надходять як від вищих та підвідомчих установ, так і від юридичних та фізичних осіб на утримання, виконання певних доручень, здійснення певних видатків, відновлення касових видатків тощо.

Усі суми коштів, які надходять готівкою до кас установ (зокрема суми невикористаної готівки), повинні бути зараховані на реєстраційні, спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів та рахунки одержувачів коштів, відкриті в органах Казначейства. На рахунки одержувачів бюджетних коштів зараховують тільки кошти, віднесені на відновлення касових видатків. Під час внесення готівки у платіжних документах (квитанціях тощо) зазначають номери реєстраційних рахунків розпорядників, одержувачів коштів. Кошти, які надходять на рахунки розпорядників бюджетних коштів, уважаються ***отриманими доходами*** розпорядників коштів або коштами, віднесеними на ***відновлення касових видатків***.

Здійснення видатків розпорядниками бюджетних коштів та одержувачами бюджетних коштів. Органи Казначейства здійснюють розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів *шляхом проведення платежів* із реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів відповідно *до кошторисів, планів* асигнувань, помісячних планів використання бюджетних коштів та інших планових документів.

Відповідно до встановлених повноважень органи Казначейства *здійснюють контроль за наявністю бюджетних асигнувань для взяття бюджетних зобов'язань та відповідністю взятих зобов'язань певним бюджетним асигнуванням за відповідними кодами економічної класифікації видатків та паспорту бюджетної програми* (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі). Відповідальність за взяті з порушенням бюджетного законодавства бюджетні зобов'язання та нецільове використання бюджетних коштів несуть розпорядники та одержувачі бюджетних коштів згідно із законом.

Органи Казначейства здійснюють платежі на підставі платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів у разі наявності в обліку відповідного бюджетного зобов'язання та бюджетного фінансового зобов'язання в межах залишків бюджетних коштів на рахунках

розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за відповідними кодами економічної класифікації видатків та класифікації кредитування. У разі проведення розрахунків *на умовах авансування,* поетапної оплати зареєстрованих бюджетних фінансових зобов'язань розпорядники та одержувачі бюджетних коштів *протягом трьох робочих днів після завершення терміну поставки товарів*, виконання робіт, надання послуг, визначеного договірними зобов'язаннями, подають до Казначейства документи, що підтверджують отримання таких товарів, робіт/послуг (договори, звіт про результати проведення процедури закупівлі, інші правочини). З метою забезпечення контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів органи Казначейства в частині виконання місцевих бюджетів за видатками здійснюють:

- ***попередній контроль*** – на етапі реєстрації бюджетних зобов'язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;
- ***поточний контроль*** – у процесі оплати рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Платіжні доручення подаються до Казначейства в кількості примірників, необхідних для всіх учасників безготівкових розрахунків. Форму, обов'язкові реквізити, строк дії платіжних доручень та вимоги до заповнення розрахункових документів визначено нормативно-правовими актами щодо безготівкових розрахунків[49]. Подані розпорядниками, одержувачами коштів платіжні доручення перевіряються органами Казначейства на наявність необхідних реквізитів, відповідність підписів посадових осіб і відбитка печатки установи зразкам. За правильність оформлення та достовірність інформації відповідає розпорядник, одержувач коштів. Перерахування бюджетних коштів із рахунків розпорядників здійснюються на підставі першого примірника розрахункового документа, який залишається на зберіганні в органі Казначейства. Після проведення видатків на дорученнях ставиться відмітка «Сплачено». Кошти, помилково зараховані на рахунок розпорядника, одержувача бюджетних коштів, повинні повертатися на підставі платіжного доручення, у призначенні якого обов'язково зазначаються номер та дата документа, згідно з котрим були зараховані такі кошти. Розпорядник, одержувач бюджетних коштів має право в будь-який час до списання платежу з його рахунку відкликати платіжні доручення з органу Казначейства, але лише в повній сумі та на підставі листа за підписом посадової особи з правом першого підпису.

[49] Про платіжні послуги : Закон України від 13.06.2021 № 1591-IX (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#n2. Постанова Правління Національного банку України від 21.01.2004 № 22 «Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті» втратила чинність відповідно до постанови Правління Національного банку України від 27.05.2022 № 106.

Орган Казначейства під час здійснення видатків шляхом проведення платежів з рахунків надає розпоряднику, одержувачу коштів виписки з рахунку про здійснені операції за результатами попереднього операційного дня з відміткою у вигляді відбитка штампа та підписом скарбника або виписки з рахунків у електронному вигляді з накладанням електронного цифрового підпису.

Під час подання документів *на отримання заробітної плати* та прирівняних до неї платежів разом із визначеними документами розпорядники подають платіжні доручення на перерахування (сплату) утримань із заробітної плати працівників та нарахувань на фонд оплати праці. У реквізиті платіжного доручення «Призначення платежу» наводиться період, за який здійснюється виплата. За умови застосування системи безготівкової виплати заробітної плати бюджетні кошти перераховуються (за згодою працівників) на поточні рахунки, відкриті в банках, відповідно до платіжних доручень.

Платіжне доручення не приймається до виконання у разі:

- неправильного заповнення реквізитів або недотримання вимог до оформлення платіжного документа;
- відсутності в обліку органів Казначейства відповідних бюджетних зобов'язань та бюджетних фінансових зобов'язань;
- невідповідності платежу зареєстрованим бюджетним зобов'язанням та бюджетним фінансовим зобов'язанням;
- невідповідності зазначеного коду економічної класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету економічній характеристиці платежу;
- обмеження здійснення видатків та надання кредитів згідно з нормативними актами;
- накладення арешту на кошти, що перебувають на рахунку розпорядника;
- зупинення операцій з бюджетними коштами на рахунку розпорядника;
- надходження до Казначейства відповідного рішення органу оскарження за результатами розгляду скарги щодо порушення законодавства у сфері закупівель або рішення суду про визнання результатів процедури закупівлі недійсними, яке має законну силу;
- відсутності або недостатності залишків коштів на відповідних рахунках бюджетних установ та організацій;
- перевищення показників, затверджених у кошторисах, інших планах;
- неподання документів, що підтверджують отримання товарів, робіт або послуг за договорами, згідно з умовами яких було здійснене авансування;
- відсутності затвердженого паспорта бюджетної програми.

Платіжне доручення, не прийняте до виконання, не пізніше наступного робочого дня повертається без виконання, на зворотному боці платіжного доручення зазначаються дата та причини повернення без виконання. Якщо платіжне доручення не прийнято до виконання у зв'язку з порушенням бюджетного законодавства розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів, органи Казначейства застосовують *заходи впливу за порушення бюджетного законодавства*, визначені БКУ, зокрема *попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення або інший захід впливу на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства*.

Проведення видатків розпорядників бюджетних коштів у іноземній валюті. Розпорядники, одержувачі бюджетних коштів за певними напрямами витрат, встановленими законодавством, можуть проводити розрахунки в іноземній валюті. Для здійснення операцій в іноземній валюті розпорядники відкривають рахунки в установах банків за відповідними балансовими рахунками згідно з вимогами нормативних актів НБУ та інформують про це Казначейство. У разі необхідності здійснення розрахунків у іноземній валюті за зобов'язаннями, що виникли внаслідок укладання договорів, розпорядники бюджетних коштів подають до органів Казначейства платіжні доручення на перерахування бюджетних коштів у національній валюті з відповідних рахунків на рахунки, відкриті на ім'я розпорядників бюджетних коштів в установах банків, для купівлі іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України. Під час проведення операцій в іноземній валюті розпорядники складають відповідну довідку, яка подається до Казначейства *протягом трьох робочих днів місяця*, що настає за звітним, за кожним видом іноземної валюти окремо. Розпорядник коштів відповідає за достовірність інформації та законність проведених операцій.

Здійснення операцій за рахунок власних надходжень бюджетних установ. Обсяги власних надходжень, які перевищують відповідні витрати, за умови забезпечення ресурсами заходів із виконання основних функцій бюджетних установ розпорядники бюджетних коштів перераховують вищим та підвідомчим установам і організаціям, якщо їм такі повноваження надано відповідними нормативно-правовими актами. Перерахування таких коштів здійснюється на підставі платіжних доручень, наданих власниками рахунків, лише в межах одного КПКВК та однієї групи власних надходжень, які зараховуються на відповідні рахунки, відкриті в органах Казначейства. Операції за рахунок власних надходжень розпорядників здійснюються зі спеціальних реєстраційних рахунків, відкритих у Казначействі, або з поточних

рахунків, відкритих у банках державного сектору. На казначейські спеціальні реєстраційні рахунки або на поточні банківські рахунки зараховуються власні надходження з рахунків, призначених для зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів власних надходжень бюджетних установ, а також кошти, які відносять на відновлення касових видатків, проведених у поточному бюджетному періоді. Органи Казначейства щодня складають виписки з рахунків та разом із реєстром розрахункових документів надають розпорядникам бюджетних коштів. Повернення коштів, помилково або надміру зарахованих, органи Казначейства здійснюють на підставі платіжних документів розпорядника коштів та підтвердження щодо обґрунтованості здійснення операції в межах наявних залишків бюджетних коштів на відповідних рахунках.

Порядок виплати готівки. Для оформлення документів на отримання заробітної плати, стипендії, допомоги, видатків на службові відрядження та інших коштів, що надаються, на видатки, які не можуть бути проведені безготівковою оплатою, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів подають до органів Казначейства заявку на видачу готівки за встановленою формою у двох примірниках (один примірник – розпоряднику, інший – Казначейству). Ознакою видачі готівки є спеціальний напис на заявці – «Сплачено». Заявки на видачу готівки виписуються розпорядниками бюджетних коштів на осіб, з якими в них укладено договори. Видача готівки під звіт на виробничі (господарські) потреби дозволяється на строк *не більше двох робочих днів*, зважаючи на день отримання готівкових коштів під звіт. Після одержання розпорядником коштів матеріальних цінностей або послуг, придбаних чи отриманих за готівку, до Казначейства подаються документи, які підтверджують здійснені видатки (акти придбання матеріальних цінностей чи послуг, рахунки-фактури тощо). Акт придбання матеріальних цінностей (рис. 9.15) підписується комісією, затверджується керівником (заступником) розпорядника коштів. За недотримання встановлених термінів (два дні) подання підтвердних документів щодо використання готівки понад три робочі дні після закінчення строку органи Казначейства припиняють видачу готівки, а після подання документів видача готівки відновлюється.

Розпорядники, одержувачі бюджетних коштів за умови наявності бюджетних коштів на рахунках виписують на уповноважених осіб установи *грошові чеки* та подають їх до органів Казначейства на перевірку і підпис. Уповноважені особи на підставі належно оформлених *грошових чеків* отримують готівку з поточних рахунків, відкритих в установах банків на ім'я органів Казначейства за балансовими рахунками групи 257 «Кошти державного та місцевого бюджетів для виплат» Плану рахунків бухгалтерського обліку

банків України[50]. Рахунки групи 257 є такими, на які зараховуються кошти до виплати без перерахувань, на підставі заявок на видачу готівки розпорядників, одержувачів бюджетних коштів. Для отримання готівки бюджетних коштів видаються *грошові чекові книжки.* Після підтвердження факту сплати орган Казначейства отримує в банку чекові книжки та реєструє їх у журналі реєстрації отриманих та виданих чекових книжок; передача розпоряднику здійснюється на підставі довіреності шляхом оформлення акта приймання-передачі.

ЗАТВЕРДЖУЮ
_____(посада відповідальної особи)

Керівник розпорядника бюджетних коштів

_____
(підпис) (ініціали, прізвище)
М.П. «___» _____20__ року

АКТ
придбання матеріальних цінностей

м. _____ «___»_____ 20__ року

Ми, що нижче підписались, комісія у складі: _____
підтверджуємо факт придбання _____ (місце придбання)
_____(прізвище, ім'я, по батькові покупця)
таких товарно-матеріальних цінностей:

Дата придбання	Найменування товару	Вага чи кількість	Ціна за од. товару, грн.	Сума, грн.

Усього: _____ грн. _____ коп. _____ (сума словами)

Голова комісії	_____ *(підпис)*	_____ *(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*
Члени комісії:	_____ *(підпис)*	_____ *(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.15. Макет форми Акта придбання матеріальних цінностей

Для проведення операцій із застосуванням *банківських платіжних карток* розпорядникам бюджетних коштів відкриваються карткові рахунки в установах банків на умовах договору, із визначенням довірених осіб розпорядника. Довірена особа може використовувати банківську платіжну картку як для отримання готівки, так і для здійснення безготівкових розрахунків, пов'язаних із господарською діяльністю розпорядника бюджетних коштів, зокрема на представницькі потреби та витрати на відрядження. Кошти,

[50] Про затвердження нормативно-правових актів Національного банку України з бухгалтерського обліку : постанова Правління Національного банку України від 11.09.2017 № 89.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0089500-17#Text.

які зараховуються на картковий рахунок, є підзвітними коштами довіреної особи розпорядника бюджетних коштів.

Міжбюджетні трансферти. Перерахування *міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам (базова дотація, субвенції, стабілізаційна та додаткові дотації), реверсної дотації, а також перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами* здійснюється органами Казначейства відповідно до вимог БКУ, закону про державний бюджет, інших нормативно-правових актів України та рішення відповідної ради про місцевий бюджет. Суми міжбюджетних трансфертів, зарахованих на рахунки загального фонду місцевих бюджетів, спрямовуються на особові рахунки головних розпорядників бюджетних коштів з подальшим перерахуванням на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами, з яких згідно з встановленим порядком направляються на рахунки з обліку надходжень до загального фонду місцевих бюджетів. Якщо головні розпорядники коштів відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, кошти спрямовуються на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами. У разі здійснення видатків розпорядниками бюджетних коштів за рахунок цих міжбюджетних трансфертів кошти направляються на видатки відповідного бюджету.

Реверсна дотація до державного бюджету з місцевих бюджетів перераховується органами Казначейства *щодекади рівними частинами в останній день декади* (за III декаду грудня – до 25-го числа) відповідно до розпису державного бюджету з рахунків загального фонду місцевих бюджетів на підставі меморіальних документів, сформованих територіальними органами Казначейства. У разі незабезпечення в повному обсязі щодекадного перерахування реверсної дотації її залишок переказується в наступні дні після закінчення відповідної декади, без додаткового розпорядження.

Суми міжбюджетних трансфертів, зарахованих на рахунки спеціального фонду місцевих бюджетів, спрямовуються на особові рахунки головних розпорядників бюджетних коштів з подальшим перерахуванням на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами, з яких згідно з встановленим порядком спрямовуються на рахунки з обліку надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів. У разі здійснення видатків розпорядниками бюджетних коштів за рахунок міжбюджетних трансфертів кошти скеровуються на видатки відповідного бюджету у встановленому порядку.

Залишки коштів ***субвенцій,*** *наданих із загального фонду державного бюджету*, не використані на кінець бюджетного періоду, *перераховуються*

в останній робочий день такого періоду органами Казначейства *до держбюджету*. Залишки коштів субвенцій, наданих *зі спеціального фонду державного бюджету*, на кінець бюджетного періоду органи Казначейства *зберігають на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів* для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення. У наступному бюджетному періоді ці кошти відображаються за кодом класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання (за типом кредитора) «на початок періоду».

Залишки коштів субвенцій *з одного місцевого бюджету іншому*, не використані на кінець бюджетного періоду, перераховуються *в останній робочий день такого періоду органами Казначейства до бюджету, з якого вони надані*, якщо інше не передбачено рішенням щодо місцевого бюджету, з якого надані субвенції. В окремих випадках, встановлених законодавством, *за міжбюджетними трансфертами проводяться взаємні розрахунки (казначейські клірингові розрахунки)* на підставі договорів про організацію взаєморозрахунків, укладених учасниками розрахунків відповідно до вимог законодавства.

Коригувальні операції (перерозподіл або зміна обсягів міжбюджетних трансфертів, зміна розпису асигнувань або помісячного розподілу міжбюджетних трансфертів) здійснюються органами Казначейства за згодою місцевих фінансових органів за наявності залишків невикористаних коштів відкритих асигнувань, відсутності в обліку зареєстрованих бюджетних фінансових зобов'язань. Проведення коригувальних операцій із відкликання коштів проводиться Головним управлінням Казначейства на підставі платіжного доручення, наданого місцевим фінансовим органом за наявності коштів. За відсутності перелічених вимог орган Казначейства надсилає лист з обґрунтуванням причин неможливості виконання коригування.

Операції за взаємними розрахунками. Взаємні розрахунки в частині міжбюджетних відносин виникають за зміни адміністративно-територіального поділу, законодавства, підпорядкованості розпорядників бюджетних коштів, порядку зарахування надходжень, що розподіляються між рівнями місцевих бюджетів, зокрема в результаті надання пільг платникам податків.

Рішення місцевої ради щодо взаємних розрахунків у частині міжбюджетних відносин місцевий фінансовий орган *протягом трьох робочих днів* після його отримання доводить до відповідного фінансового

> ***Взаємні розрахунки*** – розрахунки, які виникають між бюджетами в процесі планування та виконання державного та місцевих бюджетів.

органу місцевого бюджету, з яким необхідно провести взаємні розрахунки, та органу Казначейства за місцем обслуговування. Суму, яку віднесено на взаєморозрахунки, та термін її погашення визначає фінансовий орган *за результатом щоквартальної звітності*. Фінансовий орган, який ініціює проведення взаємних розрахунків між місцевими бюджетами, визначає суму, яку віднесено на взаємні розрахунки між рівнями місцевих бюджетів, та термін її погашення, про що повідомляє фінансові органи, з якими необхідно провести взаємні розрахунки, та Казначейство у формі довідки (рис. 9.16). Довідка має бути погоджена фінансовими органами, з якими необхідно провести взаємні розрахунки.

ДОВІДКА

про взаємні розрахунки

_____(кому – найменування органу Державної казначейської служби)
_____(кому – найменування органу виконавчої влади/назва бюджету)
_____(найменування органу виконавчої влади/назва бюджету)
_____ (код бюджетної класифікації)
_____ (назва області)
повідомляє, що на підставі рішення _____найменування ради, що прийняла рішення)
від «___» _____ 20__ року № _____ _____(назва бюджету)
за взаємними розрахунками передаються з _____(назва бюджету)
кошти в сумі _____ гривень у такі строки: (тис. грн)

Строки	Сума

Вам необхідно при отриманні цієї довідки зробити бухгалтерські записи за такими балансовими рахунками:

Дебет	Кредит	Сума

Доповнювальні вказівки: Додатки: на ___ аркушах.
Керівник _____*(підпис)* _____*(Власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*
Головний бухгалтер _____*(підпис)* _____*(Власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.16. Макет Довідки про взаємні розрахунки між бюджетами

Між учасниками взаємних розрахунків складається акт звірки за довільною формою, підписується їхніми керівниками та скріплюється печатками. Довідка та акт звірки надаються до Казначейства за місцем обслуговування, який ініціює проведення взаємних розрахунків. Після віднесення на взаємні розрахунки суми коштів, які необхідно передати з одного бюджету іншому, Головне управління Казначейства повідомляє про це відповідні органи Казначейства у районах, містах. Під час передачі з одного місцевого бюджету планових та фактичних показників бюджетних установ, організацій та заходів до іншого бюджету *вносяться зміни до бухгалтерського*

обліку за плановими та фактичними показниками відповідного місцевого бюджету. Водночас *зменшується* річний обсяг планових та фактичних показників місцевого бюджету, що передає, і відповідно *збільшується* річний обсяг планових та фактичних показників місцевого бюджету, якому передають зазначені показники за відповідними кодами бюджетної класифікації, про що повідомляють органи Казначейства.

Розпорядники бюджетних коштів, видатки яких переадресовано з одного бюджету до іншого, складають на дату передачі звітність, котру подають до органу Казначейства. Фінансовому органу, до сфери управління якого передано видатки, органу Казначейства, надаються: затверджений кошторис; помісячний розпис асигнувань загального фонду місцевого бюджету; фінансова та бюджетна звітність на момент передачі розпорядників бюджетних коштів. Надалі звітність подається органу Казначейства за тим бюджетом, до якого передано видатки розпорядників бюджетних коштів. Взаємні розрахунки між бюджетами мають бути погашені до кінця бюджетного періоду. Операції за взаємними розрахунками з державним бюджетом та між місцевими бюджетами здійснюються виключно у грошовій формі.

Погашення заборгованості за взаємними розрахунками між рівнями місцевих бюджетів здійснюється шляхом перерахування коштів на відповідні рахунки для зарахування надходжень бюджетів, відкриті для проведення взаємних розрахунків, на підставі платіжних доручень, наданих фінансовими органами до Казначейства за місцем обслуговування. Якщо у процесі здійснення взаєморозрахунків між бюджетами має місце *порушення терміну проведення зазначених розрахунків* та/або такі розрахунки залишились не погашеними до *1 листопада* поточного бюджетного періоду, органи Казначейства забезпечують їхнє проведення *шляхом застосування нормативу щоденних відрахувань коштів від доходів загального фонду відповідного місцевого бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів*). Норматив відрахувань установлюється органами Казначейства, зважаючи на суми непогашених взаємних розрахунків та планової суми надходжень на цей період до загального фонду місцевого бюджету згідно з розписом відповідного бюджету.

Фінансування. Згідно зі ст. 73 БКУ *Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад* за рішенням Верховної Ради АР Крим чи місцевої ради можуть отримувати ***позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів,*** пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду місцевих бюджетів, за рахунок коштів ЄКР на умовах їхнього повернення без нарахування відсотків за користування.

Оформлення та отримання позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів здійснює відповідний суб'єкт у відділеннях Казначейства за місцем обслуговування місцевих бюджетів. Надання таких позик реалізується за погодженням з відповідним Головним управлінням Казначейства. Підставою для перерахування коштів на погашення середньострокових позик та позик, отриманих на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду місцевих бюджетів, є *договір про надання позик*.

Відповідно до ст. 16, ст. 74 БКУ *АР Крим, територіальні громади міста*, в особі керівника місцевого фінансового органу, за дорученням відповідної ради мають *право на здійснення місцевих запозичень* у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, із метою фінансування бюджету *розвитку бюджету АРК, міських бюджетів.* Повернення запозичень, залучених для фінансування бюджету розвитку місцевих бюджетів, здійснюється органом Казначейства за рахунок коштів спеціального фонду місцевого бюджету. Виділення коштів на повернення запозичень виконується на підставі розпорядження про виділення коштів загального (спеціального) фонду місцевих бюджетів (рис. 9.17), наданого фінансовим органом у порядку, встановленому законодавством.

Оскільки місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом за загальним фондом (ст. 72 БКУ) у разі спрямування до бюджету розвитку коштів із загального фонду такого місцевого бюджету. Виділення коштів із загального фонду місцевого бюджету до бюджету розвитку здійснюється за рішенням відповідної ради на підставі розпорядження про виділення коштів загального (спеціального) фонду місцевих бюджетів. *АР Крим, територіальні громади міста* в особі керівника місцевого фінансового органу за рішенням відповідної ради мають право на *емісію та розміщення цінних паперів* у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет (ст. 16, 72 БКУ). Погашення цінних паперів здійснюється на підставі розпорядження про виділення коштів місцевих бюджетів. Органи Казначейства після проведення зарахування коштів на розпорядженні проставляють відмітку про сплату.

Місцеві фінансові органи за рішенням відповідної ради *мають право розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках* з метою отримання доходів із зарахуванням їх до дохідної частини відповідного місцевого бюджету. Рішення відповідної ради та договір банківського вкладу (депозиту) є підставою для внесення змін до помісячного розпису місцевого бюджету в установленому порядку. Виділення тимчасово вільних коштів для розміщення на вкладний (депозитний)

рахунок здійснюється на підставі розпорядження про виділення коштів загального (спеціального) фонду місцевих бюджетів, виданого місцевим фінансовим органом. Перерахування цих коштів на вкладні (депозитні) рахунки, відкриті в банках, виконується на підставі платіжного доручення, наданого місцевим фінансовим органом, з відповідного казначейського рахунку. Органи Казначейства надають місцевим фінансовим органам виписки з рахунків, з яких бюджетні кошти перераховуються на вкладні (депозитні) рахунки, відкриті в банках. У разі змін умов договору банківського депозиту (зміна суми, строку вкладу тощо) місцеві фінансові органи *не пізніше двох робочих днів* надають документи Казначейству. Повернення відповідно до умов договору депозиту або його частини з вкладних (депозитних) рахунків у банках здійснюється на відповідні рахунки місцевих бюджетів, відкриті в органах Казначейства.

_____ **ЗАТВЕРДЖУЮ**

(найменування органу Державної казначейської служби) _____ (посада)

_____(назва бюджету) _____(підпис, ініціали, прізвище)

М.П. «___» _____20__ року

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

про виділення коштів загального (спеціального) фонду місцевих бюджетів з рахунка № ___

для _____ (вид операції з фінансування)

від _____ № _____

(число, місяць, рік)

№ з/п	Номер аналітичного рахунку місцевого бюджету	Код класифікації фінансування бюджету за типом кредитора	Сума, грн.	Номер рахунку, на який буде перераховано кошти за операціями із фінансування
1	2	3	4	5

Усього _____ _____ (сума словами)

Відповідальна особа _____ _____

(підпис) *(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

__* Реквізити банку, в якому відкритий рахунок, на який спрямовуються кошти за операціями із фінансування, та інша інформація.

Рис. 9.17. Макет форми розпорядження про виділення коштів місцевого бюджету на повернення запозичень

Надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів місцевих бюджетів. Головний розпорядник, якому передбачені бюджетні призначення для надання кредитів, визначає кредитора, який використовує такі

бюджетні призначення у визначеному порядку. Позичальники не вносяться до мережі розпорядника й отримують кредитні ресурси на підставі укладених кредитних договорів та інших підтвердних документів. Кредитор спрямовує бюджетні кошти за бюджетними програмами з кредитування виключно на визначені у встановленому порядку мету, завдання та напрями цих бюджетних програм, а позичальник забезпечує використання таких коштів за їхнім призначенням. Кредитор та позичальник відповідають згідно із законом за нецільове використання коштів, наданих у вигляді кредиту із загального/спеціального фонду місцевих бюджетів, а також за їхнє своєчасне та повне повернення.

Формування мережі з кредитування, облік бюджетних асигнувань в частині кредитування та контроль за їхнім дотриманням, оформлення змін планових показників, що виникають у процесі виконання місцевих бюджетів в частині кредитування, проведення операцій з надання кредитів із загального/спеціального фонду місцевих бюджетів реалізуються відповідно до загальних встановлених правил. Операції з надання кредитів здійснюються *шляхом проведення платежів із реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків кредиторів*, відкритих в органах Казначейства, згідно з кошторисами та планами надання кредитів із загального фонду місцевих бюджетів, планами спеціального фонду місцевих бюджетів або планами використання бюджетних коштів за умовами кредитних договорів.

Відповідно до покладених завдань органи Казначейства *контролюють цільове спрямування бюджетних коштів на стадії проведення платежу* на підставі підтвердних документів, наданих кредиторами. Органи Казначейства здійснюють платежі за дорученнями розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у разі наявності в обліку зареєстрованих бюджетних зобов'язань. Підставою для проведення операцій з кредитування є укладені кредитні договори, платіжні доручення, підготовлені власниками рахунків тощо. Платіжні документи приймаються органами Казначейства від розпорядників бюджетних коштів у межах залишків на рахунках у частині кредитування. Процедура повернення кредитів, наданих із загального/спеціального фонду місцевих бюджетів, та сплати відсотків за користування ними здійснюється відповідно до рішення про місцевий бюджет та/або окремих нормативно-правових актів і кредитного договору. Операції із зарахування коштів, що надходять як повернення кредитів, відсотків за користування ними та відображення їх на відповідних рахунках бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів виконуються у встановленому порядку.

Облік та складання звітності про виконання місцевих бюджетів. Бухгалтерський облік операцій з виконання місцевих бюджетів здійснюють органи Казначейства у порядку, встановленому законодавством[51]. Звіт про виконання місцевих бюджетів за видатками (рис. 9.18) та Звіт про виконання місцевих бюджетів за доходами (рис. 9.19) складаються щодня органами Казначейства в розрізі місцевих бюджетів. Ці звіти передаються Казначейством фінансовим органам за відповідними регламентами.

_____ (найменування органу Державної казначейської служби)
_____ (код бюджету) _____ (назва бюджету)

ЗВІТ

про виконання місцевих бюджетів за видатками

за _____20__ р. № з/п	Код програмної класифікації видатків та кредитування (КПКВК)	КЕКВ	Касові видатки (грн. коп.)	
			за день	наростаючим підсумком з початку року
1	2	3	4	5

Начальник _____*(підпис)* _*(Власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*
Головний бухгалтер _____*(підпис)* _*(Власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.18. Макет щоденного Звіту про виконання місцевих бюджетів за видатками

Звітність щодо виконання місцевих бюджетів подається Казначейством відповідно до вимог ст. 80 БКУ з урахуванням вимог, встановлених щодо звітності про виконання держбюджету. Казначейство України складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність стосовно виконання місцевих бюджетів за встановленими формами (*фінансова звітність*: звіт про фінансовий стан (баланс), звіт про результати виконання місцевих бюджетів, звіт про рух грошових коштів; *бюджетна звітність*: звіт про виконання місцевих бюджетів, звіт про бюджетну заборгованість, інформація про виконання захищених видатків місцевих бюджетів, звіт про використання коштів з резервного фонду, звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету, інформація про стан боргу місцевих бюджетів). Зведені показники звітності

[51] У 2021 р. залишки коштів (зокрема боргові зобов'язання), що склалися на кінець бюджетного року на рахунках місцевих бюджетів ліквідованих районів і розформованих територіальних громад, перераховуються до місцевих бюджетів новоутворених районів і сформованих територіальних громад та відображаються в розділі IV «Фінансування» Звіту про виконання місцевих бюджетів та Звіті про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету, як залишки коштів (зокрема боргові зобов'язання) місцевих бюджетів новоутворених районів і сформованих територіальних громад на початок бюджетного періоду.

_____(найменування органу Державної казначейської служби України)
_____ (код бюджету) _____ (назва бюджету)

ЗВІТ
про виконання місцевих бюджетів за доходами
за _____ 20__ року

Група символів	Символ	Код класифікації доходів бюджету	Надійшло (грн, коп.)	
			за день	наростаючим підсумком з початку року
1	2	3	4	5
1. Усього	.....			
2. Усього				
3. Усього	.....			
4. Усього				
5. Усього	.....			
6. Усього				
7. Усього	.....			
8 . Усього				

Начальник _____*(підпис)* _____*(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*
Головний бухгалтер _____*(підпис)* _____*(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Роз'яснення щодо порядку заповнення форми Звіту про виконання місцевих бюджетів за доходами

Графа 1: 1 група символів – ознака надходжень до загального фонду місцевого бюджету;
2 група символів – ознака надходжень до спеціального фонду місцевого бюджету;
3 група символів – власні надходження бюджетних установ в іноземній валюті;
4 група символів – ознака надходжень, що підлягають розподілу між рівнями бюджетів;
5 група символів – ознака надходжень, тимчасово віднесених на доходи м/бюджету, що підлягають розподілу;
6 група символів – власні надходження бюджетних установ у натуральній формі;
7 група символів – ознака надходжень до загального фонду м/бюджету від повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, кредитів, залучених м/бюджетами або під місцеві гарантії;
8 група символів - ознака надходжень до спеціального фонду м/бюджету від повернення бюджетних позичок.
Графа 2: 1 – 8 групи символів - символи звітності.
Графа 3: 1 – 6 групи символів - коди класифікації доходів бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 14 .01.2011 року № 11 «Про бюджетну класифікацію»;
7 та 8 групи символів - коди надходжень від повернення бюджетних кредитів.
Графа 4: 1 – 8 групи – суми кредитових оборотів за день на аналіт. рахунках з урахуванням повернень;
Усього – загальні надходження за день за кожною з восьми груп символів.
Графа 5: 1 – 8 групи символів – суми кредитових оборотів наростаючим підсумком з початку року на аналітичних рахунках із урахуванням повернень;
Усього – загальні надходження наростаючим підсумком з початку року за кожною з восьми груп символів.

Рис. 9.19. Макет щоденного Звіту про виконання місцевих бюджетів за доходами

щодо виконання бюджетів одночасно подаються органами Казначейства відповідно органу виконавчої влади АР Крим із питань фінансів, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад. Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають місцевим фінансовим органам звіти, передбачені БКУ.

Квартальний та річний звіти щодо виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради АР Крим, відповідної місцевої ради Радою міністрів АР Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом місцевої ради у *двомісячний строк* після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради АР Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету АР Крим), комісією з питань бюджету місцевої ради, після чого Верховна Рада АРК, відповідні місцеві ради ухвалюють річний звіт про виконання бюджету або ухвалюють інше рішення щодо цього. Проміжну (місячну, квартальну) і річну звітність про виконання місцевих бюджетів складають відповідні органи Казначейства і подають у порядку і терміни, встановлені законодавством, відповідним місцевим фінансовим органам.

Місцеві фінансові органи опрацьовують звіти та у разі потреби подають свої зауваження органам Казначейства. Фінансові органи готують пояснювальну записку, звіт про виконання плану щодо штатів та контингентів і разом зі звітністю, отриманою від органів Казначейства, подають їх до вищого фінансового органу. Міністерство фінансів АР Крим, департаменти фінансів обласних державних адміністрацій, виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) перевіряють звітність, подану органами Казначейства та фінансовими органами нижчого рівня, готують звіт про виконання плану щодо штатів і контингентів з пояснювальною запискою та подають до Міністерства фінансів України.

Фінансові органи готують та подають до органів Казначейства за формами, встановленими законодавством, із застосуванням автоматизованої системи подання електронної звітності клієнтами Казначейства (АС «Є-Звітність»): *щомісяця* – інформацію щодо використання коштів резервного фонду; *щокварталу та щороку* –інформацію щодо стану гарантованих АР Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів та про надані місцеві гарантії. Місцеві фінансові органи щомісяця готують інформацію стосовно залишків коштів місцевих бюджетів на рахунках в установах банків державного сектору (рис. 9.20) та подають її до органів Казначейства протягом перших трьох робочих днів місяця, що настає за звітним.

ІНФОРМАЦІЯ щодо залишків коштів місцевих бюджетів на рахунках в установах банків державного сектору
за_____ 20___ р.

Установа _____ за ЄДРПОУ
Територія _____ за КОАТУУ
Організаційно-правова форма господарювання _____ за КОПФГ
Код та назва типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів _
Періодичність: місячна Одиниця виміру:

Найменування	Код бюджетної класифікації	Сума
1	2	3
Фінансування бюджету за типом кредитора		
На початок періоду на рахунках у банках у національній валюті	/Заповнюється за кодами Класифікації фінансування бюджету за типом кредитора (наказ Міністерства фінансів України від 14 .01.2011 № 11)/	
На кінець періоду на рахунках у банках у національній валюті	-**-	
Фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання		
На початок періоду на рахунках у банках у національній валюті	/Заповнюється за кодами Класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання (наказ Міністерства фінансів України від 14.01. 2011 № 11)/	
На кінець періоду на рахунках у банках у національній валюті	-**-	

Начальник _____*(підпис)* _____*(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*
Головний бухгалтер _____*(підпис)* _____*(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.20. Макет форми Інформації щодо залишків коштів місцевих бюджетів на рахунках в установах банків державного сектору

Звіти про виконання місцевих бюджетів подаються до Казначейства із застосуванням АС «Є-Звітність», а потім (зведені звіти) до Міністерства фінансів України у порядку та за формами, встановленими законодавством. Звіт про виконання бюджету розвитку місцевих бюджетів подається, починаючи зі звіту за 2021 р.

Достовірність звітної інформації про фінансові ресурси місцевих бюджетів та дотримання вимог щодо транспарентності управлінських дій ОМС стосовно цих ресурсів є важливим чинником суспільного контролю.

9.3. Кредитування місцевих бюджетів, організація місцевих запозичень

Позики місцевим бюджетам. Згідно з нормами БКУ надавати позики з одного бюджету іншому забороняється. Тобто виключено існування кредитних і позикових відносин безпосередньо між бюджетами. Водночас існує можливість залучення коштів ЄКР у разі особливої потреби (рис. 9.21). Так, Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад за рішеннями відповідних рад можуть отримувати ***такі позики:***

- *на покриття тимчасових касових розривів,* що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, у фінансових установах *на строк до трьох місяців* у межах поточного бюджетного періоду (у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бюджету АР Крим і міських бюджетів – у межах поточного бюджетного періоду);
- *на відшкодування тимчасових касових розривів* місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду, в обов'язковому порядку покриваються Державною казначейською службою України в межах поточного бюджетного періоду за рахунок коштів ЄКР на договірних умовах *без нарахування відсотків* за користування цими коштами *з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду.* Такі позики не надаються у разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування цих коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ у банках.

Казначейство України має право залучати на поворотній основі кошти ЄКР для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України за регламентами, визначеними Урядом. Тимчасовий касовий розрив виникає у зв'язку з недостатньою спроможністю місцевого бюджету на конкретну дату погасити за рахунок наявних, очікуваних грошових активів загального фонду (залишків бюджетних коштів), крім субвенцій, трансфертів іншим бюджетам та коштів резервного фонду, бюджетні фінансові зобов'язання за захищеними видатками.

Позиковий ліміт – максимальна сума, у межах якої територіальний орган Казначейства може використовувати кошти ЄКР для надання позик, визначається з урахуванням платоспроможності, результатів оцінки ризиків її втрати та обсягів коштів місцевих бюджетів, що акумулюються на ЄКР, затверджується Головою Казначейства щомісяця до 25-го числа та доводиться до відома територіального органу Казначейства в регламентованому режимі.

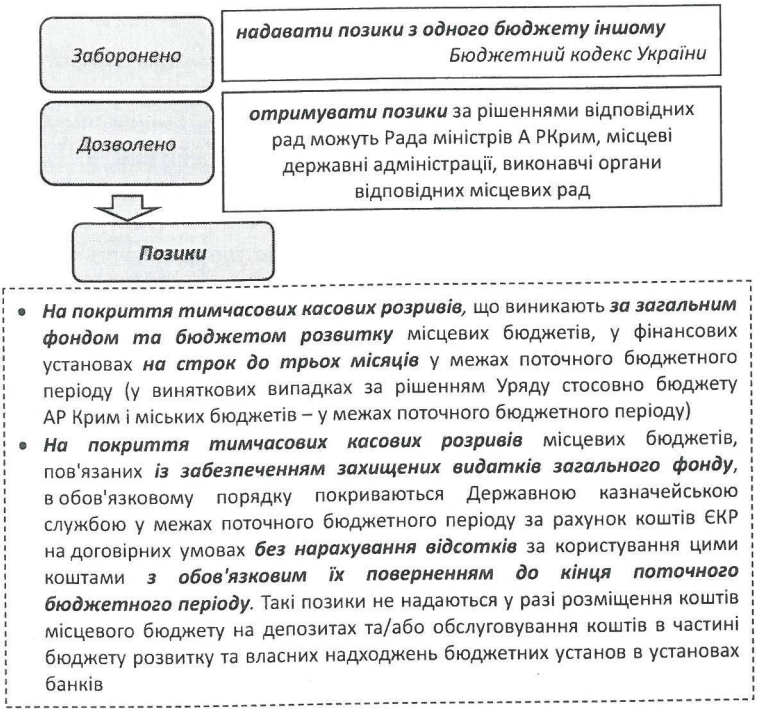


Рис. 9.21. Позики місцевим бюджетам

Позика надається в межах граничного обсягу, визначеного територіальним органом Казначейства, що *не перевищує 1/12 затвердженого на поточний бюджетний період обсягу доходів загального фонду* місцевого бюджету, за вирахуванням обсягу цільових міжбюджетних трансфертів та зважаючи на позиковий ліміт. Тільки Міністр фінансів має право встановлювати інший норматив, з урахуванням якого визначається граничний обсяг позики. Для надання позики Рада міністрів АРК, місцева держадміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради, які є заявниками, подають не пізніше ніж за два робочих дні до дня, в який необхідно її отримати, до Казначейства заяву про надання позики (рис. 9.22) та розрахунок обсягу тимчасового касового розриву (рис. 9.23).

Назва органу Казначейства

Начальнику
_____
(найменування органу Казначейства)
_____(прізвище та ініціали)
_____ (посада заявника)
_____(прізвище та ініціали)

ЗАЯВА про надання позики

Відповідно до договору від «____» _____ 20__ р. № _____ прошу надати позику на покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду,
_____(повне найменування бюджету)
в обсязі_____(_____) грн.
(сума цифрами та словами)
з датою надання позики «____» _____ 20__ року.
«___» _____ 20__ року _____
(дата складання заяви) (підпис) М.П.

Виконавець:
_____
(прізвище, ініціали, телефон/факс, адреса електронної пошти)
Відмітка територіального органу Державної казначейської служби України **про акцепт**:
_____(реквізити документа про акцепт)

Рис. 9.22. Макет заяви про надання позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів

Основними умовами, за яких територіальними органами Казначейства надаються позики, є:

- наявність тимчасового касового розриву місцевого бюджету;
- відсутність простроченої кредиторської заборгованості місцевого бюджету з позик, отриманих у фінансових установах.

Розрахунок обсягу тимчасового касового розриву місцевого бюджету проводиться за формулою:

$$Kr = (Z + D) - Rd - V, \qquad (9.1)$$

де *Kr* – обсяг тимчасового касового розриву;

Z – залишок бюджетних коштів на рахунках місцевого бюджету та розпорядників коштів такого бюджету (крім цільових міжбюджетних трансфертів, коштів резервного фонду) на дату подання заяви;

D – обсяг усіх очікуваних надходжень до загального фонду місцевого бюджету (крім цільових міжбюджетних трансфертів) у період із дати подання заяви до дати отримання позики;

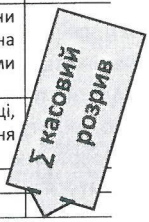
Розрахунок обсягу тимчасового касового розриву

_____ (найменування бюджету)

станом на «___» _____ 20__ року

(грн)

1	Залишок бюджетних коштів на рахунках місцевого бюджету та розпорядників бюджетних коштів,* *зокрема:*	
1.1	на рахунках загального фонду місцевого бюджету	
1.2	на особових рахунках розпорядників бюджетних коштів за коштами, отриманими із загального фонду місцевого бюджету	
1.3	на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів за коштами, отриманими із загального фонду місцевого бюджету	
2	Обсяг очікуваних надходжень до загального фонду місцевого бюджету (у розрізі днів)**	
3	Обсяг реверсної дотації, перерахування якої припадає на період з дати подання заяви до дати отримання позики	
4	Залишок зареєстрованих та непогашених бюджетних фінансових зобов'язань***, *зокрема за КЕКВ бюджету:*	
4.1	2110	
4.2	2120	
4.3	2220	
4.4	2230	
4.5	2270	
4.6	2282 (у частині видатків бюджетних установ на оплату праці та нарахування на оплату праці, придбання медикаментів, забезпечення продуктами харчування, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, виплату стипендій)	
4.7	2400	
4.8	2610 (у частині видатків комунальних закладів охорони здоров'я, які є одержувачами коштів на оплату праці, нарахування на оплату праці, придбання медикаментів, забезпечення продуктами харчування, оплату комун. послуг та енергоносіїв)	
4.9	2620 (у частині видатків бюджетних установ на оплату праці, нарахування на оплату праці, придбання медикаментів, забезпечення продуктами харчування, комун. послуги, енергоносії)	
4.10	2720	
5	**Обсяг тимчасового касового розриву** ((1 + 2) – 3 – 4)	



* Крім цільових міжбюджетних трансфертів та коштів резервного фонду.

** Крім цільових міжбюджетних трансфертів.

*** Крім зобов'язань, джерелом погашення яких є кошти цільових міжбюджетних трансфертів та кошти резервного фонду.

Уповноважена особа _____ *(підпис)* _____*(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

М. П.

ПОГОДЖЕНО:

Відповідальна особа органу Казначейства _____*(підпис)* _____ *(ім'я, ПРІЗВИЩЕ)*

Рис. 9.23. Макет розрахунку обсягу тимчасового касового розриву

Rd – обсяг реверсної дотації, перерахування якої припадає на період із дати подання заяви до дати отримання позики;

V – залишок непогашених бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників коштів місцевого бюджету за відповідними видатками, які зареєстровано в органах Казначейства на дату подання заяви (без урахування бюджетних фінансових зобов'язань за рахунок субвенцій).

Територіальний орган Казначейства протягом двох робочих днів з дати отримання заяви ухвалює рішення щодо надання позики або відмови в наданні позики, про що письмово інформує заявника з обґрунтуванням причин. Договір про надання позики укладається територіальним органом Казначейства з відповідним місцевим фінансовим органом на підставі письмового звернення заявника. Для укладення договору заявник подає: копію рішення відповідної ради щодо права на отримання позики; картку зі зразками підписів повноважних осіб та відбитком печатки; довідку про відсутність простроченої кредиторської заборгованості місцевого бюджету за позиками, отриманими у фінансових установах; лист про відсутність коштів місцевого бюджету, розміщених на депозитах, та/або коштів, що обслуговуються в установах банків.

Позики спрямовуються виключно на погашення бюджетних фінансових зобов'язань за видатками (рис. 9.24) на:

- оплату праці (код економічної класифікації видатків бюджету 2110);
- нарахування на оплату праці (КЕКВ 2120);
- придбання медикаментів, перев'язувальних матеріалів (КЕКВ 2220);
- забезпечення продуктами харчування (КЕКВ 2230);
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв (КЕКВ 2270);
- здійснення окремих заходів щодо реалізації державних (регіональних) програм, не віднесених до заходів розвитку (КЕКВ 2282), у частині видатків на оплату праці та нарахувань, придбання медикаментів, продуктів харчування, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, виплату стипендій;
- обслуговування боргових зобов'язань (КЕКВ 2400);
- надання субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям (КЕКВ 2610) у частині видатків комунальних закладів охорони здоров'я;
- надання поточних трансфертів органам державного управління інших рівнів (КЕКВ 2620);
- виплату стипендій (КЕКВ 2720).

Погашення позики здійснюється за рахунок не менш як *80 % усіх надходжень загального фонду місцевого бюджету*. Строк погашення позики

не може перевищувати 60 днів з дня ліквідації тимчасового касового розриву. Кінцевим строком погашення позики є 1 грудня поточного бюджетного періоду.

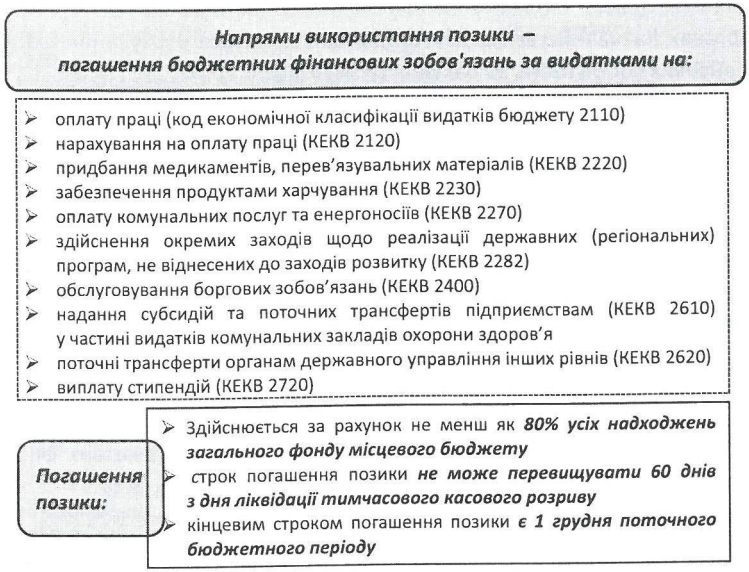


Рис. 9.24. Використання та погашення позики на покриття тимчасових касових розривів

До використання позики в повному обсязі сума коштів загального фонду відповідного місцевого бюджету, які спрямовуються на рахунки головних розпорядників коштів такого бюджету за відповідними видатками, не може перевищувати суми надходжень до загального фонду (крім цільових міжбюджетних трансфертів), яка залишається після погашення позики, і визначається за такою формулою:

$$I = Nt - Pt - Mt; \qquad (9.2)$$

де I – обсяг коштів загального фонду місцевого бюджету, які можуть спрямовуватися на рахунки головних розпорядників коштів;

N – обсяг усіх надходжень до загального фонду місцевого бюджету;

P – обсяг коштів місцевого бюджету, які спрямовуються на погашення позики;

M – обсяг цільових міжбюджетних трансфертів;

t – кількість робочих днів з дати надання позики.

Більшість місцевих бюджетів періодично стикаються з проблемою тимчасової нестачі фінансових ресурсів під час касового виконання. Так, загальний обсяг коштів, залучених з ЄКР для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, становив понад 3,7 млрд грн станом на 1 січня 2021 р. (рис. 9.25).

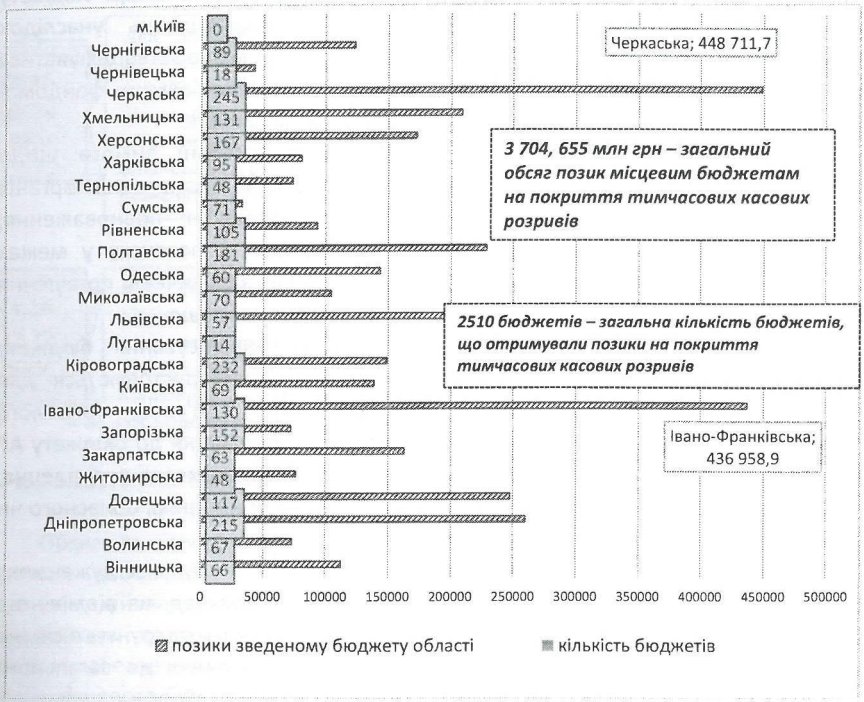


Рис. 9.25. Обсяги позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів станом на 1 січня 2021 р.

Активність залучення коштів ЄКР для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів є різною за територіальною ознакою, що зумовлено насамперед місцевою бюджетною політикою, практикою формування вільних залишків коштів місцевих бюджетів тощо. Раціонально спланований платіжний

календар місцевих бюджетів, синхронізація вхідних та вихідних фінансових потоків дають змогу зменшити касові розриви місцевих бюджетів та потребу в залученні фінансових ресурсів ЄКР.

Органам місцевого самоврядування надано можливість затвердження профіциту місцевого бюджету за загальним фондом для забезпечення виконання видатків спеціального призначення (інвестиційні програми, інші місцеві призначення капітального характеру). У разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень або надходжень унаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів місцевий бюджет може затверджуватися з дефіцитом за спеціальним фондом, а з профіцитом за спеціальним фондом – у разі погашення місцевого боргу чи придбання цінних паперів.

Бюджетним кодексом України визначаються загальні вимоги щодо організації місцевих запозичень (рис. 9.26) у частині визначення органів місцевої влади та самоврядування, які мають відповідні повноваження; у частині визначення можливості фінансування бюджету розвитку у межах спеціального фонду, щодо форми здійснення місцевих запозичень, погашення цінних паперів, які були емітовані у межах місцевої позики тощо.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету АР Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів тривалого користування. ***Місцеве запозичення*** – це операції з отримання до бюджету АР Крим, обласного чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету АР Крим, обласного чи міського бюджету (рис. 9.27).

Чинне законодавство щодо місцевих запозичень в Україні має дуже схожі ознаки із законодавчим регулюванням у ЄС. Хоча, наприклад, на відміну від європейських практик, в Україні узгодження запозичень ґрунтується на прогнозних надходженнях до бюджету, а не надходженнях до загального фонду. Щодо дотримання «золотого правила» (заборона залучати довгострокові позики для фінансування поточних бюджетних витрат), то чинні норми не дозволяють використовувати запозичення на фінансування поточної діяльності місцевих органів. Також загальний обсяг місцевого боргу на кінець бюджетного періоду не повинен перевищувати 200 % (400 % для Києва) середньорічних прогнозних надходжень до бюджету розвитку. Крім того, максимальний річний розмір видатків на обслуговування місцевого боргу не може перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевого бюджету.

Ст.73 БКУ

Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад за рішенням Верховної Ради АРК чи відповідної місцевої ради можуть отримувати ***позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів***, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду місцевих бюджетів, за рахунок коштів ЄКР на умовах їхнього повернення без нарахування відсотків за користування

Ст.16, ст.74 БКУ

АРК, територіальні громади міста, в особі керівника місцевого фінансового органу, за дорученням відповідної ради мають ***право на здійснення місцевих запозичень*** у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, *з метою фінансування* ***бюджету розвитку*** *бюджету АРК, міських бюджетів.* Повернення запозичень, залучених з метою фінансування бюджету розвитку місцевих бюджетів, здійснюється органом Казначейства за рахунок коштів спеціального фонду місцевого бюджету

Ст.16, ст.72 БКУ

АРК, територіальні громади міста, в особі керівника місцевого фінансового органу, за рішенням відповідної ради мають право на ***емісію та розміщення цінних паперів*** у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет.

Погашення цінних паперів здійснюється на підставі розпорядження про виділення коштів місцевих бюджетів

Рис. 9.26. Норми Бюджетного кодексу України щодо місцевих запозичень[52]

Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень (реструктуризації боргових зобов'язань) погоджуються з Міністерством фінансів України. Механізм здійснення місцевих запозичень визначається постановою Уряду[53]. Усі договори щодо місцевих запозичень, договори, виконання зобов'язань за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори щодо відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов договорів реєструються

[52] До 2014 р. БКУ (п. 3 ч. 1 ст. 73) передбачав можливість отримання місцевими бюджетами середньострокових позик на суму невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів ЄКР на умовах їхнього повернення без нарахування відсотків за користування цими коштами. Відповідно до наявного механізму їхнього отримання місцеві бюджети, які мали кошти наприкінці бюджетного періоду, і за результатами року невиконання розрахункових показників знову повторилося, позики на ЄКР не повертають. Водночас у разі виконання або перевиконання розрахункових показників за відповідний бюджетний період місцеві бюджети у наступному бюджетному періоді повинні повернути кошти позики.

[53] Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень : постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 110 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text.

в Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій Міністерством фінансів[54]. Держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями АР Крим і територіальних громад. Запозичення може здійснюватися у формі: укладення договорів позики (кредитних договорів); емісії облігацій місцевих позик (для Верховної Ради АР Крим або міської ради). У разі розміщення зазначених облігацій на фондовій біржі шляхом публічної пропозиції або без її здійснення їх продаж може проводитися за ціною, відмінною від номінальної вартості, але не нижче такої вартості (крім дисконтних облігацій).

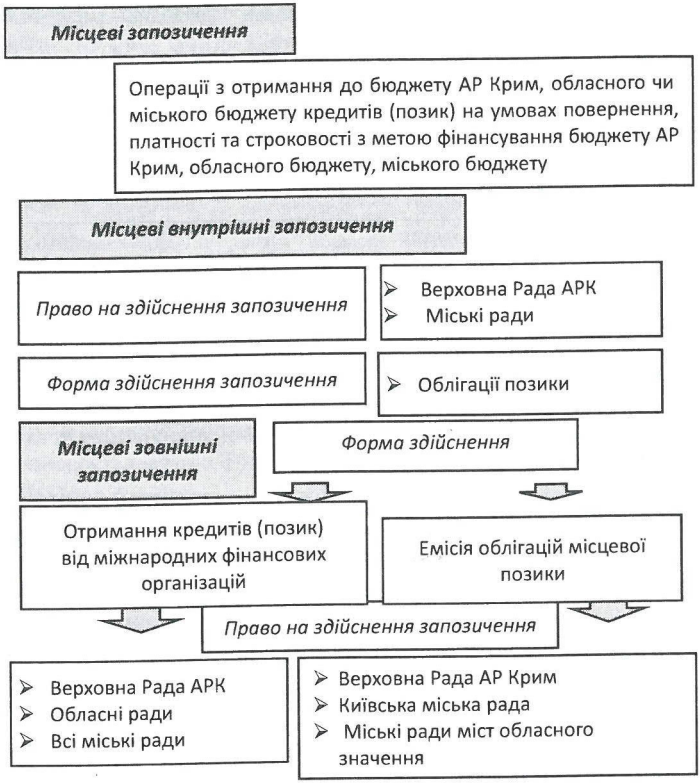


Рис. 9.27. Право та форми місцевих запозичень

[54] Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій : наказ Міністерства фінансів України від 25.07.2012 № 866. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1375-12#Text

- Кошти від розміщення облігацій, які отримує емітент, ***залучаються до бюджету розвитку*** бюджету АР Крим, міських бюджетів та спрямовуються на *створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування*

- Видатки місцевого бюджету ***на обслуговування*** місцевого боргу не можуть перевищувати ***10 % видатків загального фонду*** бюджету протягом будь-якого періоду обслуговування місцевого боргу

- ***Порушення графіка*** погашення основної суми боргу та платежів щодо обслуговування з вини позичальника ***позбавляє права*** відповідну раду здійснювати нові запозичення протягом ***п'яти наступних років (мораторій на нові запозичення)***

- ***Видатки на обслуговування*** місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів ***загального фонду місцевого бюджету***

- Видатки в частині ***обслуговування боргу за місцевими зовнішніми запозиченнями***, залученими для виконання ремонтно-будівельних робіт на ***автомобільних дорогах*** можуть здійснюватися зі ***спеціального фонду місцевого бюджету за рахунок субвенції*** з державного бюджету (у розмірі не більше 10 % обсягу субвенції)

- Обсяг та умови здійснення запозичень погоджуються з Міністерством фінансів;
- усі договори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань за якими забезпечено місцевими гарантіями, фіксуються у ***Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій*** Міністерством фінансів
- держава не відповідає за місцевими борговими зобов'язаннями

Рис. 9.28. Загальні умови залучення місцевих запозичень

Узагальнено основні вимоги до залучення місцевих запозичень наведено на рис. 9.28, організаційні аспекти ухвалення рішення щодо здійснення місцевих запозичень – на рис. 9.29.

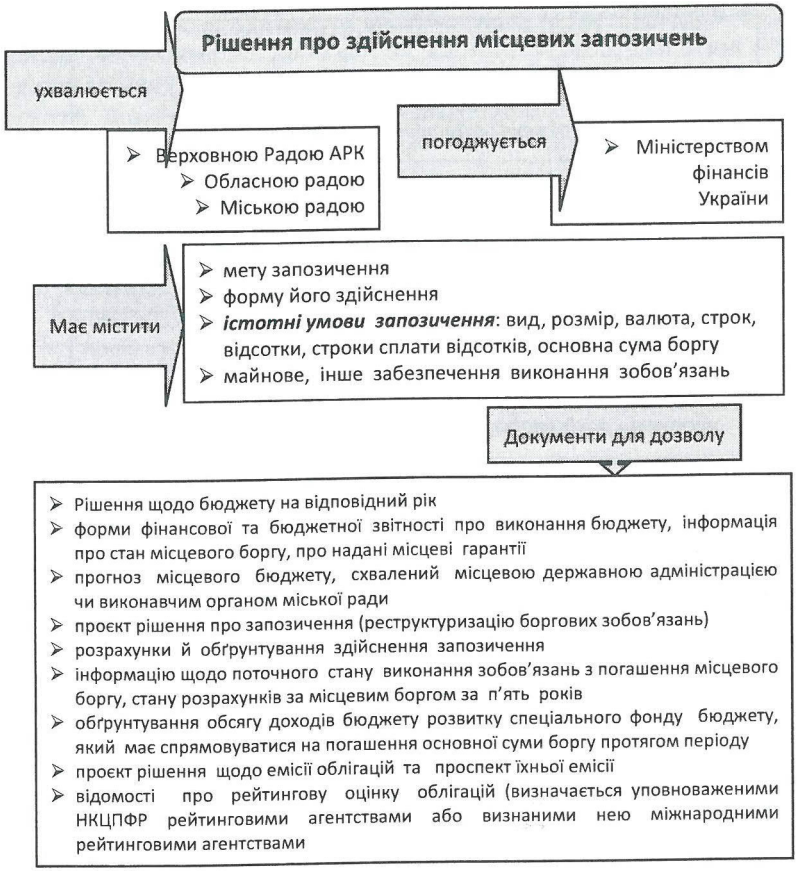


Рис. 9.29. Організаційні вимоги прийняття рішення щодо місцевих запозичень

Рішення Верховної Ради АР Крим, обласної чи міської ради про здійснення запозичення має містити відомості про: мету запозичення; форму їхнього здійснення; істотні умови запозичення (вид, розмір, валюта, строк, відсотки за користування запозиченням та строки їхньої сплати, а також розмір основної суми боргу); майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за запозиченням. До рішення можуть у разі потреби вноситися

зміни, але виключно за письмовою згодою кредитора. Окремі управлінські дії ОМС щодо здійснення запозичень та розміщення місцевих облігації представлені на рис. 9.30.

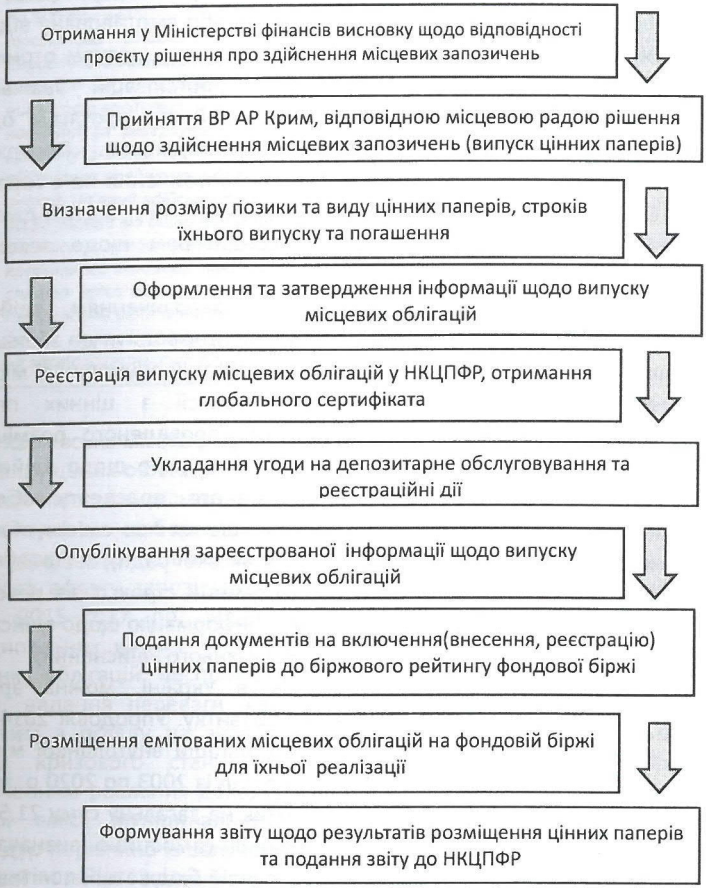


Рис. 9.30. Алгоритм дій органів місцевої влади під час здійснення місцевих запозичень та розміщенні місцевих облігацій

Міністерство фінансів має провести протягом місяця перевірку поданих розрахунків, зважаючи на: офіційний курс гривні до іноземної валюти (якщо

зобов'язання за запозиченнями виражаються в іноземній валюті); значення змінної частини відсоткової ставки на останній робочий день, що передує наведеній даті (коли застосовується плаваюча відсоткова ставка). За результатами розгляду та перевірки Міністерство ухвалює рішення щодо погодження обсягу та умов здійснення запозичення або вмотивовану відмову. Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій вважаються погодженими, якщо Міністерством рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження. Погодження Міністерством фінансів обсягу та умов здійснення запозичення не є гарантією виконання ОМС зобов'язань за запозиченням чи підтвердженням платоспроможності, але додає впевненості кредиторам щодо законності та надійності правочину.

Реструктуризація боргових зобов'язань за запозиченням, здійснена шляхом емісії облігацій місцевих позик, не повинна призводити до збільшення місцевого боргу. Така реструктуризація в частині облігацій внутрішньої місцевої позики підлягає реєстрації в Національній комісії з цінних паперів та фінансового ринку (НКЦПФР). За результатами проведеного розміщення відповідні ОМС подають Міністерству фінансів інформацію щодо здійснених запозичень, зокрема: завірені копії затвердженого проспекту облігацій місцевих позик (у разі його оформлення) та/або рішення про емісію облігацій місцевих позик (для Верховної Ради АР Крим або міської ради); завірену копію договору позики (кредитного договору) – у 10-денний строк після реєстрації проспекту емісії або підписання договору позики; інформацію щодо здійснення платежів за запозиченням (у 10-денний строк після їхнього здійснення).

Аналізуючи інститут облігаційних позик в Україні, можна зробити висновок, що наразі він не набув достатнього розвитку. Упродовж 2014–2020 рр. НКЦПФР зареєструвала понад 30 випусків облігацій внутрішньої місцевої позики, які здійснювалися окремими ОМС. За період із 2003 по 2020 р. місцеві ради успішно розмістили облігацій місцевих позик на загальну суму 21,5 млрд грн (табл. 9.2). Органи місцевого самоврядування самостійно визначаються щодо виду запозичень, який має відповідати місцевій бюджетній політиці. Так, Кременчуцька міська рада Полтавської області отримала погодження Міністерства фінансів та здійснила місцеве запозичення до бюджету розвитку м. Кременчука у 2020 р. у формі укладання кредитного договору з міжнародною фінансовою організацією – Північна екологічна фінансова корпорація (НЕФКО) у сумі 6 млн євро на відповідних умовах.

Умови кредитного договору з міжнародною фінансовою корпорацією на реалізацію заходів інвестиційного проєкту «Енерго ефективна Раківка» м. Кременчук Полтавської області:

- ✓ *розмір запозичення (основна сума боргу) – до 6-ти млн євро, зокрема у 2020 р – до 500 тис євро;*
- ✓ *відсоткова ставка за користування кредитними коштами – шестимісячна Європейська міжбанківська ставка пропозиції (EURIBOR) плюс маржа 6,25 % річних;*
- ✓ *комісійні за організацію – 1 % суми кредиту сплачується одноразово з першою виплатою кредиту;*
- ✓ *комісійні за резервування – 0,5 % річних, що нараховуються на невиплачену суму кредиту з дати підписання кредитного договору та сплачуються щопівроку після підписання кредитного договору у дати повернення кредиту;*
- ✓ *період, на який здійснюється запозичення, – 10 років (враховуючи період відстрочення до 36 місяців від дати підписання кредитного договору);*
- ✓ *погашення кредиту здійснюється рівними піврічними платежами відповідно до умов кредитного договору, починаючи з дати завершення періоду відстрочення;*
- ✓ *сплата відсотків за користування залученими коштами здійснюється піврічними платежами відповідно до умов кредитного договору, починаючи з першої погодженої дати платежу після надання першого траншу кредиту (період відстрочки не застосовується до платежів зі сплати відсотків).*

Харківська міська рада почала випускати облігації лише у 2019 р. Загальна сума випущених облігацій становила 6,340 млрд грн, з яких 5 млрд припало на облігації Київської міської ради. Емісію облігацій нею було здійснено з метою рефінансування заборгованості за попередніми випусками, що свідчить насамперед про неефективне планування таких запозичень і відсутність вагомого ефекту запозичення на фінансування капітальних проєктів. У 2010, 2013, 2015–2017 рр. жодне місто не скористалося правом на випуск муніципальних цінних паперів. Існує кілька причин низької активності ОМС на ринку облігацій: неспроможність конкурувати з державою на фінансовому ринку; надання переваги інвесторами державним облігаціям на противагу місцевим з огляду на значно вищий рівень надійності емітента; тривалий період кризового стану національної економіки, що супроводжується скороченням реальних доходів населення й ОМС; недостатній рівень досвіду у сфері емісії муніципальних облігацій; велика кількість бюрократичних процедур порівняно із залученням кредиту (дії з випуску облігацій внутрішньої місцевої позики охоплюють до 26 етапів). Недовіра та незацікавленість населення інститутами фінансового ринку (фондовим ринком цікавляться менше 2 % населення України) призводять до звуження кола потенційних інвесторів у місцеві облігації. До факторів, що сприяють залученню місцевих запозичень, належать: зменшення вартості капіталу (ставка рефінансування НБУ знизилася більше ніж удвічі: з 30 % річних у червні 2015 р. до 11 % у грудні 2020 р.); проведення фінансової децентралізації (завдяки бюджетній децентралізації

суттєво покращився ресурсний потенціал ОМС, зокрема зросли доходи бюджетів об'єднаних громад; посилення спроможності ОМС виконувати свої функції (реформа децентралізації супроводжується фінансовою підтримкою з боку донорів – в Україні діє 29 донорських проєктів на загальну суму 216 млн євро).

Таблиця 9.2

Місцеві ради, що успішно випустили та розмістили облігації місцевих позик у період з 2003 по 2020 роки[55]

Місцева рада	Обсяг емітованих облігацій, млн грн
Бердянська міська рада	10,0
Бориспільська міська рада	9,0
Верховна Рада АР Крим	400,0
Вінницька міська рада	45,0: 2006 р. – 20,0; 2007 р. – 15,0; 2008 р.– 10,0
Дніпровська міська рада	100,0
Донецька міська рада	250,00: 2004 р.– 20,0; 2005 р. – 45,0; 2006 р. – 50,0; 2007 р. – 45,0; 2008 р. – 60,0
Запорізька міська рада	235,0: 2004 р. – 25,0; 2005 р. – 75,0; 2008 р. – 60,0; 2011 р. – 25,0; 2012 р.– 50,0
Івано-Франківська міська рада	305,50: 5,50; 2018 р. – 300,0
Київська міська рада	14 225,25: 2003 р. – 150,0; 2004 р. – 100,0; 2012 р. – 5415,25; 2014 р. – 2625; 2015 р. –5165; 2020 р. – 770,0
Комсомольська міська рада	8,00
Краматорська міська рада	15,00
Луганська міська рада	79,3: 2007 р. – 29,3; 2008 р. – 50,0
Луцька міська рада	60,0: 2007 р.– 10,0; 2008 р. – 30,0; 2009 р. – 20,0
Львівська міська рада	2322,0; 2007 р.– 92,0; 2008 р. – 200,0; 2009 р. – 300,0; 2012р. – 90,0; 2018 р. –440,0; 2019 р. – 300,0; 2020 р. – 900,0
Одеська міська рада	155,0: 2005 р. – 150,0; 2006 р. – 5,0
Северодонецька міськрада	20,0
Харківська міська рада	2705,5: 2005 р. – 100,0; 2008 р. – 505,0; 2011 р. – 99,5; 2019 р. – 500,0; 2020 р. – 1500,0
Черкаська міська рада	65,0: 2005 р. – 5,0; 2011 р. – 60,0
Кременчуцька міська рада	25,0
Загалом	21,52 млрд грн

Вибіркову інформацію щодо місцевих запозичень у 2020 р. наведено в табл. 9.3, із зазначенням дати, виду, валюти, ставки, строку запозичення[56].

[55] Див.: інформація з інтернет-ресурсу Cbonds (URL: https://cbonds.ua/), сайту Міністерства фінансів України (URL: https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovanij-borg).

[56] Див.: Місцевий борг та місцевий гарантований борг /Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovanij-borg.

Таблиця 9.3

Інформація щодо здійснення місцевих запозичень (вибіркова)

Дата запозичення	Міська рада, яка здійснює запозичення	Кредитор	Вид запозичення	Сума запозичення	Валюта запозичення	Ставка запозичення, %	Термін запозичення
25.02.2020	Харківська міська рада Харківської області	ПАТ АБ «Укргазбанк»	Облігації серія G	250 000,00	тис. UAH	18 %	3 роки, остаточне погашення 22.02.2023
26.05.2020		ПАТ АБ «Укргазбанк»	Облігації серія H	250 000,00	тис. UAH	18 %	3 роки, остаточне погашення 24.05.2023
02.03.2020	Дніпровська міська рада	ПАТ АБ «Укргазбанк»	Внутрішній кредит	500 000,00	тис. UAH	16 %	5 років, остаточне погашення 01.03.2025
24.06.2020	Львівська міська рада	ПАТ АБ «Укргазбанк»	Облігації серія J	300 000,00	тис. UAH	Плаваюча, облікова ставка НБУ + 2,5 %	5 років, остаточне погашення 23.06.2025
17.07.2020		ПАТ АБ «Укргазбанк»	Облігації серія K	300 000,00	тис. UAH	Плаваюча, облікова ставка НБУ + 2,5 %	5 років, остаточне погашення 16.07.2025
30.10.2020		ПАТ АБ «Укргазбанк»	Облігації серія L	300 000,00	тис. UAH	Плаваюча, облікова ставка НБУ + 2,5 %	5 років, остаточне погашення 29.10.2025
09.07.2020	Кременчуцька міська рада Полтавської області	НЕФКО	Зовнішній кредит	13 000,00	тис. UAH	3 %	5 років, остаточне погашення 15.03.2025
22.07.2020	Харківська міська рада Харківської області	ПАТ «Альфа-Банк»	Облігації серія I	600 000,00	тис. UAH	Плаваюча, облікова ставка НБУ + 5 %	3 роки, остаточне погашення 22.07.2023
23.09.2020		ПАТ АБ «Укргазбанк»	Облігації серія J	400 000,00	тис. UAH	Плаваюча, облікова ставка НБУ + 5 %	3 роки, остаточне погашення 20.09.2023
29.09.2020	Полтавська обласна рада	АТ Укрексімбанк	Внутрішній кредит	515 000,00	тис. UAH	12 %	4 роки, остаточне погашення 31.08.2024
12.10.2020	Одеська міська рада	ПАТ АБ «Укргазбанк»	Внутрішній кредит	1 000 000,00	тис. UAH	16,5 %	зміна істотних умов запозич. 2017 р. (5 р., погаш.10.11.22)
28.12.2020	Кременчуцька міська рада Полтавської області	НЕФКО	Зовнішній кредит	6 000,00	тис. EUR	EURIBOR 6M + маржа 6,25 %	10 років, остаточне погашення 15.11.2030
29.12.2020	Горішньоплавнівська міська рада Полтавської області	НЕФКО	Зовнішній кредит	512,00	тис. EUR	3 %	10 років, остаточне погашення 15.11.2030
29.12.2020	Лубенська міська рада Полтавської області	НЕФКО	Зовнішній кредит	1 000,00	тис. EUR	3 %	8 років, остаточне погашення 15.11.2028

Місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати Верховна Рада АР Крим, обласні ради та всі міські ради. Інші місцеві зовнішні запозичення – тільки Верховна Рада АР Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міських територіальних громад з адміністративним центром у місті обласного значення. Право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням щодо місцевого бюджету, належить АР Крим, обласній раді, міській територіальній громаді в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням відповідної ради.

Великі міста в Україні залучають фінансування, зважаючи на емісію облігацій та від комерційних банків. Більшість місцевих запозичень (80 %) припадає на м. Київ. ***Місто Київ використовує для здійснення зовнішніх запозичень облігації участі у кредиті***. Останні є одним із різновидів інструментів фондового ринку. Вони вільно торгуються на ринку і зареєстровані на одній із бірж (наприклад Люксембурзькій чи Лондонській). Розмістити такі облігації можна як на європейському, так і на американському чи азіатському ринках. Варто зазначити, що цей інструмент можуть використовувати лише великі міста України, оскільки мінімальна сума ефективного запозичення становить не менше 100 млн дол США.

Безпосередній випуск єврооблігацій міста України здійснювати не можуть, оскільки це не передбачено законодавством. Так, 26 листопада 2020 р. НКЦПФР здійснено реєстрацію випуску облігацій внутрішніх місцевих позик Київської міської ради серій I, J, K, L. Емісія облігацій здійснювалася на виконання рішення XI сесії Київської міської ради VIII скликання від 3 вересня 2020 р. № 439/9518 «Про здійснення запозичення». Організатором та андерайтером випуску облігацій обрано АБ «Укргазбанк» (частка держави у статутному капіталі 94,94 %)[57]. Співандерайтерами виступили АТ «Укрексімбанк» та АТ «Ощадбанк», 100 % акцій яких належить державі, а також АТ «Банк кредит Дніпро». Розміщення облігацій шляхом публічної пропозиції відбулося на АТ «Фондова біржа ПФТС»: для серій I, J – з 3 по 4 грудня 2020 р.; для серій K, L – із 17 по 18 грудня 2020 р. До участі в розміщенні допускалися юридичні й фізичні особи, резиденти та нерезиденти, які є членами біржі чи клієнтами членів біржі АТ «Фондова біржа ПФТС». Облігації серій I, J було частково розміщено (серія I – з очікуваних 60 тис. шт. на суму 600 млн грн розміщено 57 тис. шт. на суму 570 млн грн; серія J – з очікуваних 30 тис. шт. на суму

[57]Див.: Публічні пропозиції облігацій внутрішніх місцевих позик / Офіційний портал Києва. URL: https://kyivcity.gov.ua/kyiv_ta_miska_vlada/struktura_150/vikonavchiy_organ_kivsko_misko_radi_kivska_miska_derzhavna_administratsiya/departamenti_ta_upravlinnya/departament_finansiv/publichni_propozitsi_obligatsiy_vnutrishnikh_mistsevikh_pozik/.

300 млн грн розміщено 20 тис. шт. на суму 200 млн грн). На облігації серій K, L (у кількості 30 тис. та 29,6 тис. шт.) попиту не було, тому розміщення не відбулося. Номінальна вартість однієї облігації дорівнювала 10 тис грн, відсоткову ставку за облігаціями на всі відсоткові періоди встановлено в розмірі 11 % річних, що зазначено у Публічній пропозиції.

Проспект облігацій не оформлювався, оскільки п. 4 ст. 34 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» встановлює звільнення від оформлення проспекту для емісії облігацій місцевих позик. Умови публічної пропозиції є однаковими для всіх потенційних інвесторів, зацікавлених у придбанні облігацій. Покупцями облігацій могли бути члени біржі або клієнти членів біржі АТ «Фондова біржа ПФТС» – юридичні та фізичні особи, резиденти та нерезиденти. Облігації обертаються вільно протягом терміну їхнього обігу. Обіг облігацій здійснюється на рахунках у цінних паперах з дотриманням законодавства щодо депозитарної діяльності. Право власності на придбані облігації виникає з часу їхнього зарахування на рахунки в цінних паперах покупця в депозитарній установі. Укладання договорів з першими власниками (продаж) облігацій під час розміщення облігацій шляхом публічної пропозиції проводиться андерайтером ПАТ АБ «Укргазбанк». Оплата реалізується відповідно до укладених договорів купівлі-продажу цінних паперів (не пізніше дати закінчення розміщення облігацій шляхом публічної пропозиції). Запланована ціна продажу облігацій становить 100 % номінальної вартості. Фактична ціна розміщення облігацій визначається попитом та ринковими умовами під час укладання договорів купівлі-продажу (але не менше за номінальну вартість). Сума відсоткового доходу, що підлягає виплаті, розраховується за формулою:

$$СВД_i = НВ * (ВС_i / 100) * Т_i / Т; \quad (9.3)$$

де $СВД_i$ – сума відсоткового доходу на одну облігацію за відповідний *i*-й період;

НВ – номінальна вартість облігації;

$ВС_i$ – розмір відсоткової ставки на відповідний відсотковий період, % річних;

$Т_i$ – кількість днів у відсотковому періоді;

Т – кількість днів у році – 365 днів незалежно від фактичної кількості днів у році.

Сума виплат відсоткового доходу за облігаціями встановлюється з розрахунку на одну облігацію та визначається з точністю до однієї копійки. Відсотковий дохід вираховується та сплачується відповідно до відсоткових періодів у визначені строки для кожної серії. Так, для названих місцевих облігацій кількість днів у відсотковому періоді від 33 до 48 днів, а кількість

періодів – три. Право на отримання відсоткового доходу за облігаціями мають особи, які станом на кінець операційного дня, що передує даті початку виплати доходу за облігаціями, є власниками облігації відповідної серії. Забезпечення виплати відсоткового доходу здійснюється депозитарієм НБУ, депозитарними установами (зокрема й іноземними), які обслуговують власників облігацій. Погашення облігацій (виплата номінальної вартості облігацій) здійснюється шляхом перерахування емітентом коштів з погашення на рахунок депозитарію НБУ в НБУ та подальшого перерахування таких коштів на рахунки депозитарних установ. Погашення облігацій починається з дати початку погашення облігацій та завершується датою закінчення погашення облігацій.

З огляду на курс України на євроінтеграцію подальша розбудова системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування має провадитися відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування[58], де зазначено, що для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу місцева влада має доступ до національного ринку капіталу в межах закону. Ця норма не тільки вказує на важливість місцевих запозичень, а й визначає, що кошти, отримані від таких запозичень, мають бути спрямовані на інвестиційні цілі. Питання наповнення місцевих бюджетів в Україні за умов розширення бюджетних прав ОМС у межах фінансової децентралізації набули особливої актуальності. Варто наголосити, що структура ринку місцевих запозичень в Україні не забезпечує необхідних темпів його розвитку, не сприяє ефективному переміщенню капіталів та зменшенню ризиків. Як можливі напрями вдосконалення структури ринку місцевих запозичень доцільно розглядати поступове розширення доступу ОМС до ринку внутрішніх і зовнішніх запозичень, спрощення процедур отримання дозволів та реєстрації випусків муніципальних облігацій, запровадження ефективних систем страхування ризиків дефолтів за місцевими позиками тощо.

Найголовнішим ризиком під час залучення такого фінансування є надмірне зростання боргового навантаження, яке місцеві бюджети не зможуть обслуговувати (або обслуговуватимуть за рахунок зменшення важливих соціальних витрат). Цей ризик можна мінімізувати на рівні законодавчого регулювання місцевих запозичень. У європейських країнах було визначено кілька підходів до такого регулювання:

1. Ринкова дисципліна (без обмежень), що ґрунтується на ринкових механізмах попиту та пропозиції.

2. Координація запозичень – періодичні переговори між бюджетами

[58] Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1995 р.) : офіційний переклад. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

різних рівнів щодо можливості запозичення (фактично різні бюджети планують/координують запозичення разом).

3. Контроль на основі правил – місцевий бюджет може залучати позики за затвердженими критеріями.

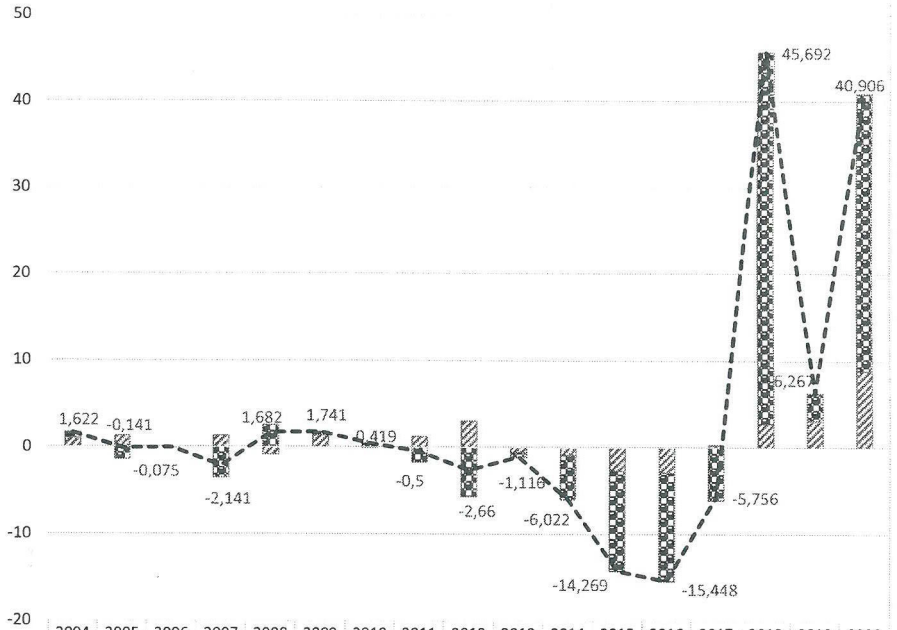
4. Адміністративні обмеження – заходи прямого контролю за муніципальними запозиченнями (пряма координація з центральними органами влади).

На сьогодні місцеві облігації залишаються низьколіквідними фінансовими інструментами. Про це свідчить незначна частка укладених контрактів за місцевими цінними паперами на організованому ринку порівняно з іншими фінансовими інструментами. Така ситуація пояснюється неспроможністю місцевих бюджетів конкурувати з державою, оскільки на внутрішньому ринку запозичень найбільш ліквідними є державні облігації, крім того, має місце проблема під час проведення розрахунків ОМС за попередніми облігаційним випусками. Однією з особливостей місцевих запозичень є переважання короткострокових облігацій в обсягах емісій. Відомі факти нераціонального використання запозичень. Так, місцеві облігації терміном від одного до трьох років становлять майже 70% загальної кількості облігацій. Відсутність на ринку облігацій терміном понад п'ять років унеможливлює залучення коштів під реалізацію довгострокових інвестиційних та інноваційних проєктів, які здатні справити суттєвий ефект і забезпечити розширене відтворення виробництва та збільшення бюджетних надходжень усіх рівнів.

Затвердження місцевого бюджету з дефіцитом дозволяється за наявності обґрунтованих ***джерел його фінансування***, якими вважаються: кошти від місцевих внутрішніх і зовнішніх запозичень; повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження від продажу цінних паперів; вільний залишок бюджетних коштів (перевищення залишку коштів загального фонду над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду). Загальний тренд показників фінансування місцевих бюджетів України за період із 2004 по 2020 р. наведено на рис. 9.31.

> **Фінансування бюджету** – надходження та витрати бюджету, пов'язані зі зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо держбюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

У різні періоди становлення бюджетних правовідносин мають місце відповідні внутрішні та зовнішні чинники зміни структури фінансування місцевих бюджетів.
Так, пікові значення 2016, 2018 рр. підтверджують амплітудні коливання від фінансових потреб (–15 млрд грн) до додатково сформованих фінансових ресурсів (+45,6 млрд грн)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
надходження від фінансових операцій, млрд грн	0,57	-1,421	-0,058	-3,48	2,524	0,357	0,453	-1,746	-5,689	-0,557	-5,132	-11,586	-12,56	-6,05	42,915	3,149	32,028
місцеві запозичення з урахуванням погашення, млрд грн	1,052	1,28	-0,017	1,339	-0,842	1,384	-0,033	1,246	3,029	-0,559	-0,891	-2,693	-2,888	0,294	2,777	3,118	8,878
всього, млрд грн	1,622	-0,141	-0,075	-2,141	1,682	1,741	0,419	-0,5	-2,66	-1,116	-6,022	-14,269	-15,448	-5,756	45,692	6,267	40,906

Рис. 9.31. Фінансування місцевих бюджетів. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/

9.4. Управління місцевим боргом

З метою фінансування місцевого бюджету здійснюються операції з отримання кредитів (позик), тобто місцеві запозичення. Як зазначалося, відповідно до бюджетного законодавства сукупний обсяг запозичень до місцевого бюджету не може перевищувати обсягу дефіциту бюджету розвитку місцевого бюджету на відповідний рік; загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого територіальною громадою боргу станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 20% (для міста Києва – 400%), середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку; видатки на обслуговування місцевого боргу не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого періоду, коли планується обслуговування боргу; витрати з погашення місцевого боргу здійснюються з бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету. Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням щодо місцевого бюджету на таку мету, відповідна рада вносять належні зміни до рішення про місцевий бюджет. Граничні обсяги місцевого боргу, надання місцевих гарантій визначаються на кожний бюджетний період рішенням про місцевий бюджет.

Місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань АР Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення.

Ст. 2 БКУ

Гарантований місцевою громадою борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями.

Зростання місцевого боргу призводить до значного збільшення виплат за борговими зобов'язаннями, що в умовах нестачі фінансових ресурсів місцевих органів влади створює додаткове навантаження на місцеві фінанси та стримує розвиток відповідних регіонів. Саме тому ефективність здійснення боргової політики на місцевому рівні доцільно визначати, з одного боку, з огляду на оцінювання здійснених видатків на обслуговування місцевого боргу, з іншого – зважаючи на оцінювання проєктів, що фінансуються за рахунок місцевих запозичень.

Місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради АР Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проєктів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури чи впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Місцева гарантія – зобов'язання органів місцевої влади повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у разі невиконання позичальником, що отримав кредит під місцеві гарантії, зобов'язань щодо повернення грошових коштів.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються, зокрема, граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо їхнього надання. Зауважимо, що місцеві гарантії можуть надаватися відповідними ОМС лише на умовах платності, строковості, забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом. Тому суб'єкти господарювання, щодо яких ухвалюється рішення про надання місцевих гарантій, зобов'язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплатити до відповідного місцевого бюджету плату за їхнє отримання у розмірі, встановленому відповідною міською радою, якщо інше не передбачено рішенням щодо місцевого бюджету. Місцеві гарантії не надаються, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) передбачаються кошти місцевого бюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають за кредитами від міжнародних фінансових організацій). Рішення Верховної Ради АРК чи відповідної міської ради щодо надання місцевої гарантії має містити такі відомості:

- назву інвестиційного проєкту, для виконання (реалізації) якого залучається кредит (позика) під гарантію;
- повне найменування, місцезнаходження суб'єкта господарювання, для забезпечення боргових зобов'язань якого надається гарантія;
- умови надання кредиту (позики) – обсяг, строк, відсотки за користування кредитом (позикою) та строки сплати;
- термін надання гарантії;
- розмір, вид забезпечення виконання боргових зобов'язань позичальника;
- розмір плати за надання гарантії.

Правочин щодо надання місцевої гарантії оформляється в письмовій формі та повинен містити: предмет гарантії; повні найменування

та місцезнаходження суб'єкта господарювання і кредитора; обсяг кредиту (позики); обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їхнього виконання; права й обов'язки гаранта і кредитора; умови настання гарантійного випадку; строк дії гарантії. Обов'язковою умовою надання місцевої гарантії є укладення договору між відповідним місцевим фінансовим органом і суб'єктом господарювання щодо погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста (або АР Крим) за виконання гарантійних зобов'язань[59]. Істотними умовами такого договору мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання щодо: внесення плати за надання гарантії; надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань за гарантією; відшкодування витрат місцевого бюджету, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань; сплати пені за прострочення відшкодування вказаних витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості в національній валюті з розрахунку 120% річних облікової ставки НБУ за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим НБУ на день нарахування пені; надання гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта. До укладення правочину щодо надання місцевої гарантії органи місцевої влади, місцевого самоврядування повинні отримати рішення Антимонопольного комітету у випадках, передбачених Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», завірена копія якого подається Міністерству фінансів. Основні ознаки місцевого боргу та місцевих гарантій наведено на рис. 9.32.

Під час визначення загального обсягу місцевого та гарантованого громадою боргу не враховуються гарантійні зобов'язання, що виникають за кредитами від міжнародних фінансових організацій. У процесі визначення середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку не враховується обсяг місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів, визначених прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. У разі очікуваного перевищення цієї граничної величини місцевий фінансовий орган невідкладно звертається до відповідної місцевої ради за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подає для схвалення план заходів з приведення такого загального обсягу боргу у відповідність із положеннями БКУ за умови попереднього погодження з Міністерством фінансів.

[59] Про затвердження порядку надання місцевих гарантій : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2012 № 541 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF#Text.

Гранична межа боргу

Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого АР Крим чи територіальною громадою міста боргу станом на кінець бюджетного періоду ***відносно середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку***

- ***не може перевищувати 200 %;***
- ***для міста Києва – 400 %***

Погашення боргу

- Витрати з погашення здійснюються з бюджету розвитку
- Витрати на обслуговування та погашення місцевого боргу реалізуються місцевим фінансовим органом відповідно до кредитних договорів, нормативно-правових актів, за якими виникають боргові зобов'язання, незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету рішенням про місцевий бюджет
- Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування, погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, відповідна рада вносять відповідні зміни до рішення

Обслуговування боргу

Витрати не можуть перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу

Місцева гарантія

Зобов'язання органів місцевої влади повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у разі невиконання позичальником, що отримав кредит під місцеві гарантії, зобов'язань щодо повернення грошових коштів

Умови надання місцевої гарантії

- Місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради АР Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного/часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють реалізацію інвестиційних проєктів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій
- Граничний обсяг надання місцевих гарантій, повноваження щодо їхнього надання визначаються рішенням про місцевий бюджет
- Місцеві гарантії можуть надаватися відповідними ОМС лише на умовах платності, строковості, забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом

Рис. 9.32. Місцевий борг та місцеві гарантії

Важливим складником управління місцевим боргом є моніторинг та оцінювання параметрів, котрі впливають на ризикованість місцевих запозичень. У Прогнозі місцевого бюджету мають враховуватись характеристики місцевого боргу з огляду на ризикованість позикових операцій (рис. 9.33).

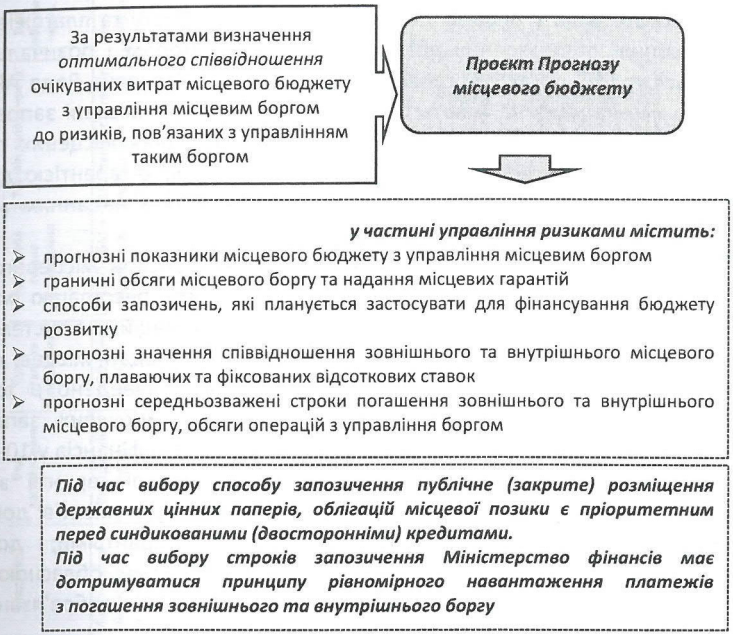


Рис. 9.33. Управління ризиками, які пов'язані місцевим боргом

З метою ефективного управління місцевим боргом Верховна Рада АР Крим, міська рада або за їхнім рішенням місцевий фінансовий орган має право здійснювати ***правочини з місцевим боргом***, зокрема ***обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж*** боргових зобов'язань АР Крим, територіальної громади міста, ***за умови дотримання граничного обсягу місцевого боргу*** на кінець бюджетного періоду. Місцевий фінансовий орган може залучати суб'єктів господарювання для надання агентських, консультаційних, рейтингових та інших послуг, необхідних для управління боргом, за рахунок коштів місцевого бюджету в межах призначень на обслуговування місцевого боргу.

Згідно з принципом самостійності, на якому, відповідно до БКУ, ґрунтується функціонування бюджетної системи України, держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетними зобов'язаннями ОМС та місцевої влади. Органи влади та місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави.

Водночас, якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором і позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада АР Крим, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років. Обсяг та умови надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України, які не є гарантією держави щодо виконання зобов'язань позичальника, пов'язаних з наданням місцевої гарантії, і підтвердженням його кредитоспроможності.

З метою забезпечення дотримання граничних обсягів місцевого боргу та місцевих гарантій Міністерство фінансів проводить реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій. Такий Реєстр[60] є інформаційною системою, що містить відомості про здійснені місцеві запозичення та надані місцеві гарантії. Приклади інформації про надання місцевих гарантій наведено в табл. 9.4. Для реєстрації наданих місцевих гарантій у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій відповідні ради подають Міністерству фінансів у 10-денний строк після укладення договору про надання місцевої гарантії завірену в установленому порядку його копію, а також копії таких документів: договорів, виконання зобов'язань за якими забезпечено гарантіями; договорів про погашення заборгованості позичальника перед АР Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань; змін, що вносилися до істотних умов таких договорів.

Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету та ***не можуть перевищувати 10 % видатків*** загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу. Якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування порушується графік погашення з вини позичальника, то встановлюється мораторій на нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років.

[60] Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій : наказ Міністерства фінансів України від 25.07.2012 № 866. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1375-12#Text.

Таблиця 9.4

Інформація про місцеві гарантії (https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovanij-borg)

Дата запозичення/ внесення змін	Міська рада, яка надає гарантію	Суб'єкт господарювання (позичальник)	Кредитор	Вид запозичення	Сума і валюта запозичення	Відсоткова ставка запозичення	Термін запозичення	Вид забезпечення	Дата заявки на погодження Міністерством фінансів	Дата погодження Міністерством фінансів
10.03.2020	Харківська міська рада Харківської області	КП «Харківський метрополітен»	Міністерство фінансів України	Внутрішній кредит	80 000 тис. EUR	EURIBOR 6M + маржа 1 %	16 років, остаточне погашення 20.10.2035	без забезпечення	23.01.2020	03.03.2020
26.05.2020	Криворізька міська рада Дніпропетровської області	КП «Кривбастеплоенерго»	ЄБРР	Зовнішній кредит	6 400 тис. EUR	EURIBOR 6M + маржа 5,75%	13 років, остаточне погашення 15.04.2033	без	05.02.2020	03.03.2020
13.07.2020	Маріупольська міська рада Донецької області	КП «Маріупольське виробниче управління водопровідно - каналізаційного господарства»	Міністерство фінансів України	Внутрішній кредит	64 000 тис. EUR	0,08 %	30 років, остаточне погашення 13.07.2049	без забезпечення	06.02.2020	17.03.2020
11.09.2020	Миколаївська міська рада	КП «Миколаївелектротранс»	ЄБРР	Зовнішній кредит	20 000 тис. EUR	EURIBOR 6M + маржа 5,75 %	13 років, остаточне погашення 12.09.2032	без	17.02.2020	29.05.2020
20.10.2020	Дніпровська міська рада	КП «Дніпровська муніципальна енергосервісна компанія» (ДМЕСКО)	ЄБРР	Зовнішній кредит	25 000 тис. EUR	EURIBOR 6M + маржа 5,75 %	13 років, остаточне погашення 15.10.2033	без	19.05.2020	22.07.2020
19.11.2020	Полтавська обласна рада	ПОКВПТГ «Полтаватеплоенерго»	НЕФКО	Зовнішній кредит	500 тис. EUR	6%	5 років, остаточне погашення 19.11.2025	без	16.01.2020	06.11.2020
23.11.2020	Хмельницька міська рада	КП «Спецкомунтранс»	ЄБРР	Зовнішній кредит	28 500 тис. EUR	EURIBOR 6M + маржа 5,75 %	13 років, остаточне погашення 22.11.2033	без	17.08.2020	06.11.2020
21.12.2020	Херсонська міська рада	КП «Херсонелектротранс»	ЄБРР	Зовнішній кредит	10 000 тис. EUR	EURIBOR 6M + маржа 5,75 %	13 років, остаточне погашення 20.12.2033	без	24.02.2020	29.05.2020
29.12.2020	Запорізька міська рада	КП «Запоріжелектротранс»	Міністерство фінансів України	Внутрішній кредит	10 840 тис. EUR	EURIBOR 6M + маржа до 2,5%	22 роки, остаточне погашення 29.12.2042	без	09.06.2020	06.11.2020
29.12.2020	Івано-Франківська міська рада	КП «Електроавтотранс»	Міністерство фінансів України	Внутрішній кредит	3 000 тис. EUR	EURIBOR 6M + маржа до 2,5%	22 роки, остаточне погашення 29.12.2042	без	20.07.2020	01.12.2020

9.5. Оцінювання стійкості місцевих бюджетів

Індикатором розвитку місцевого бюджету, чинником успішного управління бюджетними ресурсами і неодмінним елементом бюджетного процесу є оцінювання фінансового стану бюджету. Нормативно питання стійкості місцевого бюджету не визначено, проте відбуваються активні наукові пошуки дотичні до теоретичних та практичних аспектів проблеми ***фінансової стійкості як здатності протистояти зовнішнім і внутрішнім впливам та забезпечувати розвиток у тривалій перспективі***. Якісні параметри фінансової стійкості місцевих бюджетів можна оцінити за допомогою системи фінансових показників.

Фінансова стійкість місцевого бюджету – можливість місцевих органів влади та самоврядування у повному обсязі мобілізувати та якісно профінансувати комплекс соціально-економічних завдань на відповідній території відповідно до цільових орієнтирів певними бюджетними програмами.

Платоспроможність місцевого бюджету – спроможність місцевого бюджету своєчасно і в повному обсязі здійснювати платежі за всіма його зобов'язаннями.

Українські науковці досліджують різні питання у сфері фінансової стійкості.

Так, С. Гасанов, М. Пугачова, Л. Ященко розглядають поняття стійкості та систему показників державних фінансів, зокрема боргову стійкість і бюджетний дефіцит.

О. Сукач досліджує методики визначення фінансової забезпеченості регіону.

Т. Коритько аналізує методи оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів, визначає стійкість місцевого бюджету як такий стан його доходів і видатків, їхні структури і динаміки, котрий забезпечує можливість повного, своєчасного й незалежного від інших рівнів бюджетної системи виконання зобов'язань місцевого масштабу; розрізняє поточну та довгострокову стійкість бюджету.

О. Західна опрацьовує проблему стійкості територіальних одиниць.

Б. Карпінський, О. Герасименко визначають умови максимально стійкості фінансової системи – дотримання рівноваги між зовнішніми та внутрішніми факторами впливу, що може також зумовлювати її динамічний розвиток.

У наукових дослідженнях автори спираються на розробки Г. Поляк, а саме: модель фінансової стійкості; методику оцінювання, що визначає рівень стійкості місцевого бюджету через обсяг коштів, достатніх для забезпечення мінімальних потреб регіону.

І. Камінська розглядає фінансову стійкість місцевих бюджетів поряд зі стійкістю суб'єктів господарювання, кредитно-банківських установ, позабюджетних фондів, населення та інвестиційною стійкістю як невід'ємною складовою фінансової стійкості регіону.

Рівень стійкості місцевого бюджету може визначатися обсягом коштів, необхідних для забезпечення мінімальних бюджетних видатків. З огляду на джерела, за рахунок яких здійснюється покриття мінімальних бюджетних видатків, можна виокремити такі рівні фінансової стійкості місцевого бюджету: абсолютно стійкий, нормальний, нестійкий та кризовий. Стан місцевого бюджету вважається стійким, якщо його видатки менші від загальної суми доходів. Водночас частка доходів, що залишаються в розпорядженні місцевої влади, у загальній сумі доходів бюджетної системи, які акумулюються на території адміністративно-територіальної одиниці, має становити 60–70 %. Для детальнішого аналізу, крім моделі фінансової стійкості, використовується низка допоміжних коефіцієнтів, як-от: співвідношення власних та закріплених бюджетних доходів, автономії, бюджетної результативності. Методику віднесення бюджету до певного типу стійкості наведено на рис. 9.34.

Власні доходи ($Д_В$) – визначені на постійній основі податкові й неподаткові доходи: місцеві податки та збори (податок на майно, платежі за використання природних ресурсів, земельний податок та орендна плата за землю), власні доходи бюджетних установ комунальної форми власності тощо. ***Закріплені доходи*** ($Д_З$) – податкові джерела, що закріплюються повною мірою та/або за визначеними нормативами за відповідним рівнем місцевого бюджету (частково ПДФО, частково акцизний податок, частково податок на прибуток підприємств приватної форми власності). Перелік закріплених доходів регламентується ст. 64, 64-1 БКУ[61]. ***Додаткові джерела, що послаблюють бюджетну напруженість*** ($Т_Р$), – додатково залучені фінансові ресурси (вільні залишки бюджетних коштів, кошти цільових фондів, позикові кошти та ін.) і міжбюджетні трансферти, що надаються місцевим бюджетам для забезпечення виконання функцій, які їм делегувала держава (дотації, субсидії). ***Сума заборгованості місцевого бюджету*** ($З_Д$) – величина дефіциту бюджету.

Зважаючи на особливості практики вітчизняного бюджетного регулювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів (застосування механізмів надання базової дотації (у період з 2001 по 2015 р. – дотації вирівнювання) фінансово неспроможним бюджетам), формула стійкості зміниться і матиме вигляд:

$$Bmin = Д_В + Д_З + Д_{БАЗ}; \qquad (9.4)$$

де $Д_{БАЗ}$ – обсяг доходів вирівнювання – базова дотація.

[61] Регулюючі доходи мали місце в бюджетній системі України до 2002 р. згідно із Законом України «Про бюджетну систему», який на той час був основним регулюючим документом у бюджетному процесі, але після прийняття БКУ доходи були поділено на власні та закріплені.

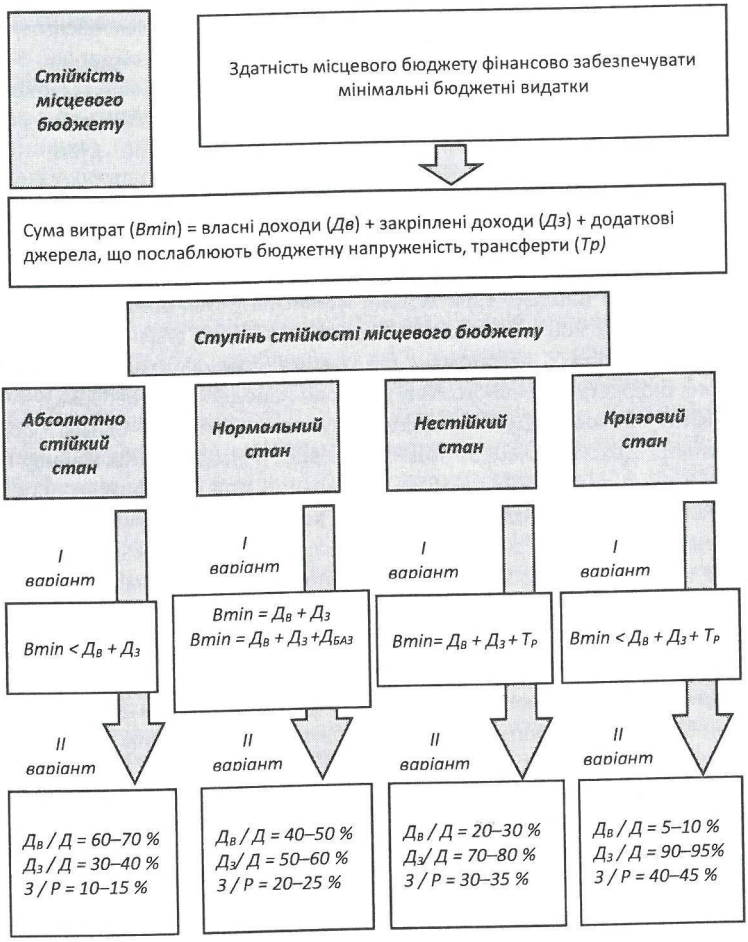


Рис. 9.34. Методика оцінювання рівня стійкості місцевого бюджету

Кризовий стан місцевих бюджетів оцінюється за умови наступного рівняння за формулою:

$$Bmin > Д_В + Д_З + Т_Р. \qquad (9.5)$$

Бюджетний потенціал на місцевому рівні характеризують відповідні коефіцієнти. Слід нагадати, що під бюджетним потенціалом розуміють потенційну можливість акумулювання фінансових ресурсів у бюджетній системі. Методологія визначення бюджетного потенціалу формується з урахуванням максимальної інформативності показників. Причому високий рівень фінансової стійкості бюджетного потенціалу забезпечується за доволі високого розміру його власних доходів і ефективного їхнього використання.

Коефіцієнт співвідношення закріплених та власних бюджетних доходів ($К_{З/В}$) розраховується за формулою:

$$К_{З/В} = ДЗ / ДВ. \quad (9.6)$$

Коефіцієнт стійкості бюджету (відношення міжбюджетних трансфертів до суми власних та закріплених доходів) розраховується за формулою:

$$К_{СТ} = Т_Р /(Д_В + Д_З). \quad (9.7)$$

За результатами досліджень визначається, що коефіцієнт має бути менше 0,30[62].

Коефіцієнт бюджетної залежності ($К_{ТР}$) показує частку міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі надходжень до бюджету. За результатами досліджень визначається, що коефіцієнт має бути менше 0,10.

$$К_{ТР} = Т_Р /(Д_В + Д_З + Т_Р), \quad (9.8)$$

Коефіцієнт бюджетної самостійності ($К_{САМ}$) показує частку власних та закріплених доходів у загальному обсязі надходжень до бюджету[63]:

$$К_{САМ} = (Д_В + Д_З) /(Д_В + Д_З + Т_Р), \quad (9.9)$$

За результатами досліджень коефіцієнта має бути більше 0,80.

Коефіцієнт бюджетної результативності ($К_{БР}$) регіону науковці

---

[62] Див.: Механізми управління соціоекологоекономічною безпекою регіону : кол. моногр / за ред. Л. М. Черчик. Луцьк : Терен, 2019. 252 с. URL: https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/17900/1/%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84_5_%D0%A1%D0%95%D0%95%D0%91.pdf; Камінська І. М. Діагностика фінансової стійкості регіонів України. *Зб. пр. Луц. нац. техн. ун-ту: Економічні науки.* 2008. № 5 (20). С. 174.

[63] Інший варіант коефіцієнта бюджетної самостійності пропонує Н. Старостенко:

$К_{САМ} = Д_В /(Д_В + Д_З + Т_Р)$ – власні доходи органів місцевого самоврядування поділити на загальну суму доходів місцевого бюджету (включно з трансфертами).

Див.: Старостенко Н. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста. *Економіка України.* 2005. № 9. С. 39–47.

пропонують визначати у вигляді співвідношення доходів місцевого бюджету (як сукупних, так і окремо власних доходів) та чисельності населення (*Ч*) відповідного адміністративно-територіального утворення:

$$К_{БР} = Д_В / Ч,$$

$$К_{БР} = (Д_В + Д_З) / Ч, \quad (9.10)$$

Формула розрахунку ***коефіцієнта автономії (незалежності)*** ($К_{АВТ}$) (здатність власними доходами профінансувати видатки (*В*) бюджету) має вигляд:

$$К_{АВТ} = Д_В / В. \quad (9.11)$$

Коефіцієнт бюджетного покриття ($К_{ПОКР}$) визначає рівень покриття бюджетних витрат бюджетними доходами (власними та закріпленими, але без трансфертів):

$$К_{ПОКР} = (Д_В + Д_З) / В. \quad (9.12)$$

Коефіцієнт бюджетної заборгованості ($К_{ЗАБ}$) показує рівень заборгованості місцевого бюджету за позиковими коштами (*ПК*):

$$К_{ЗАБ} = ПК / В. \quad (9.13)$$

Коефіцієнт податкової самостійності (частка податкових надходжень ($Н_{ПОД}$) у сумі власних та закріплених доходів):

$$К_{ПС} = Н_{ПОД} / (Д_В + Д_З). \quad (9.14)$$

За результатами досліджень визначається, що коефіцієнт має перевищувати показник 0,80.

Коефіцієнт податкової спроможності (відношення видатків місцевих бюджетів до податкових надходжень) характеризує спроможність профінансувати видатки бюджету за рахунок виключно податкових надходжень. Бажане значення показника – менше 2,0.

$$К_{ПодСпр} = В / Н_{под}. \quad (9.15)$$

Позитивною тенденцією для коефіцієнтів співвідношення закріплених і власних бюджетних доходів, бюджетної залежності є його зменшення, для коефіцієнтів автономії, бюджетної результативності – зростання.

Додатково для проведення аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів використовують показники, які характеризують доходи й видатки бюджетів. Водночас для аналізу доходів бюджету запропоновано коефіцієнти співвідношення поновлюваних і сукупних доходів, власних і сукупних доходів, що регулюють податки, надходжень від продажу активів і всіх доходів, грошових надходжень та всіх доходів. Для характеристики видатків бюджету використовуються такі критерії: співвідношення поточних, капітальних видатків і сукупних видатків, видатків на бюджетні організації й сукупних видатків, суми наданих кредитів суб'єктам господарювання і всіх видатків, грошових видатків і всіх видатків. Бюджетний аналіз пропонується здійснювати за плановими, фактичними касовими показниками виконання бюджету.

Бюджетний потенціал – властивість бюджету забезпечувати тривалий соціально-економічний розвиток за допомогою ресурсів (як наявних, так і невикористаних), сприятливих можливостей та наявних інституційних спроможностей.

Під час дослідження фінансової стійкості ОМС, муніципальних утворень як показники пропонується використовувати коефіцієнти, що характеризують їхній бюджетний потенціал. Розрахунок бюджетного потенціалу відіграє важливу роль для ОМС, адже він визначає не тільки обсяг податкових надходжень, які можуть наповнити бюджет відповідного рівня, і неподаткових надходжень, що можуть бути акумульовані в місцевому бюджеті, а й здатність інституцій сформувати бюджет, спрямований на розвиток, з урахуванням впливу внутрішніх та зовнішніх чинників[64].

З одного боку, потенціал відображає аспект наявних ресурсів та аспект можливостей, під яким розуміється спроможність ефективно і раціонально формувати та використовувати наявні й потенційні ресурси економічного суб'єкта. Або потенціал є сукупною характеристикою, яка виражає здатність та можливість до формування ресурсів, тобто є системою «ресурси – можливості – здатності», що визначається такими властивостями: акумулювати й оптимізувати ресурси, що підтверджує значимість ресурсного складника; адаптувати діючий механізм до наявних умов, що визначає можливості системи; властивість реалізувати свої якості, що розкриває категорію «здатність»[65]. З іншого боку, потенціал відображає рівень забезпечення

[64] Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія. Донецьк : ТОВ Південь-Схід, Лтд, 2005. 642 с. С. 149.

[65] Педченко Н. С., Стрілець В. Ю. Бюджетний потенціал регіону: оцінка та перспективи розвитку : монографія. Полтава , 2014. С. 16. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/300237579.pdf.

ресурсами економічного суб'єкта для функціонування і майбутнього розвитку (ресурсний аспект) та необхідні умови реалізації механізму їхньої мобілізації і використання[66]. Поняття «потенціал» охоплює такі взаємопов'язані, взаємозалежні складники, як ресурси, можливості та здатності (спроможності), що об'єднуються через поняття властивості. Так, важливість ресурсного складника полягає у властивості бюджету акумулювати й оптимізувати максимальний обсяг фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення потреб регіону; можливість визначає властивість бюджету адаптувати діючий механізм формування доходів до наявних ендогенних та екзогенних сприятливих умов; здатність (спроможність) є властивістю реалізовувати якості бюджетних інститутів до формування бюджету. Загальна оцінка бюджетного потенціалу місцевого бюджету включає визначення рівня (коефіцієнта) бюджетної автономії (незалежності), який розраховується за допомогою формули (9.11),

Тлумачення сутності бюджетного потенціалу місцевого бюджету доволі різноманітне та фрагментарне, що зумовлено такими обставинами: абстрактність поняття «потенціал» та неможливість чіткого визначення його меж зумовлює звуження цього поняття до фактичних (наявних) ресурсів та їхнього оцінювання; відсутність логічно структурованого дослідження змісту поняття «бюджетний потенціал» та його нормативного (регуляторного) визначення; ототожнення різних за змістом понять, зокрема, «бюджетний потенціал» практично замінюється такими категоріями, як «фінансовий потенціал» та «податковий потенціал».

Так, бюджетний потенціал може розглядатися в різних аспектах:

- ✓ *як сукупність потенціалів усіх можливих доходів бюджету;*
- ✓ *залежно від джерел формування доходів (податкових, неподаткових);*
- ✓ *як сукупність можливостей акумулювання фінансових ресурсів;*
- ✓ *як бюджетні ресурси та повноваження;*
- ✓ *як максимально можливі видатки, котрі може дозволити бюджет, виходячи з дохідних надходжень;*
- ✓ *як потенційно можливу сума податкових та неподаткових надходжень бюджетних доходів, що акумулюються за рахунок пошуку та залучення додаткових джерел їх формування та можуть бути зібрані на певній території в умовах чинного законодавства, тощо.*

За визначенням Ю. Пасічника, залежність між поняттями «економічний», «фінансовий», «бюджетний», «податковий» потенціал дає змогу визначити місце бюджетного потенціалу в системі фінансових відносин та його роль у реалізації соціально-економічного розвитку регіону. Так, бюджетний потенціал регіону включає податковий потенціал і є складником фінансового потенціалу, який належить до множини економічного потенціалу регіону. Отже, ***бюджетний потенціал*** *– це реальні можливості максимального використання наявних ресурсів бюджетної системи протягом визначеного періоду часу.*

[66] Єгоричева С. Б., Тимошенко О. В. Формування та реалізація фінансового потенціалу територіальних громад : монографія. Полтава, 2014. С. 23 URL: http://dspace.puet. edu.ua/handle/123456789/2657.

та коефіцієнта бюджетного покриття (формула (9.12)). За результатами оцінювання всю сукупність отриманих значень можна поділити на чотири рівня. Для кожного рівня розраховуються граничні значення показника бюджетної автономії місцевого бюджету, що дає змогу визначити ефективність управління бюджетним потенціалом місцевого бюджету[67].

Оцінювання фінансової стійкості місцевого бюджету потребує використання комплексу показників, які найповніше її характеризують, передбачає розгляд динамічного інформаційного масиву статистичних даних, що стосуються кількісного та якісного оцінювання структури бюджетних ресурсів адміністративно-територіального утворення. Оцінювання стійкості місцевого бюджету має проводитись за такими напрямами:

– оцінка законодавчої бази бюджетного процесу на місцевому рівні;

– аналіз та оцінка якісних характеристик фінансової стабільності місцевого бюджету за допомогою розрахунку низки бюджетних показників.

Оцінювання фінансової стійкості місцевого бюджету доцільно здійснювати, дотримуючись відповідного алгоритму[68] (рис. 9.35).

Зіставлення фактичних показників фінансової стійкості бюджету з пороговими значеннями надає можливість оцінити умовний рівень стійкості, характеризує фінансову безпеку місцевих бюджетів (табл. 9.5). Дослідники самостійно визначають умовний поділ за рівнями фінансової стійкості (наприклад, абсолютна стійкість – нормальна стійкість – нестійкий стан – кризовий рівень стійкості, або ступінь стійкості – високий, середній, низький) та із застосуванням експертного підходу вагу окремого показника в інтегральному.

Інтегральний індекс фінансової стійкості місцевого бюджету відображає комплексну оцінку фінансової стійкості та містить усі коефіцієнти, що характеризують останню. Для розрахунку необхідно стандартизувати показники. Процес стандартизації базується на порівнянні фактичних даних із критичними або пороговими, тому як стандарт застосовується критично-порогове значення показника[69]. З огляду на поділ показників за ознакою впливу

---

[67] Для визначення рівня забезпеченості бюджету дохідними джерелами відповідно до значення коефіцієнта бюджетної незалежності місцевого бюджету пропонується виокремити чотири рівні з діапазонами значень:

– критичний рівень – коефіцієнт бюджетної автономії місцевого бюджету від 0 до 0,25;

– низький рівень – коефіцієнт бюджетної автономії місцевого бюджету від 0,25 до 0,5;

– середній рівень – коефіцієнт бюджетної автономії місцевого бюджету від 0,5 до 0,75;

– високий рівень – коефіцієнт бюджетної автономії місцевого бюджету від 0,75 до 1.

[68] Сформовано з урахуванням: Усков І. В. Теоретичні основи фінансової стійкості бюджетів в умовах розвитку системи місцевих фінансів. *Проблеми матеріальної культури: Економічні науки.* URL:http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/64724/19-Uskov.pdf?sequence=1

[69] Костирко Л. А., Велентейчик Н. Ю. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи : монографія. Сєвєродонецьк : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2016. С. 123. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/84593372.pdf.

на рівень стійкості виокремлюють стимулятори та дестимулятори. Зростання за індексами-стимуляторами означає підвищення загальної фінансової стійкості, за дестимуляторами – навпаки, її зниження. До стимуляторів належать коефіцієнти бюджетної самостійності, податкової самостійності; решта коефіцієнтів є дестимуляторами. Стандартизовані коефіцієнти одержують за формулами:

$$K_i^c = X_i^c / X_i^{кр} \; ; \qquad (9.16)$$

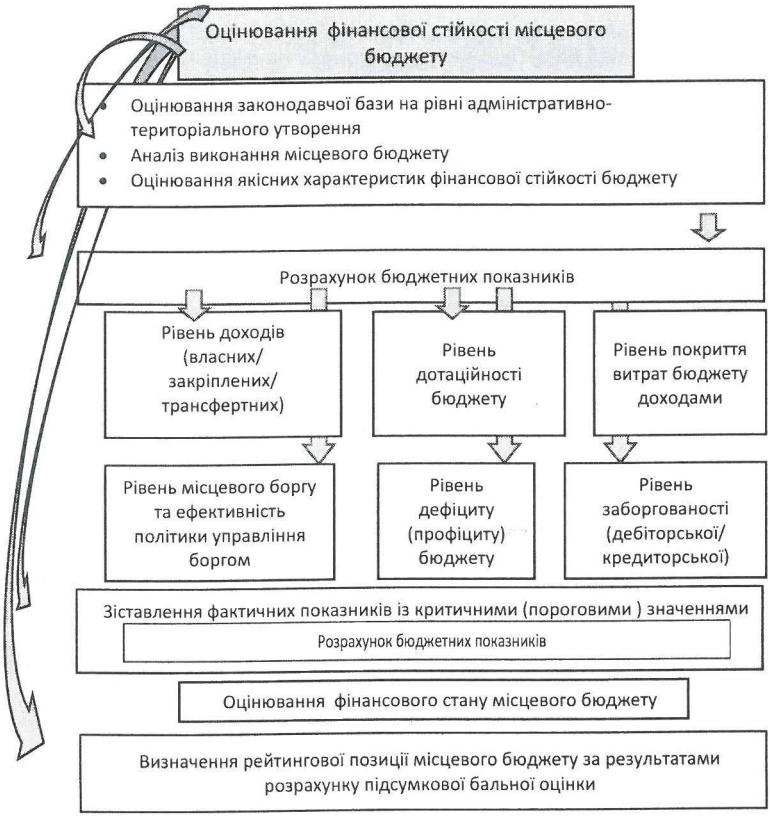


Рис. 9.35. Алгоритм оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів

Таблиця 9.5

Порогові значення показників стану фінансової безпеки місцевих бюджетів

Коефіцієнти	Ступінь стійкості			вага *i*-го коефіцієнта
	Низький	Середній	Високий	
Самостійності ($К_{ВД}$)	k < 0,2	0,2≤ k ≤ 0,5	k > 0,5	0,2
Дотаційності ($К_{ТР}$)	k > 0,5	0,5 ≤ k ≤ 0,2	k < 0,2	0,1
Бюджетного покриття ($К_{ПОКР}$)	k < 0,4	0,4 ≤ k ≤ 0,8	k > 0,8	0,15
Автономії ($К_{авт}$)	k < 0,2	0,2 ≤ k ≤ 0,6	k > 0,6	0,15
Податкової самостійності ($К_{ПС}$)	k < 0,1	0,1 ≤ k ≤ 0,5	k > 0,5	0,2
Податкової спроможності ($К_{ПодСпр}$)	k > 1,5	1,2 ≤ k ≤ 1,5	k < 1,2	0,1
Відносної бюджетної забезпеченості ($К_{ВБЗ}$)	k < 0,5	0,5 ≤ k ≤ 0,9	k > 0,9	0,1
Інтегральний коефіцієнт фінансової стійкості місцевих бюджетів	k < 0,33	0,33 ≤ k ≤ 0,41	k > 0,41	1,0

$$К_i^{Д} = X_i^{кр} / X_i^{Д}; \qquad (9.17)$$

де $К_i^{С}$ та $К_i^{Д}$ – відповідно, стандартизовані показник-стимулятор і показник-дестимулятор;

$X_i^{кр}$ – порогове значення *i*-го показника;

$X_i^{С}$ та $X_i^{Д}$ – відповідно, значення *i*-го показника-стимулятора та показника-дестимулятора.

Для розрахунку інтегрального індексу фінансової стійкості ($І_{СТ}$) бюджету використовується модифікована середня геометрична стандартизованих показників:

$$І_{СТ} = \sqrt[n]{\sum_{i=1}^{n} (1 + К_i)} - 1; \qquad (9.18)$$

де $К_i$ – стандартизований коефіцієнт-показник.

Під час оцінювання фінансової стійкості місцевого бюджету можна застосовувати інший підхід для визначення інтегрального індексу фінансової

стійкості, який ґрунтується на коефіцієнтах фінансової стійкості з урахуванням значущості (ваги) кожного з них:

$$I_{ст} = \sum_{i=1}^{n}(K_i \times Vi); \quad (9.19)$$

де $I_{ст}$ – інтегральний індекс фінансової стійкості місцевого бюджету;

Ki – *i*-й коефіцієнт фінансової стійкості;

Vi – вага *i*-го коефіцієнта ($\Sigma Vi = 1$), присвоюється відповідно до погляду користувача методики на значущість кожного з коефіцієнтів у визначенні фінансової стійкості;

i – кількість коефіцієнтів ($i = 1, 2, ..., n$).

Варіант визначення ваги показників щодо оцінювання фінансової стійкості бюджету міста (за Старостенком Н.)

Коефіцієнт	*Методика розрахунку*	*Вага*
1. Коефіцієнт самостійності	*Власні доходи органів місцевого самоврядування поділити на загальну суму доходів місцевого бюджету (включно з трансфертами)*	*0,2*
2. Коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету	*Доходи, що враховуються під час розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, поділити на загальну суму доходів місцевого бюджету*	*0,1*
3. Коефіцієнт бюджетного покриття	*Власні доходи ОМС поділити на мінімальні видатки місцевих бюджетів*	*0,2*
4. Коефіцієнт трансфертів до місцевих бюджетів	*Обсяг трансфертів поділити на загальну суму доходів місцевого бюджету*	*0,1*
5. Коефіцієнт податкової самостійності	*Власні доходи ОМС (без урахування трансфертів) поділити на податкові доходи місцевого бюджету*	*0,2*
6. Коефіцієнт відносної бюджетної забезпеченості	*Бюджетну забезпеченість міста поділити на бюджетну забезпеченість у середньому за місцевими бюджетами відповідного рівня*	*0,2*

Так, показник вилучення коштів до державного бюджету (п. 2 табл.) визначено з огляду на механізм визначення дотації вирівнювання, що діяв з 2001 до 2015 р. Він ураховував розрахунок Кошика № 1 доходів місцевого бюджету, який необхідно було визначати під час розрахунку відповідного трансферту. Показник бюджетного покриття (п. 3 табл.) пропоновано обчислювати на основі обсягу мінімальних розрахункових видатків бюджету (такі видатки розраховувались при визначенні обсягу дотації вирівнювання до 2015 р.).

Пропоновані дослідниками показники фінансової стійкості бюджетів, фінансової спроможності та їхні вагові значення можна використовувати з відповідними коригуваннями з огляду на зміну нормативно-правового регулювання міжбюджетних відносин та з урахуванням індивідуального

підходу до акцентування предмета оцінювання (наприклад, оцінювання ефективності прийняття органами державної влади рішень щодо фінансового забезпечення функціонування та розвитку місцевого самоврядування) і методики визначення показника тощо[70].

Варіант добору показників щодо оцінювання фінансової спроможності місцевих бюджетів (за Карцевою В.)

Коефіцієнт	*Методика розрахунку*	*Вага*	*Тип фінансової спроможності*			
			абсолютна	*нормальна*	*нестійка*	*кризова*
Коефіцієнт фінансової незалежності	*Власні доходи ОМС поділити на загальну суму доходів місцевого бюджету (включно трансферти)*	*0,3*	*k > 0,7*	*0,7 ≤ k ≤ 0,5*	*0,5 ≤ k ≤ 0,3*	*k < 0,3*
Коефіцієнт податкової самостійності	*Місцеві податки та збори поділити на загальні податкові надходження до місцевих бюджетів*	*0,1*	*k > 0,6*	*0,6≤ k ≤ 0,5*	*0,5≤k ≤0,2*	*k < 0,2*
Коефіцієнт податкового забезпечення власних доходів	*Місцеві податки та збори поділити на власні доходи місцевого бюджету*	*0,2*	*k > 0,7*	*0,7 ≤ k ≤ 0,5*	*0,5 ≤ k ≤ 0,3*	*k < 0,3*
Коефіцієнт бюджетної забезпеченості	*Доходи місцевого бюджету (власні та закріплені) поділити на загальні надходження до бюджету (з трансфертами з держбюджету)*	*0,2*	*k = 1*	*1 ≤ k ≤ 0,9*	*0,9 ≤ k ≤ 0,5*	*k < 0,5*
Коефіцієнт трансфертної залежності	*Трансферти поділити на загальні надходження до бюджету*	*0,1*	*k < 0,2*	*0,2≤ k ≤ 0,3*	*03≤ k ≤0,4*	*k > 0,4*
Коефіцієнт вилучення	*Реверсну дотацію поділити загальні доходи бюджету без трансфертів*	*0,1*	*k < 0,2*	*0,2≤ k ≤ 0,3*	*03≤ k ≤0,4*	*k > 0,4*
Інтегральний коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів		*–*	*k > 0,7*	*0,7 ≤ k ≤ 0,5*	*0,5 ≤ k ≤ 0,3*	*k < 0,3*

[70] Див.: Старостенко Н. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста. *Економіка України.* 2005. № 9. С. 39–47.

Фінансова система та її роль у забезпеченні розвитку економіки України : монографія / за заг. ред. В. В. Карцевої. Полтава, 2019. С. 18–21. URL: http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/8135/1.

З огляду на пропоновані науковцями методичні підходи до визначення фінансової стійкості місцевих бюджетів проведення рейтингової оцінки місцевих бюджетів при порівнянні фінансової стійкості й узагальнюючі практичні напрацювання можна оцінювати фінансовому стійкість місцевого бюджету за комплексом бюджетних та відносних показників, наведених у табл. 9.6.

Таблиця 9.6

Комплексна оцінка фінансової стійкості місцевого бюджету

Показник	Методика розрахунку
1	2
Оцінка бюджетної самостійності	
Коефіцієнт концентрації власних доходів (бюджетної самостійності), $К_{вд}$	$К_{вд} = Д_в / Д$, де $Д_в$ – власні доходи бюджету; $Д$ – загальні доходи бюджету. Власні доходи ОМС поділити на загальну суму доходів місцевого бюджету (включно трансферти)
Коефіцієнт концентрації власних та закріплених доходів (бюджетної самостійності), $К_{взд}$	$К_{взд} = (Д_в + Д_з) / Д$, *де* $Д_в$ – власні доходи бюджету; $Д_з$ – закріплені доходи бюджету; $Д$ – загальні доходи бюджету Показує міру фінансової залежності місцевих органів влади під час фінансування видатків від міжбюджетних трансфертів. Частка власних та закріплених доходів у загальній сумі надходжень до бюджету
Коефіцієнт трансфертної залежності місцевого бюджету (дотаційності; концентрації фінансової допомоги), $К_{тр}$	$К_{тр} = Т_р / (Д_в + Д_з + Т_р) = Т_р / Д$, де $Т_р$ – міжбюджетні трансферти; Д – загальні доходи місцевого бюджету. Показує міру залежності місцевих органів влади від фінансування з державного бюджету. Частка трансфертів у загальній сумі надходжень до місцевого бюджету
Коефіцієнт співвідношення закріплених та власних бюджетних доходів, $К_{з/в}$	$К_{з/в} = Д_з / Д_в$, де $Д_в$ – власні доходи бюджету; $Д_з$ – закріплені доходи бюджету

Продовження таблиці 9.6

1	2
	Оцінка бюджетної забезпеченості
Коефіцієнт автономії, ***Кавт***	**Кавт =$Д_в$ / В,** де $Д_в$ – власні доходи бюджету; *В* – загальні витрати бюджету. Показує відповідність власних доходів місцевих бюджетів і повноважень, покладених на місцеві органи влади
Коефіцієнт фінансової залежності, ***Кфз***	**Кфз = В / $Д_в$,** Визначає рівень перевищення видатків місцевого бюджету над власними доходами. Показник є оберненим до коефіцієнта автономії
Коефіцієнт бюджетного покриття, $К_{покр}$	**$К_{покр}$ = ($Д_в$ + $Д_з$) / В,** де *В* – загальні видатки бюджету; ($Д_в$ + $Д_з$) – доходи (власні та закріплені) місцевого бюджету без урахування трансфертів. Загальну суму доходів місцевого бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів поділити на суму витрат місцевого бюджету (без трансфертів до держбюджету). Визначає рівень покриття бюджетних витрат бюджетними доходами
Коефіцієнт бюджетної забезпеченості, $К_{бз}$	**$К_{бз}$ = $Д_в$ / Ч ,** **$К_{бз}$ = ($Д_в$ + $Д_з$) / Ч,** де *Ч* – чисельність населення відповідного адміністративно-територіального утворення. Визначають як співвідношення доходів місцевого бюджету (і сукупних, і окремо власних доходів) та чисельності населення адміністративно-територіального утворення. Характеризує середньодушовий рівень доходів місцевих бюджетів
Коефіцієнт бюджетної результативності, $К_{бр}$	**$К_{бр}$ = В / Ч ,** де *В* – загальні видатки бюджету; *Ч* – середньорічна чисельність населення відповідного адміністративно-територіального утворення. Визначають як співвідношення видатків місцевого бюджету та чисельності населення. Характеризує середньодушовий рівень видатків місцевих бюджетів

Продовження таблиці 9.6

1	2
Коефіцієнт відносної бюджетної забезпеченості, $К_{ВБЗ}$	Рівень бюджетної забезпеченості місцевого бюджету поділити на рівень бюджетної забезпеченості у середньому за місцевими бюджетами України загалом або місцевими бюджетами відповідного рівня. $К_{ВБЗ} = К_{БЗ\ i\text{-го МБ}} / К_{БЗ\ МБ\ України}$; де $К_{БЗ\ i\text{-го МБ}}$ – рівень бюджетної забезпеченості *i*-го місцевого бюджету; $К_{БЗ\ МБ\ України}$ – рівень бюджетної забезпеченості в середньому за місцевими бюджетами України. Для порівняння доходів місцевого бюджету із середніми показниками по Україні, з метою оцінки рівномірності забезпечення населення бюджетними послугами
Оцінювання боргового навантаження	
Коефіцієнт загального боргу, ***Кзб***	**Кзб = МБ / $Н_{под}$ + $Н_{нпод}$,** де МБ – обсяг місцевого боргу; $Н_{под}$ – обсяг податкових надходжень; $Н_{нпод}$ – обсяг неподаткових надходжень
Коефіцієнт обслуговування боргу, ***Коб***	**Коб = Вборг.обсл / Д,** де Вборг.обсл – сума витрат з обслуговування місцевого боргу; Д – загальні доходи бюджету (без трансфертів). Визначає рівень витрат з обслуговування місцевого боргу в загальній сумі надходжень місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів)
Коефіцієнт структури боргу, ***Ксб***	**Ксб = $МБ_{зов}$ / МБ,** де МБ – обсяг місцевого боргу; $МБ_{зов}$ – сума зовнішнього місцевого боргу. Визначає рівень зовнішнього боргу в загальній сумі місцевого боргу.
Рівень кредиторської заборгованості, $К_{КЗ}$	$К_{КЗ}$ = КЗ / Д, де КЗ – сума кредиторської заборгованості; Д – загальні доходи бюджету (без трансфертів). Визначає рівень кредиторської заборгованості порівняно з надходженнями до бюджету

Продовження таблиці 9.6

1	2
Коефіцієнт бюджетної заборгованості, $К_{ЗАБ}$	$К_{ЗАБ} = ПК / В$, де ПК – позикові кошти місцевого бюджету; В – загальні видатки бюджету. Показує рівень заборгованості місцевого бюджету за позиковими коштами
Оцінювання стану податкової бази	
Частка місцевих податків та зборів у структурі надходжень бюджету, $К_{МПЗ}$	$К_{МПЗ} = Н_{МПЗ} / (Д_В + Д_З)$, $К_{МПЗ} = Н_{МПЗ} / (Д_В + Д_З + Т_Р)$, де $Н_{МПЗ}$ – місцеві податки та збори; $Д_В$ – власні доходи бюджету; $Д_З$ – закріплені доходи бюджету; $Т_Р$ – міжбюджетні трансферти
Частка податкових надходжень у структурі доходів бюджету, $К_{ПН}$	$К_{ПН} = Н_{под} / (Д_В + Д_З)$, $К_{ПН} = Н_{под} / (Д_В + Д_З + Т_Р)$, де $Н_{под}$ – обсяг податкових надходжень бюджету; $Д_В$ – власні доходи бюджету; $Д_З$ – закріплені доходи бюджету; $Т_Р$ – міжбюджетні трансферти
Рівень залежності податкових надходжень бюджету від найбільших платників податків, $К_{ннпод}$	$К_{ннпод} = Н_{н\text{-}под} / Н_{под}$, де $Н_{под}$ – обсяг податкових надходжень бюджету; $Н_{н\text{-}под}$ – податкові надходження від найбільших платників податків. Частка податкових надходжень від найбільших платників податків у структурі податкових надходжень бюджету
Коефіцієнт податкової самостійності, $К_{ПС}$	$К_{ПС} Н_{МПЗ} / Н_{под}$, де $Н_{МПЗ}$ – обсяг місцевих податків та зборів; $Н_{под}$ – обсяг податкових надходжень бюджету. Власні доходи ОМС (без урахування трансфертів) поділити на податкові надходження до місцевого бюджету. Показує взаємозв'язок між обсягом податкових надходжень та власними доходами місцевого бюджету.

Закінчення таблиці 9.6

1	2
Коефіцієнт податкової спроможності, $К_{ПодСпр}$	$К_{ПодСпр} = В / Н_{под}$. Загальний обсяг видатків місцевого бюджету поділити на обсяги податкових надходжень до місцевого бюджету. Визначає рівень перевищення видатків бюджету над податковими надходженнями до бюджету
Оцінювання міжбюджетних відносин	
Коефіцієнт бюджетної залежності (бюджетної стійкості), $К_{СТ}$	$К_{СТ} = Т_Р / (Д_В + Д_З)$. Визначається як відношення міжбюджетних трансфертів до суми власних та закріплених доходів бюджету
Коефіцієнт бюджетної самостійності, $К_{САМ}$	$К_{САМ} = (Д_В + Д_З) / (Д_В + Д_З + Т_Р)$. Показує частку власних та закріплених доходів у загальному обсязі надходжень бюджету
Коефіцієнт трансфертної залежності, $К_{ТР}$	$К_{ТР} = Т_Р / (Д_В + Д_З + Т_Р)$. Показує частку міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі надходжень бюджету
Комплексне оцінювання фінансової стійкості	
Інтегральний коефіцієнт фінансової стійкості місцевих бюджетів, $І_{фін.ст}$	$І_{фін.ст} = \sum_{i=1}^{n} (К_i \times Vi)$ Ki – i-й коефіцієнт фінансової стійкості; i – кількість коефіцієнтів (i = 1, 2, ..., n) Vi – вага i-го коефіцієнта (ΣVi = 1) присвоюється відповідно до погляду користувача методики на значущість кожного з коефіцієнтів у визначенні фінансової стійкості бюджету загалом

Представлена система оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів уможливлює комплексне оцінювання реального фінансового становища територіальних утворень, вчасне розроблення комплексних заходів, спрямованих на послаблення негативних тенденцій та диспропорцій у формуванні фінансових ресурсів бюджетів, фінансування з них видатків, управління місцевим бюджетним дефіцитом і боргом, ефективність розподілу централізованої фінансової допомоги між бюджетними програмами. Оцінювання стійкості системи на перспективу дає можливість ставити й розв'язувати стратегічні завдання економічного, соціального й політичного розвитку регіону, включно із залученням інвестицій, здійснення облігаційних позик, розвиток і модернізацію регіональної інфраструктури, довгострокові соціальні та економічні регіональні програми, підтримку важливих для регіону галузей тощо.

Запитання для контролю знань

1. Визначити та охарактеризувати сукупність управлінських дій з виконання місцевого бюджету.
2. Сформувати порядок прийняття та внесення змін до рішення про місцевий бюджет.
3. З'ясувати умови формування і використання вільних залишків коштів місцевого бюджету.
4. Пояснити пріоритетність операцій з розміщення вільних залишків коштів місцевих бюджетів (депозити, цінні папери).
5. Описати сучасні можливості диджиталізації операцій з управління коштами місцевих бюджетів.
6. Визначити, які операції здійснюються Казначейством з обслуговування коштів місцевих бюджетів.
7. Надати характеристику операцій з управління доходами місцевих бюджетів.
8. Пояснити процедуру формування та затвердження мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів.
9. Розкрити організаційні вимоги до складання та затвердження документів, що застосовуються під час виконання місцевих бюджетів за видатками.
10. Розповісти про процес формування, внесення змін до річного розпису місцевого бюджету.
11. Описати формалізовані вимоги до операцій з перерахування коштів на здійснення видатків місцевих бюджетів (за загальним і спеціальним фондами).
12. Пояснити сутність операцій із зарахування коштів на реєстраційні й спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів.
13. Охарактеризувати послідовність операцій у процесі здійснення видатків розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів.
14. Визначити умови, за яких Казначейство має право відмовити в оплаті платіжних доручень розпорядника коштів.
15. Пояснити особливості проведення видатків розпорядниками коштів у іноземній валюті.
16. Охарактеризувати проведення операцій за власними надходженнями розпорядників бюджетних коштів.
17. Пояснити послідовність дій, пов'язаних із виплатою готівки.
18. Охарактеризувати сутність і послідовність операцій за міжбюджетними трансфертами.

19. Пояснити процедуру проведення взаємних розрахунків між бюджетами.
20. Охарактеризувати операції з фінансування місцевих бюджетів (надання та погашення позик).
21. Пояснити порядок надання та повернення кредитів за рахунок коштів місцевих бюджетів.
22. Описати організацію процесу звітування щодо виконання місцевих бюджетів (форми звітів, строки подання, відповідальні суб'єкти тощо)
23. Розповісти про позики на покриття тимчасових касових розривів, які виникають у процесі виконання місцевих бюджетів (умови надання, розрахунок обсягу).
24. Визначити можливі напрями використання та умови погашення позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів.
25. Назвати умови, за яких місцеві бюджети можуть формуватися з дефіцитом та/або профіцитом.
26. Визначити нормативні вимоги до регулювання місцевих запозичень.
27. Розкрити сутність суб'єктів бюджетного права, що мають повноваження на здійснення місцевих запозичень та охарактеризувати форми запозичень.
28. З'ясувати умови залучення місцевих запозичень.
29. Описати організаційні умови та алгоритм ухвалення рішення щодо місцевих запозичень.
30. Надати визначення місцевого та гарантованого місцевого боргу.
31. Назвати основні умови надання місцевих гарантій.
32. Описати систему управління ризиками, які пов'язані з місцевим боргом.
33. Навести приклади та описати сутність програм управління бюджетними ризиками на місцевому рівні.
34. Пояснити сутність поняття «фінансова стійкість місцевого бюджету».
35. Визначити основні методологічні підходи до оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів.
36. Назвати основні показники фінансової стійкості місцевих бюджетів та пояснити алгоритм розрахунку.

Додаток А

Приклад програми та звіту щодо виконання програми управління бюджетними ризиками

ПАСПОРТ Програми управління бюджетними ризиками бюджету Маріупольської міської територіальної громади на 2021 р.»)[71]

Найменування	Пояснення
Назва Програми	Програма управління бюджетними ризиками бюджету Маріупольської міської територіальної громади на 2021 рік
Підстави для розроблення Програми	Ст. 16,17,18 Бюджетного кодексу України, Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 №815 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом», Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 №110 «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень»
Оприлюднення підготовки проєкту Програми	Не потребує
Дата затвердження Програми	
Замовник Програми	Маріупольська міська рада
Головний розробник Програми	Департамент фінансів Маріупольської міської ради
Відповідальні за виконання програмних заходів (головні виконавці)	Департамент фінансів Маріупольської міської ради
Основні цілі Програми	Аналіз та ефективне управління бюджетними ризиками бюджету Маріупольської міської територіальної громади
Строки реалізації Програми	2021 рік
Основні джерела фінансування заходів Програми	Бюджет міської територіальної громади
Обсяг коштів міського бюджету	У межах коштів, передбачених у бюджеті міської територіальної громади на відповідний рік
Система організації контролю за виконанням Програми	Контроль за виконанням заходів Програми здійснює департамент фінансів Маріупольської міської ради. Звітування про результати виконання програми проводиться через 3 місяці після закінчення бюджетного періоду.

[71] Програма управління бюджетними ризиками. URL: https://mariupolrada.gov.ua›99533.

1. Терміни. Терміни, що вживаються у Програмі, мають таке значення:

–«Програма» – програма управління бюджетними ризиками бюджету Маріупольської міської територіальної громади на 2021 рік;

–«місцевий борг» – загальна сума боргових зобов'язань територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення;

–«місцеве запозичення» – це операції з отримання до міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування міського бюджету;

–«ризик, пов'язаний з управлінням боргом» – ризик настання події (обставини), що призведе до збільшення витрат міського бюджету, пов'язаних з погашенням і обслуговуванням боргу, та зменшення обсягу місцевих запозичень;

–«бюджетний ризик» – ризик значного недовиконання дохідної частини міського бюджету, що може призвести до збільшення обсягу місцевих запозичень та/або невиконання зобов'язань з обслуговування боргу;

–«валютний ризик» – ризик зміни офіційного курсу національної валюти до іноземної валюти, у якій номіновані або індексуються зобов'язання за боргом;

–«відсотковий ризик» – ризик зростання плаваючих відсоткових ставок, передбачених умовами діючих зобов'язань за боргом;

–«ризик ліквідності» – ризик тимчасової нестачі коштів міського бюджету на виконання зобов'язань за боргом внаслідок можливого швидкого зменшення обсягу ліквідних активів у результаті виникнення непередбачених поточних грошових зобов'язань та/або труднощів з оперативним залученням коштів шляхом запозичень;

–«ризик рефінансування» – ризик зменшення ємності ринків капіталу, що унеможливлює запозичення в обсязі, необхідному для рефінансування боргу за прийнятною ціною, та призводить до збільшення вартості запозичень;

–«операції з управління боргом» - операції, спрямовані на зменшення ризиків, пов'язаних з управлінням боргом, та/або економію коштів міського бюджету.

2. Загальні положення. Програму підготовлено відповідно до Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815.

Метою Програми є аналіз та ефективне управління бюджетними ризиками бюджету міської територіальної громади для забезпечення своєчасного і повного виконання зобов'язань за місцевим боргом. Реалізація Програми передбачає забезпечення платоспроможності громади за борговими зобов'язаннями, зокрема сплати відсотків та погашення боргу, у поточному році.

Основні завдання Програми:

– оцінювання та попередження ризиків, пов'язаних з управлінням місцевим боргом;

– проведення операцій з управління місцевим боргом, що спрямовані на здійснення контролю, зменшення ризиків та/або економію коштів міського бюджету.

До ризиків, пов'язаних з управлінням місцевим боргом, належать бюджетний, валютний, відсотковий, а також ризики рефінансування та ліквідності.

3. Показники місцевого боргу бюджету Маріупольської міської територіальної громади на 2021 рік. Відповідно до рішення міської ради від 26.12.2018 №7/38-3473 «Про здійснення місцевого запозичення Маріупольською міською радою», з урахуванням наказу Міністерства фінансів України від 08.02.2019 № 58 «Про погодження обсягу та умов здійснення місцевого запозичення Маріупольською міською радою Донецької області у 2019 році», 18.02.2019 було укладено кредитний договір між Маріупольською міською радою та Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC) (№ 40540) для реалізації інвестиційного проєкту «Оновлення автобусного парку м. Маріуполя».

Умови кредитного договору передбачають надання позики Маріупольській міській раді для закупівлі до 64 сучасних автобусів великої місткості, реконструкції депо («цех планових ремонтів»), придбання обладнання, інструментів та розширення функціоналу автоматизованої системи диспетчерського управління.

Істотні умови договору:

– валюта запозичення – євро;

– розмір (основна сума боргу) запозичення – 12,5 млн євро;

– відсоткова ставка за користування кредитними коштами – плаваюча ставка: середньозважений спред Кредиту в розмірі 6,5 % на рік, нарахований на 6-місячний EURIBOR;

– період, на який здійснюється запозичення – 13 років від дати підписання кредитного договору позики (включно з періодом відстрочки до 3 року від дати підписання Кредитного договору).

Відповідно, рівень місцевого боргу бюджету міської територіальної громади на кінець 2021 р. з урахуванням погашення частки вибраної суми кредиту заплановано на рівні 369,4 млн грн. Граничний обсяг місцевого боргу відповідно до рішення міської ради «Про бюджет Маріупольської міської територіальної громади на 2021 р.» у сумі 369,4 млн грн.

Загальні виплати з обслуговування місцевого боргу за весь період дії кредитного договору та відповідно до його умов передбачено в сумі 182,6 млн грн. У 2021 р. розмір виплати з обслуговування місцевого боргу становитиме 25,9 млн грн. Відповідно до істотних умов кредитного договору з 2021 р. після завершення пільгового періоду заплановано першу виплату з погашення місцевого боргу, яка дорівнює 0,6 млн євро, або 19,4 млн грн. Необхідно зазначити, що суми видатків на обслуговування місцевого боргу можуть бути скориговані відповідно до змін графіка виплати кредиту та залежно від офіційного курсу гривні до іноземної валюти. Погашення кредиту та сплата відсотків за користування кредитними коштами здійснюється за рахунок коштів бюджету Маріупольської міської територіальної громади.

Крім того, у 2021 р. передбачається надання місцевої гарантії у сумі 44,7 млн грн. Граничний обсяг гарантованого боргу відповідно до частини 3 ст. 18 БКУ. У 2021 р. місцеві гарантії надаватимуться: комунальному підприємству «Маріупольське трамвайно-тролейбусне управління» за кредитом Європейського банку реконструкції та розвитку для реалізації інвестиційного проєкту «Оновлення тролейбусного парку м. Маріуполя» відповідно до рішення міської ради від 21.03.2019 №7/40-3746 «Про надання місцевої гарантії»; комунальному Підприємству електричних мереж зовнішнього освітлення «Міськсвітло» м. Маріуполя за кредитом Міністерства фінансів України для реалізації інвестиційного проєкту «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України», субпроєкту «Реконструкція мережі зовнішнього освітлення м. Маріуполь», що фінансується Європейським інвестиційним банком, відповідно до рішення міської ради від 21.03.2019 № 7/40-3747 «Про надання місцевої гарантії»; комунальному підприємству «Маріупольське виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства» за кредитом Міністерства фінансів України для реалізації інвестиційного проєкту «Інвестиційний проєкт з постачання питної води у м. Маріуполі», що фінансується Урядом Французької республіки, відповідно до рішення міської ради від 26.02.2020 №7/50-4975 «Про надання місцевої гарантії».

4. Контроль та оцінювання ризиків, пов'язаних з управлінням боргом. Здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням місцевим боргом, містить:

– проведення оцінки ризиків з метою їхньої мінімізації;

– визначення оптимального співвідношення очікуваних витрат міського бюджету з управління боргом до ризиків;

– проведення операцій з управління боргом.

Відповідно до частини третьої статті 18 БКУ загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 % (для міста Києва – 400 %) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Відповідно до частини третьої статті 18 БКУ, визначено:

– граничний обсяг місцевого боргу бюджету міста Маріуполя станом на 31 грудня 2021 р. у сумі 369,4 млн грн., що становить 1 % середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку на 2022–2023 роки. Середньозважений строк погашення місцевого боргу становить 13 років.

Співвідношення обсягу місцевого боргу та обсягу гарантованого боргу Маріупольською міською радою на 2021 р. до їхніх граничних обсягів становитиме 100 та 80 % відповідно. Співвідношення обсягу виплат з обслуговування місцевого боргу до видатків загального фонду бюджету Маріупольської міської територіальної громади за 2021 р. становитиме 10 %, що відповідає вимогам частини 6 ст. 74 БКУ.

Зважаючи на наведені розрахунки, ризики щодо невиконання міською радою зобов'язань за місцевим боргом є мінімальними.

5. Перелік операцій для здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням місцевим боргом. Для здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням місцевим боргом, місцевий фінансовий орган, відповідно до законодавства України та рішень Маріупольської міської ради, може проводити операції з:

– розміщення тимчасово вільних коштів міського бюджету на депозитах або шляхом придбання цінних паперів, емітованих відповідною міською радою, з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду, а також шляхом придбання державних цінних паперів в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 16 БКУ;

– достроковий викуп зобов'язань за місцевим боргом;

– зміну зобов'язань за місцевим боргом у зв'язку зі зміною курсу валюти, зменшення відсоткової ставки, продовження строку погашення такого зобов'язання;

– регулювання обсягу місцевого боргу в разі перевищення його граничного обсягу.

6. Боргові інструменти, за допомогою яких планується забезпечити фінансування міського бюджету в частині зовнішнього боргу. Протягом 2021 р. фінансування бюджету в частині зовнішнього боргу здійснюватиметься:

– за типом кредитора – зовнішній борг (100 %);
– за строком погашення – довгостроковий кредит;
– за типом боргового інструменту – кредит;
– за видом запозичення – іноземна валюта, євро.

Фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів бюджету міської територіальної громади за кодами програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, відповідно до Бюджетного кодексу України, наказу Міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793 «Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» та наказу Міністерства фінансів України від 14.01.2011 №11 «Про бюджетну класифікацію»:

– 3718600 «Обслуговування боргу» – у частині сплати відсотків за обслуговування кредитів та комісійних виплат за рахунок коштів загального фонду, погашення основної суми кредиту за рахунок коштів спеціального фонду;

– 301200 «Погашення позик» – у частині погашення основної суми кредиту за рахунок коштів бюджету розвитку;

– інші коди бюджетної класифікації відповідно до діючого законодавства та рішень про міський бюджет на відповідний період.

Фінансування видатків на погашення місцевого боргу здійснюватиметься за рахунок надходжень до бюджету розвитку, а саме:

– надходжень до бюджету розвитку коштів: пайової участі у розвитку інфраструктури міста; від приватизації та відчуження майна, що перебуває в комунальній власності територіальної громади міста; від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності територіальної громади міста, від надання гарантій міською радою;

– коштів, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду) за рахунок надходжень до загального фонду бюджету Маріупольської міської територіальної громади.

Стабільність зростання дохідної частини бюджету м. Маріуполя забезпечує стале функціонування бюджетоформуючих підприємств міста, надходження від яких складають більше 50 % власних надходжень загального фонду бюджету міста. Щорічне стале зростання надходжень від бюджетоформуючих підприємств становить у середньому 10–15 % за рахунок щорічного зростання заробітної плати підприємств в межах соціальних пакетів.

Випереджаючи темпи зростання дохідної частини бюджету міста не лише забезпечують покриття операційних видатків у повній мірі, але й дозволяють направляти кошти на видатки з обслуговування місцевого боргу та до бюджету розвитку, частину з яких буде спрямовано на погашення місцевого боргу.

7. Співпраця з рейтинговими агентствами. Кредитний рейтинг представляє собою оціночне судження рейтингового агентства щодо кредитоспроможності (платоспроможності) суб'єкта рейтингування загалом та/або за його окремим борговим зобов'язанням. Оскільки за своєю сутністю кредитний рейтинг є вираженням перспективи і містить припущення та прогнози щодо майбутніх подій, на рівень кредитного рейтингу можуть впливати майбутні події та умови, існування яких не можна передбачити на етапі визначення (оновлення) кредитного рейтингу. Кредитний рейтинг позичальника характеризує рівень спроможності позичальника (суб'єкта рейтингування) своєчасно та в повному обсязі виплачувати відсотки й основну суму боргу за всіма зобов'язаннями відносно інших позичальників. Кредитні рейтинги розраховуються на основі минулої та поточної фінансової історії учасників ринку, а також на основі оцінювання розміру їхньої власності і взятих на себе фінансових зобов'язань. Основне призначення таких оцінок є необхідність дати потенційним інвесторам можливість оцінити надійність майбутніх партнерів, а також чи будуть вигідні їхні інвестиції та чи зможе організація або країна, які оцінюються, виконати свої зобов'язання.

Згідно з оцінкою міжнародного рейтингового агентства «Fitch Ratings» в 2020 році місту Маріуполю присвоєно довгострокові рейтинги дефолту емітента (надалі - РДЕ) в іноземній і національній валюті на рівні «B» прогноз – «стабільний», короткостроковий РДЕ в іноземній валюті на рівні «B» і національний довгостроковий рейтинг «AA- (ukr)» зі стабільним прогнозом.

Рейтинги відображають автономний кредитний профіль (АКП) Маріуполя, рівний «b+», у результаті поєднання «уразливого» профілю ризику і «прийнятною» оцінки стійкості боргу. АКП також враховує національні порівняння. На РДЕ не впливає асиметричний ризик або надзвичайна підтримка з боку центрального уряду, але вони обмежені суверенними РДЕ України на рівні «B».

Присвоєння індивідуального кредитного рейтингу від міжнародного рейтингового агентства для міста є не тільки іміджевим фактором, а й реальним показником, від якого відштовхується фінансові установи та організації під час визначення умов виділення фінансування.

8. Координація та контроль за виконанням Програми. Координацію та контроль за виконанням Програми здійснює департамент фінансів міської ради.

Секретар міської ради

Директор департаменту фінансів міської ради

Звіт про виконання
Програми управління бюджетними ризиками міського бюджету
м. Маріуполя за 2020 рік

Звіт про виконання Програми управління бюджетними ризиками міського бюджету м. Маріуполя за 2020 рік, затвердженої рішенням Маріупольської міської ради від 22.01.2020 № 7/49-4939, підготовлено на виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом» від 01.08.2012 № 815 та пункту 2 Програми.

1. **Показники місцевого боргу міського бюджету м. Маріуполя на 2020 рік.**

Стан місцевого боргу міста Маріуполя формується відповідно до таких документів:

1. Прийняття рішення міської ради від 26.12.2018 № 7/38-3473 «Про здійснення місцевого запозичення Маріупольською міською радою» (із змінами).
2. Наказу Міністерства фінансів України від 08.02.2019 № 58 «Про погодження Обсягу та умов здійснення місцевого запозичення Маріупольською міською радою Донецької області у 2019 р».
3. Укладення кредитного договору від 18.02.2019 р. № 40540 між Маріупольською міською радою та Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC) для реалізації інвестиційного проєкту «Оновлення автобусного парку м. Маріуполя» та Додаткової угоди № 1 до Кредитного договору від 06.09.2019 р.

Умови Кредитного договору передбачають надання зовнішнього запозичення Маріупольській міський раді в сумі 12,5 млн євро. Фактичні надходження зовнішнього запозичення до бюджету м. Маріуполя у 2019 р. склали 11,1 млн євро, або 303,2 млн грн.

Згідно з Програмою, вибірка частини кредитних коштів у 2020 р. становила 1,4 млн євро, або 47,9 млн грн. Фактично у 2020 році вибірка частини кредитних коштів у сумі 1,4 млн. євро не здійснювалась, та була перенесена з 2020 на 2021 рік, відповідно до уточнення графіка виконання інвестиційного проєкту.

Станом на 01.01.2021 р. залишок кредитних коштів складає 5,0 млн грн та буде використано у 2021 р. виключно на цілі проєкту, а саме на реконструкцію депо, придбання обладнання для обслуговування автобусів та розширення системи транспортного планування та управління (PIKAS).

Погашення місцевого боргу за зовнішнім запозиченням, відповідно до умов кредитного договору, у 2020 р. не передбачалось і не здійснювалось.

Згідно з Програмою на 2020 р. видатки на обслуговування місцевого боргу було передбачено в сумі 0,81 млн євро, або 27,1 млн грн.

Фактично видатки на обслуговування місцевого боргу склали 0,75 млн євро, або 23,7 млн грн., з них:

– комісія за супровід кредиту – 0,01 млн євро, або 0,3 млн грн.;
– комісія за резервування коштів (1,5 %) – 0,03 млн євро, або 0,8 млн грн.;
– відсотки за кредитом (6,5 %) – 0,71 млн євро, або 22,6 млн грн.

2.Структура місцевого/гарантованого боргу міського бюджету м. Маріуполя на кінець 2020 року . Згідно з Програмою рівень місцевого боргу міського бюджету на 2020 р. становив 12,5 млн євро, або 419,0 млн грн. Фактично на кінець 2020 р. обсяг місцевого боргу склав 11,1 млн євро, або 303,2 млн грн.

Граничний обсяг гарантованого боргу станом на 31.12.2020 р., відповідно до Програми, було визначено у сумі 1 769,1 млн грн. Фактично обсяг гарантованого боргу станом на 31.12.2020 р. склав 468,1 млн грн.

Стан гарантованого боргу міста Маріуполя формується відповідно до таких документів:

1. *За кредитом від Європейського банку реконструкції та розвитку* :

– Рішення міської ради від 26.02.2019 р. № 7/39-3514 «Про надання згоди комунальному підприємству «Маріупольське трамвайно-тролейбусне управління» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку та рішення міської ради від 21.03.2019 р. № 7/40-3746 «Про надання місцевої гарантії».
– Наказу Міністерства фінансів України від 24.04.2019 р. № 174 «Про погодження Обсягу та умов надання місцевої гарантії Маріупольською міською радою у 2019 році».
– Кредитного договору від 06.07.2018 р. № 49557 між комунальним підприємством «Маріупольське трамвайно-тролейбусне управління» та Європейським банком реконструкції та розвитку для реалізації інвестиційного проєкту «Оновлення тролейбусного парку м. Маріуполя».

Обсяг кредиту від ЄБРР складає 15,0 млн євро. Фактична вибірка коштів кредиту у 2019-2020 роках становила 12,8 млн євро. Фактичні платежі з обслуговування кредиту у 2020 році склали 0,3 млн. євро, або 9,5 млн грн.

2. *За кредитом від Міністерства фінансів України:*

– Рамкового договору від 29.01.2019 року між Урядом Французької республіки та Урядом України щодо офіційної підтримки проєкту з постачання питної води у м. Маріуполі.
– Рішення міської ради від 26.02.2020 р. № 7/50-4975 «Про надання місцевої гарантії», рішення міської ради від 26.02.2020 р. № 7/50-4976 «Про надання згоди на участь у інвестиційному проєкті «Інвестиційний проєкт з постачання питної води у м. Маріуполі» та рішення міської ради від 26.02.2020 р. № 7/50-4977 «Про погодження умов залучення кредиту комунальним підприємством «Маріупольське виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства» від Міністерства фінансів України.

– Наказу Міністерства фінансів України від 17.03.2020 р. № 117 «Про погодження Обсяг, умов надання місцевої гарантії Маріупольською міською радою у 2020 р.».
– Субкредитного договору від 13.07.2020 р. №13010-05/144 між Міністерством фінансів України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Маріупольської міською радою та комунальним підприємством «Маріупольське виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства» для реалізації інвестиційного проєкту «Інвестиційний проєкт з постачання питної води у м. Маріуполі».

Обсяг кредиту від Міністерства фінансів України становить 64,0 млн євро. Фактична вибірка коштів кредиту у 2020 р. склала 0,6 млн євро. Платежі з обслуговування кредиту у 2020 р. не передбачались і не здійснювались. Видатки міського бюджету, щодо виконання гарантійних, були передбачені в обсязі 11,4 млн грн. Зазначені видатки у 2020 році не здійснювалися. Заборгованість в частині погашення гарантованого містом боргу та платежів з його обслуговування відсутня. На кінець 2020 р. було забезпечено утримання обсягу місцевого та гарантованого боргу в межах його граничного рівня.

2. Оцінювання досягнутих показників та ризиків, пов'язаних з управлінням боргом. Загальний обсяг місцевого та гарантованого боргів міста Маріуполя станом на 31.12.2020 р. складає 771,3 млн грн., що не перевищує 200% середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку на 2021-2022 роки, який дорівнює 2 188,1 млн грн.

Відповідно до частини шостої статті 74 БКУ та враховуючи Порядок здійснення місцевих запозичень, затвердженого постановою КМУ від 16.02.2011 р. № 110, видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевого бюджету. Видатки на обслуговування місцевого боргу бюджету міста Маріуполя за 2020 р. склали 23,7 млн грн. Відповідно до завдань Програми, співвідношення обсягу виплат з обслуговування місцевого боргу до видатків загального фонду бюджету міста Маріуполя на 2020 р., відповідає вимогам вищезазначеної статті та становить 0,9 %.

3. Боргові інструменти, за допомогою яких забезпечувалось фінансування міського бюджету в частині зовнішнього боргу. Фінансування міського бюджету на 2020 р. за рахунок місцевого запозичення було передбачено в обсязі 1,4 млн євро, або 47,9 млн грн. Фактично вибірка коштів за проєктом «Оновлення автобусного парку м. Маріуполя» не здійснювалась.

Платежі з обслуговування місцевого боргу у 2020 р. склали 23,7 млн грн та були здійснені за рахунок доходів загального фонду міського бюджету. Усі платежі з обслуговування місцевого боргу було проведено вчасно та в повному обсязі.

Фінансування Програми здійснювалося за рахунок коштів міського бюджету за кодами програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, відповідно до БКУ та Наказу Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. №11 «Про бюджетну класифікацію»:

– 3718600 «Обслуговування боргу» – у частині сплати відсотків за обслуговування кредитів та комісійних виплат за рахунок коштів загального фонду;

– 301200 «Погашення позик» – у частині погашення основної суми кредиту за рахунок коштів бюджету розвитку;

– інші коди бюджетної класифікації відповідно до діючого законодавства та рішень про міський бюджет на відповідний період.

Фінансування видатків на погашення місцевого боргу буде здійснено за рахунок надходжень до бюджету розвитку, а саме:

– надходжень до бюджету розвитку коштів: пайової участі у розвитку інфраструктури міста; від приватизації та відчуження майна, що перебуває в комунальній власності територіальної громади міста; від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності територіальної громади міста, від надання гарантій міською радою;

– коштів, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду) за рахунок надходжень до загального фонду бюджету.

4. Співпраця з рейтинговими агентствами. У 2020 р. місту Маріуполю міжнародним рейтинговим агентством «Fitch Ratings» присвоєно індивідуальний кредитний рейтинг на рівні ««b+», довгостроковий рейтинг в національній і іноземній валюті на рівні «B» та короткостроковий рейтинг в іноземній валюті на рівні «B», обмежені суверенними рейтингом України на рівні «B», і національний довгостроковий рейтинг «AA- (ukr)».

Отримання індивідуального кредитного рейтингу від міжнародного рейтингового агентства «Fitch Ratings» для міста є не тільки іміджевим фактором, а й дуже вагомим індикатором для міжнародних фінансових інституцій щодо виділення зовнішнього запозичення, грантів, кредитів, тощо. До прикладу, отримання індивідуального кредитного рейтингу дало змогу переглянути відсотки з 5,75 % до 4,5 % за користування кредитом від ЄБРР за проєктом «Оновлення тролейбусного парку м. Маріуполя», що зменшило у 2021 р. видатки місцевого бюджету на 3,7 млн грн.

Зважаючи на надзвичайну цінність кваліфікованої оцінки кредитного рейтингу міста в межах ефективної політики стосовно управління бюджетними ризиками, Маріупольська міська рада і надалі планує співпрацювати з міжнародними рейтинговими агентствами.

Секретар міської ради

Директор департаменту фінансів міської ради

РОЗДІЛ 10

ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ, БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ Й БЮДЖЕТНОГО МОНІТОРИНГУ ТА ЗВІТНОСТІ

10.1. Організація публічних закупівель за державні кошти.
10.2. Організація бухгалтерського обліку в бюджетній сфері.
10.3. Організація звітності про виконання бюджетів.
10.4. Моніторинг та оцінювання ефективності бюджетних програм.

10.1. Організація публічних закупівель за державні кошти

З метою забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвитку добросовісної конкуренції встановлено спеціальні процедури, визначено правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад Законом України «Про публічні закупівлі»[72] (далі – Закон про закупівлі). Планування закупівель є динамічним та безперервним процесом, що здійснюється замовниками протягом року. З огляду на зазначене,

Публічна закупівля – придбання замовником товарів, послуг або робіт у постачальника.

Державні кошти – кошти державного та місцевих бюджетів, кошти НБУ, державних цільових фондів, Пенсійного фонду, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування, зокрема на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності тощо.

[72] Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 року № 922-VIII (із змін.та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text.

Міністерство економіки України підготувало низку узагальнених відповідей рекомендаційного характеру, які охоплюють процес підготовки до планування, процес планування, внесення змін за потреби до річного плану закупівель суб'єктами господарської діяльності, суб'єктами, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів (див. додаток А до розділу).

Норми Закону про закупівлі застосовуються до всіх замовників та ***закупівель товарів, робіт та послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі товару, послуги дорівнює або перевищує 200 тис грн (у будівництві – 300 тис. грн), а робіт – 1,5 млн грн,*** до замовників, що провадять діяльність *в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару, послуги дорівнює або перевищує 1 млн грн, а робіт – 5 млн грн.*

Забороняється укладання договорів, які передбачають витрачання державних коштів, та/або оплата замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення спеціальних процедур державних закупівель. Окремими законами визначаються особливості здійснення закупівлі юридичними особами, які провадять діяльність:

- *у таких сферах,* як забезпечення виробництва, транспортування та постачання теплової, електричної енергії; питної води; забезпечення функціонування централізованого водовідведення; надання послуг з користування інфраструктурою залізничного транспорту загального користування; міського електротранспорту; надання послуг автостанцій, портів, аеропортів; надання послуг поштового зв'язку; забезпечення функціонування, експлуатація телекомунікаційних мереж фіксованого зв'язку загального користування; забезпечення транспортування, зберігання, переробки нафти, нафтопродуктів сирих;
- *з виробництва таких товарів, робіт і послуг,* як нафта або нафтопродукти сирі; електрична енергія, послуги з її постачання, передачі та розподілу; централізоване постачання теплової енергії; природний і нафтовий газ та послуги з його транспортування, розподілу і постачання; послуги поштового зв'язку, поштові марки, марковані конверти; послуги телекомунікаційні (за винятком послуг мобільного зв'язку та інтернет-провайдерів); послуги міжнародних фінансових організацій, пов'язані із залученням їхніх кредитів/позик; послуги з підготовки фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів за державним замовленням; освітні послуги, що надаються закордонними вищими навчальними закладами; послуги з централізованого водопостачання, водовідведення; роботи з утримання об'єктів благоустрою.

З огляду на обставини, зумовлені встановленням карантину, відповідно до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», перебігом епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), запроваджені обмеження та особливі норми застосування загального законодавства про публічні закупівлі, закупівлі здійснюються за спрощеним порядком[73].

Замовники публічних закупівель згруповано в чотири категорії:

1) органи державної влади (орган законодавчої, органи виконавчої, судової влади) та правоохоронні органи держави, органи влади АР Крим, *органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад*;

2) органи соціального страхування: Пенсійний фонд України, цільові страхові фонди зі страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, медичного страхування та страхування на випадок безробіття;

3) юридичні особи, які є підприємствами, установами, організаціями та їхні об'єднання, які *забезпечують потреби держави або територіальної громади*, якщо така діяльність не провадиться на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак: юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %;

4) юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, які провадять діяльність в одній або кількох окремих сферах господарювання та відповідають хоча б одній із визначених ознак[74].

---

[73]Прикінцеві положення Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII встановлюють, що ***дія закону не поширюється на випадки, якщо предметом закупівлі є лікарські засоби, вакцини*** або інші медичні імунобіологічні препарати, розхідні матеріали для надання медичної допомоги хворим на COVID-19, вироби для вакцинації, медичне обладнання для закладів, що надають допомогу пацієнтам, системи постачання мед. газів, необхідні для виконання заходів, спрямованих на запобігання, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій, пандемій коронавірусної хвороби. Перелік таких лікарських засобів та порядок закупівлі затверджуються Кабінетом Міністрів України. ***Дія закону не поширюється на випадки, якщо предметом закупівлі є оригінальні (інноваційні) лікарські засоби, що підлягають закупівлі за договорами керованого доступу***.

[74]***Спеціальні ознаки:*** 1) органам державної влади, місцевого самоврядування або іншим належить частка у статутному капіталі юридичної особи в розмірі більше ніж 50% або вони володіють більшістю голосів у вищому органі юридичної особи чи правом призначати більше 1/2 складу виконавчого органу, наглядової ради юридичної особи; 2) наявність спеціальних або ексклюзивних прав – прав, наданих у межах повноважень органом державної влади або місцевого самоврядування на підставі будь-якого нормативно-правового акта чи акта індивідуальної дії, що обмежують провадження діяльності у певних сферах. Не вважаються спеціальними/ексклюзивними права, що надані за результатами конкурсів, інформація про проведення яких оприлюднювалася та була наявна у публічному доступі.

Публічні закупівлі здійснюються за такими принципами:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна й неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів;
- запобігання корупційним діям і зловживанням.

Закупівля здійснюється відповідно до ***річного плану закупівель***. Річний план закупівель, зміни до нього надсилаються центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, річний план, кошторис (тимчасовий кошторис), фінансовий план (план асигнувань, план використання бюджетних (державних) коштів), зміни до них надсилаються Уповноваженому органу протягом п'яти робочих днів з дня їхнього затвердження, а також оприлюднюються замовником шляхом розміщення на власному вебсайті. Уповноваженим органом є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель. Вітчизняні та іноземні учасники всіх форм власності й організаційно-правових форм беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах. Замовники забезпечують вільний доступ до інформації, не можуть встановлювати дискримінаційні вимоги.

У річному плані повинна міститися така інформація: найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код замовника в ЄДРПОУ; назва предмета закупівлі із зазначенням коду за Єдиним закупівельним словником; розмір бюджетного призначення та/або очікувана вартість предмета закупівлі; код економічної класифікації видатків бюджету; вид закупівлі та орієнтовний початок проведення: процедура закупівлі (вартісна межа закупівлі); спрощена закупівля (вартісна межа закупівлі); договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель; у разі застосування рамкової угоди зазначаються: строк дії угоди; сторона рамкової угоди (замовник або централізована закупівельна організація, яка проводить закупівлю в інтересах замовника).

Тендерний комітет[75] утворюється замовником для організації та проведення процедур закупівель, діє на засадах колегіальності та неупередженості членів комітету з конкурсних торгів, має повноваження: планує проведення процедур закупівель; складає та затверджує річний план; здійснює вибір процедури закупівлі; проводить процедури закупівель,

[75] Відповідно до Прикінцевих положень Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII тендерний комітет міг створюватись до 1 січня 2022 р.

попередню кваліфікацію учасників; забезпечує рівні умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця; забезпечує складання, затвердження, зберігання документів. Рішення комітету оформлюється протоколом із результатами поіменного голосування.

Публічні закупівлі зазвичай проходять у системі Prozorro на одному з авторизованих електронних майданчиків. Замовник закуповує товари і послуги. У системі Prozorro публікує оголошення про проведення закупівлі та обирає учасника з найвигіднішою пропозицією. За результатами тендеру постачальник надає товари або послуги, роботи замовнику та виступає в ролі Учасника. Щоб презентувати товари і послуги, постачальник має надати найкращу цінову пропозицію та відповідати кваліфікаційним критеріям, встановленим замовником. Система Prozorro створена для того, щоб пропонувати однакові умови участі в публічних закупівлях, а перемогу здобували учасники з найкращою ціновою пропозицією. Саме тому необхідно наголосити, що участь у закупівлях має бути чесною і слід контролювати замовників та конкурентів з метою прискореного розвитку України. Незалежно від процедури діяльність у публічній закупівлі повинна освітлюватись у системі Prozorro через один із сертифікованих майданчиків.

Оприлюднення інформації щодо закупівлі. Замовником публікується оголошення про закупівлю на майданчиках, авторизованих системою Prozorro. До оголошення замовник мусить прикріпити тендерну документацію, де прописує кваліфікаційні критерії, характеристику предмета закупівлі, критерії оцінки тендерних пропозицій. *Кваліфікаційні критерії*: обладнання та матеріально-технічна база; працівники відповідної кваліфікації з необхідним рівнем знань та досвіду; документальне підтвердження про досвід виконання аналогічного договору. ***Строки перебігу процедури закупівлі:*** кожна процедура містить етапи, між якими є термін для тих чи інших дій замовника й учасника. Ці етапи незалежно від процедури ті самі, проте залежно від неї змінюються їхній порядок та виділений на нього час (термін).

Процедури закупівлі здійснюються шляхом використання електронної системи закупівель. ***Електронна система закупівель*** повинна бути загальнодоступною та гарантувати недискримінацію, однакові права під час реєстрації всім зацікавленим особам та рівний доступ до інформації всім бажаючим. Обмін і збереження інформації та документів мають відбуватися з гарантуванням цілісності даних про учасників і їхніх тендерних пропозицій / пропозицій під час проведення процедури закупівлі / спрощеної закупівлі та їхню конфіденційність до моменту розкриття тендерних пропозицій. У разі розкриття та оцінювання тендерних пропозицій / пропозицій електронна

система закупівель повинна забезпечувати введення/виведення даних, приймання команд та відображення результатів їхнього виконання в інтерактивному режимі реального часу. Під час проведення електронного аукціону авторизовані електронні майданчики повинні забезпечувати дотримання встановлених нормативних вимог, рівний і вільний доступ до таких майданчиків усім учасникам та можливість стежити за ходом проведення електронного аукціону в інтерактивному режимі реального часу всім зацікавленим особам.

Стартова ціна пропозції за результатами попереднього етапу аукціону

Якщо учасники подали тендерні пропозиції/пропозиції з однаковим значенням ціни/приведеної ціни, першим в електронному аукціоні зниження ціни буде здійснювати учасник, який подав свою тендерну пропозицію пізніше, ніж інші учасники з аналогічним значенням ціни тендерної пропозиції / пропозиції.

Учасник може протягом одного етапу аукціону один раз знизити ціну/приведену ціну своєї пропозиції не менше ніж на один крок від своєї попередньої ціни.

Електронна система закупівель автоматично розраховує аномально низькі ціни / приведені ціни тендерних пропозицій на всіх етапах електронного аукціону та інформує про це учасника процедури й замовника.

Відомості щодо розміру мінімального кроку зниження ціни або приведеної ціни під час електронного аукціону зазначаються у відсотках або грошових одиницях.

Протягом кожного етапу аукціону всім учасникам забезпечується доступ, зокрема до інформації про позицію цін в електронній системі за списком від найвищої до найнижчої на кожному етапі проведення аукціону та інформації про кількість учасників на поточному етапі аукціону без зазначення їхніх найменувань.

***Скасувати тендер замовник може тільки у двох випадках**:*

- ✓ *за відсутності подальшої потреби в закупівлі товарів (робіт, послуг);*
- ✓ *за неможливості усунення порушень, що виникли під час здійснення публічних закупівель.*

***Тендер автоматично скасовується електронною системою** у разі:*

1) подання для участі недостатньої кількості пропозицій (у відкритих торгах – менше двох тендерних пропозицій; у конкурентному діалозі – менше трьох тендерних пропозицій; у відкритих торгах для укладення рамкових угод – менше трьох тендерних пропозицій; у кваліфікаційному відборі першого етапу торгів з обмеженою участю – менше чотирьох пропозицій);

2) допущення до оцінки недостатньої кількості пропозицій (менше двох тендерних пропозицій у процедурі відкритих торгів, у разі застосування конкурентного діалогу, другого етапу торгів із обмеженою участю або здійснення закупівлі за рамковими угодами з кількома учасниками – менше трьох тендерних пропозицій);

3) відхилення всіх тендерних пропозицій згідно з вимогами закону про закупівлі.

Електронний аукціон полягає в повторюваному процесі зниження цін або приведених цін з урахуванням показників інших критеріїв оцінки за математичною формулою, визначеною в методиці оцінювання,

що проводиться у три етапи в інтерактивному режимі реального часу. Для проведення електронного аукціону ціни / приведені ціни всіх пропозицій розташовуються в електронній системі закупівель у порядку від найвищої до найнижчої без зазначення найменувань учасників. Стартовою ціною визначається найвища ціна / приведена ціна. Перед початком кожного наступного етапу аукціону визначається нова стартова ціна за результатами попереднього етапу. Скасування тендеру чи визнання його таким, що не відбувся, здійснюється за визначеними умовами (ст. 32 Закону про закупівлі).

Рішення про намір укласти договір про закупівлю приймається замовником у день визначення учасника переможцем процедури закупівлі / спрощеної закупівлі. Протягом одного дня з дати ухвалення такого рішення замовник оприлюднює в електронній системі закупівель повідомлення щодо намірів укласти договір про закупівлю. Замовник укладає цей договір з учасником, який визнаний переможцем процедури закупівлі, протягом строку дії його пропозиції, не пізніше ніж через 20 днів (у випадку обґрунтованої необхідності строк до 60 днів) з дня прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації та тендерної пропозиції переможця процедури закупівлі.

Основні вимоги до договору про закупівлю. Договір про закупівлю укладається відповідно до норм Цивільного та Господарського кодексів України. Учасник – переможець процедури закупівлі під час укладення договору повинен надати дозвіл або ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності. Умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону переможця процедури закупівлі або ціни пропозиції учасника у разі застосування переговорної процедури. Істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі, крім випадків:

- зменшення обсягів закупівлі з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника;
- зміни ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 % у разі коливання ціни на ринку, за умови, що зміна не спричинить збільшення суми договору;
- покращання якості предмета закупівлі за умови, що воно не спричинить збільшення суми, визначеної в договорі;

Договір про закупівлю – господарський договір, що укладається між замовником і учасником за результатами проведення процедури закупівлі / спрощеної закупівлі та передбачає платне надання послуг, виконання робіт або придбання товару.

- продовження строку дії договору та виконання зобов'язань щодо передання товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, зокрема непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника, за умови, що такі зміни не спричинять збільшення суми договору;
- узгодженої зміни ціни в бік зменшення (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг);
- зміни ціни у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів;
- зміни індексу споживчих цін, курсу іноземної валюти, біржових котирувань або показників Platts, регульованих цін (тарифів) і нормативів, застосовуваних у договорі про закупівлю.

Дія договору про закупівлю може продовжуватися на строк, достатній для проведення процедури закупівлі на початку наступного року, в обсязі, що не перевищує 20 % суми, визначеної в договорі, укладеному в попередньому році, якщо видатки на цю мету затверджено в установленому порядку. Договір про закупівлю є нікчемним у випадках укладення: з порушенням законодавчих вимог; у період оскарження процедури закупівлі; з порушенням строків, крім випадків зупинення перебігу строків у зв'язку з розглядом скарги органом оскарження.

Неконкурентні процедури закупівлі. ***Спрощена закупівля*** – новий вид закупівлі, що повністю замінив так звані допорогові закупівлі. Його використовують з 19 квітня 2020 р. ***Це закупівлі вартістю від 50 тис. до 200 тис. грн***, проте відтепер вони обов'язково повинні відбуватися через вказану процедуру, крім окремих випадків. Неконкурентна процедура закупівлі, вартість товарів і послуг яких ***не перевищує 50 тис грн*** (замість 200 тис грн за попередньою редакцією Закону про закупівлі), відбувається поза системою Prozorro з обов'язковою публікацією в системі основної інформації щодо проведеної закупівлі у формі звіту. Для спрощення виконання закупівельних процедур використовується Prozorro Market – електронний каталог для проведення закупівель вартістю до 50 тис. грн. Функціонал у Prozorro Market ідентичний до онлайн-магазину, що дає змогу постачальникам і замовникам здобути низку переваг у публічних закупівлях.

Спрощена закупівля проводиться замовником із застосуванням електронного аукціону та складається з таких послідовних етапів: оприлюднення оголошення щодо проведення спрощеної закупівлі; уточнення інформації, зазначеної замовником в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі; подання пропозицій учасниками; проведення електронного аукціону; розгляд на відповідність умовам, визначеним в оголошенні, та вимогам

до предмета закупівлі, пропозиції учасника; визначення переможця спрощеної закупівлі та укладення договору про закупівлю; розміщення звіту щодо результатів проведення закупівлі. Узагальнено алгоритм проведення спрощеної процедури закупівлі представлено на рис. 10.1.

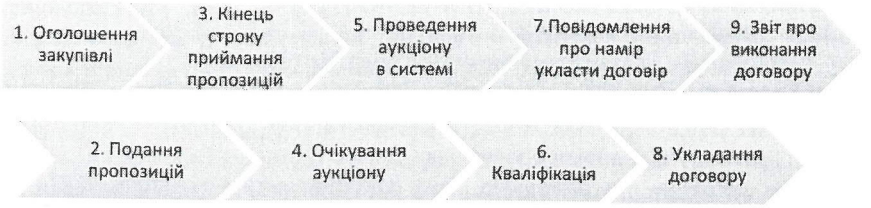


Рис. 10.1. Алгоритм спрощеної процедури публічної закупівлі

Замовник має право скасувати спрощену закупівлю у випадках, визначених ст. 32 Закону про закупівлі, та додатково у разі скорочення видатків на здійснення закупівлі товарів, робіт, послуг. Крім того, спрощену закупівлю можна скасувати частково (за лотом).

Конкурентні процедури закупівлі. Закупівлі можуть здійснюватися шляхом застосування однієї з конкурентних процедур, а саме:

- відкриті торги;
- торги з обмеженою участю;
- конкурентний діалог;
- переговорна процедура закупівлі (як виняток).

У попередній редакції Закону про закупівлі запроваджувались інші процедури закупівель (відкриті торги; двоступеневі торги; запит цінових пропозицій; попередня кваліфікація учасників; закупівля в одного учасника; електронний реверсивний аукціон).

Відкриті торги є основною процедурою закупівлі. Під час проведення процедури відкритих торгів (рис.10.2) тендерні пропозиції мають право подавати всі зацікавлені особи. Для проведення процедури закупівлі має бути подано не менше двох пропозицій.

Відкриті торги – процедура, яка застосовується, коли очікувана вартість закупівлі від 200 тис. грн до 133 тис. євро.

Процедури закупівель до квітня 2020 року

Відкриті торги *є основною процедурою закупівлі, під час якої пропозиції конкурсних торгів мають право подавати всі зацікавлені особи. Строк для подання пропозицій конкурсних торгів не може бути меншим ніж 30 днів з дня опублікування оголошення (у певних випадках 15 днів). Розмір забезпечення пропозиції конкурсних торгів у грошовому виразі не може перевищувати 1 % очікуваної вартості закупівлі у разі проведення торгів на закупівлю робіт та 5% – у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг на умовах, визначених документацією конкурсних торгів. Замовник проводить оцінку пропозицій конкурсних торгів, які не було відхилено на основі критеріїв і методики оцінки. Критеріями оцінки є: ціна; якість виконання робіт, послуг; умови оплати; строк виконання; гарантійне обслуговування; експлуатаційні витрати.*

Двоступеневі торги *проводяться в порядку, передбаченому для процедури відкритих торгів, але у два етапи. На першому етапі всім учасникам пропонується подати попередні пропозиції конкурсних торгів без зазначення ціни. На другому етапі замовник запрошує до участі учасників, попередні пропозиції конкурсних торгів яких не було відхилено на першому етапі, що мають подати остаточні пропозиції із зазначенням ціни.*

Закупівля шляхом застосування процедури запиту цінових пропозицій *щодо товарів і послуг, для яких існує постійно діючий ринок, за умови, що їхня вартість не перевищує 200 тис грн проводиться в такому порядку. Для отримання цінових пропозицій замовник надсилає запит не менше ніж трьом учасникам та в день надсилання запиту передає його для публікації. Кожен учасник має право подати тільки одну цінову пропозицію, яка не може бути в подальшому змінена. Переможцем процедури запиту цінових пропозицій визнається учасник, який подав пропозицію за найнижчою ціною. Замовник акцептує цінову пропозицію в день визначення переможця.*

Процедура попередньої кваліфікації *– у разі необхідності визначення кваліфікаційної відповідності, фінансово-економічного стану, організаційно-технічних можливостей учасника.*

Закупівля в одного учасника *– процедура, відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним/кількома учасниками та акцепту пропозиції переможця процедури закупівлі в одного учасника. Процедура закупівлі в одного учасника застосовується як виняток у разі: закупівлі творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності; відсутності конкуренції (зокрема з технічних причин) на товари, роботи чи послуги; 3) нагальної потреби у здійсненні закупівлі для негайної ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; якщо замовником було двічі скасовано процедуру закупівлі через брак достатньої кількості учасників.*

Процедура електронного реверсивного аукціону *- процедура закупівлі в електронній формі, яка передбачає проведення відкритих торгів у формі аукціону за методом зниження ціни договору (лота), проведення якої забезпечується оператором електронного майданчика на сайті в мережі Інтернет у режимі онлайн, з використанням електронного цифрового підпису. Процедура підлягає обов'язковому застосуванню під час закупівлі за державні кошти товарів, робіт, послуг, внесених до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України за поданням Уповноваженого органу, якщо очікувана вартість предмета закупівлі такого товару, послуги дорівнює або перевищує 100 тис грн (у будівництві – 300 тис грн), а робіт – 1 млн грн.*

Оголошення про проведення процедури відкритих торгів безоплатно оприлюднюється на вебпорталі Уповноваженого органу. У ньому обов'язково зазначаються: найменування та місцезнаходження замовника; назва предмета закупівлі; кількість та місце поставки товарів або обсяг і місце виконання робіт чи надання послуг; очікувана вартість закупівлі товарів, робіт чи послуг із зазначенням інформації щодо приєднання до очікуваної вартості ПДВ

та інших податків і зборів; термін постачання товарів, виконання робіт, надання послуг; кінцевий строк подання тендерних пропозицій; розмір, вид та умови надання забезпечення тендерних пропозицій; дата та час розкриття тендерних пропозицій; розмір мінімального кроку зниження ціни під час електронного аукціону у відсотках чи грошових одиницях та математична формула, що буде застосовуватися під час проведення електронного аукціону для визначення інших критеріїв оцінки.

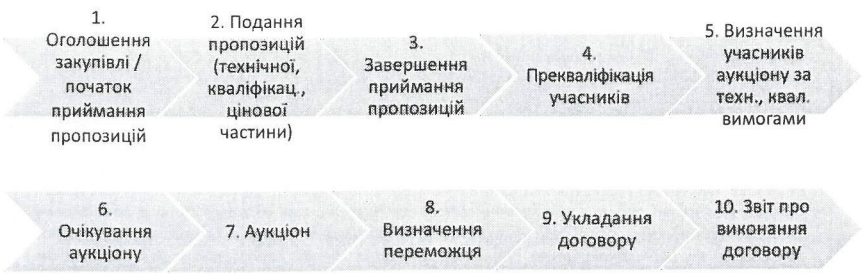


Рис. 10.2. Алгоритм процедури відкритих торгів публічної закупівлі

Дата і час розкриття тендерних пропозицій визначаються електронною системою закупівель автоматично в день оприлюднення замовником оголошення на вебпорталі Уповноваженого органу. Термін для подання тендерних пропозицій не може бути менше ніж 15 днів з дня оприлюднення оголошення щодо проведення процедури відкритих торгів на вебпорталі. Тендерна пропозиція подається в електронному вигляді через електронну систему закупівель. Розкриття тендерних пропозицій з інформацією, документами, що підтверджують відповідність учасника кваліфікаційним критеріям, та документами, які містять технічний опис предмета закупівлі, здійснюється автоматично електронною системою закупівель відразу після закінчення електронного аукціону. Перед початком електронного аукціону автоматично розкривається інформація про ціни тендерних пропозицій. Оцінка тендерних пропозицій проводиться автоматично системою на основі критеріїв і методики оцінювання, зазначених замовником у тендерній документації, та шляхом застосування електронного аукціону. Критеріями оцінювання є: ціна; ціна разом з іншими критеріями, зокрема, такими як умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів (у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер).

За результатами розгляду й оцінювання тендерної пропозиції замовник визначає переможця процедури закупівлі та ухвалює рішення щодо наміру укласти договір про закупівлю.

Відкриті торги з публікацією англійською мовою (європейські торги) мають особливість процедури відкритих торгів, пов'язану з розміром очікуваної вартості закупівлі. Застосовуються у процесі закупівлі товарів та послуг вартістю ***від 133 тис євро або робіт*** вартістю ***від 5150 тис євро***. Під час європейської процедури необхідно продублювати англійською мовою: назву замовника, контактну інформацію, інформацію про предмет закупівлі, інформацію щодо гарантійного забезпечення. Відкриті торги з публікацією англійською мовою відрізняються від Відкритих торгів наявністю етапу «Прекваліфікація», на заміну етапу «Розкриття та розгляд пропозицій» та часом, відведеним на етап «Подання пропозиції».

Переговорна процедура закупівлі використовується замовником як виняток, і відповідно до не замовник укладає договір щодо закупівлі з учасником після проведення переговорів з одним або кількома партнерами.

Переговорна процедура закупівлі – неконкурентний вид процедури, який відбувається шляхом прямих переговорів замовника з потенційними постачальниками без проведення аукціону та не зобов'язує містити тендерну документацію.

Алгоритм проведення переговорної процедури закупівлі визначено розділом VII Закону про закупівлі (рис. 10.3). Переговорна процедура закупівлі застосовується замовником як виняток у таких випадках: 1) закупівлі творів мистецтва, або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору щодо закупівлі з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу; 2) відсутність конкуренції (зокрема з технічних причин, що має бути документально підтверджено замовником) на відповідному ринку, внаслідок чого договір може бути укладений лише з одним постачальником, якщо за цих обставин немає альтернативи; 3) нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних, соціальних обставин, що унеможливлюють дотримання замовниками строків для проведення тендеру, насамперед пов'язаних із негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам; 4) якщо замовником було двічі скасовано тендер через брак достатньої кількості учасників; 5) здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб оборони під час дії правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях замовниками, визначеними у Законі

України «Про оборонні закупівлі»; 6) потреби здійснити додаткову закупівлю в того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами; 7) потреба у проведенні додаткових будівельних робіт, не зазначених у початковому проєкті, але які стали через непередбачувані обставини необхідними для виконання проєкту; 8) закупівлі юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, зокрема з метою захисту національної безпеки й оборони, під час урегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України, на підставі рішення Уряду або введених у дію відповідно до закону рішень РНБО України.

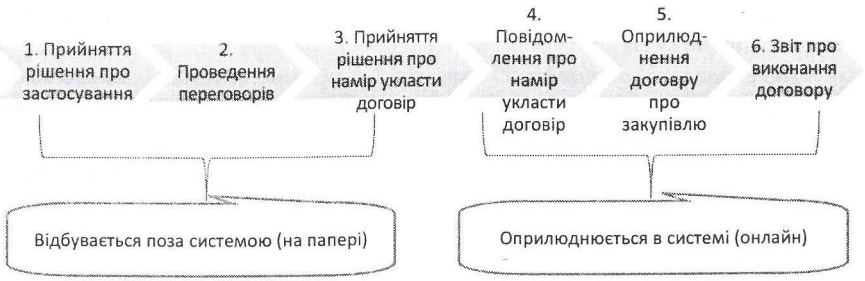


Рис. 10.3. Алгоритм переговорної процедури публічної закупівлі

Переговорна система процедури містить функцію проведення скороченої її форми. ***Скорочена процедура*** може бути задіяна виключно у випадку нагальної потреби провести закупівлю[76] через особливі соціальні й економічні обставини або при закупівлі товарів і послуг, на які не повинні встановлювати кваліфікаційні критерії.

Переговорна процедура закупівлі для потреб оборони – поєднання процедури відкритих торгів і переговорної процедури закупівлі, що складається з двох етапів (рис. 10.4). На відміну від переговорної процедури в ній перший етап проходить у системі, а другий – поза системою, але з підтвердженням результату в ній.

Конкурентний діалог (розділ V Закону про закупівлі) може бути застосовано замовником за таких умов: 1) замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або вид послуг, і для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести

[76] Відповідно до Прикінцевих положень Закону України «Про публічні закупівлі» замовники, визначені Урядом, мали можливість здійснювати закупівлю для забезпечення підготовки, проведення заходів з відзначення 30-ї річниці незалежності України, 25-ї річниці Конституції України.

переговори з учасниками; 2) предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розроблення інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт, визначення вимог, виконання яких потребує переговорів.

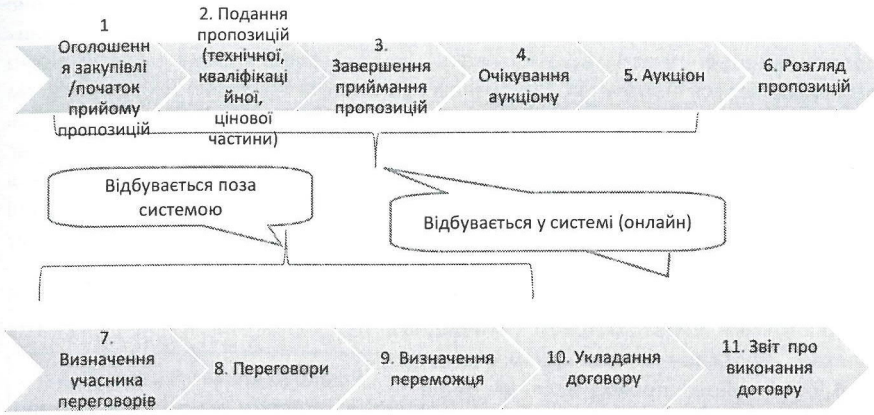


Рис. 10.4. Алгоритм переговорної процедури публічної закупівлі для потреб оборони

Для того щоб замовник, який ще не встановив конкретні умови та вимоги для проведення закупівлі, провів закупівлю якнайкраще, він публікує оголошення про проведення конкурентного діалогу задля уточнення зміни вимог та умов закупівлі (рис. 10.5).

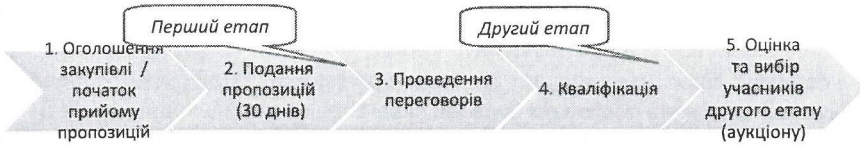


Рис. 10.5. Алгоритм процедури конкурентного діалогу під час закупівлі

Зазначимо, що конкурентний діалог проводиться у два етапи:

1) переговори для визначення умов закупівлі;

2) аукціон.

На першому етапі всім учасникам пропонується подати тендерну пропозицію, в якій надається інформація щодо відповідності учасника кваліфікаційним критеріям, вимогам, визначеним замовником у тендерній документації, та опис рішення про закупівлю без зазначення ціни. Під час розкриття тендерних пропозицій для участі в 1-му етапі конкурентного діалогу автоматично розкривається вся інформація, зазначена в пропозиціях 1, крім інформації з описом рішення про закупівлю, що відкривається лише замовнику. Усі учасники, чиї пропозиції не було відхилено, запрошуються замовником до переговорів, але має бути не менше ніж три учасники. Замовник проводить діалог до визначення рішення щодо закупівлі. На 2-му етапі учасники мають подати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни. Термін подання тендерних пропозицій на 1-му етапі становить не менше 30 днів, на 2-му етапі – 15 днів.

Процедура торгів з обмеженою участю (розділ VI Закону про закупівлі) застосовується у разі потреби попередньої перевірки кваліфікації учасників шляхом проведення кваліфікаційного відбору і також проводиться у два етапи (рис. 10.6). На 1-му етапі здійснюється кваліфікаційний відбір учасників процедури закупівлі. За результатами розгляду, оцінювання кваліфікації учасників складається протокол кваліфікаційного відбору. Аукціон (2-й етап) проводиться, якщо за результатами кваліфікаційного відбору до участі допущено таку кількість учасників процедури закупівлі, яку було визначено в оголошенні (або не менше ніж три). На 2-му етапі тендерні пропозиції надаються із зазначенням ціни. Під час розкриття тендерних пропозицій стає відомою вся інформація, крім ціни, яка відкривається під час аукціону. Термін подання тендерних пропозицій не повинен бути меншим за 25 днів. Замовники та учасники процедури закупівлі не можуть ініціювати будь-які переговори з питань коригування змісту або ціни тендерної пропозиції. Рамкова угода – угода щодо наміру проведення закупівлі, яка дає змогу замовникам і постачальникам отримати надійних партнерів для тривалої співпраці. Замовник або централізована закупівельна організація обирає трьох і більше потенційних постачальників за наданням товарів, послуг терміном до чотирьох років.

Рамкова угода – правочин, що укладається одним чи кількома замовниками з кількома учасниками процедури закупівлі з метою визначення основних умов закупівлі окремих товарів і послуг для укладення відповідних договорів щодо закупівлі протягом терміну дії рамкової угоди.

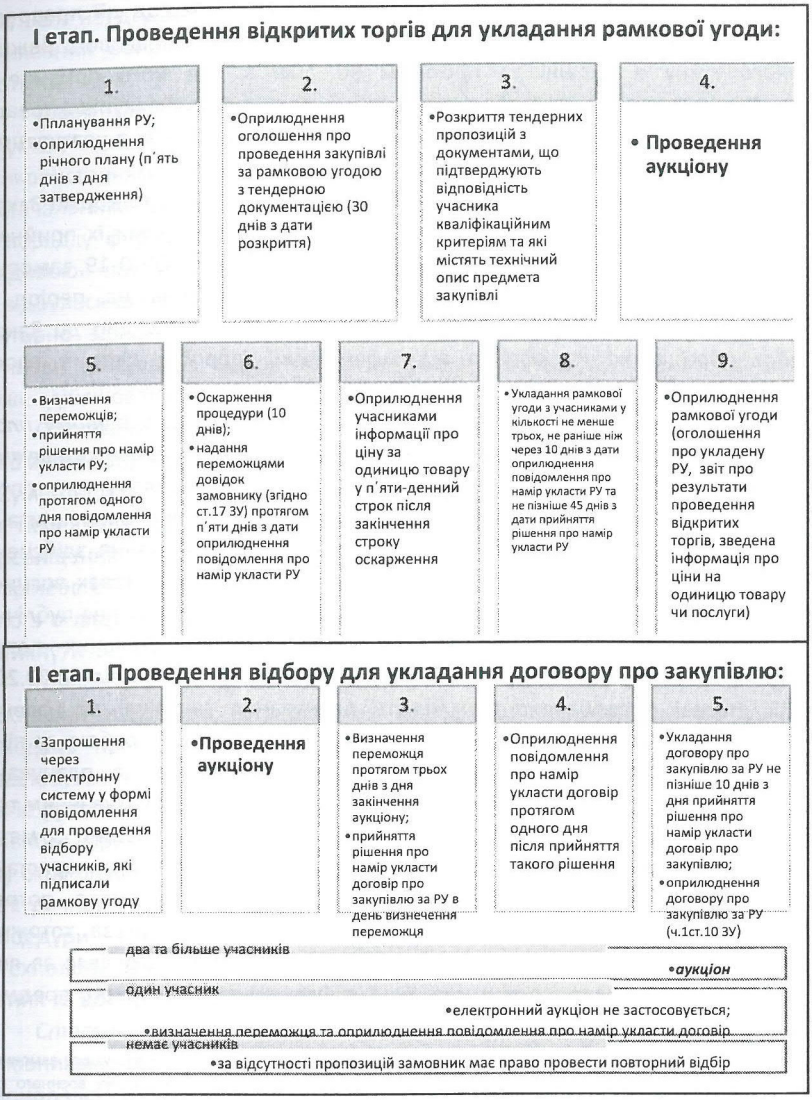


Рис. 10.6. Етапність алгоритму проведення відкритих торгів та відбору учасника для укладання правочину щодо закупівлі в межах рамкової угоди

Особливості здійснення публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану. З 19 жовтня 2022 р. на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування замовники, зобов'язані здійснювати публічні закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до Закону про закупівлі, проводять їх з урахуванням встановлених особливостей[77].

Щодо закупівель, необхідних для боротьби з COVID-19, то норми Закону визначають їхні правила з огляду на ті події, у зв'язку із якими їх прийнято. Тому при здійсненні закупівель, необхідних для боротьби з COVID-19, замовник має керуватися нормами, які передбачають регулювання на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», діяти у спосіб, визначений для відповідного випадку.

Стосовно планування закупівель та відображення їх у річному плані, то у зв'язку зі змінами законодавства, що відбувалися під час правового режиму воєнного стану, закупівлі здійснювалися замовником у порядку та у спосіб згідно з нормативно-правовими актами, які регулювали відповідні питання (зокрема постановами Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» від 28.02.2022 № 169 (зі змінами), «Деякі питання здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану» (зі змінами) від 02.03.2022 № 185. Наразі передбачено можливість планування закупівлі за наявною потребою, а замовник може визначати її предмет за такою потребою до кінця поточного року. Водночас замовникові слід ураховувати, що планування на наступний рік здійснюється, виходячи з річної потреби та з урахуванням того, що замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури закупівлі відкриті торги / використання електронного каталогу. Якщо у замовника виникла додаткова потреба (яку він не міг передбачити на момент здійснення закупівлі за тотожним предметом закупівлі) у здійсненні закупівлі за предметом, закупівля за яким ним уже була здійснена у поточному році, очікувана вартість такого предмета

[77] Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text; Інформаційний лист Міністерства економіки України.
URL: https://infobox.prozorro.org/upload/files/main/1898/576/list-3323-04-78667-06-vid-08122022-1.pdf.

закупівлі не додається до очікуваної вартості тотожного предмета закупівлі, а замовник обирає вид закупівлі такого предмета закупівлі з урахуванням вартісних меж.

Щодо закупівель за запитом ціни пропозиції, то в разі здійснення закупівлі товару, вартість якого становить або перевищує 100 тис. грн, з використанням електронного каталогу, замовник здійснює відбір постачальника шляхом запиту ціни пропозицій постачальників відповідно до порядку формування та використання електронного каталогу, ухваленого урядовою постановою від 14.09.2020 № 822. Якщо закупівля товару не відбулася шляхом запиту ціни пропозиції постачальника, то замовник може повторно здійснити запит ціни пропозиції або застосувати відкриті торги; за умови скасування відкритих торгів через відсутність учасників придбання може здійснюватися шляхом укладання договору про закупівлю.

Стосовно ціни тендерної пропозиції, яка є вищою очікуваної вартості предмета закупівлі, то передбачено право замовника встановити в тендерній документації можливість для учасника подавати тендерну пропозицію з ціною, що перевищує очікувану вартість предмета закупівлі. Прийнятний відсоток перевищення розраховується замовником самостійно, з урахуванням можливостей здійснення подальшої оплати закупівлі. Це положення передбачено з огляду на зростання цін під впливом об'єктивних обставин, що можуть виникнути під час проведення відкритих торгів замовником.

Щодо кваліфікаційних критеріїв, то постановою № 1178 визначено особливий підхід до встановлення кваліфікаційних критеріїв до учасника та надано право замовнику самостійно визначати потребу в необхідності їх застосування у випадку придбання товару. Так, у разі проведення відкритих торгів для закупівлі палива й енергії (твердого палива, бензину, дизельного пального, природного газу, газу скрапленого для автомобільного транспорту, газу скрапленого для комунально-побутового споживання, промислових цілей, електричної енергії) замовник не встановлює та не вимагає від учасників процедури закупівлі наявності обладнання, матеріально-технічної бази та технологій, а також працівників відповідної кваліфікації, що мають необхідні знання та досвід як кваліфікаційних критеріїв.

Стосовно строку дії договору про закупівлю, то він встановлюється замовником самостійно, з дотриманням бюджетного та господарського законодавства загалом. Отже, господарський договір вважається укладеним, якщо між сторонами у передбачених законом порядку та формі досягнуто згоди щодо всіх його істотних умов (предмет, ціна та строки дії договору, тобто

час, протягом якого сторони можуть здійснити свої права і виконати свої обов'язки відповідно до договору).

Щодо звітування до 50 тис. грн, то для закупівель вартістю до 50 тис. грн не передбачене оприлюднення в електронній системі звіту про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

Стосовно переліку виключень, то оскільки постанова № 1178 встановлює саме особливості здійснення публічних закупівель, на період дії правового режиму воєнного стану визначено широкий *перелік випадків*, коли придбання замовником товарів, робіт і послуг може здійснюватися *без застосування електронної системи закупівель, шляхом укладання прямих договорів, з подальшим розміщенням в електронній системі закупівель відповідних звітів про такі договори*, а також інформації про внесення змін до договорів. Так, придбання замовниками товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких становить або перевищує 100 тис. грн, послуг з поточного ремонту, вартість яких становить або перевищує 200 тис. грн, робіт, вартість яких становить або перевищує 1,5 млн грн, може здійснюватися без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу для закупівлі товару, коли скасовано відкриті торги через відсутність учасника процедури закупівлі, зокрема за лотом. Проте не передбачено можливості для укладання прямого договору, якщо не застосовано спрощену закупівлю.

Оприлюднення інформації щодо закупівлі. Тендерні процедури закупівлі не можуть проводитися до чи без оприлюднення оголошення щодо проведення процедури закупівлі на вебпорталі Уповноваженого органу. Замовник самостійно та безоплатно через авторизовані електронні майданчики оприлюднює на вебпорталі Уповноваженого органу інформацію про закупівлю, а саме:

- оголошення щодо проведення процедури закупівлі та тендерну документацію – не пізніше ніж за 15 днів до дня розкриття тендерних пропозицій, якщо вартість закупівлі не перевищує встановлені межі, та не пізніше 30 днів у разі перевищення таких меж;
- зміни до тендерної документації та роз'яснення до неї – протягом одного дня з дня прийняття рішення про їхнє внесення / надання роз'яснень;
- оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду (у разі здійснення закупівлі за рамковими угодами) – не пізніше як за сім днів із дня її укладення;
- протокол розгляду пропозицій – протягом одного дня з дня затвердження;
- повідомлення про намір укласти договір – протягом одного дня від дня прийняття рішення щодо визначення переможця процедури закупівлі;

• інформацію про відхилення тендерної пропозиції учасника – протягом одного дня з дня прийняття рішення про відхилення;
• договір про закупівлю – протягом двох днів від дня його укладення;
• повідомлення про внесення змін до договору – протягом трьох днів з дня внесення змін;
• звіт про виконання договору – протягом трьох днів від дня закінчення строку дії договору, його виконання або розірвання;
• звіт про укладені договори – протягом одного дня з дня укладення договору.

Відповідальність за повноту та достовірність інформації, що оприлюднюється на вебпорталі, несуть голова й секретар тендерного комітету замовника. Оголошення про проведення процедури закупівлі обов'язково додатково оприлюднюються англійською мовою, якщо очікувана вартість закупівлі перевищує суму, еквівалентну: для товарів і послуг – 133 тис євро; для робіт – 5150 тис євро (за курсом НБУ).

Державне регулювання та контроль у сфері закупівель. Уповноважений орган здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері закупівель у межах законодавчо визначених повноважень. До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (Державна казначейська служба України), віднесено:

• до здійснення оплати перевірка наявності договору про закупівлю, річного плану закупівель та звіту щодо результатів проведення процедури закупівлі, що підтверджують здійснення процедури закупівлі, за результатами якої укладено договір;
• недопущення здійснення платежів із рахунку замовника згідно з узятим фінансовим зобов'язанням за договором щодо закупівлі у разі:
– відсутності або невідповідності вимогам необхідних документів;
– скасування процедури закупівлі;
– набрання законної сили рішенням суду щодо визнання результатів процедури закупівлі недійсними;
– на період призупинення процедури закупівлі;
– наявності відповідного рішення органу оскарження.

Банки під час оплати за договорами про закупівлю перевіряють наявність звіту щодо результатів проведення процедури закупівель та інших документів шляхом їхнього перегляду в електронній системі закупівель, а у разі їхньої невідповідності – платіжне доручення (інструкція) вважається оформленим неналежним чином. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує

державну політику у сфері державного фінансового контролю, Антимонопольний комітет України та Рахункова палата здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, але не мають права втручатися у процедури закупівель.

Моніторинг закупівлі здійснюють органи державного фінансового контролю протягом проведення процедури закупівлі, укладання договору про неї та його виконання. Моніторинг закупівлі не проводиться на відповідність тендерної документації встановленим вимогам. Рішення щодо початку моніторингу закупівлі ухвалюється за наявності однієї або кількох із таких підстав: 1) дані автоматичних індикаторів ризиків; 2) інформація, отримана від органів державної влади, ОМС, про наявність ознак порушення законодавства у сфері публічних закупівель; 3) повідомлення у ЗМІ, що містять відомості про наявність ознаки порушення; 4) виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель; 5) інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення, виявлених за наслідками громадського контролю у сфері публічних закупівель. Індикатори розраховуються з метою визначення процедур закупівлі, що містять ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель та/або свідчать про ймовірність допущення таких порушень. Розрахунок індикаторів здійснюється ризик-системою за допомогою програмного забезпечення, яке використовує алгоритми розрахунку згідно із заданими параметрами. Ризик-система, або система автоматичних індикаторів ризиків, – це аналітичний обчислювальний комплекс у складі електронної системи закупівель, що забезпечує постійний та регулярний розрахунок індикаторів на основі відкритих даних з API-сервісу (application program interface сервіс) електронної системи закупівель. Алгоритм розрахунку індикаторів передбачає аналіз інформації як під час проведення окремої процедури закупівлі, так і кількох процедур закупівель того самого замовника упродовж певного періоду. Індикатори розраховуються на етапах планування, проведення процедури закупівлі, укладання договору про закупівлю та його виконання. Індикатори мають містити таку інформацію: код; назва; опис індикатора; етапи закупівлі, щодо яких індикатор є актуальним; умовна вага (в діапазоні від 0,1 до 0,5 з урахуванням рівня потенційного впливу порушень). З огляду на загальну суму умовної ваги за індикаторами, що спрацювали, визначається ранг ризику для кожної окремої процедури. За потреби перелік індикаторів та їхню умовну вагу переглядає Державна аудиторська служба України за погодженням

із Міністерством економіки України залежно від зміни законодавства, виявлення системних порушень.

Термін здійснення моніторингу закупівлі не може перевищувати 15 робочих днів від дати оприлюднення рішення щодо початку моніторингу закупівлі в електронній системі закупівель. Протягом терміну проведення моніторингу закупівлі орган контролю має право через електронну систему закупівель запитувати в замовника пояснення щодо прийняття рішень та/або вчинення дій чи бездіяльності, які є предметом дослідження в межах моніторингу. Усі запити про надання пояснень автоматично оприлюднюються електронною системою закупівель. Замовник протягом трьох робочих днів повинен надати відповідні пояснення через електронну систему закупівель. За результатами моніторингу складається висновок щодо його результатів, затверджується й оприлюднюється протягом трьох робочих днів. У висновку обов'язково зазначаються: найменування замовника, ідентифікаційний код ЄДРПОУ, місцезнаходження; найменування предмета закупівлі та його очікувана вартість; унікальний номер оголошення щодо проведення процедури закупівлі, присвоєний електронною системою закупівель, та дата його оприлюднення на вебпорталі Уповноваженого органу; опис порушення законодавства у сфері публічних закупівель, виявленого за результатами моніторингу закупівлі; зобов'язання щодо усунення порушення (рис. 10.7).

Упродовж п'яти робочих днів з дня оприлюднення висновку замовник оприлюднює через електронну систему закупівель інформацію та/або документи, що свідчать про усунення порушення законодавства у сфері публічних закупівель, чи аргументовані заперечення до висновку, чи інформацію щодо причин, які унеможливлюють усунення виявлених порушень. У разі підтвердження органом контролю факту усунення замовником порушення законодавства у сфері публічних закупівель посадова особа замовника не притягається до адміністративної відповідальності. Якщо замовник не згоден з інформацією, викладеною у висновку, він має право оскаржити його і звернутися до суду протягом 10 робочих днів з дня його оприлюднення, про що зазначається в електронній системі закупівель.

Коли замовник не усунув порушення, зазначеного у висновку, і воно негативно впливатиме на бюджети, а також висновок не оскаржено до суду, орган державного фінансового контролю проводить перевірку закупівлі, за такої умови процедура закупівлі на період проведення перевірки закупівлі не зупиняється. Якщо органом оскарження прийнято до розгляду скаргу

від суб'єкта оскарження, орган державного фінансового контролю не приймає рішення про початок моніторингу закупівлі щодо цих порушень. Коли прийнято до розгляду скаргу після ухвалення рішення про початок моніторингу закупівлі чи після опублікування висновку, рішення органу оскарження зупиняє рішення органу державного фінансового контролю, а замовник припиняє виконання зобов'язань щодо усунення порушення. У разі оскарження в судовому порядку рішення органу щодо початку моніторингу закупівлі не приймається стосовно тих порушень, обставин, підстав, які були або є предметом судового розгляду.

Орган державного фінансового контролю

ЗАТВЕРДЖУЮ

_____

(посада керівника органу державного фінансового контролю)

_____

(підпис, ініціали (ініціал імені), прізвище)

_____ **(дата)**

ВИСНОВОК

про результати моніторингу закупівлі _____ № _____

I. ВСТУПНА ЧАСТИНА

1. Інформація про замовника.
2. Інформація про предмет закупівлі.
3. Інформація про оприлюднення.
4. Застосована процедура закупівлі.
5. Підстава здійснення моніторингу.
6. Дата початку моніторингу.

II. КОНСТАТУЮЧА ЧАСТИНА

1. Дата закінчення моніторингу закупівлі та інформація про результати моніторингу закупівлі у розрізі стадій проведення процедури закупівлі.
2. Висновок про наявність або відсутність порушень законодавства.
3. Зобов'язання щодо усунення порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель (у разі наявності таких порушень).

_____*(посада)* _____*(підпис)* _____*(ініціали , прізвище)*

Рис. 10.7. Макет висновку щодо результатів моніторингу закупівлі

Обмін інформацією між органом державного фінансового контролю та замовником, здійснюється в електронному вигляді через електронну систему закупівель, а саме *персональний кабінет* – частину електронної системи закупівель, що забезпечує реєстрацію працівників органу державного фінансового контролю, автоматичне розміщення, отримання і передання

інформації та документів під час проведення моніторингу закупівлі, користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, за допомогою мережі Інтернет.

Ефективне функціонування системи публічних закупівель є запорукою раціонального використання коштів державного, місцевих бюджетів та розвитку конкурентоспроможної економіки. Реалізація реформи публічних закупівель здійснюється відповідно до Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»)[78], якою визначено п'ять етапів реформи, з яких три вже завершено, а четвертий та п'ятий планувалися на 2021–2022 рр. Забезпечення доступності публічних закупівель для стимулювання діяльності малого та середнього бізнесу завдяки спрощенню процесу закупівель шляхом автоматизації закупівельних процесів та професіоналізації сфери публічних закупівель є важливим компонентом загальнодержавної економічної стратегії[79]. У межах реалізації стратегічних настанов передбачено підвищення ефективності моніторингу публічних закупівель, що сприятиме ефективному й прозорому здійсненню цього процесу, створення конкурентного середовища та запобігання проявам корупції. Подальшого удосконалення потребують система автоматичних індикаторів ризиків на основі даних електронної системи закупівель та інших відкритих джерел інформації, а також методологічні підходи щодо здійснення контролю у сфері публічних закупівель з урахуванням рекомендацій експертів.

10.2. Організація бухгалтерського обліку в бюджетній сфері

Головним, вирішальним складником процесу реформування системи управління публічними фінансами є розвиток і вдосконалення механізму управління рухом коштів на державному й місцевому рівні, що вимагає своєчасного, точного інформування щодо результатів виконання бюджетів для забезпечення середньо- та довгострокового бюджетного планування, а також постійного ефективного контролю над цільовим використанням бюджетних коштів; підвищення якості інформації про загальний майновий стан,

[78] Стратегія реформування системи публічних закупівель : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text

[79] Національна економічна стратегія України на період до 2030 року : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179. URL: Lhttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text

результати діяльності суб'єктів державного сектору; удосконалення розкриття у бухгалтерському обліку інформації щодо виконання державного і місцевих бюджетів. За підсумками 2018 р. вперше було складено відповідно до Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку (НП(С)БО) в державному секторі (за оцінкою Світового банку НП(С)БО узгоджені з міжнародними стандартами IPSAS на більш як 80 %) та опубліковано загальну фінансову звітність суб'єктів держсектору про загальний майновий стан та результати діяльності розпорядників бюджетних коштів, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та операцій щодо виконання бюджетів, а також упроваджено автоматизовану систему звітності Казначейства «Є-Звітність» для оптимізації процесу подання, консолідації звітності.

Система обліку виконання бюджету містить бухгалтерський, бюджетний, управлінський облік, які ґрунтуються на єдиній теоретичній та інформаційній базі, відрізняючись формою та періодичністю розрахунків даних.

Бюджетний облік ведеться з метою накопичення даних про доходи, витрати, кредитування за вирахуванням погашення, фінансування бюджетів, а також підсумовування результатів виконання бюджетів.

Управлінський облік здійснюється з метою забезпечення внутрішніх користувачів (керівництва органів Казначейства) оперативною фінансовою та нефінансовою інформацією в установленій формі для планування й управління бюджетними коштами, оцінювання, контролю використання бюджетних коштів.

Бухгалтерський облік забезпечує своєчасне та повне відображення всіх операцій органів Казначейства та надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої, неупередженої інформації про стан активів, зобов'язань, результати виконання бюджетів та їхніх змін, фінансовий стан, результати діяльності та рух грошових коштів.

На сьогодні в Україні триває процес реформування системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі з урахуванням вимог міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору шляхом їхньої імплементації. У Стратегії реформування системи управління державними фінансами одним із завдань щодо бухобліку в державному секторі визначено підвищення якості, повноти та достовірності даних, на основі яких ухвалюються управлінські рішення у сфері публічних

фінансів[80]. У контексті цього завдання Міністерством фінансів розроблено Стратегію модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 № 437-р. Реалізація основних завдань Стратегії дасть змогу продовжити модернізацію системи бухгалтерського обліку та підвищити рівень якості й порівнянності фінансової інформації. Зокрема, передбачається досягнення таких результатів:

- підвищення рівня відкритості, достовірності та прозорості фінансової звітності з метою забезпечення ефективності прийняття управлінських рішень у сфері публічних фінансів;
- забезпечення порівнянності показників фінансової звітності державного сектору України та інших країн;
- забезпечення консолідації фінансової звітності на різних рівнях;
- запровадження якісно нової системи підготовки, тренінгів та підвищення кваліфікації кадрів бухгалтерських служб суб'єктів державного сектору;
- підвищення статусу керівників бухгалтерських служб суб'єктів державного сектору та ефективності їхньої діяльності;
- запровадження нової організаційної структури та служб.

Суб'єктами державного сектору є Міністерство фінансів, яке забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку, розпорядники бюджетних коштів, Казначейство та фонди загально–обов'язкового державного соціального і пенсійного страхування. Регулювання питань методології бухгалтерського обліку та складання звітності провиконання бюджетів здійснюється Міністерством фінансів, що координує діяльність Казначейства.

Бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання державного та місцевих бюджетів України проводять органи Казначейства за встановленим регламентом відображення у бухгалтерському обліку операцій з виконання

[80] У попередні періоди на виконання Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34 Міністерством фінансів було здійснено низку заходів з удосконалення системи бухгалтерського обліку в державному секторі, зокрема прийнято в повному обсязі Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку в державному секторі, застосування яких передбачено БКУ та Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (URI: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text.)

Крім того, затверджено план рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі, розроблений з урахуванням бюджетної класифікації, який містить субрахунки для відображення в бухгалтерському обліку інформації щодо операції з виконання бюджетів, розпорядників бюджетних коштів та фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, та порядок його застосування; форми фінансової звітності та порядок їхнього заповнення; типове положення про бухгалтерську службу бюджетної установи.

бюджету[81]. Бюджетні установи як розпорядники бюджетних коштів ведуть бухгалтерський облік виконання кошторисів відповідно до НП(с)БО в державному секторі[82] та інших нормативно-правових актів щодо ведення бухгалтерського обліку в порядку, встановленому Міністерством фінансів України[83]. Фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування ведуть бухгалтерський облік виконання їхніх кошторисів та бюджетів.

Бухгалтерський облік виконання державного й місцевих бюджетів здійснюється ***за касовим методом із застосуванням методу нарахування за окремими операціями*** (облік держборгу, зобов'язань розпорядників бюджетних коштів). Операції за доходами та видатками відображаються в бухгалтерському обліку в момент проведення відповідних платежів, а операції з фінансування бюджету – у момент руху коштів з одночасним відображенням активних операцій або боргу. Всі надходження бюджету та його витрати мають обліковуватися у валових показниках (незалежно від того, чи передбачається у бюджетних призначеннях взаємозарахування цих показників), відображатися на рахунках у хронологічному порядку відповідно до встановленої законодавством процедури. Усі бухгалтерські записи слід підтвердити документально. Бюджетні установи і фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування в частині виконання кошторисів бухгалтерський облік ведуть ***за методом нарахування***, відповідно до якого операції та події визнаються в момент їхнього виникнення незалежно від дати надходження або сплати коштів (або їхніх еквівалентів).

---

[81] Про затвердження Порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій по виконанню державного бюджету : Наказ Державної казначейської служби України від 19.12.2019 № 356 (у редакції наказу Державної казначейської служби України від 14.04.2020 № 107) із змін. та доповн.
URL: http://document.vobu.ua/wp-content/uploads/2021/06/f491632n2718.pdf

[82] Нормативно-правове забезпечення бухгалтерського обліку в державному секторі.
URL: https://mof.gov.ua/uk/nacionalni-polozhennja.

[83] Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі : Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219 (із змін. та доповн.), зареєстрований у Міністерстві юстиції України 16.01.2016 за № 86/28216, затверджує:

- Порядок застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі;
- Типову кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами;
- Типову кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з виконання державного бюджету;
- Типову кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з виконання місцевого бюджету;
- Зміни до деяких нормативно-правових актів Міністерства фінансів України з бухгалтерського обліку.

***Методологічна рада з бухгалтерського обліку** є дорадчим органом при Міністерстві фінансів з питань методології бухгалтерського обліку і звітності та вдосконалення організаційних форм і методів бухгалтерського обліку.*

Головними завданнями Методологічної ради є:

- ✓ *концептуальне визначення основних принципів побудови національної системи бухгалтерського обліку;*
- ✓ *участь у розробленні проєктів національних положень (стандартів), НП(С)БО в державному секторі, інструкцій, нормативно-правових актів з питань бухгалтерського обліку і фінансової звітності та іншого методичного забезпечення бухгалтерського обліку і фінансової звітності;*
- ✓ *ґрунтовний розгляд і обговорення проєктів нормативно-методичних документів з бухгалтерського обліку і фінансової звітності;*
- ✓ *вивчення, узагальнення, поширення найкращого досвіду організації бухгалтерської роботи, здійснення бухгалтерськими службами попереднього та поточного контролю за витрачанням коштів і аналізу фінансово-господарської діяльності підприємства;*
- ✓ *розгляд сучасних технологій збору та обробки обліково-економічної інформації; заслуховування повідомлень міністерств та інших ЦОВВ про роботу з удосконалення бухгалтерського обліку з метою запобігання порушенням у його веденні, розв'язання неврегульованих аспектів нормативно-методичного забезпечення організації дієвої системи бухгалтерського обліку і достовірної фінансової звітності на підприємствах і в організаціях;*
- ✓ *обговорення питань, пов'язаних із розробленням рекомендацій з удосконалення системи підготовки, підвищення кваліфікації бухгалтерів.*

З 2019 р. норми наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі» від 29.12.2015 № 1219 (із змінами та доповненнями) застосовуються під час здійснення операцій з виконання державного та місцевих бюджетів органами Державної казначейської служби України. Бухоблік виконання бюджетів є основою інформаційної системи органів Казначейства, за допомогою якої здійснені операції відображаються за відповідними рахунками в автоматизованому режимі, та ґрунтується на таких основних засадах:

- сума доходів важлива здебільшого тією мірою, якою є джерелом покриття видатків,
- з метою додержання принципу цільового використання коштів їхнє застосування передбачається тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та асигнуваннями;
- застосовується касовий метод виконання бюджету, тобто облік доходів та видатків здійснюється в момент їхнього надходження, сплати, а не в момент виникнення.

Завданням обліку виконання бюджету є повне, своєчасне й достовірне відображення процесу виконання державного та місцевих бюджетів. ***Складниками організації обліку*** є: первинні документи, якими оформляються операції щодо виконання бюджету; облікові реєстри, де відображаються ті чи інші операції і порядок ведення запису в них; план рахунків з обліку виконання бюджету держави та ОМС.

Підставою для бухгалтерських записів операцій з виконання бюджету в органах Казначейства та фінансових органах є такі належно оформлені документи: річний розпис бюджету з помісячним розбиттям; реєстр доходів, які надійшли до бюджету за відповідний період; довідка щодо надходження коштів до відповідного бюджету; розпорядження на перерахування коштів з ЄКР на рахунки установ, організацій, підприємств; повідомлення щодо взаємних розрахунків; платіжні доручення (інструкції) на перерахування коштів з державного, місцевого бюджетів розпорядникам коштів; протокол взаєморозрахунків між розпорядником коштів та платником податків; меморіальний ордер; періодична та річна звітність розпорядників коштів про використання виділених бюджетних коштів (про виконання кошторисів доходів та видатків щодо бюджету).

Прийнятті до обліку документи оформляються загальним меморіальним ордером за всіма операціями протягом дня. Бухгалтерський облік операцій із виконання всіх видів бюджетів ведеться в облікових реєстрах, призначених для хронологічного, систематичного нагромадження, групування та узагальнення інформації з первинних документів, що прийняті для обліку.

Слід наголосити, що для обліку виконання бюджету застосовуються такі форми облікових реєстрів:

- книга «Журнал-головна» – реєстр синтетичного обліку (ф. № 1-ф);
- книга реєстраційних рахунків розпорядників коштів та касових видатків, реєстр аналітичного обліку (ф. № 3-ф);
- книга розрахунків з іншими бюджетами, реєстр аналітичного обліку (ф. № 4-ф);
- книга доходів, реєстр аналітичного обліку (ф. № 5-ф).

Для обліку операцій із виконання кошторисів доходів та видатків розпорядників бюджетних коштів, плану використання бюджетних коштів одержувачів до кожного аналітичного рахунку відкриваються особові картки за кодами бюджетної класифікації за встановленою формою. Відображені в особових картках облікові дані мають відповідати аналогічним даним оборотно-сальдової відомості й сальдової відомості, що є підставою для складання органами Казначейства звітності стосовно виконання бюджету. Синтетичний та аналітичний облік проведених видатків (зокрема за особовими картками) ведеться за правилами, установленими Казначейством.

План рахунків – це систематизований перелік рахунків бухгалтерського обліку для узагальнення інформації про наявність і рух активів, капіталу, зобов'язань та факти діяльності суб'єктів бухгалтерського обліку в державному секторі. Він складається з восьми класів балансових рахунків , кожен з яких має рахунки другого, третього порядку тощо (рис. 10.8). Ведення позабалансових рахунків розділу 2-го класу здійснюється за простою схемою (без застосування методу подвійного запису)[84].

Активні рахунки призначено для обліку ресурсів бюджету за їхнім складом та розміщенням, а пасивні – для обліку джерел бюджетних коштів за їхнім цільовим призначенням. Активно-пасивні рахунки рекомендовано для обліку розрахунків, коли бюджет виступає одночасно і кредитором, і дебітором, а також оскільки результатом виконання бюджету може бути, як дефіцит, так і профіцит коштів. План рахунків для обліку виконання бюджету доволі громіздкий, але дає змогу відображати всі сторони процесу виконання бюджету на всіх рівнях бюджетної системи.

Рахунки другого порядку мають двозначну нумерацію та субрахунки – тобто, рахунки третього порядку (з трьома цифрами коду: перші дві цифри – номер рахунку другого порядку, третя цифра – номер рахунку третього порядку)[85]. Здійснювані в процесі виконання бюджету операції відображаються за допомогою подвійного запису на рівні рахунків другого та третього порядків. Усі надходження і витрати записуються в тому бюджетному періоді, у якому їх здійснено.

Деталізацію балансових рахунків (1–18) **класу 1 «Нефінансові активи»** подано на рис. 10.9.

За дебетом рахунку **10 «Основні засоби»** відображається оприбуткування об'єктів основних засобів, які обліковуються за первісною вартістю, збільшення первісної вартості внаслідок поліпшення об'єкта (модернізація, модифікація, добудова, дообладнання, реконструкція тощо), що призводить до збільшення майбутніх економічних переваг, первісно

[84] Порядок застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : затв. наказом Міністерства фінансів України 29.12.2015 № 1219 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14#Text.

[85] Структури кодів класів рахунків відрізняються за кількість знаків, тобто ступенем деталізації операцій бюджетного процесу. Код містить такі складники: клас рахунку, код рахунку II порядку, код рахунку III порядку, деталізація коду III порядку, код економічної бюджетної класифікації видатків, код функціональної бюджетної класифікації видатків, код відомчої бюджетної класифікації видатків, код установ, яка отримує кошти з бюджету, код установи, яка стягує податки на відповідній території, орган, який справляє податки, вид бюджету (державний, обласний, районний, міський, сільський), орган Казначейства, тип операції (грошові операції, взаємозалік, векселі, взаємні розрахунки), вид валюти (національна, іноземна), вид іноземної валюти (I група валюти, II група валюти), код території.

очікуваних від використання об'єкта; збільшення вартості внаслідок дооцінки вартості основних засобів. ***За кредитом*** рахунку відображається вибуття основних засобів унаслідок безоплатної передачі, продажу або невідповідності критеріям визнання активом, а також зменшення вартості у разі часткової ліквідації об'єкта основних засобів / уцінки. Аналогічний підхід до рахунку **11 «Інші необоротні матеріальні активи»**.

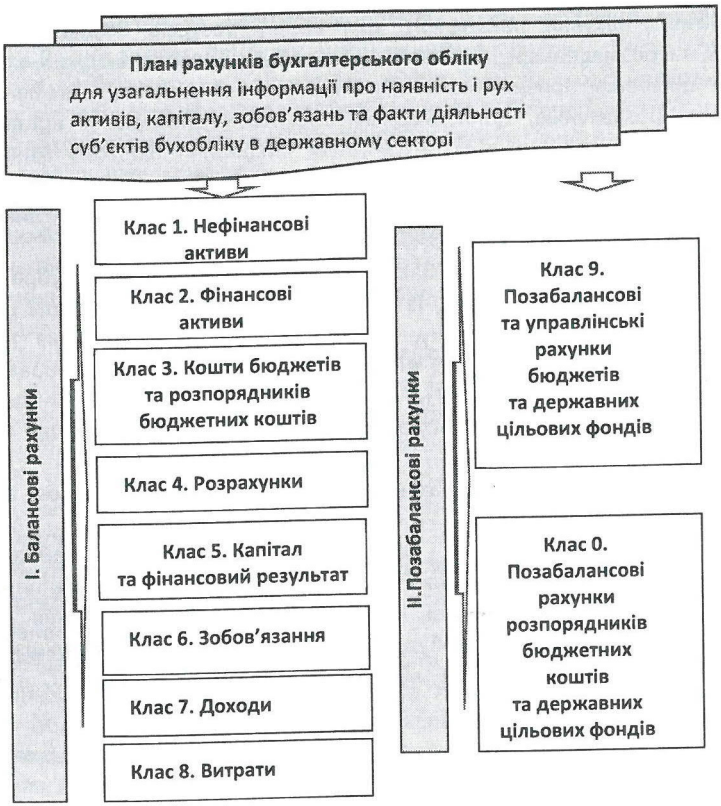


Рис. 10.8. Структура плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі

За дебетом рахунку **12 «Нематеріальні активи»** відображається оприбуткування нематеріальних активів, які обліковуються за первісною

вартістю, та сума дооцінки таких активів. ***За кредитом*** рахунку відображається вибуття внаслідок безоплатної передачі об'єктів нематеріальних активів або неможливості отримання суб'єктом держсектору надалі економічних переваг від їхнього використання та сума уцінки нематеріальних активів.

Балансові рахунки класу 1 «Нефінансові активи» призначені для узагальнення інформації про наявність і рух основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, нематеріальних активів, запасів, біологічних активів, капітальних інвестицій, зносу (амортизації) необоротних активів.

За дебетом рахунку **13 «Капітальні інвестиції»** відображається збільшення витрат суб'єкта державного сектору на придбання або створення необоротних активів, зокрема суми, сплачені за придбання, виконання будівельно-монтажних робіт, реєстраційні збори, державне мито та аналогічні платежі, суми ввізного мита, суми непрямих податків (якщо вони не відшкодовуються суб'єктові держсектору), витрати зі страхування ризиків доставки, на транспортування, установку, монтаж налагодження тощо, на поліпшення об'єкта основних засобів (реконструкцію (реставрацію), модернізацію, добудову, дообладнання) та суми витрат, пов'язаних із удосконаленням нематеріальних активів, підвищенням можливостей та продовженням строку використання. ***За кредитом*** рахунку відображається зменшення витрат на придбання необоротних активів.

За кредитом рахунку **14 «Знос (амортизація) необоротних активів»** відображається нарахування амортизації, коригування суми зносу (накопиченої амортизації) під час дооцінювання необоротних активів та визнання втрати від зменшення корисності цих активів. ***За дебетом*** рахунку – зменшення суми.

За дебетом рахунку **15 «Виробничі запаси»** відображаються надходження запасів з урахуванням витрат на їхнє придбання, зокрема суми ввізного мита, суми непрямих податків у зв'язку з придбанням запасів, які не відшкодовуються суб'єкту держсектору, транспортно-заготівельні витрати. ***За кредитом*** рахунку надається вибуття запасів внаслідок продажу, безоплатної передачі, неможливості отримання надалі економічних переваг від їхнього використання тощо.

За дебетом рахунку **16 «Виробництво»** відображаються прямі матеріальні, трудові та інші прямі витрати, нарахування амортизації на необоротні активи, що використовуються в процесі організації та надання послуг, виготовлення продукції. ***За кредитом*** рахунку наводять вартість

фактичної виробничої собівартості завершеної виробництвом готової продукції, вартість виконаних робіт і послуг.

За дебетом рахунку **17 «Біологічні активи»** надається оприбуткування біологічних активів. ***За кредитом*** – вибуття унаслідок передачі, продажу тощо.

За дебетом рахунку **18 «Інші нефінансові активи»** відображаються надходження інших нефінансових активів з урахуванням витрат на їхнє придбання. ***За кредитом*** – вибуття внаслідок продажу, безоплатної передачі, використання.

Деталізацію балансових рахунків (20–29) **класу 2 «Фінансові активи»** подано на рис. 10.10, рис. 10.11.

За дебетом рахунку **20 «Довгострокова дебіторська заборгованість»** відображається визнання довгострокової дебіторської заборгованості, ***за кредитом*** – її погашення чи списання.

За дебетом рахунку **21 «Поточна дебіторська заборгованість»** – визнання поточної дебіторської заборгованості, ***за кредитом*** – її погашення чи списання.

За дебетом рахунку **22 «Готівкові кошти та їх еквіваленти»** відображається надходження готівкових коштів, грошових документів у касу суб'єкта державного сектору та коштів у дорозі, ***за кредитом*** – виплата готівкових коштів із каси або списання нестач готівки на рахунок винних осіб, вибуття грошових документів та списання коштів у дорозі після їхнього зарахування на рахунки.

За дебетом рахунку **23 «Грошові кошти на рахунках»** – надходження коштів на рахунки у банках та в органах Казначейства, ***за кредитом*** – їхнє використання.

Рахунки класу 2 «Фінансові активи» призначені для узагальнення інформації про наявність і рух фінансових активів, зокрема коштів у касі, на рахунках в установах банків або в органах Казначейства, у розрахунках з дебіторами, довгострокові й поточні фінансові інвестиції, довгострокові та короткострокові векселі одержані й інші фінансові активи.

Рахунок 24 «Єдиний казначейський рахунок» призначено для обліку й узагальнення інформації щодо наявності та руху коштів державного та місцевих бюджетів, державних цільових фондів, коштів інших клієнтів, обслуговування яких здійснюється органами Казначейства та регламентується законодавством. ***За дебетом*** рахунку – надходження коштів державного та місцевих бюджетів на ЄКР, ***за кредитом*** – їх списання.

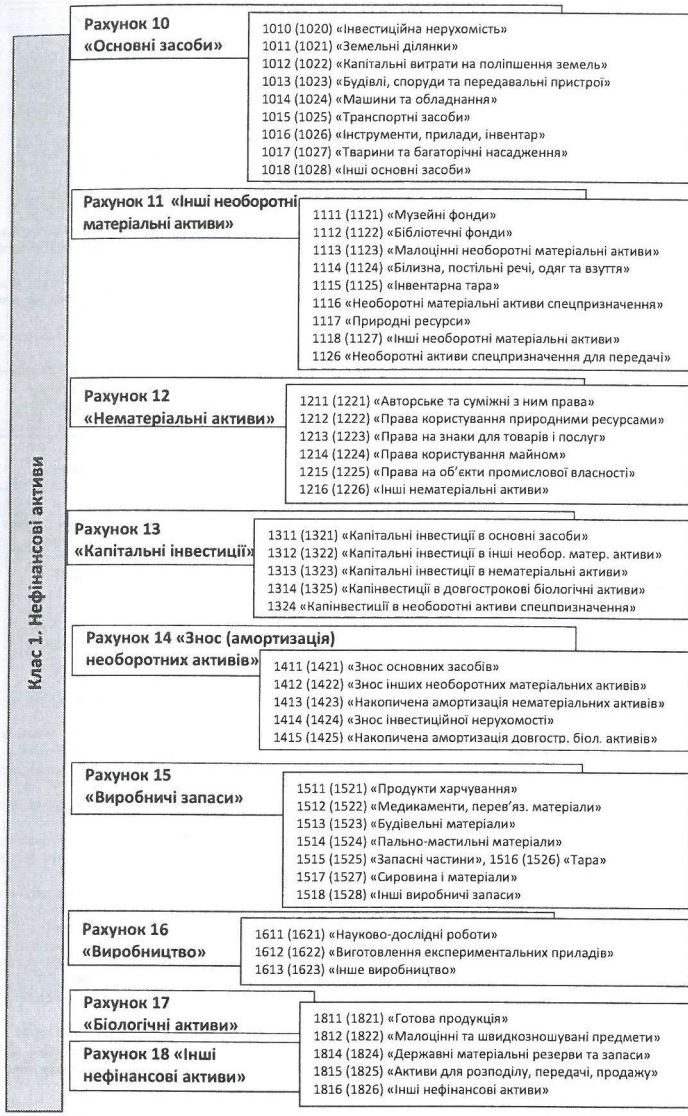


Рис. 10.9. Деталізація рахунків: клас 1 «Нефінансові активи»

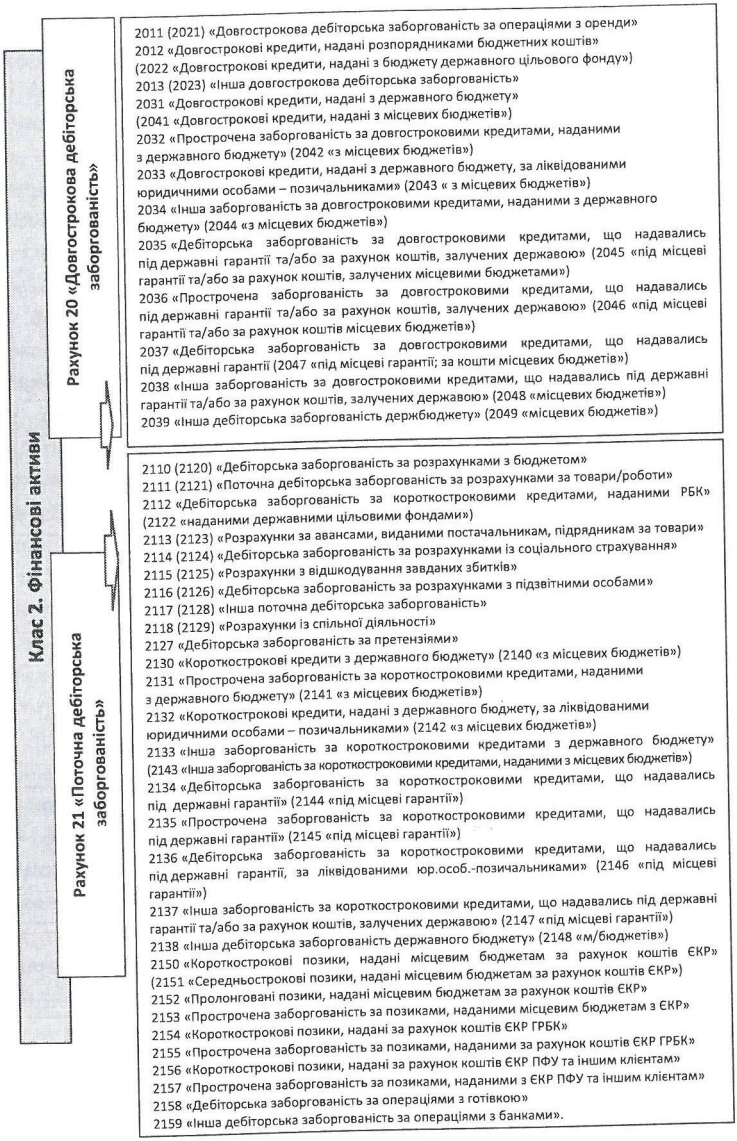


Рис. 10.10. Деталізація балансових рахунків 20–21: клас 2 «Фінансові активи»

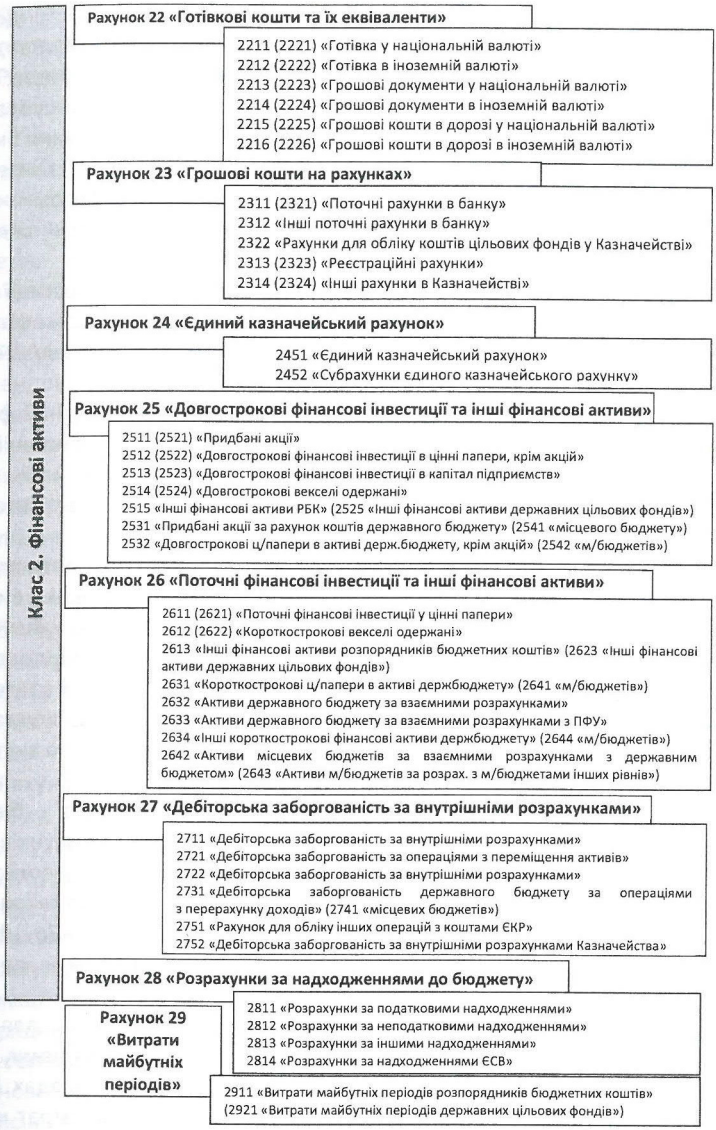


Рис. 10.11. Деталізація балансових рахунків 22–29: клас 2 «Фінансові активи»

На субрахунку **2451 «ЄКР»** ведеться облік коштів на кореспондентських рахунках органів Казначейства, які відкрито в установах НБУ. За дебетом субрахунку – суми коштів бюджетів, державних цільових фондів, інших клієнтів, обслуговування яких здійснюється Казначейством. За кредитом субрахунку – суми коштів, які списуються за проведеними операціями з виконання бюджетів, за операціями клієнтів, списання коштів у безспірному (безакцептному) порядку. На субрахунку **2452 «Субрахунки ЄКР»** за дебетом – суми, які надходять на субрахунки ЄКР, за кредитом – суми, що списуються з субрахунків ЄКР.

За дебетом рахунку **25 «Довгострокові фінансові інвестиції та інші фінансові активи»** рахунку відображається вартість довгострокових фінансових інвестицій, ***за кредитом*** – їх вибуття (списання), погашення/зменшення вартості.

За дебетом рахунку **26 «Поточні фінансові інвестиції та інші фінансові активи»** відображається вартість поточних фінансових інвестицій, суми заборгованості за взаємними розрахунками, ***за кредитом*** – їх вибуття (списання) чи зменшення вартості та списання сум заборгованості за взаємними розрахунками.

Рахунок 27 «Дебіторська заборгованість за внутрішніми розрахунками» призначено для обліку, узагальнення інформації про розрахунки, що виникають у процесі виконання кошторисів між головними розпорядниками коштів і розпорядниками нижчого рівня (цільовими фондами та їхніми підрозділами), для обліку дебіторської заборгованості бюджетів за операціями за доходами, дебіторської заборгованості, що виникла внаслідок операцій за коштами ЄКР. ***За дебетом*** – виникнення дебіторської заборгованості за внутрішніми розрахунками, ***за кредитом*** – її погашення чи списання.

Рахунок 28 «Розрахунки за надходженнями до бюджету» рекомендовано для обліку й узагальнення інформації щодо рахунків органів, що контролюють справляння надходжень бюджету за податковими, неподатковими надходженнями, які відповідно до законодавства зараховуються до бюджету, та за надходженнями ЄСВ. ***За дебетом*** відображаються нараховані суми надходжень, ***за кредитом*** – погашення, розподіл (перерахування), повернення.

Рахунок 29 «Витрати майбутніх періодів» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо здійснених витрат у звітному періоді, які підлягають віднесенню на витрати в майбутніх звітних періодах (сплачені авансом орендні платежі тощо). ***За дебетом*** – накопичення витрат майбутніх періодів, ***за кредитом*** – списання майбутніх витрат та внесення їх до складу витрат звітного періоду.

Деталізацію балансових рахунків (31–38) **класу 3 «Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів»** представлено на рис. 10.12.

Рахунок 31 «Надходження бюджету» призначено для обліку, узагальнення інформації Казначейством щодо надходження до державного та місцевих бюджетів. ***За кредитом*** відображається зарахування сум надходжень до державного та місцевих бюджетів, за дебетом – повернення помилково/надміру зарахованих коштів, відшкодування ПДВ.

Рахунок 32 «Кошти бюджету» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації органами Казначейства щодо накопичення всіх надходжень державного та місцевих бюджетів. ***За кредитом*** відображаються зарахування сум доходів державного (місцевого) бюджету у кореспонденції з рахунками 3131–3134 (3141–3144). ***За дебетом*** – перерахування коштів вищим органам Казначейства для акумулювання кореспонденції з рахунком 2451. На субрахунку **3231 «Кошти державного бюджету»** ведеться облік операцій за всіма надходженнями держбюджету. На субрахунку **3241 «Кошти місцевих бюджетів»** ведеться облік операцій за всіма надходженнями місцевих бюджетів. На субрахунках **3242 «Кошти місцевих бюджетів на рахунках в банках»** – облік коштів у банках.

Рахунки класу 3 «Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів» призначено для узагальнення інформації органами Казначейства про всі надходження до державного та місцевих бюджетів, зокрема коштів бюджету, які підлягають розподілу, а також коштів, що виділены відповідно до бюджетних призначень розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів.

Рахунок 33 «Кошти бюджету, які підлягають розподілу» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо коштів бюджету, які підлягають розподілу. ***За кредитом*** відображається зарахування платежів, що підлягають розподілу, ***за дебетом*** – повернення помилково або надміру зарахованих платежів.

Рахунок 34 «Рахунки розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, інші рахунки для здійснення витрат» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо коштів, виділених відповідно до бюджетних призначень розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів для здійснення витрат. ***За кредитом*** – зарахування коштів бюджету, коштів, які надійшли на відновлення касових видатків, ***за дебетом*** – суми коштів, спрямовані на здійснення видатків, списання залишків з рахунків під час проведення видатків у валюті або конвертації коштів тощо.

Рахунок 35 «Інші рахунки розпорядників бюджетних коштів та рахунки інших клієнтів» призначено для обліку й узагальнення інформації щодо коштів, які не можуть бути віднесені до операцій з виконання бюджетів. ***За кредитом*** –зарахування коштів, за дебетом – їхнє списання, перерахування за призначенням або повернення помилково чи надміру зарахованих платежів.

Рахунок 36 «Рахунки за нез'ясованими сумами та інші транзитні рахунки» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо коштів, які під час надходження не можуть бути зараховані на відповідні рахунки за призначенням через відсутність необхідних реквізитів документів або які надходять на транзитні рахунки Казначейства для здійснення операцій з датою валютування. ***За кредитом*** – зарахування сум до з'ясування отримувачів коштів та коштів, що надійшли на транзитний рахунок, ***за дебетом*** – їхнє списання або повернення.

Рахунок 37 «Рахунки органів Казначейства» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації щодо коштів за операціями на технічних рахунках Казначейства, а також за операціями з придбання іноземної валюти Казначейством. ***За кредитом*** – зарахування коштів на технічні рахунки, коштів для придбання валюти або зарахування коштів, придбаних для розпоряд–ників, ***за дебетом*** – їхнє списання.

Рахунок 38 «Рахунки, відкриті в системі електронного адміністрування податків» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо коштів, які сплачуються платниками податків та обліковуються в системі електронного адміністрування і бюджетної дотації. **За кредитом** – зарахування сум податків та коштів бюджетної дотації, за дебетом проводиться їхнє перерахування.

Деталізацію балансових рахунків(41–46) **класу 4 «Розрахунки»** подано на рис. 10.13.

Рахунок 41 «Розрахунки за фінансовими операціями» призначено для обліку й узагальнення інформації щодо розрахунків за фінансовими інвестиціями та фінансовими активами, за операціями з відображення зобов'язань за фінансовими операціями бюджетів. ***За кредитом*** відображаються суми розрахунків за операціями з фінансовими інвестиціями та придбаними фінансовими активами бюджету у кореспонденції з рахунками 2 класу та зменшення зобов'язань за фінансовими операціями бюджету у кореспонденції з рахунками 6 класу, ***за дебетом*** – суми зменшення фінансових інвестицій, фінансових активів бюджету у кореспонденції з рахунками 2 класу, суми розрахунків за зобов'язаннями, фінансовими операціями у кореспонденції з рахунками 6 класу.

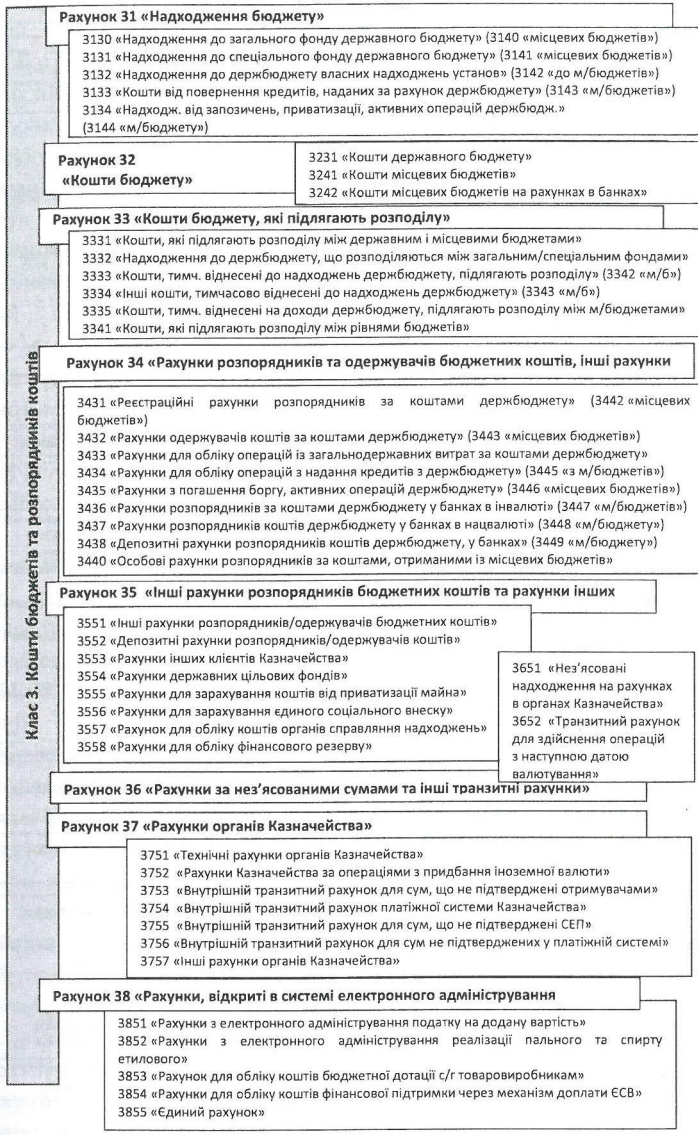


Рис. 10.12. Деталізація» балансових рахунків класу 3

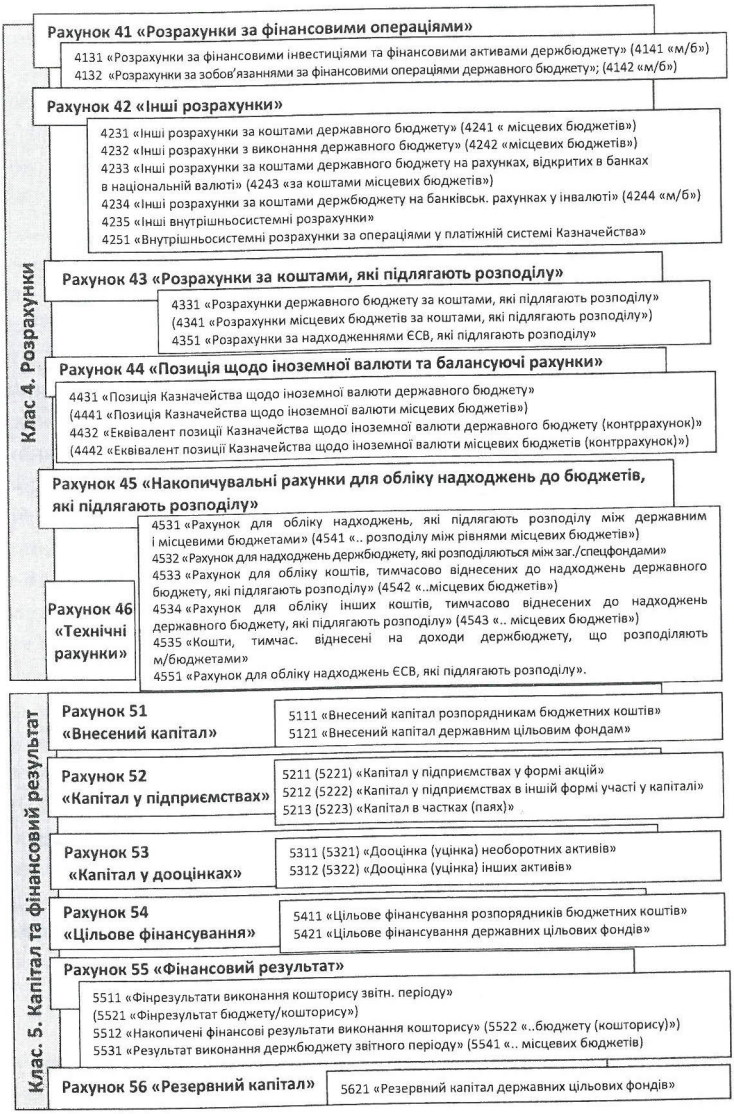


Рис. 10.13. Деталізація балансових рахунків класів 4 та 5

Рахунок 42 «Інші розрахунки» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації щодо інших розрахунків за коштами) бюджетів. **За кредитом** відображаються суми інших розрахунків за коштами бюджету та суми коштів, отриманих за іншими внутрішньосистемними розрахунками, за дебетом – суми інших розрахунків, суми коштів за внутрішньосистемними розрахунками.

Рахунок 43 «Розрахунки за коштами, які підлягають розподілу» призначено для розрахунків за коштами, які підлягають розподілу.

Рахунок 44 «Позиція щодо іноземної валюти та балансуючі рахунки» є технічним рахунком для відображення позиції Казначейства щодо іноземної валюти.

За дебетом рахунку – вартість іноземної валюти, яка збільшує коротку або зменшує довгу відкриту валютну позицію бюджету, та суми гривневого еквівалента іноземної валюти, ***за кредитом*** – вартість іноземної валюти, яка збільшує довгу і зменшує коротку відкриту валютну позицію бюджету, та суми гривневого еквівалента, які збільшують коротку чи зменшують довгу відкриту валютну позицію.

Рахунки класу 4 «Розрахунки» призначені для узагальнення інформації щодо розрахунків за фінансовими інвестиціями та фінансовими активами, за операціями з відображення зобов'язань за фінансовими операціями державного бюджету (місцевих бюджетів), розрахунки за коштами, які підлягають розподілу.

Рахунок 45 «Накопичувальні рахунки для обліку надходжень до бюджетів, які підлягають розподілу» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо надходження, які підлягають розподілу згідно із законодавством. ***За кредитом*** – зарахування надходжень, які підлягають розподілу, ***за дебетом*** – повернення помилково або надміру зарахованих сум та списання їх в кінці року.

Рахунок 46 «Технічні рахунки» має субрахунок 4651 «Технічний рахунок», який використовується органами Казначейства для подвійного запису операцій.

Деталізацію балансових рахунків **класу 5 «Капітал та фінансовий результат»** подано на рис. 10.13.

Рахунок 51 «Внесений капітал» призначено для обліку й узагальнення

Рахунки класу 5 «Капітал та фінансовий результат» призначено для узагальнення інформації про стан і рух коштів внесеного капіталу, капіталу в підприємствах, капіталу в дооцінках, резервного капіталу, цільового фінансування, а також фінансового результату.

інформації щодо наявності та руху капіталу розпорядників бюджетних коштів та державних цільових фондів, сформованих за відповідними рішеннями органів управління. ***За кредитом*** – збільшення внесеного капіталу, ***за дебетом*** – зменшення та віднесення до накопичених фінансових результатів вартості необоротних активів під час списання, на суму збільшення капіталу в попередніх періодах.

Рахунок 52 «Капітал у підприємствах» призначено для обліку та узагальнення інформації про капітал у формі внесків у підприємства державного, комунального секторів економіки, що належать до сфери управління суб'єкта державного сектору, акцій, часток (паїв). ***За кредитом*** рахунку відображається збільшення капіталу у підприємствах, ***за дебетом*** – його зменшення (вилучення).

Рахунок 53 «Капітал у дооцінках» призначено для обліку та узагальнення інформації про суми дооцінки (уцінки) матеріальних, нематеріальних і фінансових активів, яку здійснюють у випадках, передбачених законодавством. ***За кредитом*** – збільшення капіталу у дооцінках, ***за дебетом*** – зменшення капіталу у дооцінках або віднесення на фінансовий результат.

Рахунок 54 «Цільове фінансування» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації щодо наявності та руху коштів фінансування заходів цільового призначення, зокрема коштів, які спрямовуються на придбання необоротних активів (зокрема землі, нематеріальних активів тощо), на будівництво, модернізацію, реконструкцію, на створення державних запасів і резервів; на придбання фінансових інвестицій, капітальних активів тощо. ***За кредитом*** відображається отримання коштів на фінансування заходів цільового призначення або вилучення з бюджетних асигнувань цільового фінансування на суму поточних витрат, що включаються до вартості об'єкта необоротного активу. ***За дебетом*** – зменшення цільового фінансування на створення необоротних активів.

Рахунок 55 «Фінансовий результат» призначено для обліку, узагальнення інформації результатів виконання бюджету (кошторису) суб'єктами державного сектору. ***За кредитом*** рахунку ведеться облік сум порядком закриття рахунків обліку доходів, віднесення результатів переоцінки активів під час списання або щорічно пропорційно нарахованій амортизації та віднесення суми дефіциту звітного періоду до накопичених фінансових результатів, суми фінансових результатів виконання кошторису (бюджету) попередніх звітних періодів, якщо накопичена сума профіциту за попередні періоди перевищує накопичену суму його дефіциту, суми доходів бюджету, які надійшли в поточному році, та суми

проведених коригувань, суми фінансових результатів виконання державного бюджету (місцевих бюджетів) попередніх бюджетних періодів, якщо накопичена сума профіциту перевищує накопичену суму його дефіциту. ***За дебетом*** рахунку ведеться облік суми порядком закриття рахунків обліку витрат та віднесення сум профіциту звітного періоду до накопичених фінансових результатів, суми витрат державного (місцевого) бюджету, які проведено в поточному році, та суми проведених коригувань, суми фінансових результатів виконання бюджету попередніх бюджетних періодів, якщо накопичена сума дефіциту за попередні бюджетні періоди перевищує накопичену суму його профіциту.

Рахунок 56 «Резервний капітал» призначено для обліку та узагальнення інформації щодо формування резервного капіталу державних цільових фондів відповідно до законодавства. Аналітичний облік резервного капіталу ведеться за його видами та напрямами використання. ***За кредитом*** субрахунку відображається створення резервів, ***за дебетом*** – їхнє використання. Сальдо цього рахунку відображає залишок резервного капіталу на кінець звітного періоду.

Рахунки класу 6 «Зобов'язання» призначено для обліку даних та узагальнення інформації щодо довгострокових і поточних зобов'язань суб'єкта державного сектору.

Деталізацію балансових рахунків (60–69) **класу 6 «Зобов'язання»** подано на рис. 10.14, 10.15. На рахунках цього класу ведеться облік довгострокових та поточних зобов'язань за кредитами, позиками, цінними паперами, операціями з оренди, розрахунків з постачальниками та підрядниками, замовниками, розрахунків із податків та платежів, розрахунків за страхуванням, розрахунків з оплати праці, зобов'язань за внутрішніми розрахунками, забезпечень майбутніх витрат і платежів, зобов'язань за надходженнями до бюджету, доходів майбутніх періодів. На окремих субрахунках синтетичних рахунків 62–66 сальдо на кінець місяця може бути не лише кредитовим, а й дебетовим. Такі показники не згортаються, а сальдо синтетичного рахунку визначається розгорнуто за дебетом і кредитом.

Рахунок 60 «Довгострокові зобов'язання» призначено для обліку, узагальнення інформації за кредитами та позиками, одержаними суб'єктами державного сектору, зобов'язаннями за довго-, середньостроковими цінними паперами, за операціями з оренди, іншими довгостроковими фінансовими зобов'язаннями. ***За кредитом*** – суми зобов'язань, ***за дебетом*** – їхнє погашення.

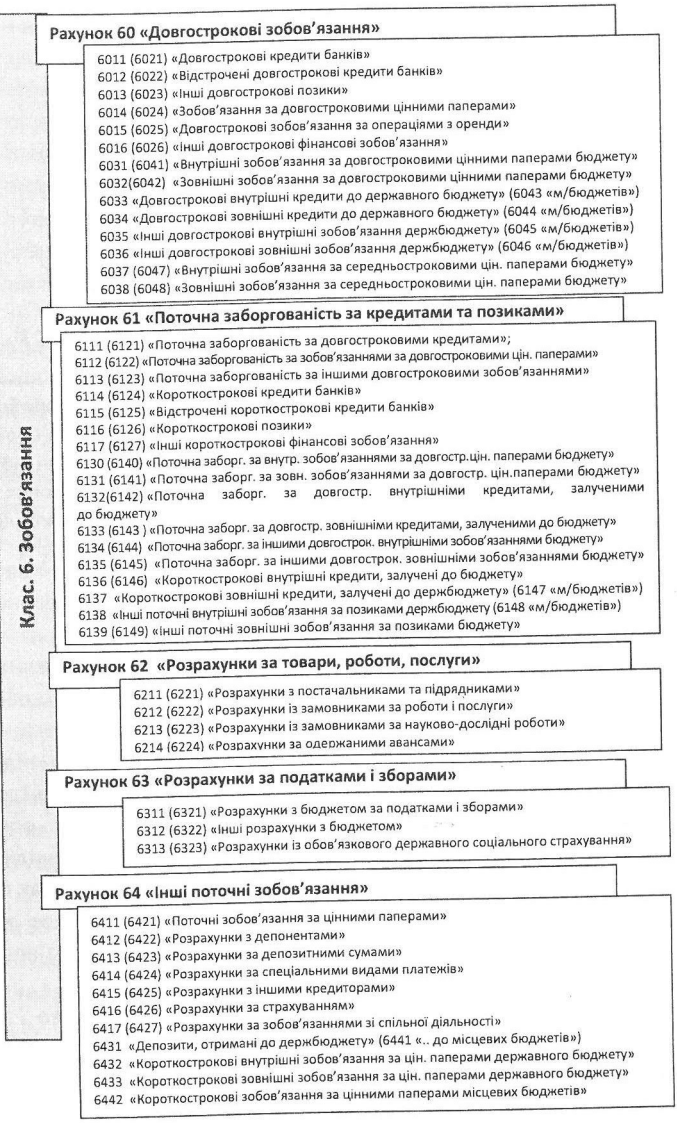


Рис. 10.14. Деталізація балансових рахунків класу 6 «Зобов'язання»



Рис. 10.15. Деталізація балансових рахунків класу 6 «Зобов'язання» (закінчення)

Рахунок 61 «Поточна заборгованість за кредитами та позиками» рекомендовано для обліку сум за короткостроковими позиками, термін повернення яких не перевищує 12 місяців з дати балансу, та за позиками, термін погашення яких минув. На цьому рахунку узагальнюється інформація щодо стану розрахунків за поточними зобов'язаннями, переведеними зі складу довгострокових (середньострокових), у разі настання строку погашення протягом 12 місяців з дати балансу. ***За кредитом*** – суми одержаних кредитів, частина зобов'язань за довгостроковими кредитами, зобов'язаннями, яка підлягає погашенню протягом 12 місяців з дати балансу, сума заборгованості за зобов'язаннями за довго-, середньо-строковими цінними паперами державного бюджету (місцевих), ***за дебетом*** – сума їхнього

погашення та переведення до довгострокових зобов'язань у разі відстрочення кредитів, списання.

Рахунок 62 «Розрахунки за товари, роботи, послуги» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо розрахунків з постачальниками, підрядниками за одержані товарно-матеріальні цінності, виконані роботи, надані послуги і замовниками за виконані роботи, реалізовану продукцію. ***За кредитом*** – виникнення заборгованості, ***за дебетом*** – її погашення, списання тощо.

Рахунок 63 «Розрахунки за податками і зборами». ***За кредитом*** – нараховані платежі до бюджету зі сплати податків і зборів, нараховані зобов'язання за ЄСВ, а також одержані кошти від органів страхування, ***за дебетом*** – їхня сплата, погашення, списання тощо.

Рахунок 64 «Інші поточні зобов'язання» призначено для обліку поточних зобов'язань за цінними паперами, розрахунками з депонентами, депозитними сумами, розрахунками за страхуванням, спеціальними видами платежів та перед іншими кредиторами. ***За кредитом*** рахунку відображається виникнення інших поточних зобов'язань, ***за дебетом*** – їхнє погашення, списання тощо.

Рахунок 65 «Розрахунки з оплати праці» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації щодо розрахунків за виплатами працівникам із заробітної плати, допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, студентам, аспірантам і учням зі стипендій та інших подібних виплат. ***За кредитом*** – суми нарахованої працівникам заробітної плати, матеріальної допомоги, премій, допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю тощо, суми, що утримуються із заробітної плати за дорученнями-зобов'язаннями працівників, суми стипендій, пенсій, допомоги та інших трансфертів населенню, суми, що утримуються із виплат за виконавчими листами, суми нарахованих гонорарів, що виплачуються позаштатному складу, ***за дебетом*** – їхня виплата, утримання з них, перерахування за призначенням утриманих сум та суми, що депоновано.

Рахунок 66 «Зобов'язання за внутрішніми розрахунками» призначено для обліку розрахунків у процесі виконання кошторису (бюджету). ***За кредитом*** – суми зобов'язань за внутрішніми розрахунками, ***за дебетом*** – їхнє списання.

Рахунок 67 «Забезпечення майбутніх витрат і платежів» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації щодо руху коштів, які згідно із законодавством резервуються для забезпечення майбутніх витрат і платежів. ***За кредитом*** рахунку відображається створення забезпечень, ***за дебетом*** – їхнє використання.

Рахунок 68 «Зобов'язання за надходженнями до бюджету» призначено для обліку й узагальнення інформації щодо зобов'язань перед бюджетом за податковими, неподатковими надходженнями органами, які контролюють їхнє справляння, та за коштами, що надійшли від сплати ЄСВ. ***За кредитом*** – нараховані зобов'язання за надходженнями, ***за дебетом*** – їхнє погашення.

Рахунок 69 «Доходи майбутніх періодів» рекомендовано для обліку інформації щодо доходів у звітному періоді та віднесених на майбутні періоди (одержані авансові орендні платежі, передплата на періодичні, довідкові видання, абонентна плата за користування засобами зв'язку тощо). ***За кредитом*** – сума одержаних доходів майбутніх періодів, ***за дебетом*** – їхнє списання та включення до складу доходів звітного періоду. Аналітичний облік доходів майбутніх періодів ведеться за видами, датами утворення і визнання доходами звітного періоду.

Деталізацію балансових рахунків (70–76) класу 7 «Доходи» представлено на рис. 10.16. Склад доходів та порядок їхнього визнання визначаються відповідними НП(С)БО в державному секторі.

Рахунок 70 «Доходи за бюджетними асигнуваннями» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо доходів, отриманих за рахунок бюджетних асигнувань на виконання суб'єктом держсектору повноважень. ***За кредитом*** відображається отримання бюджетних асигнувань, ***за дебетом*** – зменшення прибутку за бюджетними асигнуваннями на суму цільового фінансування, яка вноситься до вартості об'єкта основних засобів; списання з рахунків залишків коштів, не витрачених у звітному році; закриття рахунку обліку доходів на фінансовий результат виконання кошторису (бюджету).

Рахунки класу 7 «Доходи» призначені для відображення інформації щодо доходів за обмінними операціями (доходів за бюджетними асигнуваннями, від реалізації продукції (робіт, послуг), від продажу активів, фінансові тощо) та необмінними операціями (податкові та неподаткові надходження, трансферти тощо).

Рахунок 71 «Доходи від реалізації продукції (робіт, послуг)» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації щодо доходів від реалізації робіт, послуг. ***За кредитом*** рахунку відображається збільшення (отримання) доходів від реалізації продукції або зарахування коштів до державного, місцевих бюджетів, ***за дебетом*** – зменшення доходу від реалізації продукції на суму цільового фінансування, яка вноситься до вартості об'єкта основних засобів, закриття рахунку обліку доходів.

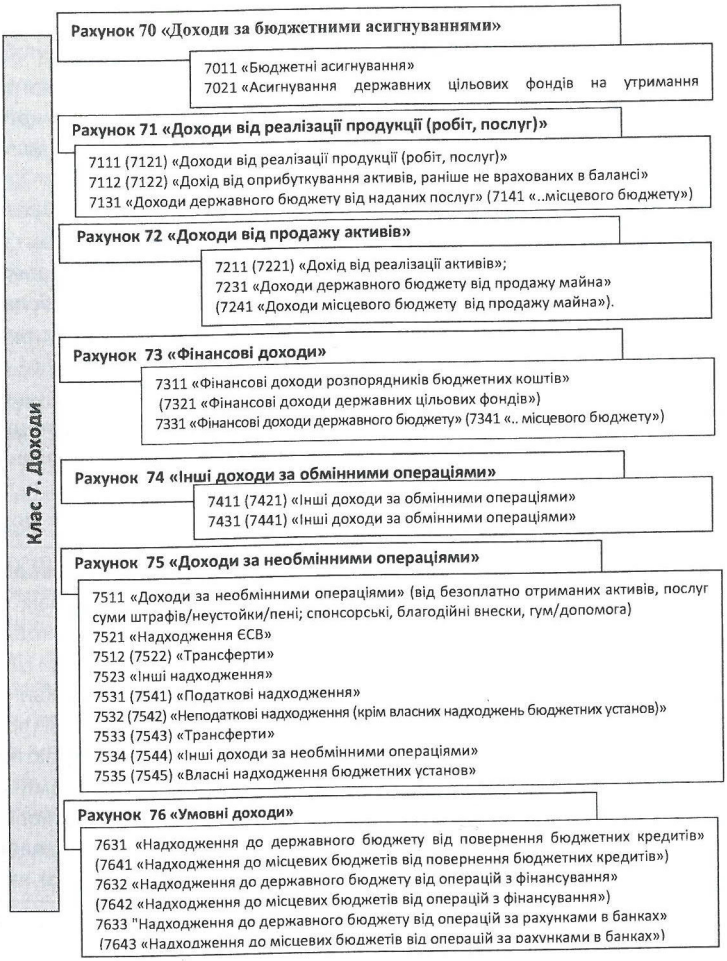


Рис. 10.16. Деталізація балансових рахунків класу 7 «Доходи»

Рахунок 72 «Доходи від продажу активів» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо доходів від реалізації активів. ***За кредитом*** відображається отримання доходу суб'єктом державного сектору або зарахування коштів до відповідного бюджету, ***за дебетом*** – списання

порядком закриття субрахунку обліку доходів на фінансовий результат виконання кошторису звітного періоду або повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Рахунок 73 «Фінансові доходи» призначено для обліку, узагальнення інформації суб'єктами держсектору щодо доходів від відсотків, роялті та дивідендів, від операцій з кредитування, надання гарантій та коштів, що отримує розпорядник коштів від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг. ***За кредитом*** – збільшення нарахування фінансових доходів суб'єкта або зарахування коштів до бюджету, ***за дебетом*** – списання порядком закриття на фінансовий результат виконання кошторису звітного періоду або повернення коштів до бюджету.

Рахунок 74 «Інші доходи за обмінними операціями» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо інших доходів за обмінними операціями, які не відображено на рахунках 70–73 цього класу. ***За кредитом*** – збільшення інших доходів від операцій з дооцінки активів, операцій з відновлення корисності необоротних активів, а також нараховано курсову різницю коштом зі збільшенням курсу або зарахування інших доходів бюджету за обмінними операціями, ***за дебетом*** – списання інших доходів за обмінними операціями на фінансовий результат виконання кошторису або повернення коштів, помилково/надміру зарахованих до бюджету.

Рахунок 75 «Доходи за необмінними операціями» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо прибутків від безоплатно отриманих активів, послуг, трансфертів; податкові й неподаткові надходження, надходження ЄСВ; благодійні внески, гранти та дарунки; кошти, що отримують розпорядники коштів від підприємств, фізичних осіб для виконання цільових заходів, зокрема заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок, розміщених на них об'єктів нерухомого майна приватної власності; зобов'язання, що не підлягають погашенню (крім кредиторської заборгованості, термін позовної давності якої минув). ***За кредитом*** – збільшення доходу, зокрема зарахування надходжень, трансфертів, інших доходів за необмінними операціями до бюджету, ***за дебетом*** – списання доходів на фінансовий результат виконання кошторису.

Рахунок 76 «Умовні доходи» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації про кошти, що надходять до бюджету від повернення бюджетних кредитів, які виділялись у попередні та в поточному році й щодо коштів від розміщення цінних паперів. ***За кредитом*** – суми коштів, які надійшли від повернення бюджетних кредитів та зарахування сум коштів від розміщення цінних паперів, ***за дебетом*** – повернення коштів, помилково або надміру зарахованих та їхнє списання на результат виконання бюджету.

Деталізацію балансових рахунків (80–86) класу 8 «Витрати» представлено на рис. 10.17. Склад витрат та порядок їх визнання визначаються відповідними НП(С)БО в державному секторі.

Рахунки класу 8 «Витрати» призначено для відображення інформації щодо витрат за обмінними та необмінними операціями.

Рахунок 80 «Витрати на виконання бюджетних програм» призначено для обліку інформації щодо витрат, пов'язаних із виконанням суб'єктом держсектору своїх повноважень. ***За дебетом*** відображаються суми визнаних витрат, пов'язаних із виконанням бюджетних програм та витрат на утримання державних цільових фондів, суми касових видатків розпорядників коштів бюджету, ***за кредитом*** – суми коштів, які надійшли на відновлення витрат, списання їх у порядку закриття на фінансовий результат виконання кошторису (бюджету).

Рахунок 81 «Витрати на виготовлення продукції (надання послуг, виконання робіт)» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації щодо витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, виконанням робіт. ***За дебетом*** відображаються суми визнаних витрат, пов'язаних із організацією та наданням послуг, виготовленням продукції, виконанням робіт, ***за кредитом*** – списання на суму витрат, які відносять на рахунок 16 «Виробництво», а також суми коштів, які надійшли на відновлення витрат та списання порядком закриття на фінансовий результат виконання кошторису (бюджету).

Рахунок 82 «Витрати з продажу активів» призначено для обліку й узагальнення інформації щодо собівартості проданої продукції/робіт/послуг та витрат, пов'язаних із реалізацією майна. ***За дебетом*** – собівартість продукції (робіт, послуг), ***за кредитом*** – списання порядком закриття на фінансовий результат.

Рахунок 83 «Фінансові витрати» рекомендовано для обліку інформації щодо витрат суб'єкта державного сектору, пов'язаних із запозиченнями: відсотки за користування кредитами, премії за цінними паперами, витрати на обслуговування боргу тощо. ***За дебетом*** рахунку відображаються суми визнаних фінансових витрат та суми касових видатків бюджетів, ***за кредитом*** – суми коштів, які надійшли на відновлення витрат та списання їх порядком закриття на фінансовий результат виконання кошторису. Аналітичний облік ведеться за кодами функціональної, відомчої та економічної класифікації видатків.

Рахунок 84 «Інші витрати за обмінними операціями» призначено для обліку й узагальнення інформації щодо витрат, які не відображено на рахунках 80–83. ***За дебетом*** – визнання суми інших витрат за обмінними операціями, ***за кредитом*** – суми коштів, які надійшли на відновлення витрат та їхнє списання.

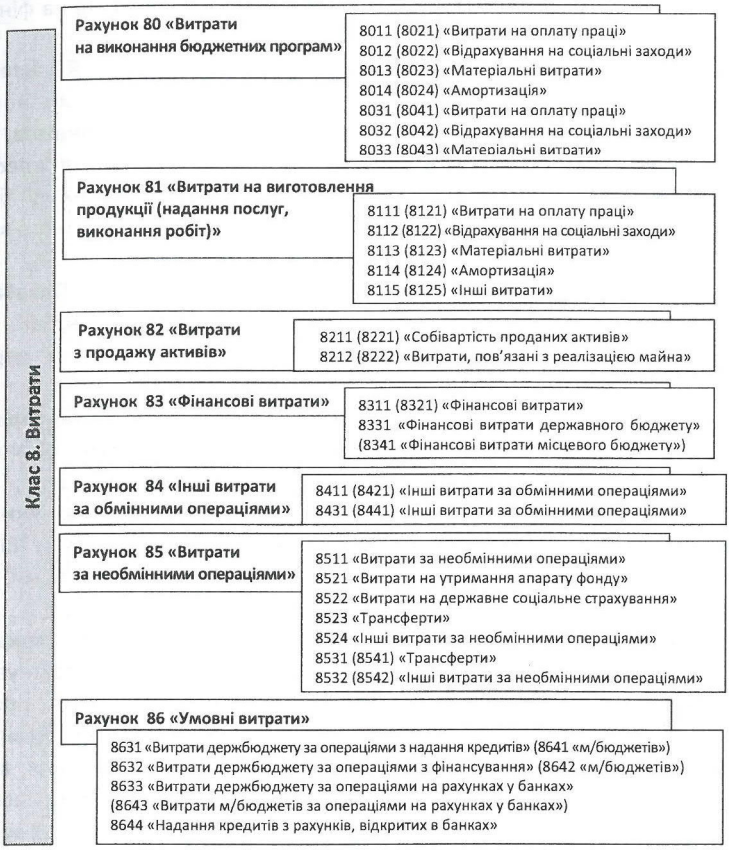


Рис. 10.17. Деталізація балансових рахунків класу 8 «Витрати»

Рахунок 85 «Витрати за необмінними операціями» рекомендовано для обліку й узагальнення інформації щодо трансфертів (субсидії, гранти, соціальні виплати тощо) та витрати, пов'язані з передачею активів від суб'єктів держсектору суб'єктам господарювання, фізичним особам для виконання цільових заходів, неповернення депозитів. ***За дебетом*** відображаються суми визнаних витрат за необмінними операціями, суми касових видатків держбюджету, трансфертів, наданих з місцевого бюджету, ***за кредитом*** – суми

коштів на відновлення витрат, їхнє списання у порядку закриття на фінансовий результат виконання кошторису.

Рахунок 86 «Умовні витрати» призначено для обліку й узагальнення інформації щодо витрат відповідного бюджету за операціями з надання кредитів та фінансування. ***За дебетом*** відображаються суми кредитів, наданих із бюджету в поточному році, та операції з фінансування, ***за кредитом*** – повернення коштів, помилково або надміру перерахованих з бюджету, та списання порядком закриття на результат виконання бюджету звітного періоду.

II. Позабалансові рахунки

Деталізацію позабалансових рахунків **класу 9 «Позабалансові та управлінські рахунки бюджетів та державних цільових фондів»** і **класу 0 «Позабалансові рахунки розпорядників бюджетних коштів та державних цільових фондів»** наведено на рис. 10.18, 10.19 відповідно.

На позабалансових рахунках **класу 9. «Позабалансові та управлінські рахунки бюджетів та державних цільових фондів»** органи Казначейства проводять облік та узагальнення інформації щодо пропозиції, відкриті асигнування, ліміти для здійснення платежів за витратами, показники розпису відповідних бюджетів, бюджетні зобов'язання ГРБК, одержувачів, нараховані доходи, резерви, витрати, зобов'язання за кредитуванням, гарантіями, цінними паперами.

Рахунок 90 «Пропозиції та відкриті асигнування» призначений для обліку інформації за пропозиціями та відкритими асигнуваннями. ***За кредитом*** – зарахування відкритих асигнувань, суми пропозицій на виділення асигнувань бюджету ГРБК та встановлення ліміту Казначейству на здійснення платежів за витратами, ***за дебетом*** – списання відкритих асигнувань, розподілених ГРБК на виконання програм, суми асигнувань бюджету, спрямовані підвідомчим установам, зменшення відкритих асигнувань держбюджету на суму коштів, спрямованих на здійснення видатків, зменшення сум пропозицій під час виділення асигнувань для програм, зменшення ліміту на суму, проведену Казначейством.

Рахунок 91 «Асигнування» рекомендовано для обліку інформації щодо бюджетних асигнувань бюджетів та державних цільових фондів. ***За кредитом*** – суми призначень, затверджених зведених призначень, бюджетних асигнувань, асигнувань на взяття зобов'язань, ***за дебетом*** – зменшення сум призначень, асигнувань на бюджетні зобов'язання.

Рахунок 92 «Показники розпису» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо показників розпису бюджетів.

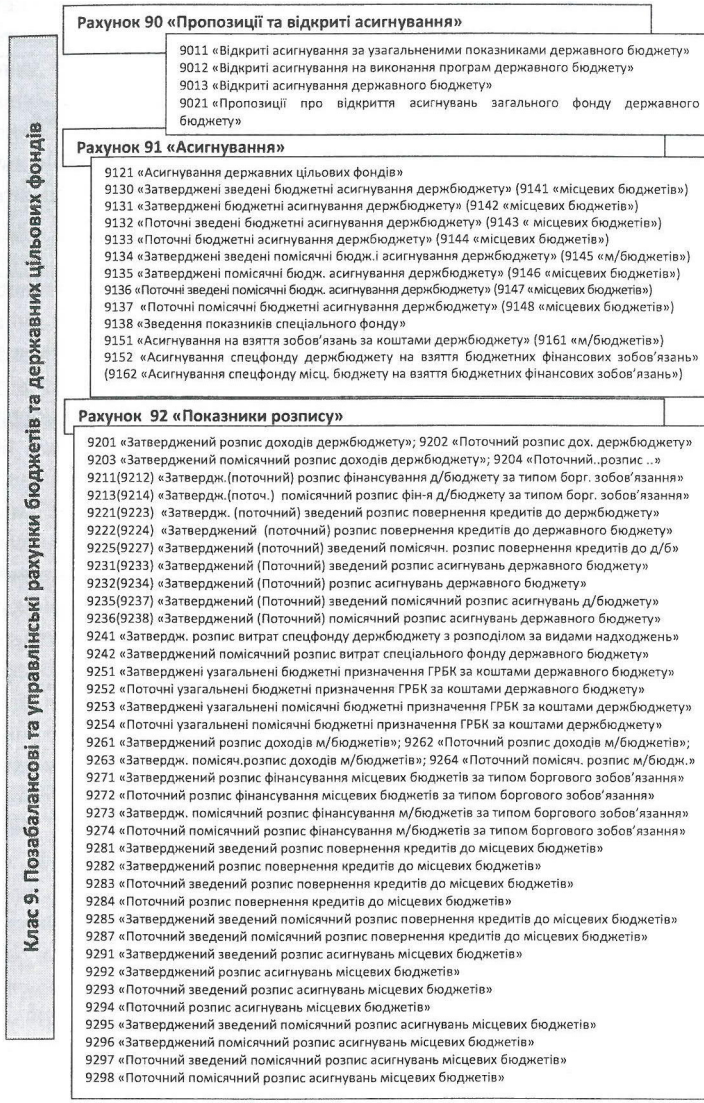


Рис. 10.18. Деталізація позабалансових рахунків: клас 9



Рис. 10.19. Деталізація позабалансових рахунків: клас 9 (закінчення)

Рахунок 93 «Бюджетні зобов'язання розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, розрахункові документи, не оплачені» призначено для обліку, узагальнення інформації щодо бюджетних зобов'язань, бюджетних фінансових зобов'язань ГРБК, одержувачів та неоплачених розрахункових документів.

Рахунок 94 «Нараховані відсотки, плата за надання державних гарантій і кредитів (позик), залучених державою, та штрафні санкції» рекомендовано для обліку, узагальнення інформації про нараховані відсотки, плату за надання державних гарантій і кредитів, залучених державою, та штрафні санкції. ***За кредитом*** рахунку відображаються суми нарахованих відсотків, плати за надання гарантій і позик, залучених державою, штрафні санкції, ***за дебетом*** – списання сум нарахованих відсотків плати за надання гарантій і кредитів, штрафних санкцій, списання суми фінансового резерву.

Рахунок 95 «Зобов'язання і вимоги за кредитуванням, всіма видами гарантій та цінними паперами» призначено для узагальнення інформації про зобов'язання, вимоги за кредитуванням, усіма виданими гарантіями та цінними паперами. ***За дебетом*** рахунку відображається виникнення зобов'язань і вимог за кредитуванням, гарантіями, цінними паперами, ***за кредитом*** – погашення.

Рахунок 96 «Емітовані цінні папери» рекомендовано для обліку й узагальнення інформації за емітованими цінними паперами. ***За дебетом*** відображаються суми емісії облігацій внутрішньої, зовнішньої державної позики та інших цінних паперів державного бюджету, ***за кредитом*** – суми погашення ОВДП, ОЗДП, місцевих облігацій та інших цінних паперів бюджету.

Рахунок 97 «Рахунки для обліку коштів та розрахунків, отриманих» призначено для обліку інформації щодо коштів і розрахунків бюджетів, отриманих ГРБК, одержувачами, органами Казначейства, коштів державних цільових фондів. ***За кредитом*** – суми коштів і розрахунків бюджетів, отриманих РБК, органами Казначейства, та суми державних цільових фондів, ***за дебетом*** – повернення помилково або надміру отриманих коштів.

Рахунок 98 «Рахунки для обліку коштів, переданих» рекомендовано для обліку інформації щодо коштів і розрахунків державного та місцевих бюджетів, передані РБК, органами Казначейства, та інформації про передані кошти ДЦФ.

Рахунок 99 «Контррахунки до рахунків позабалансового обліку» призначено для відображення операцій за системою подвійного запису (кореспондують із рахунками 9-го класу «Позабалансові та управлінські рахунки бюджетів та державних цільових фондів»).

Клас 0. «Позабалансові рахунки розпорядників бюджетних коштів та державних цільових фондів» (рис. 10.20). На позабалансових рахунках обліковуються матеріальні цінності, інші активи та зобов'язання, що не належать розпорядникам бюджетних коштів, державних цільових фондів або перебувають у їхньому тимчасовому розпорядженні. Бухгалтерський облік зазначених цінностей ведеться за простою системою, за якою записи щодо надходження, вибуття, використання, продажу матеріальних цінностей, бланків документів суворої звітності, утворення умовних прав і зобов'язань, списання з балансу майна внаслідок нестачі, псування та дебіторської заборгованості проводяться на одному позабалансовому рахунку із зазначенням змісту і кількісно-вартісних показників операції.

Рахунок 01 «Орендовані основні засоби та нематеріальні активи» призначено для обліку інформації щодо орендованих, отриманих у користування необоротних активів (авторське право, суміжні з ним права, за якими сплачується роялті). Збільшення залишку рахунку відбувається під час надходження орендованих та отриманих у користування необоротних активів, зменшення – під час їхнього повернення та у разі закінчення терміну користування нематеріальними активами за договором.

Рахунок 02 «Активи на відповідальному зберіганні» рекомендовано для обліку інформації щодо: оплачених товарно-матеріальних цінностей вищими органами із державного та місцевих бюджетів і відвантажених суб'єктам державного сектору, які перебувають на інших бюджетах, та прийнятих РБК та державними централізованими фондами на відповідальне зберігання, включно зі спеціальним науково-дослідним обладнанням; прийнятих на відповідальне зберігання товарно-матеріальних цінностей; усіх видів обладнання і предметів спортивних стрільбищ, тирів, кабінетів військової дисципліни навчальних закладів тощо. Збільшення залишку на рахунку відбувається під час надходження активів на відповідальне зберігання, зменшення – під час повернення активів, які були на відповідальному зберіганні.

Рахунок 03 «Бюджетні зобов'язання» призначено для обліку інформації щодо розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі упродовж цього періоду або в майбутньому. Збільшення залишку на рахунку відбувається під час взяття бюджетних зобов'язань, зменшення – у процесі сплати за бюджетними зобов'язаннями та в разі змін умов бюджетних зобов'язань (додаткові договори, розірвання договору тощо).

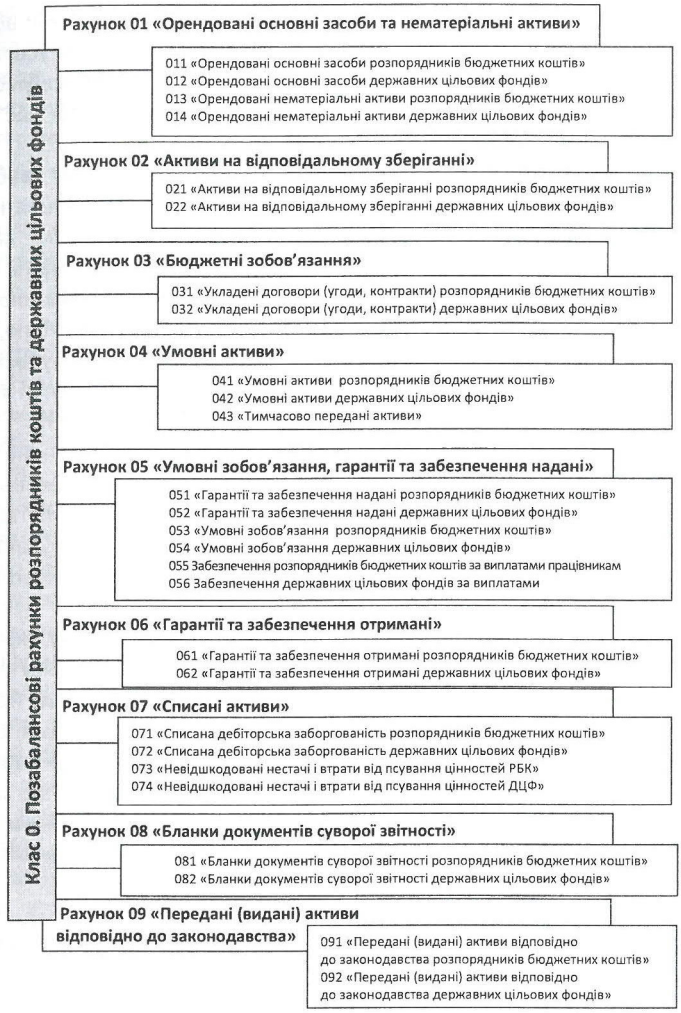


Рис. 10.20. Деталізація позабалансових рахунків: клас 0

Рахунок 04 «Умовні активи» рекомендовано для обліку інформації щодо наявності умовних (потенційних) активів. Тут обліковуються перехідні призи,

прапори, кубки, які засновані різними установами і отримані від них для нагороди команд-переможців, що обліковуються протягом усього періоду їхнього знаходження в суб'єкта державного сектору. Списуються умовні активи відповідно до того, як вони визнаються чи не визнаються під час вирішення питань щодо невизначених майбутніх подій.

Рахунок 05 «Умовні зобов'язання, гарантії та забезпечення надані» призначено для обліку інформації щодо наявності умовних (потенційних) зобов'язань і рух наданих РБК, гарантій та забезпечень державними централізованими фондами виконання зобов'язань і платежів. Облік гарантій та забезпечень проводиться за кожною наданою гарантією та забезпеченням. Облік забезпечення здійснюється за вартістю, вказаною в документах щодо надання гарантій. Зменшення залишку відбувається під час погашення заборгованості, на яку було надано гарантії, визнання та списання умовних зобов'язань.

Рахунок 06 «Гарантії та забезпечення отримані» призначено для обліку інформації щодо наявності та руху отриманих гарантій і забезпечень виконання зобов'язань та платежів. Забезпечення обліковуються за вартістю, вказаною в документах про гарантії. Збільшення залишку на рахунку відбувається під час одержання гарантій та забезпечень, зменшення – у процесі їхнього списання внаслідок погашення заборгованості.

Рахунок 07 «Списані активи» рекомендовано для обліку інформації про стан дебіторської заборгованості, списаної з балансу внаслідок неплатоспроможності боржників, та щодо суми невідшкодованих нестач і втрат від псування цінностей, зокрема цінностей, не повернених учнями, студентами, відрахованими згідно з наказом, тощо. На рахунку обліковується заборгованість протягом трьох років з моменту списання для нагляду за можливістю її стягнення у разі змін майнового стану неплатоспроможних дебіторів. Аналітичний облік за п/б рахунком 07 «Списані активи» ведеться за боржниками, випадками встановлення нестач цінностей.

Рахунок 08 «Бланки документів суворої звітності» призначено для обліку інформації щодо руху бланків документів суворої звітності, обліковуються путівки, отримані безоплатно від громадських, профспілкових та інших організацій. Збільшення залишку рахунку відбувається у процесі надходження бланків документів суворої звітності, зменшення – після використання або списання.

Рахунок 09 «Передані (видані) активи відповідно до законодавства» рекомендовано для обліку й узагальнення інформації щодо активів, переданих (виданих) згідно із законодавством відповідним категоріям населення.

Аналітичний облік переданих (виданих) активів проводиться за видами активів та окремо за кожною особою.

Порядок закриття рахунків після закінчення бюджетного періоду. Згідно з нормами ст. 57 БКУ не пізніше 31 грудня поточного періоду Казначейство закриває всі рахунки, відкриті для виконання бюджету. Порядок закриття та відкриття рахунків наступного періоду визначається Міністерством фінансів.

Залишки коштів державного бюджету на кінець бюджетного періоду установ України, які функціонують за кордоном, на рахунках, відкритих у банківських установах, а також залишки коштів *власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури*, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, *на поточних рахунках у банках державного сектору зберігаються на таких рахунках для здійснення видатків у наступному бюджетному періоді відповідно до кошторисів.* На кінець бюджетного періоду Казначейство *зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету* та щодо субвенцій зі спеціального фонду держбюджету на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів для покриття відповідних витрат у наступному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний період залишки коштів спецфонду перераховуються до загального фонду держбюджету.

Бюджетні зобов'язання за бюджетними програмами спеціального фонду держбюджету, не передбаченими проєктом закону про державний бюджет на наступний бюджетний період, головні розпорядники бюджетних коштів зобов'язані виконати до кінця поточного періоду в межах і за рахунок відповідних фактичних надходжень до спеціального фонду бюджету.

Перехід на застосування НП(С)БО і методу нарахування в бухгалтерському обліку бюджетних установ забезпечив відображення всіх узятих установами зобов'язань. Зокрема, метод нарахування надав можливість об'єктивно оцінювати фінансовий результат діяльності суб'єктів державного сектору, оптимізувати облік витрат на послуги, що надаються. Водночас, за оцінками експертів Світового банку, запроваджені НП(С)БО потребують уточнення з урахуванням змін до міжнародних стандартів. Також модернізовано порядок казначейського обслуговування виконання бюджетів шляхом запровадження ***інформаційно-аналітичної системи «Є-Казна»***, що дає змогу в режимі реального часу відстежувати стан рахунків державного, місцевого бюджетів, оцінювати обсяги бюджетних зобов'язань, здійснювати

превентивний контроль витрат, їхнього цільового призначення, а також приймати в оперативному порядку фінансову звітність розпорядників коштів. Застосування органами Казначейства ***касового методу*** для підготовки інформації щодо результатів виконання державного й місцевих бюджетів лише фіксує обсяг фактично отриманих і витрачених коштів, що не є достатнім для прогнозування бюджетних показників. Запроваджується європейський досвід підготовки інформації про надходження та використання коштів бюджетів за ***методом нарахування та визначення ризиків*** формування достовірності інформації, яка розкривається у фінансовій звітності щодо результатів виконання бюджету, та об'єктивності управлінських рішень, прийнятих на основі такої інформації.

Для забезпечення обміну фінансовою інформацією між Міністерством фінансів, органами Казначейства і розпорядниками бюджетних коштів та у зв'язку з наявністю різних організаційних структур бухгалтерських служб, а в окремих випадках через відсутність програмного забезпечення, виникає необхідність модернізації системи бухгалтерського обліку, насамперед створення *уніфікованого програмного продукту з ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності розпорядниками бюджетних коштів і фондами соціального й пенсійного страхування з інтеграцією до облікової системи Казначейства і системи подання фінансової звітності в електронному форматі,* що спрощує обробку, зберігання, вилучення та відтворення накопиченої інформації для проведення аналізу і підтримки прийняття рішень.

Застосування концептуальної основи бухгалтерського обліку за НП(С)БО, розробленими на основі міжнародних стандартів, вимагає підвищення кваліфікації бухгалтерських кадрів для правильного їх застосування. З метою якісного кадрового забезпечення в межах процесу реформування системи бухгалтерського обліку в державному секторі особливої уваги потребують подальше вдосконалення формування організаційної структури бухгалтерських служб, покращання системи підготовки та перепідготовки профільних спеціалістів, чітке визначення кваліфікаційних вимог, удосконалення процесу оцінювання результатів роботи працівників бухгалтерських служб.

Продовження процесу модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі сприятиме вдосконаленню: управління державними фінансами; системи стратегічного бюджетного планування на середньо- та довгостроковий періоди; порядку складання й виконання бюджету на основі програмно-цільового методу в бюджетному процесі; системи контролю за процесом виконання бюджету; інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами; якості та достовірності фінансової звітності.

10.3. Організація звітності про виконання бюджету

Міністерство фінансів України виконує державне регулювання бухгалтерського обліку, фінансової, бюджетної звітності та аудиту в Україні, розробляє стратегію розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначає єдині методологічні засади обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов'язкові для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), здійснює адаптацію законодавства з питань бухгалтерського обліку та аудиту в Україні до законодавства ЄС. Пріоритетними завданнями Міністерства за цим напрямом є розроблення і вдосконалення нормативно-правових актів у сферах бухгалтерського обліку та аудиту, з урахуванням вимог актів законодавства ЄС у відповідних сферах, міжнародних стандартів фінансової звітності, міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору.

Фінансова звітність – система узагальнених, взаємопов'язаних показників, які характеризують результати діяльності бюджетних установ за звітний період відповідно до НП(С)БО в державному секторі та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України.

Розпорядники коштів державного бюджету та фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування надають фінансову звітність, складену згідно з НП(С)БО в державному секторі, за формами, встановленими Міністерством фінансів, органам Казначейства. Розпорядники коштів місцевих бюджетів, відповідно, надають фінансову звітність органам Казначейства та місцевим фінансовим органам[86].

Бюджетна звітність – система узагальнених, взаємопов'язаних показників, які характеризують стан виконання бюджету, містять інформацію в розрізі бюджетної класифікації. Звітність про виконання бюджету – це система згрупованих показників, що формують загальні уявлення про стан виконання бюджетів, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації та готується органами Казначейства на основі даних бухгалтерського обліку відповідно до Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування[87]. Бюджетна звітність має бути достовірною, містити інформацію без помилок і перекручень. Бюджетна

[86] Про затвердження Порядку подання фінансової звітності : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2000-%D0%BF#Text.

[87] Про затвердження Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування : наказ Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12#Text.

звітність має відповідати аналогічним даним бухгалтерського обліку та звітності органів Казначейства, містити інформацію щодо виконання кошторисів та/або планів використання бюджетних коштів. Звітним періодом для складання місячної бюджетної звітності є період, що починається 1 січня і закінчується в останній день звітного місяця; для складання квартальної (проміжної) бюджетної звітності є період, який починається 1 січня і закінчується в останній день звітного кварталу. Квартальна (проміжна) бюджетна звітність складається за перший квартал, перше півріччя та за дев'ять місяців звітного року. Звітним періодом для складання річної бюджетної звітності є бюджетний період, що становить один календарний рік (1 січня – 31 грудня того самого року).

На основі поточного обліку на початку кожного місяця складають баланс щодо виконання бюджету, який надає узагальнену інформацію про стан активів і пасивів бюджету, форми бюджетної звітності бюджетних установ та органів Казначейства, за погодженням з Міністерством фінансів. Головні розпорядники коштів державного або місцевих бюджетів можуть установлювати для розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, внесених до своєї мережі, додаткові довідки до пояснювальної записки та отримувати від них інформацію відповідно до законодавства України щодо виконання бюджетних програм, за якими їх приєднали до мережі. У процесі подання звітності органам Казначейства може здійснюватися обмін документами в електронному вигляді, тобто, електронними документами. Під час подання ***звітності в електронному вигляді*** застосовуються вимоги Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про електронні довірчі послуги»[88]. Форми звітності складаються та подаються із застосуванням автоматизованої системи подання електронної звітності клієнтами Державної казначейської служби України. Казначейство забезпечує розміщення на офіційному вебсайті інформації щодо порядку роботи в АС «Є-Звітність»[89].

---

[88] Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV (із змін. да доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text; Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#top.

[89] Під час подання звітності до органів Казначейства АС «Є-Звітність» формує повідомлення щодо статусу документа. Підтвердженням успішної передачі звітності до органів Казначейства є повідомлення про статус переданого документа в АС «Є-Звітність».

За невдалої спроби передавання звітності в електронному вигляді до органів Казначейства АС «Є-Звітність» формує повідомлення про неприйняття звітності. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, фонди державного соціального і пенсійного страхування здійснюють заходи щодо повторного передавання звітності. У разі неможливості подання звітності до АС «Є-Звітність» через мережу Інтернет з технічних причин або в інших випадках, визначених законодавством, звітність подається до АС «Є-Звітність» з окремо налаштованого робочого місця в органі Казначейства. За неможливості подання звітності до АС «Є-Звітність» вказаним порядком звітність до органів Казначейства подається на паперових носіях з поданням звітності до АС «Є-Звітність» після усунення обставин, які стали причиною подання звітності на паперових носіях.

Дані бухгалтерського обліку органів Казначейства за операціями з обслуговування кошторисів (планів використання бюджетних коштів), що формуються в інформаційній системі Казначейства, вважаються остаточними. Усі примірники бюджетної звітності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, а також зведена бюджетна звітність головних розпорядників бюджетних коштів (ГРБК) та розпорядників нижчого рівня, до мережі яких внесені розпорядники бюджетних коштів, перевіряються і візуються відповідним органом Казначейства шляхом: накладання кваліфікованого електронного підпису (у разі подання звітності із застосуванням АС «Є-Звітність»); засвідчення підписом на кожній сторінці всіх форм бюджетної звітності із зазначенням посади, імені та прізвища особи та дати перевірки звітності (у разі подання звітності на паперових носіях).

Звітність щодо виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) містить фінансову та бюджетну звітність. Її форми та порядок їх заповнення встановлюються Міністерством фінансів України. Зведення, складання та подання звітності про виконання держбюджету здійснюються Казначейством України. Звітність щодо виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною. Квартальна (проміжна) та річна бюджетна звітність подається до органів Казначейства в терміни, встановлені для фінансової звітності. Терміни (графіки) подання місячної бюджетної звітності до органів Казначейства встановлюються ними в межах термінів, визначених ст. 59 БКУ. Терміни (графіки) подання бюджетної звітності визначаються органами Казначейства із застосуванням АС «Є-Звітність». Звітність про виконання держбюджету подається Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті, Міністерству фінансів у встановлені терміни:

- місячна звітність до 15-го та 25-го числа місяця, наступного за звітним;
- квартальний звіт не пізніше 35 днів після настання звітного кварталу;
- річний звіт не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

За виконанням Державного бюджету України контроль здійснює Верховна Рада як безпосередньо, так і через Рахункову палату. За вимогами Регламенту Верховної Ради України центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, щомісяця, не пізніше 15-го числа місяця, наступного за звітним, подає Верховній Раді місячний звіт щодо виконання Державного бюджету України. Зведені показники місячних звітів про виконання бюджетів подаються не пізніше 25-го числа місяця наступного за звітним. Квартальний звіт надається не пізніше ніж через 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує і надсилає на розгляд Верховної Ради проєкт постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

До складу місячної звітності про виконання державного бюджету входять:

- місячний звіт про виконання бюджету (до 15-го числа);
- зведені показники звітів про виконання бюджетів (до 25-го числа);
- інформація щодо виконання захищених видатків бюджету;
- інформація про використання коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України;
- інформація щодо переліку здійснених операцій з державним боргом;
- інформація про надані державні гарантії.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, надають названим органам управління не пізніше 15-го числа місячні звіти (у галузевому й територіальному розрізі та в розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо зведеного бюджету України, державного та місцевих бюджетів: 1) про фактичні надходження податків і зборів та інших доходів бюджету; 2) про податковий борг; 3) про суми надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків та суми платежів, які сплачені й будуть нараховані в наступних звітних періодах; 4) про бюджетне відшкодування ПДВ.

До складу квартальної звітності про виконання державного бюджету входять:

- звіт про фінансовий стан (баланс) державного бюджету України;
- звіт про фінансові результати виконання державного бюджету України;
- звіт про виконання державного бюджету України (включно зі звітами про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
- звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
- звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
- звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
- інформацію щодо здійснення операції з управління державним боргом;
- інформацію про надані державні гарантії;
- інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно АР Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

- пояснення щодо стану виконання показників державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період.

Крім того, органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають інформацію щодо витрат доходів бюджету внаслідок податкових пільг не пізніше 50 днів після закінчення кварталу (не пізніше 70 днів після закінчення року), а також про суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості (у галузевому й територіальному розрізі та в розрізі джерел доходів і форм власності) і суми відстрочених та розстрочених платежів не пізніше 35 днів після закінчення кварталу.

Міністерство фінансів у двотижневий термін після отримання квартального звіту про виконання державного бюджету в поточному бюджетному періоді подає Комітету Верховної Ради України з питань бюджету інформацію щодо виконання текстових статей закону про Державний бюджет України.

До складу річної звітності про виконання державного бюджету входять:

- баланс державного бюджету України;
- звіт про виконання державного бюджету України ;
- звіт про фінансові результати;
- звіт про рух грошових коштів;
- звіт про власний капітал;
- інформація щодо виконання захищених видатків Державного бюджету;
- звіт про бюджетну заборгованість;
- звіт про використання коштів з резервного фонду державного бюджету;
- звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку;
- звіт про використання коштів державного дорожнього фонду;
- звіт про використання коштів державного фонду поводження з радіоактивними відходами;
- звіт про використання коштів державного фонду розвитку водного господарства;
- звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
- звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
- звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
- зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- інформація щодо виконання місцевих бюджетів, включно з інформацією про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно АР Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

- інформація про здійснені операції з управління державним боргом;
- інформація про надані державні гарантії;
- інформація щодо досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів бюджету в межах бюджетних програм;
- інформація про виконання державних інвестиційних проєктів;
- інформація про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України.

Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту щодо виконання закону про Державний бюджет України готує та подає до Верховної Ради України висновки про виконання закону про Державний бюджет України з оцінкою ефективності управління коштами держбюджету, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом.

Розгляд у парламенті річного звіту про виконання закону про Державний бюджет здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України (процедурою повного обговорення з урахуванням особливостей, визначених у ст. 162 Регламенту), яку схематично представлено на рис. 10.21. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України у Верховній Раді представляє член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики (Міністр фінансів). Зі співдоповідями про виконання закону про Державний бюджет України виступають голова бюджетного комітету та Голова Рахункової палати. На такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради можуть бути заслухані головні розпорядники коштів державного бюджету щодо досягнення ГРК державного бюджету запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує ГРК державного бюджету, з показниками їхнього досягнення за результатами звітного періоду. За результатами розгляду Верховна Рада приймає рішення (формалізоване як постанова) щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України. З метою дотримання принципу транспарентності управління здійснюється публічне представлення та публікація інформації про виконання держбюджету за підсумками місяця, кварталу та року відповідно до вимог та за формою, встановленою БКУ.

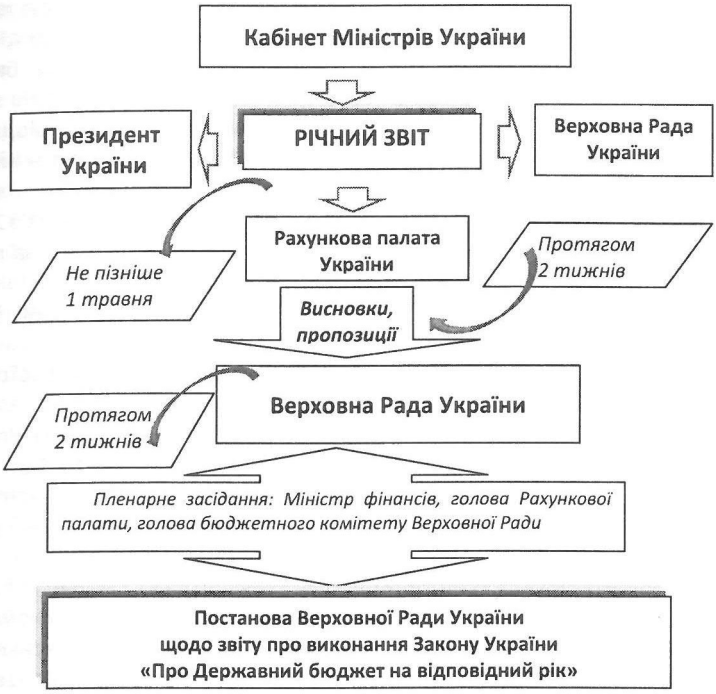


Рис. 10.21. Алгоритм розгляду річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік»

Звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, встановлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України. Казначейство укладає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність щодо виконання місцевих бюджетів за встановленими формами. Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно надаються органами Казначейства Міністерству фінансів АР Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій й виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради АР Крим, відповідної місцевої ради Радою міністрів АР Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом місцевої ради або сільським головою у *двомісячний термін* після завершення відповідного

бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради АР Крим, комісією з питань бюджету Верховної Ради АР Крим, місцевої ради, потім затверджується річний звіт про виконання бюджету або приймається інше рішення щодо цього.

Склад звітності розпорядників бюджетних коштів та періодичність її подання за належністю.[90] Склад бюджетної звітності (макети окремих форм наведено в додатку Б):

– Звіт про надходження, використання коштів загального фонду (форми № 2д, 2м);
– Звіт про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги (форми № 4-1д, № 4-1м);
– Звіт про надходження і використання коштів, отриманих за іншими джерелами власних надходжень (форми № 4-2 д, № 4-2м);
– Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (форми № 4-3д, № 4-3м);
– Звіт про надходження і використання коштів, отриманих на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів (форма № 4-4д);
– Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (кредити (позики) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій) (форми № 4-3д.1, № 4-3.м 1);
– Звіт про заборгованість за бюджетними коштами (ф. № 7д, № 7м);
– Звіт про заборгованість за окремими програмами (форма № 7д.1, № 7м.1).

Розкриття елементів бюджетної звітності здійснюється у Пояснювальній записці та формах щодо розкриття елементів бюджетної звітності, які додатково розкриваються у формах довідок:

– про використання кредитів (позик) від іноземних держав, фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів;
– про залишки коштів у іноземній валюті, що зберігаються на поточних рахунках, відкритих в установах банків;
– про залишки коштів на рахунках в установах банків;
– про депозитні операції;
– про сплату до бюджету штрафів, накладених контролюючими органами;
– про причини виникнення простроченої кредиторської заборгованості загального фонду;
– про спрямування фактичних обсягів власних надходжень з урахуванням залишків на початок року, які перевищують відповідні витрати, затверджені законом про державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет);

[90] Про затвердження Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування : від 24.01.2012 № 44. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12#n1172.

– про спрямування асигнувань РБК, які підпорядковані іншим головним розпорядникам бюджетних коштів;
– про дебіторську та кредиторську заборгованість за операціями, які не відображаються у формах № 7д, № 7м;
– про розподіл видатків Державного бюджету України на 20__ рік на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами і функціонування органів та установ системи правосуддя.

Розпорядниками бюджетних коштів бюджетна звітність подається:

1) *місячна звітність – до органів Казначейства*. Розпорядники бюджетних коштів за казначейського обслуговування (під час казначейського обслуговування) за всіма операціями форми місячної бюджетної звітності не складають та до органів Казначейства не подають;

2) *квартальна (проміжна) та річна – до органів Казначейства та розпорядників вищого рівня* за встановленими формами.

Елементи квартальної (проміжної) бюджетної звітності розкриваються у Пояснювальній записці та формах щодо розкриття елементів бюджетної звітності.

Розпорядники бюджетних коштів за бюджетними програмами щодо загальнодержавних видатків та кредитування в частині міжбюджетних трансфертів і бюджетних програм з реалізації проєктів, що підтримуються іноземними державами, зарубіжними фінансовими установами і міжнародними фінансовими організаціями, для відображення у бюджетній звітності складають і подають до органів Казначейства Звіт про надходження та використання коштів загального фонду (ф. № 2д, 2м), Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (ф. № 4-3д, 4-3м), Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (кредити (позики) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій) (ф. № 4-3д.1, 4-3м.1)

Головні розпорядники коштів державного бюджету зведену квартальну (проміжну) і річну бюджетну звітність подають Казначейству та Рахунковій палаті. Її копії, попередньо перевірені та завізовані згідно з вимогами Казначейства, подають до Міністерства фінансів у паперовому вигляді або із застосуванням системи електронної взаємодії органів виконавчої влади. *Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів* зведену квартальну (проміжну) і річну бюджетну звітність подають до органу Казначейства. Копії зведеної річної бюджетної звітності, перевіреної, завізованої Казначейством, подаються до місцевих фінансових органів.

Фонди укладають та подають квартальну (проміжну) та річну звітність до Казначейства і Міністерства фінансів за встановленою формою. Показники

звітності розкриваються у Пояснювальній записці. Звіт про виконання бюджету (кошторису) Фонду щокварталу надається також Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті у терміни, встановлені Міністерством фінансів.

З метою підвищення прозорості та доступності інформації про бюджет і розширення можливостей для її аналізу учасниками бюджетного процесу здійснюються заходи щодо забезпечення відповідності міжнародним стандартам прозорості бюджету та забезпечення відкритості й доступності інформації про місцеві бюджети. Для підтримання досягнутого Україною прогресу у сфері прозорості бюджетів забезпечується подальше розширення обсягу інформації, що підлягає публікації, включно з бюджетними запитами, паспортами бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів та звітів про їхнє виконання. Є тенденція суттєвого покращання позиції України в рейтингу Індексу відкритості бюджету (Open Budget Index) – з 39-ї позиції у 2017 р. до 26-ї позиції у 2019 р. серед 117 держав світу, що дало змогу увійти до групи держав з доступом до істотної інформації щодо бюджету. За результатами проведення МВФ оцінювання фіскальної прозорості планується підвищити оцінку з 63 балів у 2019 р. до не менше 67 балів із 100 максимально можливих у 2025 р., зокрема за рахунок подальшого розвитку та просування державного вебпорталу бюджету для громадян. Уніфікація, стандартизація шляхів і заходів оприлюднення інформації, що міститься в паспортах бюджетних програм місцевих бюджетів, звітах про їхнє виконання, бюджетних ГРК місцевих бюджетів, у рішеннях про місцеві бюджети та прогнозах місцевих бюджетів дасть змогу через зрозумілу процедуру кожному громадянину ознайомитися з бюджетними показниками міста, району, територіальної громади й порівняти їх із показниками інших громад.

Для забезпечення підтримки і подальшого цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління публічними фінансами важливе значення має система управління інформаційними технологіями, яка сприятиме забезпеченню підвищення аналітичної спроможності та оперативності прийняття рішень. Наразі основними проблемами цифрової трансформації є: відсутність інтеграції між системами Міністерства фінансів, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких скеровується Урядом через Міністра фінансів, у режимі реального часу; відсутність автоматизованого інформаційного обміну з багатьма державними установами; відсутність єдиного сховища даних з актуальною інформацією, доступною для Міністерства фінансів і центральних органів виконавчої влади; застарілість окремих платформ; низький рівень автоматизації внутрішніх процесів і великий обсяг використання паперових носіїв; недостатнє кадрове забезпечення. Розв'язанню проблем та створенню

моделі єдиного інтегрованого інформаційного середовища у сфері управління публічними фінансами (з інтероперабельністю електронних інформаційних ресурсів, комплексним захистом інформації, технологічною незалежністю й можливостями обміну інформацією) сприятиме реалізація Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій, цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 р. (розпорядження Уряду від 17.11.2021 № 1467).

10.4. Моніторинг та оцінювання ефективності бюджетних програм

У межах бюджетної реформи відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами з метою посилення прозорості та публічності бюджетного процесу у частині удосконалення програмно-цільового методу запроваджено новий порядок оцінювання ефективності бюджетних програм , який має стати допоміжним інструментом у проведенні оглядів витрат держбюджету та посилити відповідальність розпорядників за витрачання бюджетних коштів[91]. Новаціями удосконаленого регламенту оцінювання ефективності бюджетних програм є:

> ***Моніторинг виконання програми*** – безперервний процес збору даних про видатки та показники виконання програми, що досягаються під час її реалізації.

- особливості оцінювання ефективності на різних етапах бюджетного процесу: планування, виконання та звітування про виконання бюджету;
- засади моніторингу виконання бюджетних програм;
- обов'язковість моніторингу заходів бюджетної програми й результативних показників, на виконання та досягнення яких розпорядниками здійснено оплату у попередніх бюджетних періодах;

> ***Оцінювання програми*** – періодичний ґрунтовний аналіз процесу її реалізації і за показниками виконання з метою визначення ефективності, результативності та прийняття управлінських рішень щодо покращання процесу подальшої реалізації або в разі необхідності призупинення чи припинення.

[91] Про оцінку ефективності бюджетних програм державного бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 19.05.2020 № 223, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 09.07.2020 за № 646/34929, запроваджує низку новацій порівняно з попередньою методологією оцінювання (наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text.

- форма представлення результатів оцінювання ефективності бюджетної програми за звітний бюджетний період;
- перелік питань, які обов'язково висвітлюються в узагальненому висновку щодо результатів оцінювання;
- розроблення заходів із підвищення ефективності бюджетної програми на середньостроковий період.

Базовим поняттям у процесі оцінювання програм є визначення їхньої ефективності[92] як здатності справляти ефект, користь кінцевому бенефеціарові суспільної послуги. Так, настанова щодо ефективності політики державних видатків за умови збільшення співвідношення сукупного показника результативності бюджетних програм та загального обсягу видатків є недостатньою. Має значення ціннісна характеристика результату, отриманого внаслідок використання бюджетних ресурсів, та успішність управлінської дії щодо надання такої суспільної послуги.

Таблиця 10.1

Відмінності моніторингу та оцінювання

МОНІТОРИНГ	ОЦІНЮВАННЯ
Завдання моніторингу – своєчасне виявлення відхилень, що забезпечує оперативне коригування показників програми з метою вирішення проблем	*Завдання оцінювання* – проведення аналізу економічності, ефективності, результативності програми
Проводиться постійно	Проводиться періодично (на важливих етапах реалізації програми)
Описує проблеми реалізації програми	Виявляє причини проблем реалізації програми, визначає шляхи вирішення
Фактичні результати діяльності порівнюються із запланованими	Аналізуються причини відхилень від запланованих результатів
Одержана інформація використовується для покращання роботи за програмою	Інформація використовується як для поліпшення роботи з цієї програми, так і для уточнення планів на майбутнє

[92] ***Ефективність як економічна категорія*** визначається за допомогою таких складників:

– продуктивність – співвідношення між результатами (випуском продукції, наданням послуг, виконанням робіт) і використаними ресурсами (фінансовими, матеріальними, трудовими);

– результативність – ступінь відповідності фактичних результатів запланованим;

– економність – досягнення прогнозованих цілей за найменшого обсягу коштів або одержання значно кращого результату за той самий обсяг коштів.

Прозорість та доступність інформації щодо діяльності розпорядників бюджетних коштів (обов'язковість оприлюднення результатів оцінювання на офіційних сайтах розпорядників коштів) має стимулювати їх до підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів. Моніторинг функціонування програми й оцінювання її ефективності є невід'ємним елементом ефективного процесу управління, проводиться паралельно і відрізняється рівнем складності та методологічними підходами (табл. 10.1). Моніторинг надає можливість на систематичній основі відстежувати: процес надання послуг; виконання програми; результати діяльності РБК. Моніторинг використовується як інструмент відстеження процесу впровадження програми, виявлення відхилень планових показників від поточних показників виконання. Отже, ***моніторинг концентрує увагу на наявних і потенційних проблемах упровадження програми*** і є основою для проведення детального аналізу ситуації. Так само ***проведений аналіз результатів моніторингу стимулює розроблення заходів задля покращання ситуації***.

Розроблення системи моніторингу має здійснюватися на початку проєктування програми. З метою якісного моніторингу доцільно визначити формат, який у стислому вигляді дасть змогу відобразити дані про фактичне фінансування програми та виконання показників (найчастіше у порівнянні з планом). Інформативність формату допомагає приймати поточні рішення щодо покращання процесу управління програмою. Система моніторингу містить:

- визначення формату моніторингу: *вимірювані показники* (індикатори), завдяки яким можна буде відстежувати перебіг виконання програми; *джерела інформації* для проведення моніторингу (офіційна статистика, звітність про видатки бюджету, звітність за мережею, за штатами, за контингентом); *періодичність* (графік) збору інформації (щодня, щотижня, щомісяця); *форми* для збору даних; *технологія оброблення, аналізу* одержуваної інформації; *планування процедур подальшого використання* отриманих даних (визначення користувачів даних моніторингу, процедури надання даних);
- визначення *відповідальних осіб і виконавців моніторингу*, витрати на проведення моніторингу: призначення осіб, відповідальних за одержання необхідної інформації та її спрямування до користувачів;
- дотримання таких принципів: *оперативність* (дані, що використовуються для моніторингу повинні безперешкодно забезпечуватися на визначені дати та мають надавати необхідну інформацію щодо результатів, завдань, цілей та обсягу задіяних ресурсів); *періодичність/систематичність* (надання необхідної інформації про виконання програм у визначенні відповідними органами влади терміни); *достовірність* (система моніторингу здатна

функціонувати за умови достатності обсягу аналітичної бази та збору достовірної інформації); *дієвість* (аналітична інформація має застосовуватися під час розроблення планів видатків, показників виконання та оцінювання результатів; *повнота* (дані моніторингу повинні охоплювати повну інформацію про результати виконання завдань та обсяг ресурсів, які було витрачено для їхнього виконання).

Дані, отримані під час моніторингу та звітності, є основою для оцінювання ефективності виконання програми. Таке оцінювання дає можливість пояснити, визначити економічну та соціальну ефективність використання бюджетних коштів, результативність програми. Вітчизняна практика передбачає порівняння планових і фактичних показників виконання програми з огляду на фактори, які впливають на її виконання. Основою для отримання інформації щодо показників виконання програми є: її паспорт; звіти про виконання програми; фінансова звітність головного розпорядника бюджетних коштів; інші джерела офіційної інформації. Процедура оцінювання програм дає змогу виконувати такі завдання:

– оцінити відповідність наявних програм пріоритетам державної та регіональної політики;

– виявити чинники, що вплинули на невиконання запланованих показників результативності;

– покращити структуру програми як під час її реалізації (уточнити завдання програми, показники тощо), так і на стадії планування на наступний період;

– підвищити прозорість шляхом інформування громадськості про результати оцінки програм тощо.

З огляду на мету проведення використовують різні типи оцінювання (наприклад, оцінювання співвідношення витрат на програму і користі, яку отримують у результаті її реалізації; оцінювання ефективності; оцінювання впливу, який справляє програма тощо). Здійснення різних типів оцінювання на різних етапах реалізації програми (найбільш застосовувані варіанти) зображено на рис. 10.22.

Ефективність бюджетних програм оцінюється за встановленим регламентом[93] на всіх стадіях бюджетного процесу і передбачає заходи з ***моніторингу, аналізу*** та ***контролю*** за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінювання цих програм можливе на різних етапах реалізації та з різними цілеспрямованостями[94] (рис. 10.22).

---

[93] Про оцінку ефективності бюджетних програм державного бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 19.05.2020 № 223, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 09.07.2020 за № 646/34929 (із змін. Та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text.

[94] Рекомендації місцевим органам влади щодо можливих шляхів фінансування соціальних послуг в громадах. URL: https://bureau.in.ua/images/Rekomendatsiyi-mistsevym-organam-vlady-shhodo-mozhlyvyh-shlyahiv-finansuvannya-sotsialnyh-poslug-v-gromadah-1.pdf.

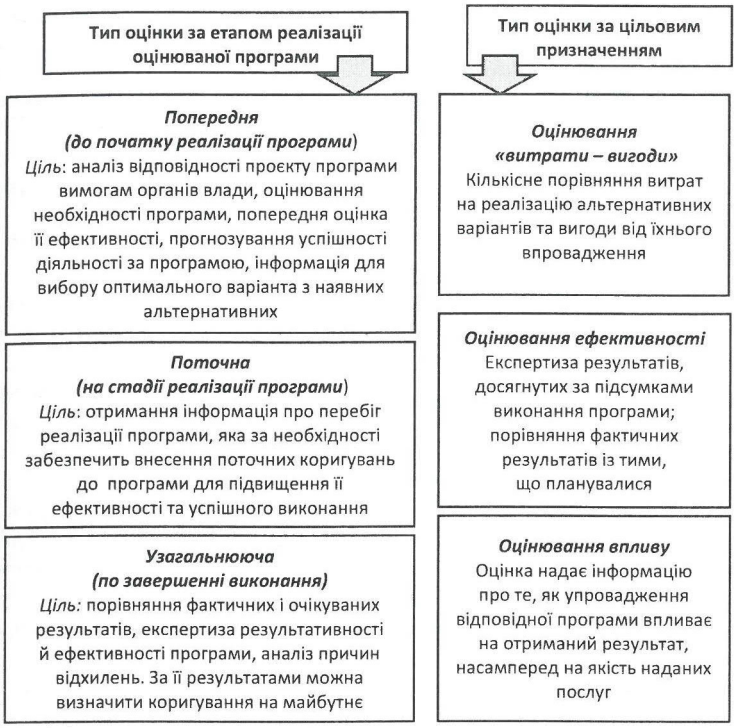


Рис. 10.22. Оцінювання на різних етапах реалізації програми

Метою оцінювання ефективності бюджетних програм є:

- визначення ефективності й результативності та винайдення шляхів їх підвищення;
- виявлення ризиків, пов'язаних із її реалізацією та досягненням очікуваних результатів;
- оптимізація процесу реалізації;
- підвищення якості планування;
- забезпечення прозорості використання бюджетних коштів, задоволення потреб суспільства в інформації щодо ефективності та результативності використання бюджетних коштів та досягнутих результатів.

Завданнями оцінювання ефективності бюджетних програм є:

- встановлення взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом бюджетних коштів;
- визначення ступеня досягнення запланованої мети, виконання завдань програми шляхом аналізу виконання результативних показників;
- виявлення чинників, що перешкоджають виконанню програми та досягненню запланованих результативних показників, їх усунення та мінімізація впливу;
- розроблення заходів із підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів;
- прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності й результативності використання бюджетних коштів, якості планування програми.

Аналіз ефективності виконання програм містить вивчення можливостей і шляхів оптимізації та мінімізації витрат при збільшенні кількості показників продукту. Водночас обов'язково постійно враховується якість наданих послуг. Ефективність вимірюється шляхом порівняння досягнутих показників із визначеними цілями, нормами, стандартами. Для оцінювання бюджетних програм можуть бути застосовані різні методи: аналізу потреб, аналізу попиту, екстраполяції, кореляції, дисконтування, SWOT-аналіз тощо (табл. 10.2) Залежно від суб'єктів, які проводять оцінювання, воно може бути зовнішнім і внутрішнім. Зовнішнє оцінювання здійснюють незалежні фахівці, котрі не мають стосунку до процесу реалізації програми. В українській практиці це можуть бути Рахункова палата, Державна аудиторська служба тощо. У зарубіжних країнах до процесу оцінювання програм часто залучають незалежні аудиторські компанії. Внутрішнє оцінювання виконують головні розпорядники бюджетних коштів. Можливе поєднання зовнішнього й внутрішнього оцінювання в комбіноване, що проводиться незалежними фахівцями за сприяння працівників установи – виконавця програми.

Таблиця 10.2

Характерні ознаки методів оцінювання бюджетних програм

Метод	Характеристика методу
1	2
Аналіз потреб	Базується на формуванні інформаційної бази про відповідні статі бюджетного запиту щодо потрібної кількості одиниць та вартості одиниці товарів, послуг, робіт. Оцінювання проводиться за результатами арифметичних дій під час порівняння цін. Особлива риса – проведення аналізу на підставі цінових пропозицій, а не вартості речей

Продовження таблиці 10.2

1	2
Аналіз попиту	Ґрунтується на наявності зв'язку між якістю, кількістю суспільних послуг та методами їх надання. Під час оцінювання враховується залежність між попитом на суспільні послуги й бажанням платити за них та/або одержувати певне бюджетне субсидіювання за кошти бюджету
SWOT-аналіз	Базується на аналізі сильних та слабких сторін предмета, явища, процесу, можливостей щодо зміни на краще та загроз стосовно його позитивного розвитку. Застосовується під час оцінювання щорічних, середньо-, довгострокових програм соціально-економічного розвитку. Є корисним як на етапі планування, так і під час моніторингу виконання програм. Елементи аналізу: сильні сторони (strengths) – внутрішні можливості, ресурси; слабкі сторони (weaknesses) – види діяльності, ресурси, що використовуються неефективно, не за призначенням; можливості (opportunities) – шанси, які можна використати для досягнення стратегічних цілей; загрози (threats) – явища, процеси, що перешкоджають руху в напрямі досягнення поставленої мети
Метод екстраполяції	Ґрунтується на перенесенні тенденцій, що сформувались у попередніх періодах, на майбутнє. Один із підходів прогнозування
Метод кореляції	Базується на застосуванні загальних статистичних принципів та процедур. Передбачає виокремлення незалежних та залежних змінних, визначення співвідношення (залежності) між ними. Оцінюється ступінь залежності між кількістю споживачів суспільних послуг в межах програми та загальним обсягом послуг, який може бути забезпечено бюджетною програмою.
Метод дисконтування	Базується на концепції зміни вартості грошової одиниці з плином часу. Для оцінювання теперішньої вартості поданого бюджетного запиту багаторічної програми застосовують дисконтування грошового потоку за відповідною ставкою. Дисконтування грошових потоків використовується для порівняльного аналізу альтернативних варіантів проєктів програм з огляду на можливість привести майбутні потоки бюджетних коштів до їхньої чистої поточної вартості
Аналіз чутливості	Ґрунтується на аналізі залежності стану моделі від інформації, структури, гіпотез, які її формують. Застосовують під час оцінювання ефективності програми та у процесі моніторингу її виконання. Способи оцінювання чутливості: сценарний аналіз (формуються кілька варіантів можливих значень та розв'язання проблеми для кожного сценарію); аналіз найгіршого варіанта (визначаються межі безпечності певної проблеми на етапі планування її вирішення); підхід Монте-Карло (наявність достатньої кількості прикладів позитивного розв'язання проблеми, проблема та/або програма вважається реальною для здійснення)

Закінчення таблиці 10.2

1	2
Бенчмаркінг	Спосіб дослідження діяльності суб'єктів із метою використання їхнього позитивного досвіду. Базується на дослідженні діяльності інших організацій з огляду на можливість запровадження основних характеристик для своєї політики. Загальний бенчмаркінг – порівняння показників діяльності продуцентів аналогічної послуги; функціональний бенчмаркінг – порівняння роботи окремих елементів суб'єктів з параметрами, які є передовими у відповідній галузі
Аналіз витрат та вигід (результатів, корисності)	Ґрунтується на оцінюванні певного рівня вигоди (результату), який можна досягти на основі мінімальних витрат та/або максимальної вигоди на основі визначених витрат. Застосовується для оцінювання економічних підстав під час прийняття бюджетних програм та внесенні змін до них. Оцінюється доцільність витрат сьогодні з огляду на можливість здобуття вигоди (результатів) у майбутньому. Передбачає оцінювання альтернативних варіантів з огляду на їхню вартість, результативність, корисність.

Внутрішнє оцінювання ефективності забезпечує ГРК за всіма бюджетними програмами у межах встановлених йому бюджетних призначень та за програмами. Результати оцінювання ефективності бюджетних програм використовуються для: обґрунтування пропозицій щодо внесення змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, розпису державного бюджету та відповідних змін до паспортів бюджетних програм; формування пропозицій до Бюджетної декларації та бюджетного запиту; складання паспортів бюджетних програм і звітів про їхнє виконання; підготовки інформації щодо досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності; проведення оглядів витрат держбюджету. Головний розпорядник організовує й координує роботу учасників бюджетного процесу з оцінювання ефективності бюджетних програм, визначаючи заходи стосовно моніторингу виконання бюджетних програм, аналізу та контролю за цільовим, ефективним і результативним використанням бюджетних коштів, їх виконавців та терміни проведення, узгоджені зі стадіями бюджетного процесу.

Оцінювання ефективності бюджетних програм під час формування пропозицій до Бюджетної декларації та бюджетного запиту здійснюється шляхом аналізу:

– відповідності бюджетної програми цілям та пріоритетам, визначеним у щорічному посланні Президента до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Уряду, прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку;

- узгодженості бюджетної програми з нормативно-правовими актами, на підставі яких передбачається її виконання;
- мети, завдань бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів на предмет реалістичності й доцільності їхнього виконання у плановому бюджетному періоді, їхньої спрямованості на досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник;
- результативних показників бюджетної програми (зокрема щодо обсягу та якості надання публічних послуг), що їх передбачається досягти під час виконання бюджетної програми в плановому бюджетному періоді, щодо їхньої узгодженості з цілями державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник, меті та завданням бюджетної програми;
- фактичних результатів виконання бюджетної програми за попередні бюджетні періоди;
- зобов'язань та стану розрахунків за ними.

Під час оцінювання ефективності бюджетних програм на етапі формування пропозицій до Бюджетної декларації та бюджетного запиту мають бути дотримані такі принципи бюджетної системи: *ефективності та результативності* (відповідно до якого всі учасники бюджетного процесу під час складання та виконання бюджетів мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату під час використання бюджетних коштів); *справедливості й неупередженості* (відповідно до якого бюджетна система країни базується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами); *обґрунтованості* (відповідно до якого бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку та розрахунках надходжень бюджету й витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених регламентів).

Оцінювання ефективності бюджетних програм під час виконання державного бюджету передбачає здійснення моніторингу їхнього виконання.

Моніторинг виконання бюджетної програми охоплює відстеження на систематичній основі стану виконання заходів бюджетної програми та досягнення її результативних показників. Головний розпорядник, зважаючи на особливості реалізації, мети, завдань бюджетної програми, визначає з урахуванням пропозицій розпорядників коштів нижчого рівня:

- набір даних, що підлягають моніторингу (зокрема результативні показники та дані, що використовуються для їхнього розрахунку);
- джерела та способи отримання інформації для моніторингу;
- періодичність збору відповідних даних;
- підходи до систематизації та оброблення інформації;
- форму представлення результатів моніторингу.

Моніторинг охоплює заходи бюджетної програми та результативні показники, на виконання й досягнення яких розпорядниками, одержувачами коштів державного бюджету здійснено оплату в попередніх бюджетних періодах. Моніторинг таких заходів, результативних показників здійснюється до повного виконання зобов'язань, остаточного завершення розрахунків та погашення дебіторської заборгованості.

Оцінювання ефективності бюджетної програми за звітний період передбачає проведення аналізу:

- виконання видатків / надання кредитів за напрямами використання бюджетних коштів та за кодами економічної класифікації видатків;
- зміни планових показників;
- стану фінансової дисципліни;
- виконання результативних показників за напрямами використання бюджетних коштів та у порівнянні з результативними показниками попереднього звітного періоду.

Результати оцінювання ефективності бюджетної програми за звітний період містять таку інформацію:

- код відомчої класифікацій видатків бюджету, найменування ГРК, відповідального виконавця бюджетної програми, код та найменування бюджетної програми, код функціональної класифікації видатків і кредитування бюджету;
- ціль державної політики, на досягнення якої спрямована бюджетна програма, мета та завдання бюджетної програми;
- планові показники, визначені відповідно до закону про державний бюджет та затвердженого розпису держбюджету без змін (план на початок звітного періоду);
- планові показники з урахуванням змін, внесених протягом звітного періоду у зв'язку із змінами до закону про державний бюджет, відповідно до рішень Уряду та управлінських рішень (пропозицій) головного розпорядника;
- обсяги касових видатків / наданих кредитів з бюджету;
- фактичні результативні показники, досягнуті за рахунок касових видатків / наданих кредитів.

Якщо до паспорта бюджетної програми протягом звітного періоду вносилися зміни, зазначаються усі напрями використання бюджетних коштів, передбачені у паспорті бюджетної програми без урахування цих змін, та додаються напрями, внесені до паспорта протягом звітного періоду. Відповідні пояснення надаються щодо відхилень плану на кінець від плану на початок звітного періоду та відхилень факту від плану на кінець звітного періоду.

Для характеристики стану фінансової дисципліни використовуються дані про обсяги дебіторської та кредиторської заборгованостей за загальним і спеціальним фондами на початок та на кінець звітного періоду; пояснення щодо наявності й збільшення обсягів заборгованостей, з наведенням причин виникнення, термінів погашення, джерел покриття, а також вжитих заходів для зменшення заборгованостей.

З метою висвітлення результативних показників наводяться дані для аналізу якості планування та виконання результативних показників за напрямами використання бюджетних коштів. Варто підкреслити, що за кожним напрямом використання бюджетних коштів окремо наводяться пояснення щодо досягнення запланованих результатів, зокрема стосовно обсягу та якості надання публічних послуг; пояснення щодо динаміки результативних показників.

Узагальнений висновок щодо ефективності бюджетної програми містить інформацію про:

- рівень досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми;
- результативність надання публічних послуг, рівень забезпечення потреб, задоволення інтересів отримувачів/користувачів і надавачів публічних послуг, зокрема за ознакою статі та іншими ознаками;
- дієвість системи планування показників бюджетної програми з наведенням даних про кількість змін, внесених до розпису державного бюджету та паспорта бюджетної програми протягом звітного періоду, а також урахування під час формування бюджетної програми виявлених у минулих періодах недоліків планування;
- стан фінансової дисципліни;
- урахування результатів контрольних заходів;
- ефективність системи управління бюджетними коштами з наведенням інформації про своєчасність затвердження паспорта бюджетної програми та порядку використання бюджетних коштів, організацію проведення державних закупівель, а також організацію роботи з розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів;
- вплив реалізації бюджетної програми на досягнення відповідних цілей державної політики.

З огляду на необхідність досягнення поставленої мети, підвищення ефективності бюджетної програми формуються заходи, які мають бути вжиті головним розпорядником коштів у поточному й середньостроковому періоді. Заходи проводяться за кожним напрямом та містять:

- *з покращання якості системи планування бюджетної програми* – розроблення методології розрахунку потреби у коштах, вартості публічних послуг, удосконалення результативних показників, методології їхнього обчислення;
- *з підвищення якості й ефективності надання публічних послуг* – дослідження потреб та інтересів отримувачів/користувачів публічних послуг, зокрема запровадження відповідних опитувань (анкетування), проведення гендерного аналізу бюджетної програми;
- *з поліпшення фінансової дисципліни* – заходи щодо запобігання виникненню заборгованості та її погашення;
- *з підвищення ефективності системи управління бюджетними коштами* – удосконалення механізмів та процедур, що застосовуються під час розподілу та використання бюджетних коштів, управлінського обліку й адміністративної статистики, підходів до визначення одержувачів бюджетних коштів, механізмів контролю розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів;
- *ініціювання проведення огляду витрат державного бюджету* у відповідній сфері.

Водночас пропонована Міністерством фінансів методика надає лише загальні рекомендації щодо оцінювання ефективності бюджетних програм та не визначає єдиного алгоритму визначення ефективності. З огляду на специфічність формування результативних показників бюджетних програм залишається дискусійним питання комплексного, інтегрального їхнього оцінювання та монетизації кінцевого результату виконання програми. Особливості застосування методичних підходів до оцінювання бюджетних програм за методами «витрати – вигоди», «витрати – результативність», «витрати – корисність» наведено в додатку В.

Аналіз ефективності бюджетних програм – комплексний аналіз використання бюджетних коштів та досягнутих результатів розпорядниками бюджетних коштів різних бюджетів у процесі реалізації однотипних бюджетних програм.



Рис. 10.23. Вплив результативних показників на ефективність бюджетної програми

Для того щоб забезпечити зіставність результатів оцінювання в усіх необхідних розрізах запроваджено ***порівняльний аналіз ефективності бюджетних програм на місцевому рівні,*** який проводиться за удосконаленою методикою[95]. Метою здійснення такого аналізу є визначення ефективності аналогічних бюджетних програм, що виконуються різними розпорядниками коштів. Аналіз бюджетної програми базується на основі середніх індексів виконання результативних показників бюджетної програми. Для їхнього розрахунку використовуються показники ефективності та якості (разом за загальним та спеціальним фондами), що характеризують виконання бюджетної програми. Усі результативні показники бюджетної програми поділяються на стимулятори і дестимулятори. Візуалізація впливу результативних показників на ефективність бюджетної програми подана на рис. 10.23.

Показники-стимулятори – це результативні показники, для яких перевиконання планових значень є бажаним і позитивно впливає на результат програми (наприклад, показником-стимулятором є кількість користувачів послуг, частка працевлаштованих, частка пільговиків, які отримали санаторно-

[95] Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів : дист Міністерства фінансів України від 19.09.2013 № 31-05110-14-5/27486. URL: https://www.ibser.org.ua/legislation/zakonodavstvo-z-pmc/ocinka-byudzhetnyh-program.

курортне лікування, середня завантаженість залу тощо). ***Показники-дестимулятори*** – це результативні показники, для яких перевиконання планових значень справляє **негативний** ефект на результативність програми (наприклад, показником-дестимулятором є рівень смертності, втрати енергоресурсів, витрати на проведення одного заходу тощо). Ефективність бюджетної програми визначається на основі порівняння суми набраних балів за кожним з параметрів оцінювання із шкалою оцінки (табл.10.3).

Таблиця 10.3

Шкала аналізу ефективності бюджетної програми

Ефективність бюджетної програми	**Кількість балів** (пропонована шкала)
Висока ефективність програми	215 і більше балів
Середня ефективність програми	190–215 балів
Низька ефективність програми	Менше 190 балів

Методика аналізу передбачає порівняння фактичних показників виконання програми (ефективності, якості) із запланованими на звітний бюджетний період та з відповідними показниками попередніх періодів за таким алгоритмом:

– ***розрахунок середнього індексу виконання показників ефективності бюджетної програми ($\bar{I}_{еф}$):***

$$\bar{I}_{еф} = (\sum^{N}_{п=1} П_{еф.факт} / П_{еф.план}) / N_{еф} * 100; \qquad (10.1)$$

де $\sum^{N}_{п=1} П_{еф\cdot факт} / П_{еф.план}$ – сума співвідношень фактичних та планових значень всіх показників ефективності, що входять до програми;

$N_{еф}$ – кількість показників ефективності бюджетної програми;

– ***розрахунок середнього індексу виконання показників якості бюджетної програми ($\bar{I}_{як}$):***

$$\bar{I}_{як} = (\sum^{N}_{п=1} П_{як\ факт} / П_{як\ план}) / N_{як} * 100; \qquad (10.2)$$

де $\sum^{N}_{п=1} П_{як\ факт} / П_{як\ план}$ – сума співвідношень фактичних та планових значень усіх показників якості, що входять до бюджетної програми;

$N_{як}$ – кількість показників якості бюджетної програми;

– ***порівняння результативності бюджетної програми з показниками попередніх періодів***:

$$\bar{I}_{рез} = \bar{I}_{еф.звіт} / \bar{I}_{еф.баз}; \quad (10.3)$$

де $I_{звіт}$, $I_{баз}$ – підрядкові індекси, що характеризують величини, відповідно, звітного та попереднього бюджетних періодів;

$\bar{I}_{еф}$ – середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми розрахований за наведеною вище формулою.

Для розрахунку кількості набраних балів за параметром порівняння результативності бюджетної програми з показниками попередніх періодів використовується така шкала.

Критерій оцінки	Кількість балів
$\bar{I}_{рез} < 0{,}85$	0
$0{,}85 \le \bar{I}_{рез} < 1$	15
$\bar{I}_{рез} \ge 1$	25

Під час розрахунку за наведеним алгоритмом для всіх показників-дестимуляторів варто використовувати обернене значення ($П_{іплан}$ / $П_{іфакт}$). Якщо при розрахунках фактичні значення показника ($П_{іфакт}$ / $П_{іплан} \ge 1{,}3$) значно (більш як на 30 %) перевищують запланований показник, то такий коефіцієнт враховується лише за умови детального аналізу й обґрунтування того, що це відбулося не через заниження планового показника. В іншому випадку такий показник не береться до уваги у процесі розрахунків. З метою деталізації розрахунків за такою методикою можуть обчислюватися середні індекси для кожного завдання бюджетної програми. Отримані значення свідчать, які групи показників кожного завдання бюджетної програми позитивно чи негативно впливають на результат загалом.

Кінцевий розрахунок загальної ефективності бюджетної програми (Е) складається із загальної суми набраних балів за кожним із параметрів оцінювання:

$$Е = \bar{I}_{еф} + \bar{I}_{як} + \bar{I}_{рез}, \quad (10.4)$$

де $\bar{I}_{еф}$ – середній індекс виконання показників ефективності програми;

$\bar{I}_{як}$ – середній індекс виконання показників якості бюджетної програми;

$\bar{I}_{рез}$ – порівняння результативності бюджетної програми з показниками попередніх періодів.

Отримана в результаті такого розрахунку кількість балів порівнюється зі шкалою аналізу ефективності бюджетних програм. Для останніх (окремих завдань програми), що не містять групи результативних показників ефективності або якості та бюджетних програм, для яких немає даних за попередні бюджетні періоди, загальна шкала аналізу ефективності бюджетної програми повинна коригуватися. Відсутність даних для розрахунку кожного з параметрів оцінки зменшує відповідне значення шкали ефективності програми на 100 балів ($\bar{I}_{еф}$; $\bar{I}_{як}$) або на 25 балів (для $\bar{I}_{рез}$).

Коли бюджетна програма за результатами аналізу має низьку ефективність, учасникам бюджетного процесу потрібно:

- провести поглиблений аналіз за всіма результативними показниками бюджетної програми (витрат, продукту, ефективності та якості) у розрізі кожного завдання окремо;
- провести аналіз факторів, які негативно впливали на виконання бюджетної програми, вказавши: внутрішні фактори (на які головний розпорядник міг впливати); зовнішні фактори (на які розпорядник не міг впливати, включно з форс-мажорними обставинами);
- визначити причини, через які не досягнуто запланованих результатів, та надати обґрунтовані пропозиції щодо поліпшення результативних показників бюджетної програми.

Застосування порівняльного аналізу дає змогу показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність та відповідність визначеній меті, а також порівняти результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначити найефективніші бюджетні програми під час розподілу бюджетних коштів. Крім того, використання формульного підходу дає змогу автоматизувати зведення інформації щодо результатів аналізу й уніфікувати оцінювання ефективності для всіх розпорядників бюджетних коштів.

Ефективність використання фінансових ресурсів бюджетних установ може бути виміряна системою показників із застосуванням ***певних методичних підходів***, за кожного з яких ефективність освоєння бюджетною установою обсягу виділених фінансових ресурсів згідно з доведеними лімітами бюджетних зобов'язань має свій якісний зміст. ***Правовий підхід***, за якого оцінюється відсутність порушень бюджетної установи в процесі використання фінансових ресурсів з метою досягнення поставлених перед нею цілей і завдань у межах

бюджетної програми. Для аудиторської оцінки ефективності використовують дані перевірок фіскальних та інших органів державного фінансового контролю. ***Соціально орієнтований підхід***, за якого оцінюється наявність або відсутність скарг, а також позитивних відгуків споживачів суспільних послуг щодо діяльності бюджетної установи. Аудитор здійснює аналіз звернень споживачів суспільних послуг, моніторинг публікацій у засобах масової інформації, опитування громадської думки щодо результатів діяльності бюджетної установи. ***Експертний підхід***, який передбачає залучення різних методів оцінювання використання фінансових ресурсів бюджетних установ, основою яких є думка компетентних працівників про корисність та ефективність освоєння бюджетною установою обсягу виділених фінансових ресурсів. Для цього використовують відомості, необхідні для проведення такої експертизи. ***Прагматичний підхід***, за якого оцінюється безпосередньо результат використання фінансових ресурсів бюджетних установ на основі аналізу кількісних і якісних показників. Водночас використовуються дані звітності бюджетної установи, статистичні та інші відомості щодо результатів діяльності використання фінансових ресурсів. Перші три підходи аудитор може застосовувати шляхом аналітичного формування, на основі інтеграції в єдине ціле об'єктивних і суб'єктивних оцінок ефективності виконання бюджетних програм. Прагматичний підхід є вагомим складником системи управління процесом використання фінансових ресурсів бюджетними установами, орієнтованої на результат, але обмежений для застосування на сучасному етапі з огляду на брак нормативів за кожним із видів суспільних послуг та єдиної бази для зіставлення.

Розв'язання завдань на максимізацію ефекту за обмеженого ресурсного забезпечення програм є необхідним під час одержання оцінок за програмами, які мають термін виконання більше ніж один рік. У зв'язку з цим актуалізується проблема оцінювання соціально-економічної ефективності видатків бюджету за бюджетними програм, які реалізуються в межах державних та/або регіональних цільових програм. Методи оцінювання програм мають розглядатися з позицій оцінки соціально-економічних наслідків та фінансового ефекту від використаних за програмою коштів. ***Формалізація економічної доцільності комплексу заходів з огляду на максимізацію ефекту*** [96] ***(F)*** описується формулою:

[96] ***Ефект*** (від лат. effectus – виконання, дія) означає результат, наслідок певних причин, дій. Ефект може вимірюватися в матеріальному, соціальному, грошовому вираженні. Зокрема, ефект може оцінюватися обсягом додатково виробленої чи спожитої продукції (тобто штуками, кубічними або квадратними метрами, тоннами тощо), показниками поліпшення здоров'я населення (наприклад, зниженням захворюваності або смертності, виробничого травматизму, підвищенням середньої тривалості життя) тощо. Коли зазначені результати отримують грошову оцінку, говорять про економічний ефект.

$$F = \sum^{N}_{i=1} (f_i \; x_i) \rightarrow \max, \qquad (10.5)$$

де x_i – захід серед множини можливих N заходів;

f_i – ефект i-го заходу.

Формалізація економічної доцільності комплексу заходів, зважаючи на видаткові (ресурсні) обмеження бюджету (B):

$$B = \sum^{N}_{i=1} (B_i \; x_i) \leq R, \qquad (10.6)$$

де B_i – видатки на здійснення i-го заходу;

R – рівень допустимого ресурсного забезпечення.

В Україні аудит ефективності проводиться для визначення результативності, дієвості освоєння бюджетною установою обсягу виділених фінансових ресурсів для реалізації запланованих цілей кошторисного фінансування за витратним підходом. У зарубіжній практиці такий аудит проводиться за результативним підходом, за яким досліджується рівень досягнення поставлених перед бюджетними установами цілей і завдань у межах бюджетної програми. В українській практиці переважають правовий та прагматичний підходи до оцінювання, за яких визначаються відсутність порушень бюджетної установи в процесі використання фінансових ресурсів і безпосередньо результативні показники такого освоєння на кінець бюджетного періоду. Необхідним є формування системи показників оцінювання надання публічних послуг бюджетними установами та використання програмно-цільових методів у підвищенні ефективності освоєння бюджетною установою обсягу виділених фінансових ресурсів для реалізації поточних бюджетних програм соціально-економічного розвитку.

Запитання для контролю знань

1. Визначити, з якою метою організовуються публічні закупівлі за державні кошти.
2. Пояснити основні принципи організації публічних закупівель.
3. Розкрити ознаки поділу замовників публічних закупівель на категорії.
4. Назвати умови та вимоги оприлюднення інформації про закупівлю.
5. Пояснити сутність організації електронної системи закупівель та порядок проведення електронного аукціону.
6. Розкрити основні вимоги та умови договорів про закупівлю.
7. Охарактеризувати неконкурентні процедури закупівлі (спрощена).
8. Визначити основні конкурентні процедури та умови їхнього застосування (відкриті торги, торги з обмеженою участю, переговорна процедура, конкурентний діалог).
9. Пояснити послідовність управлінських та організаційних дій під час використання процедури конкурентного діалогу в процесі проведення публічних закупівель).
10. Визначити основні організаційні заходи під час здійснення державного регулювання державних закупівель.
11. Пояснити сутність та зв'язок бухгалтерського, бюджетного й управлінського обліку в секторі публічних фінансів.
12. З'ясувати особливості здійснення закупівель відповідно до тимчасового і постійного кошторисів.
13. Пояснити вимоги до складання річного плану закупівель та внесення змін до нього.
14. Охарактеризувати основні позиції нормативного регулювання бухгалтерського обліку в бюджетній сфері.
15. Визначити план рахунків (класи балансових та позабалансових рахунків) бухгалтерського обліку в державному секторі.
16. Охарактеризувати основні операції за балансовими рахунками класу 1 «Нефінансові активи» та класу 2 «Фінансові активи».
17. Розповісти про основні операції за балансовими рахунками класу 3 «Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів».
18. З'ясувати, які операції проводяться на рахунку 4 «Розрахунки».
19. Охарактеризувати операції за рахунком класу 6 «Зобов'язання».
20. Визначити основні операції за балансовими рахунками класів 7 «Доходи», 8 «Витрати».

21. Охарактеризувати основні операції щодо позабалансових рахунків класів 9 «Позабалансові та управлінські рахунки бюджетів та цільових фондів», 0 «Позабалансові рахунки розпорядників бюджетних коштів та державних цільових фондів».
22. Пояснити сутність методів бухгалтерського обліку в бюджетній сфері: касовий, нарахування та визначення ризиків.
23. Охарактеризувати систему організації бюджетної звітності та її зв'язок із фінансовою звітністю.
24. Розкрити нормативні вимоги до організації звітності про виконання державного бюджету.
25. Охарактеризувати особливості організації звітності розпорядників бюджетних коштів та періодичність подання залежністю.
26. Визначити сутність моніторингу й оцінювання бюджетних програм, відмінності їхньої організації.
27. Пояснити особливості перебігу процесу оцінювання бюджетних програм на різних етапах їхньої реалізації (планування–звітування).
28. Визначити основну мету, завдання, методи оцінювання програм.
29. Описати механізм порівняльного аналізу (оцінювання) бюджетних програм на місцевому рівні.
30. Порівняти особливості підходів до оцінювання бюджетних програм за методами «витрати – вигоди», «витрати – результативність», «витрати – корисність» .

Додаток А

Приклади регулювання питань, які охоплюють процес планування закупівель суб'єктами, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів[97]

Щодо забезпечення невідкладних потреб на початку року. Законом про закупівлі не встановлено обов'язку замовника складати та затверджувати річний план закупівель на підставі кошторису (тимчасового кошторису), фінансового плану (плану асигнувань, плану використання бюджетних коштів). Отже, оскільки Закон не містить заборон щодо проведення закупівель до набрання чинності законом про Державний бюджет України, затвердження кошторису, плану використання коштів, фінансового плану підприємства, замовник для забезпечення невідкладних потреб у товарах, роботах і послугах у наступному році може наприкінці поточного року (або на початку наступного року) розпочати закупівлю за відповідним предметом закупівлі.

Водночас під час укладання договору про закупівлю за результатом процедури розпоряднику (одержувачу) бюджетних коштів необхідно обов'язково враховувати вимоги ч. 1 ст. 23 БКУ та ч. 4 ст. 48 БКУ, які забороняють взяття розпорядниками бюджетних зобов'язань та здійснення платежів без відповідних бюджетних асигнувань, що зі свого боку надаються відповідно до встановлених бюджетних призначень. Тому в проєкті та договорі про закупівлю замовнику необхідно передбачити відповідний порядок виникнення договірних зобов'язань залежно від реального фінансування, з урахуванням того, що істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі, крім окремих випадків.

Щодо здійснення закупівель відповідно до тимчасового і постійного кошторисів. Згідно з ч 1 ст. 44 БКУ Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України, відповідно до бюджетних призначень у місячний строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України. Разом із тим бюджетним законодавством визначено порядок встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів у разі, коли бюджетний розпис на наступний рік не затверджено в установлений законодавством термін. Бюджетні установи складають на цей період тимчасові індивідуальні кошториси, а заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи й заклади охорони здоров'я

[97] Інформаційний лист Міністерства економіки України від 03.09.2020 № 3304-04/54160-06. URL: https://infobox.prozorro.org/news-mert/shchodo-planuvannya-zakupivel-1.

також тимчасові індивідуальні плани використання бюджетних коштів і тимчасові індивідуальні помісячні плани використання бюджетних коштів, які затверджуються їхніми керівниками. Водночас, з огляду на те, що Закон не містить обмежень щодо проведення закупівель до затвердження кошторису установи, замовник, який є розпорядником коштів, може здійснювати закупівлі відповідно до тимчасового індивідуального кошторису. Після затвердження та доведення постійного кошторису на рік обрання і проведення способів закупівель проводиться без урахування обсягів закупівель, здійснених відповідно до тимчасового індивідуального кошторису, керуючись відповідними вартісними межами.

Приклад 1. Річна потреба в закупівлі послуг з прибирання (ДК 021:2015: 90910000-9) бюджетної установи становить 250 тис. грн. Відповідно до тимчасового індивідуального кошторису бюджетної установи передбачено витрати на вказану закупівлю в розмірі 60 тис грн. Решта бюджетних призначень будуть спрямовані після затвердження постійного кошторису. Отже, з огляду на викладені обставини та оскільки Закон не містить обмежень щодо проведення закупівель до затвердження кошторису установи, у зазначеному випадку для здійснення невідкладних потреб на початку року замовник може:

- після складання тимчасового індивідуального кошторису внести до річного плану та провести закупівлю зазначених послуг, зважаючи на річну потребу в цій закупівлі на очікувану вартість 250 тис грн, шляхом застосування однієї з процедур закупівель, визначених ст. 13 Закону, та передбачити в договорі про закупівлю зобов'язання щодо оплати частини предмета закупівлі в межах доведеної суми відповідно до тимчасового кошторису, водночас також передбачивши умову щодо оплати залишку суми договору виключно за наявності коштів згідно з постійним кошторисом;
- після складання тимчасового індивідуального кошторису внести до річного плану та провести закупівлю зазначених послуг, зважаючи на суму, затверджену тимчасовим кошторисом (60 тис. грн), шляхом застосування спрощеної закупівлі. Водночас після затвердження та доведення кошторису на рік внести зміни до річного плану, провести закупівлю з урахуванням вартісних меж визначених Законом, без урахування обсягів закупівель, що були проведені відповідно до фінансування за тимчасовим кошторисом (250 тис. грн — 60 тис. грн = 190 тис. грн), шляхом застосування спрощеної закупівлі.

Щодо складання річного плану. Законом встановлено, що заплановані закупівлі вносяться до річного плану закупівель. Водночас внесення зазначеної

інформації про кожну заплановану закупівлю здійснюється замовником перед її проведенням та не потребує коригування за результатами здійснення такої закупівлі, зокрема, якщо таку закупівлю було скасовано або визнано такою, що не відбулася відповідно до вимог Закону та/або за результатами її проведення не було укладено договір щодо закупівлі. Разом із тим, зважаючи на те, що максимальну економію, ефективність, пропорційність, відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель визначено принципами здійснення публічних закупівель, оприлюднення річного плану закупівель замовниками заздалегідь, наприклад, на початку року, з внесенням до нього всіх запланованих закупівель, може сприяти підвищенню рівня конкуренції серед учасників та результативності закупівель. Варто наголосити, що до річного плану не вносяться видатки, що здійснюються як відшкодування (компенсація) витрат, зокрема таких, як, наприклад, відшкодування витрат за звітами про використання коштів, виданих на відрядження або під звіт (авансовим звітам), відшкодування вартості комунальних послуг орендодавцю; видатки на оплату праці; видатки на оплату адміністративних послуг, судових витрат, податків, зборів, мита, штрафів, оскільки план не є фінансовим документом, має інформативний та декларативний зміст стосовно придбань, які планує здійснити замовник протягом року.

Щодо внесення змін до річного плану та закупівель, які замовник об'єктивно не міг передбачити. Відповідно до змісту ст. 3 Закону про закупівлі сфера застосування акта визначається очікуваною вартістю предмета закупівлі та категорією замовника. Водночас відповідно до ст. 1 Закону ***предмет закупівлі*** — товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі або межах проведення спрощеної закупівлі, стосовно яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції/ пропозиції або пропозиції на переговорах (у разі використання переговорної процедури закупівлі). Отже, замовники вносять інформацію щодо закупівлі до річного плану, обираючи в такому разі за кожним предметом закупівлі один із її видів, керуючись відповідними вартісними межам і враховуючи при цьому категорію замовника.

Водночас передбачено можливість внесення змін до річного плану закупівель. У цьому разі ***форму внесення змін до річного плану закупівель*** (зміна розміру бюджетного призначення та/або очікуваної вартості предмета закупівлі; виду закупівлі; орієнтовного початку проведення закупівлі), ***періодичність і характер таких змін законодавством не обмежено.*** Тому замовник може періодично вносити зміни до річного плану закупівель відповідно до наявного фінансування, потреби в товарах, роботах, послугах тощо, до здійснення відповідної закупівлі. ***Замовник може вносити зміни до річного плану закупівель, шляхом створення нових та/або редагування/видалення наявних рядків річного плану з інформацією***

щодо закупівлі у разі: 1) виникнення нової чи додаткової потреби в товарах, роботах чи послугах, яку замовник не міг передбачити; 2) виділення додаткових коштів; 3) перерозподілу коштів, зекономлених унаслідок проведення процедур закупівель; 4) перерозподілу коштів, зекономлених у разі зміни ціни договору про закупівлю в бік зменшення; 5) перерозподілу коштів, які було заплановано на закупівлю іншого(их) предмета(ів) закупівлі або фінансування інших видатків; 6) скасування закупівлі або визнання її такою, що не відбулася / неукладення договору про закупівлю за результатами проведення закупівлі та необхідності здійснення нової закупівлі; 7) розірвання договору щодо закупівлі та необхідності здійснення нової закупівлі; 8) інших подібних випадків. З огляду на те, що планування здійснюється на підставі наявної потреби в закупівлі, очікувана вартість предмета закупівлі зазначається замовником саме на момент внесення змін до річного плану, без урахування обсягів закупівель за аналогічним предметом закупівлі, які вже були здійснені у поточному році чи проводяться під час внесення змін до річного плану та з дотриманням положень ч. 10 ст. 3 Закону, які ***забороняють замовнику ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів / спрощених закупівель***.

Приклад 2. Замовник – державне комерційне підприємство під час провадження операційної діяльності проводить закупівлі запасних частин до сільськогосподарської техніки за кодом ДК 021:2015: 16810000-6 для планового технічного обслуговування та ремонту сільськогосподарської техніки. Разом із тим окремі закупівлі запасних частин мають нерегулярний та несистемний характер (замовник не може визначити, яка деталь і коли може вийти з ладу). З початку року замовником, зважаючи на розрахунки, що використовувались під час формування витратної частини фінансового плану підприємства, було заплановано та проведено спрощену закупівлю на придбання зазначених товарів на загальну суму 170 тис грн. Згодом у замовника через непередбачувану несправність виникла потреба в закупівлі за вказаним кодом на суму 40 тис грн. З огляду на наведені в цьому прикладі обставини та оскільки очікувана вартість наявної потреби в закупівлі зазначеного предмету закупівлі не перевищує 50 тис грн, замовник може після внесення відповідних змін до річного плану здійснити закупівлю одним із таких способів: закупівля без використання електронної системи закупівель з обов'язковим оприлюдненням у системі звіту щодо договору про закупівлю, укладеного без використання електронної системи закупівель; закупівля з використанням електронних каталогів (за наявності такого товару в електронному каталозі); закупівля з використанням електронної системи закупівель у порядку, затвердженому наказом ДП «ПРОЗОРРО» від 19.03.2019 № 10 (зі змінами).

Приклад 3. Кошторисом комунального закладу обласної ради на початку року було заплановано закупівлю послуг з поточного ремонту і технічного обслуговування медичного та хірургічного обладнання (код ДК 021:2015: 50420000-5) на загальну суму 156 тис грн. Замовником було укладено договори про закупівлю за результатами проведення спрощеної закупівлі на суму 146 тис грн, а також використано зекономлені за результатами проведення зазначених спрощених закупівель кошти на закупівлю предметів за тим самим кодом Єдиного закупівельного словника (ЄЗС) (укладено договори про закупівлю без використання електронної системи закупівель з оприлюдненням відповідних звітів). Згодом замовником на додатково виділені кошти в розмірі 55 тис грн проведено закупівлю предмета з аналогічним кодом ЄЗС (поточний ремонт комп'ютерного томографа) із застосуванням спрощеної закупівлі, яку було скасовано через відсутність пропозицій учасників для участі в ній. Водночас потреба в закупівлі зазначеного предмета в замовника лишилась. Через деякий час замовнику знову було виділено додаткові кошти в розмірі 4 млн грн на здійснення закупівлі за тим самим кодом ЄЗС (капітальний ремонт гамма-терапевтичного апарата із заміною джерела іонізуючого випромінювання). Тобто на момент останнього виділення замовнику коштів сумарна очікувана вартість предметів закупівлі за вказаним кодом ЄЗС перевищує вартісні межі, визначені ч. 3 ст. 10 Закону (133 000 Євро × 30,4 грн (офіційний курс євро визначений НБУ) = 4043,2 тис грн). Отже, з огляду на наведені у вказаному прикладі обставини замовнику під час планування та проведення закупівель предмету за тим самим кодом ЄЗС потрібно враховувати вимоги абз. 2 ч. 10 ст. 3 Закону. У такому випадку замовник може внести зміни до річного плану й провести одну процедуру закупівлі за вказаним кодом на загальну очікувану вартість 4055 тис грн із поділом предмета закупівлі на лоти або без нього, дотримуючись вимог Закону щодо порядку проведення конкурентної закупівлі, вартість якої перевищує межі, встановлені ч. 3 ст. 10 Закону (для товарів та послуг — 133 000 Євро).

Приклад 4. Замовником 1—3-ї категорії заплановано та проведено відкриті торги на суму 300 тис грн. Вид предмета — товари. За результатами закупівлі укладено договір про закупівлю на суму 260 тис грн. Розглянемо три різні ситуації здійснення нової закупівлі в разі виникнення потреби у замовника, яку він об'єктивно не міг передбачити (табл. А. 1).

а) Замовник приймає рішення спрямувати на додаткову закупівлю того самого товару зекономлені за результатами проведення закупівлі кошти.

б) Замовнику виділяють додаткові кошти в сумі 20 тис грн, і він ухвалює рішення спрямувати на додаткову закупівлю того самого товару кошти як зекономлені за результатами проведення закупівлі кошти, так і додатково виділені).

в) Укладений договір щодо закупівлі було розірвано після його часткового виконання на суму 110 тис грн. Замовник приймає рішення: зекономлені за результатами проведення закупівлі кошти, додатково виділені кошти в сумі 20 тис грн, а також невикористані кошти, що залишились після розірвання договору, спрямувати на закупівлю того самого товару.

Таблиця А. 1

Варіанти рішень щодо вибору можливих методів проведення закупівель

№	Очікувана вартість запланованої закупівлі, тис грн	Сума договору, тис грн	Економія (залишок), тис грн	Додатково виділені кошти, тис грн	Очікувана вартість нового предмету закупівлі, тис грн	Способи закупівлі
а)	300,0	260,0	40,0	0,0	40,0	– з використанням ектронної системи закупівель у порядку, затвердженому наказом ДП «ПРОЗОРРО» від 19.03.2019р. № 10 (із змінами); – з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів; – без використання ектронної системи закупівель з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до ст. 10 Закону звіту про договір закупілі без використання електронної системи закупівель
б)	300,0	260,0	40,0	20,0	60,0	– Здійснення спрощених закупівель; – з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів (за умови прийняття відповідної постанови Уряду); – без застосування спрощених закупівель, у випадках визначених ч.7 ст.3 ЗУ, з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до ст.10 Закону звіту про договір закупілі
в)	300,0	110,0	190,0	20,0	210,0	Здійснення процедур закупівель: відкриті торги; торги з обмеженою участю (після введення в дію); конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі

Приклад 5. Замовником 1—3-ї категорії оголошено відкриті торги на суму 3 000 000 грн. Вид предмета — товари. За таких обставин:

а) за результатами закупівлі було укладено договір на суму 2 900 000 грн. Замовник приймає рішення зекономлені за результатами проведення закупівлі кошти спрямувати на додаткову закупівлю того самого товару;

б) за результатами закупівлі було укладено договір на суму 2 900 000 грн.

Замовнику виділяють додаткові кошти в сумі 2 000 000 грн, і він ухвалює рішення зекономлені за результатами проведення закупівлі кошти, а також додатково виділені кошти спрямувати на додаткову закупівлю того самого товару;

в) процедуру було скасовано з огляду на відхилення всіх тендерних пропозицій. Потреба в закупівлі зазначеного предмета в замовника залишилась. Крім того, на закупівлю аналогічного товару було виділено додаткові кошти в розмірі 2 млн грн. Замовник приймає рішення: невикористані кошти, що залишились після проведеної закупівлі, а також додатково виділені кошти спрямувати на додаткову закупівлю того самого товару (офіційний курс євро на час прийняття рішення щодо додаткової закупівлі – 30,50 грн). Варіанти рішень щодо вибору методів проведення закупівель наведено в табл. А. 2.

Таблиця А. 2

Варіанти рішень щодо вибору можливих методів проведення закупівель

№	Очікувана вартість запланованої закупівлі, тис грн	Сума договору, тис грн	Економія (залишок), тис грн	Додатково виділені кошти, тис грн	Очікувана вартість нового предмету закупівлі, тис грн	Способи закупівлі
а)	3000,0	2900,0	100,0	0,0	100,0	– Здійснення спрощених закупівель; – з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів (за умови прийняття постанови Уряду); – без застосування спрощених закупівель, у випадках визначених ч.7 ст.3 ЗУ, з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до ст.10 Закону звіту про договір закупівлі
б)	3000,0	2900,0	100,0	2000,0	2100,0	– Здійснення процедур закупівель: відкриті торги; торги з обмеженою участю (після введення в дію); конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі
в)	3000,0	-	3000,0	2000,0	5000,0	Здійснення конкурентних процедур закупівель із застосуванням положень ч.3 ст.10 ЗУ або переговорна процедура закупівлі

Приклад 6. Замовником 1—3-ї категорії заплановано та проведено відкриті торги з публікацією англійською мовою на суму 5 млн грн. Вид предмета — товари. За результатами закупівлі укладено договір про закупівлю на суму 4850 тис грн. Водночас:

а) зекономлені за результатами проведення закупівлі кошти вирішено спрямувати на додаткову закупівлю того самого предмета закупівлі;

б) зекономлені за результатами проведення закупівлі кошти, а також додатково виділені кошти в сумі 100 тис грн вирішено спрямувати на додаткову закупівлю того самого предмета закупівлі. Варіанти рішень щодо вибору методів проведення закупівель наведено в табл. А. 3

Таблиця А. 3

Варіанти рішень щодо вибору можливих методів проведення закупівель

№	Очікувана вартість запланованої закупівлі, тис грн	Сума договору, тис грн	Економія (залишок), тис грн	Додатково виділені кошти, тис грн	Очікувана вартість нового предмету закупівлі, тис грн	Способи закупівлі
а)	5000,0	4850,0	150,0	0,0	150,0	– Здійснення спрощених закупівель; – з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів (за умови прийняття постанови Уряду); – без застосування спрощених закупівель, у випадках визначених ч.7 ст.3 ЗУ, з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до ст. 10 Закону звіту про договір закупілі
б)	5000,0	4850,0	150,0	100,0	250,0	– Здійснення процедур закупівель: відкриті торги; торги з обмеженою участю (після введення в дію); конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі

Приклад 7. Замовником 1—3-ї категорії було заплановано та проведено спрощену закупівлю на суму 180 тис грн. Вид предмету — товари. За такої умови:

а) за результатами закупівлі укладено договір про закупівлю на суму 150 000 грн. Замовник приймає рішення спрямувати на додаткову закупівлю того самого товару зекономлені за результатами проведення закупівлі кошти;

б) за результатами закупівлі укладено договір щодо закупівлі на суму 150 000 грн. Замовнику виділяють додаткові кошти в сумі 100 тис грн, і він ухвалює рішення спрямувати на додаткову закупівлю того самого товару зекономлені за результатами проведення закупівлі кошти, а також додатково виділені кошти;

в) спрощену закупівлю скасовано через відсутність пропозицій учасників для участі в ній. Потреба в закупівлі зазначеного предмета в замовника залишилась. Крім того, на закупівлю аналогічного товару було виділено

додаткові кошти в розмірі 30 000 грн. Замовник приймає рішення невикористані кошти, що залишились після проведеної закупівлі, а також додатково виділені кошти направити на додаткову закупівлю того самого товару. Варіанти рішень щодо вибору методів проведення закупівель наведено в табл. А. 4.

Таблиця А. 4

Варіанти рішень щодо вибору можливих методів проведення закупівель

№	Очікувана вартість запланованої закупівлі, тис грн	Сума договору, тис грн	Економія (залишок), тис грн	Додатково виділені кошти, тис грн	Очікувана вартість нового предмету закупівлі, тис грн	Способи закупівлі
а)	180,0	150,0	30,0	0,0	30,0	– З використанням ектронної системи закупівель у порядку, затвердженому наказом ДП «ПРОЗОРРО» від 19.03.2019р. №10 (із змінами); – з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів; – без використання ектронної системи закупівель з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до ст.10 Закону звіту про договір закупілі без використання електронної системи закупівель
б)	180,0	150,0	30,0	100,0	130,0	– Здійснення спрощених закупівель; – з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів (за умови прийняття відповідної постанови Уряду); – без застосування спрощених закупівель, у випадках визначених ч. 7 ст. 3 ЗУ, з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до ст. 10 Закону звіту про договір закупілі
в)	180,0	-	180,0	30,0	210,0	– Здійснення процедур закупівель: відкриті торги; торги з обмеженою участю (після введення в дію); конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі.

Приклад 8. Замовником 1—3-ї категорії було заплановано закупівлю товарів на суму 45 000 грн. Вид предмета — товари. Після укладення договору на зазначену суму замовником оприлюднено в системі звіт про договір щодо закупівлі, укладений без використання електронної системи закупівель. Замовник приймає рішення спрямувати на закупівлю товару додатково виділені

кошти: а) 10 тис грн; б) 60 тис грн; в) 170 тис грн. Варіанти рішень щодо вибору методів проведення закупівель наведено в табл. А. 5

Таблиця А. 5

Варіанти рішень щодо вибору можливих методів проведення закупівель

№	Очікувана вартість запланованої закупівлі, тис грн	Сума договору, тис грн	Економія (залишок), тис грн	Додатково виділені кошти, тис грн	Очікувана вартість нового предмету закупівлі, тис грн	Способи закупівлі
а)	45,0	45,0	0,0	10,0	10,0	– з використанням ектронної системи закупівель у порядку, затвердженому наказом ДП «ПРОЗОРРО» від 19.03.2019р. №10 (із змінами); – з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів; – без використання ектронної системи закупівель з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до ст.10 Закону звіту про договір закупілі без використання електронної системи закупівель
б)	45,0	45,0	0,0	60,0	60,0	– Здійснення спрощених закупівель; – з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів (за умови прийняття відповідної постанови Уряду); – без застосування спрощених закупівель, у випадках визначених ч. 7 ст. 3 ЗУ, з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до ст.10 ЗУ звіту про договір закупілі
в)	45,0	45,0	0,0	170,0	170,0	– Здійснення спрощених закупівель; – з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів (за умови прийняття відповідної постанови Уряду); – без застосування спрощених закупівель, у випадках визначених ч.7 ст.3 ЗУ, з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до ст.10 ЗУ звіту про договір закупілі

ДОДАТОК Б

Макети окремих форм бюджетної звітності

ЗВІТ

про надходження та використання коштів загального фонду

(форма № 2д, № 2м)

за _____ 20___ р.

Коди

Установа _____ за ЄДРПОУ

Територія _____ за КОАТУУ

Організаційно-правова форма господарювання _____ за КОПФГ

Код та назва відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету _____

Код та назва програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету _____

Код та назва типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів_____

Код та назва програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів (код та назва Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів)_____

Періодичність: квартальна (проміжна), річна. *Одиниця виміру: грн, коп.*

Показники	КЕКВ /ККК	Код рядка	Затверджено на звітний рік	Затверджено на звітний період [1]	Залишок на початок звіт. р.	Надійшло коштів за звітний період	Касові за звітний період	Залишок на кінець звітного періоду
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Видатки та надання кредитів — усього	×	**010**						
Зокрема: **Поточні видатки**	**2000**	**020**						
Оплата праці і нарахування на заробітну плату	**2100**	**030**						
Оплата праці	*2110*	*040*						
Заробітна плата	2111	050						
Грошове забезпечення військовослужбовців	2112	060						
Суддівська винагорода	2113	070						
Нарахування на оплату праці	*2120*	*080*						
Використання товарів і послуг	**2200**	**090**						
Предмети, матеріали, обладнання, інвентар	*2210*	*100*						
Медикаменти, перев'яз. мат.	*2220*	*110*						
Продукти харчування	*2230*	*120*						
Оплата послуг (крім комунал.)	*2240*	*130*						

Видатки на відрядження	*2250*	*140*						
Видатки, заходи спец. признач.	*2260*	*150*						
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	*2270*	*160*						
Оплата теплопостачання	2271	170						
Оплата водоспоживання	2272	180						
Оплата електроенергії	2273	190						
Оплата природного газу	2274	200						
Оплата інш. ен/нос., ком. послуг	2275	210						
Оплата енергосервісу	2276	220						
Дослідження і розробки, заходи по реалізації державних (регіональних) програм	*2280*	*230*						
Дослідження і розробки, заходи розвитку по держ. (рег.) прогр.	2281	240						
Окремі заходи програм, не віднесені до заходів розвитку	2282	250						
Обслуговування боргових зобов'язань	**2400**	**260**						
Обслуговування внутрішніх боргових зобов'язань	*2410*	*270*						
Обслуговування зовнішніх боргових зобов'язань	*2420*	*280*						
Поточні трансферти	**2600**	**290**						
Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам)	*2610*	*300*						
Поточні трансферти орган. держ. управління інших рівнів	*2620*	*310*						
Поточні трансферти урядам іноземних держав МФО	*2630*	*320*						
Соціальне забезпечення	**2700**	**330**						
Виплата пенсій і допомоги	*2710*	*340*						
Стипендії	*2720*	*350*						
Інші виплати населенню	*2730*	*360*						
Інші поточні видатки	**2800**	**370**						
Капітальні видатки	**3000**	**380**						
Придбання основного капіталу	**3100**	**390**						
Придбання обладн., предмет. довгострок. користування	*3110*	*400*						

Капітальне будівництво (придбання)	*3120*	*410*						
Кап. буд. (придбання) житла	3121	420						
Капітал. буд-во (придбання) інших об'єктів	3122	430						
Капітальний ремонт	*3130*	*440*						
Кап. ремонт житл. фонду	3131	450						
Капітальний ремонт ін.об'єкт.	3132	460						
Реконструкція та реставрація	*3140*	*470*						
Реконструкція житл. фонду	3141	480						
Реконструкція інших об'єктів	3142	490						
Реставрація пам'яток іст., арх.	3143	500						
Створення державних запасів і резервів	*3150*	*510*						
Придбання землі, нематеріальних активів	*3160*	*520*						
Капітальні трансферти	**3200**	**530**						
Капітальні трансферти підприємствам (установам)	*3210*	*540*						
Капітальні трансферти органам держ. управління	*3220*	*550*						
Кап. трансферти урядам іноз. держав та МФО	*3230*	*560*						
Капіт. трансфер. населенню	*3240*	*570*						
Внутрішнє кредитування	**4100**	**580**						
Надання внутрішніх кредитів	*4110*	*590*						
Надання кредитів органам держ. управл. інших рівнів	4111	600						
Надання кредитів підпр, устан.	4112	610						
Надання ін. внутріш. кредитів	4113	620						
Зовнішнє кредитування	**4200**	**630**						
Надання зовнішніх кредитів	*4210*	*640*						
Інші видатки	5000	650	×		×	×	×	×
Нерозподілені видатки	**9000**	**660**						

[1] Заповнюється розпорядниками бюджетних коштів.

ЗВІТ
про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги (форма № 4-1д, № 4-1м), за _____ 20___ р.

Коди

Установа _____ за ЄДРПОУ

Територія _____ за КОАТУУ

Організаційно-правова форма господарювання _____ за КОПФГ

Код та назва відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету _____

Код та назва програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету _____

Код та назва типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів _____

Код та назва програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів (код та назва Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів) _____

Періодичність: місячна, квартальна (проміжна), річна.

Одиниця виміру: грн, коп.

Показники	КЕКВ	Код рядка	Затверджено назвітний рік	Залишок на початок звітного року		Перераховано залишок	Отримано залишок	Надійшло коштів за звітний період (рік)	Касові за звітний період (рік)				Залишок на кінець звітного періоду (року)	
				усього	у тому числі на рахунках в установах банків				усього	у тому числі			усього	у тому числі на рахунках в установах банків
										перераховані з рахунків в установах банків	спрямовано на погашення заборгованості загального фонду			
											усього	у т. ч. перераховані з рахунків в установах банків		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Надходження коштів — усього	**x**	**010**							x	x	x	x		
За послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю	**x**	**020**		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Від додаткової (господарської) діяльності	**x**	**030**		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Від оренди майна бюджетних установ, що здійснюється відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»	**x**	**040**		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна)	**x**	**050**		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Фінансування	**x**	**060**		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Видатки — усього	**x**	**070**		x	x	x	x	x					x	x
зокрема:														
Поточні видатки	**2000**	**080**		x	x	x	x	x					x	x
Оплата праці і нарахування на заробітну плату	**2100**	**090**		x	x	x	x	x					x	x
Оплата праці	*2110*	*100*		x	x	x	x	x					x	x
Заробітна плата	2111	110		x	x	x	x	x					x	x
Грошове забезпечення військовослужбовців	2112	120		x	x	x	x	x					x	x
Суддівська винагорода	2113	130												
Нарахування на оплату праці	*2120*	*140*		x	x	x	x	x					x	x
Використання товарів і послуг	**2200**	**150**		x	x	x	x	x					x	x
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	*2210*	*160*		x	x	x	x	x					x	x
Медикаменти та перев'язувальні матеріали	*2220*	*170*		x	x	x	x	x					x	x
Продукти харчування	*2230*	*180*		x	x	x	x	x					x	x

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Оплата послуг (крім комунальних)	*2240*	*190*		x	x	x	x	x					x	x
Видатки на відрядження	*2250*	*200*		x	x	x	x	x					x	x
Видатки та заходи спеціального призначення	*2260*	*210*		x	x	x	x	x					x	x
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	*2270*	*220*		x	x	x	x	x					x	x
Оплата теплопостачання	2271	230		x	x	x	x	x					x	x
Оплата водопостачання та водовідведення	2272	240		x	x	x	x	x					x	x
Оплата електроенергії	2273	250		x	x	x	x	x					x	x
Оплата природного газу	2274	260		x	x	x	x	x					x	x
Оплата інших енергоносіїв та інших комунальних послуг	2275	270		x	x	x	x	x					x	x
Оплата енергосервісу	2276	280		x	x	x	x	x					x	x
Дослідження і розробки, окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм	*2280*	*290*		x	x	x	x	x					x	x
Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації програм	2281	300		x	x	x	x	x					x	x
Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	2282	310		x	x	x	x	x					x	x
Обслуговування боргових зобов'язань	**2400**	**320**		x	x	x	x	x					x	x
Обслуговування внутрішніх боргових зобов'язань	*2410*	*330*		x	x	x	x	x					x	x
Обслуговування зовнішніх боргових зобов'язань	*2420*	*340*		x	x	x	x	x					x	x

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Поточні трансферти	**2600**	**350**		x	x	x	x	x					x	x
Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	*2610*	*360*		x	x	x	x	x					x	x
Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів	*2620*	*370*		x	x	x	x	x					x	x
Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям	*2630*	*380*		x	x	x	x	x					x	x
Соціальне забезпечення	**2700**	**390**		x	x	x	x	x					x	x
Виплата пенсій і допомоги	*2710*	*400*		x	x	x	x	x					x	x
Стипендії	*2720*	*410*		x	x	x	x	x					x	x
Інші виплати населенню	*2730*	*420*		x	x	x	x	x					x	x
Інші поточні видатки	**2800**	**430**		x	x	x	x	x					x	x
Капітальні видатки	**3000**	**440**		x	x	x	x	x					x	x
Придбання основного капіталу	**3100**	**450**		x	x	x	x	x					x	x
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	*3110*	*460*		x	x	x	x	x					x	x
Капітальне будівництво (придбання)	*3120*	*470*		x	x	x	x	x					x	x
Капітальне будівництво (придбання) житла	3121	480		x	x	x	x	x					x	x
Капітальне будівництво (придбання) об'єктів	3122	490		x	x	x	x	x					x	x
Капітальний ремонт	*3130*	*500*		x	x	x	x	x					x	x
Капітальний ремонт житлового фонду (приміщень)	3131	510		x	x	x	x	x					x	x

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Капітальний ремонт інших об'єктів	3132	520		x	x	x	x	x					x	x
Реконструкція та реставрація	*3140*	*530*		x	x	x	x	x					x	x
Реконструкція житлового фонду (приміщень)	3141	540		x	x	x	x	x					x	x
Реконструкція та реставрація інших об'єктів	3142	550		x	x	x	x	x					x	x
Реставрація пам'яток культури, історії, архіт.	3143	560		x	x	x	x	x					x	x
Створення державних запасів і резервів	*3150*	*570*		x	x	x	x	x					x	x
Придбання землі та нематеріальних активів	*3160*	*580*		x	x	x	x	x					x	x
Капітальні трансферти	**3200**	**590**		x	x	x	x	x					x	x
Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	*3210*	*600*		x	x	x	x	x					x	x
Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів	*3220*	*610*		x	x	x	x	x					x	x
Капітальні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям	*3230*	*620*		x	x	x	x	x					x	x
Капітальні трансферти населенню	*3240*	*630*		x	x	x	x	x					x	x

Керівник _____*(підпис)* *Власне ім'я ПРІЗВИЩЕ*

Головний бухгалтер _____*(підпис)* *Власне ім'я ПРІЗВИЩЕ*

«____» _____ 20___ року

ЗВІТ
про виконання бюджету (кошторису) Фонду
за _____ 20___ р.

Найменування Фонду _____

Періодичність: квартальна (проміжна), річна. Одиниця виміру: грн, коп.

І. Звіт про виконання бюджету Фонду

Показники	Код рядка	Затверджено бюджетом на рік	Виконано
1	2	3	4
Залишок коштів на початок звітного року	0100		
Надходження до бюджету Фонду - усього	**0200**		
зокрема: **Доходи**	**0300**		
Власні надходження	***0400***		
страхові внески	0410		
кошти, сплачені банками за користування тимчасово вільними коштами Фонду	0420		
інші власні надходження	0430		
Кошти Державного бюджету України	***0500***		
загального фонду	0510		
з них: отримані на поворотній основі	0511		
спеціального фонду	0520		
Трансферти	***0600***		
трансферти інших фондів загальнообов'язкового державного страхування	0610		
трансферти урядів іноземних держав та міжнародних організацій	0620		
інші трансферти	0630		
Інші надходження	***0700***		
Позики отримані	**0800**		
Витрати бюджету - усього	**1000**		
зокрема: **Видатки на забезпечення утримання системи Фонду**	**1100**		
за рахунок власних надходжень	***1200***		
Поточні	1210		
з них: оплата праці з нарахуваннями	1211		
оплата комунальних послуг та енергоносіїв	1212		
Капітальні	1220		

Видатки на забезпечення виконання покладених функцій (1310 + 1320 + 1330)	**1300**		
зокрема: виплата пенсій та допомоги	1310		
інші виплати населенню	1320		
інші видатки	1330		
Видатки на забезпечення виконання покладених функцій за джерелами надходжень	**1400**		
за рахунок власних надходжень	***1500***		
з них: виплата пенсій та допомоги	1510		
за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України	***1600***		
з них: виплата пенсій та допомоги	1610		
інші виплати населенню	1620		
за рахунок коштів спеціального фонду Державного бюджету України	***1700***		
з них: виплата пенсій та допомоги	1710		
за рахунок трансфертів інших фондів загальнообов'язкового державного страхування	***1800***		
з них: виплата пенсій та допомоги	1810		
інші виплати населенню	1820		
за рахунок трансфертів урядів іноземних держав та міжнародних організацій	***1900***		
за рахунок інших трансфертів	***2000***		
за рахунок інших надходжень	***3000***		
Повернення фінансової допомоги з Держбюджету на поворотній основі	**4000**		
Погашення позик	**5000**		
Залишок на кінець звітного періоду (року)	6000		

II. Звіт про виконання кошторису Фонду

Показники	Код рядка	Затверджено на звітний рік	Виконано за звітний (період) рік
1	2	3	4
Видатки - усього	**010**		
у тому числі: **Поточні видатки**	**020**		
Оплата праці і нарахування на заробітну плату	**030**		

Оплата праці	*040*		
Заробітна плата	050		
Грошове забезпечення військовослужбовців	060		
Нарахування на оплату праці	*070*		
Використання товарів і послуг	**080**		
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	*090*		
Медикаменти та перев'язувальні матеріали	*100*		
Продукти харчування	*110*		
Оплата послуг (крім комунальних)	*120*		
Видатки на відрядження	*130*		
Видатки та заходи спеціального призначення	*140*		
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	*150*		
Оплата теплопостачання	160		
Оплата водопостачання та водовідведення	170		
Оплата електроенергії	180		
Оплата природного газу	190		
Оплата інших енергоносіїв та інших комунальних послуг	200		
Оплата енергосервісу	210		
Дослідження і розробки, заходи по реалізації держ. (регіон.) програм	*220*		
Дослідження і розробки, заходи розвитку по реалізації держ/рег. прогр.	230		
Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	240		
Обслуговування боргових зобов'язань	**250**		
Поточні трансферти	**260**		
Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, орган.)	*270*		
Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів	*280*		
Поточні трансферти урядам іноземних держав та МФО	*290*		
Соціальне забезпечення	**300**		
Виплата пенсій і допомоги	*310*		
Стипендії	*320*		
Інші виплати населенню	*330*		

Інші поточні видатки	**340**		
Капітальні видатки	**350**		
Придбання основного капіталу	**360**		
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	*370*		
Капітальне будівництво (придбання)	*380*		
Капітальне будівництво (придбання) житла	390		
Капітальне будівництво (придбання) інших об'єктів	400		
Капітальний ремонт	*410*		
Капітальний ремонт житлового фонду (приміщень)	420		
Капітальний ремонт інших об'єктів	430		
Реконструкція та реставрація	*440*		
Реконструкція житлового фонду (приміщень)	450		
Реконструкція та реставрація інших об'єктів	460		
Реставрація пам'яток культури, історії та архітектури	470		
Створення державних запасів і резервів	*480*		
Придбання землі та нематеріальних активів	*490*		
Капітальні трансферти	**500**		
Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	*510*		
Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів	*520*		
Капітальні трансферти урядам іноземних держав та МФО	*530*		
Капітальні трансферти населенню	*540*		

Керівник _____ *(підпис)* *Власне ім'я ПРІЗВИЩЕ*

Головний бухгалтер _____ *(підпис)* *Власне ім'я ПРІЗВИЩЕ*

«___» _____ 20___ року

Додаток В

Методичні підходи оцінювання бюджетних програм за ознаками отримуваної вигоди, результату та корисності

Принцип бюджетування за результатами реалізується шляхом упровадження в бюджетний процес відповідних процедур і правил, а саме:

- орієнтування діяльності органів влади, інших організацій суспільного сектору на досягнення конкретних результатів;
- встановлення та вимірювання взаємозв'язку між витраченими бюджетними ресурсами й отриманими результатами, оцінювання альтернативних способів досягнення встановлених результатів;
- здійснення аналізу причин, які дали змогу (або перешкодили) отримати ті чи інші результати;
- формулювання висновку щодо ефективності бюджетних витрат за результатами аналізу;
- прийняття рішення про збереження або зміни обсягів фінансування, заходи щодо підвищення ефективності бюджетних витрат з метою досягнення встановлених результатів.

Методики оцінювання результатів діяльності виконавчих органів влади зарубіжних країн зорієнтовано на максимально повне відображення всіх компонентів якості життя населення, зважаючи на те, що якість життя зумовлена характером та обсягами бюджетних витрат держави. Такі методики часто перевантажено індикаторами, не пов'язаними з функціями, що виконують органи влади в межах визначених повноважень; звіти за цими індикаторами є масштабним аналітичним дослідженням. В український практиці не застосовуються методики комплексного оцінювання бюджетних програм, пов'язані з визначенням критеріальних оцінок за групами факторів. Оціночна діяльність передбачає проведення аналізу динаміки результативних показників, що є базою для загального висновку щодо ефективності бюджетної програми.

З огляду на законодавче закріплення норми щодо інструментів оцінювання бюджетних програм[99] можна констатувати, що результативні показники вводяться у практику як кількісні вимірники під час оцінювання ефективності бюджетних програм. Результативність останніх визначається із застосуванням показників витрат та продукту, тобто параметрів, які коректніше назвати показниками виконання встановлених завдань. Показники ефективності та якості також доволі умовно характеризують

[99] Про результативні показники бюджетної програми : Наказ Міністерства фінансів України від 20.12.2010. № 1536. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10#Text.

економічний ефект та рівень задоволеності споживача якістю соціальної послуги, створеної в результаті реалізації бюджетної програми[100]. Зважаючи на те, що показники результативності мають вказувати ступінь досягнення визначеної цілі з огляду на соціально-економічні наслідки від використаних ресурсів, виникає проблема, пов'язана з процедурою формування системи результативних показників для розпорядників коштів, які надають послуги у різних сферах публічного сектору. Через неможливість упровадження універсальної системи результативних показників (оскільки вони є різними за галузевими напрямами, цілями і показниками результатів діяльності) доцільно здійснювати комплексне оцінювання шляхом визначення інтегрального показника. Методи оцінювання, орієнтовані на визначення інтегрального показника, варто застосовувати під час оцінювання ефективності діяльності виконавців бюджетних програм незалежно від характеру суспільно корисних послуг публічного сектору.

В Україні нормативно врегульовано використання індикативних оцінок, інтегрованого показника фінансування програмних заходів та індикатора співфінансування[101]. Інтегрований показник фінансування заходів цільової програми за рік або за період із початку реалізації визначається як середньозважена величина індикаторів фактичного рівня фінансування за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, обчислених окремо для кожного року за умов, коли сума вагових значень показників фактичного рівня фінансування і різних джерел протягом періоду реалізації програми дорівнює 1, а вага індикатора фінансування із інших джерел перевищує відповідний коефіцієнт бюджетних коштів. З огляду на інвестиційно-інноваційну складову реалізації державних цільових програм у Методичних рекомендаціях наводиться алгоритм розрахунку показників економічної ефективності, розроблений із застосуванням методів порівняння дисконтованих грошових витрат і доходів, які мають бути одержані у період експлуатації чи реалізації програми. Такі методи є доволі поширеними у світовій практиці, але їхнє застосування пов'язане з визначенням специфічних

[100] Показники «витрат», «продукту» та «економічної ефективності» не дають можливість визначити оцінювання ефективності бюджетної програми, а показник «якості» не обґрунтовує загальний соціальний ефект від одержання бюджетної послуги як суспільного блага. Причини такої невідповідності полягають у тому, що бюджетні програми найчастіше затверджуються без реальних розрахунків і ґрунтовних вимірів, за допомогою яких формалізується визначена мета, не мають чітко визначених результатів їхньої реалізації й однозначних обґрунтованих обсягів і джерел фінансування, а тому рівень показників за результатами прийнятих управлінських рішень є досить низьким. Див.: Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм. *Фінанси України*. 2009. № 7. С. 30–39.

[101] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм : Наказ Міністерства економіки України від 24.06.2010 № 742. URL: https://ips.ligazakon.net/document/ME100608.

показників ефективності й інвестицій, як-от: чистого дисконтного доходу, індексу дохідності, періоду окупності інвестицій у реалізацію проєктів, внутрішньої норми дохідності проєкту. *Показник ефектності в такому випадку визначається з огляду на одержання прибутку, а тому його не можна застосовувати під час визначення соціально-економічної ефективності видатків бюджету за цільовою державною чи регіональною програмою.* Критеріальні кількісні показники мають відображати специфічний характер суспільних послуг у публічному секторі у процесі виконання окремої програми й формуватися залежно від мети програми і цільової аудиторії. Показники соціальної ефективності державної цільової програми повинні визначатися в межах конституційної настанови «Україна – соціальна держава» та підпорядковуватися критерію найвищого рівня – «поліпшення якості життя населення країни/регіону», що так само розкладається на критерії нижчого рівня – «підвищення добробуту», «поліпшення стану здоров'я», «підвищення соціального благополуччя», «відтворення населення» тощо. Вказані критерії можуть бути застосовані під час оцінювання ефективності бюджетних програм лише тією мірою, якою торкаються діяльності виконавців відповідних бюджетних програм. Проте досить складно визначити ступінь впливу діяльності розпорядників бюджетних коштів на зміни в якості життя населення. Чинні рекомендації щодо оцінювання економічної, соціальної ефективності виконання державних цільових програм не дають відповіді, як саме регламентувати діяльність з оцінювання, з огляду на настанову максимізації соціально-економічного ефекту. Так, зазначається, що оцінювання соціальної й економічної ефективності цільових програм за наявності множини індикаторів різновекторної спрямованості, різних за змістом, одиницями виміру, що можуть набувати як кількісного, так і якісного виразу, доцільно проводити за допомогою експертного аналізу, тобто шляхом застосування згаданих методів із визначення інтегральних оцінок.

Метою аналізу «витрати–вигоди» є визначення максимального ефекту від реалізації програмних заходів з огляду на те, щоб максимізувати чисті соціальні вигоди та довести, що використання обмежених ресурсів, сприяє досягненню максимально можливого соціального ефекту.

В Україні рекомендуються до застосування ***методики, які пов'язані виключно з розробленням інтегрованих оцінок***. Такий підхід є виправданим, оскільки складність оцінювання у бюджетній сфері (як ефективності бюджетних видатків, так і ефективності діяльності органів виконавчої влади) полягає в тому,

що результати вимірюються показниками нефінансового характеру. ***Проблему переведення одержаних результатів у фінансову площину (монетизація оцінки) можна вирішити через використання методів оцінювання, які базуються на порівнянні вигід і витрат.***

Методичні підходи, в основу яких покладено методи порівняння витрат і вигід (Cost-Benefit Analysis – CBA), набули широкого застосування під час проведення бюджетних реформ у провідних країнах світу. Можливість застосування методів аналізу витрат і вигід на будь-якій стадії програмування (у процесі складання програми, під час її реалізації, а також після реалізації) є безумовною його перевагою. Метод CBA дає змогу порівнювати монетизовані вигоди, одержані від використання коштів бюджету за певним напрямом фінансування або за певною програмою з проведеними за програмою видатками (витратами). Підсумковим показником є чисті поточні вигоди (NB).

$$NB = \sum^{n}_{t=0} (B_t - C_t) / (1 + SDR)^t, \qquad \text{(В.1)}$$

де ***NB*** – чисті поточні вигоди (net present benefit);

B_t – вигоди в момент часу t;

C_t – витрати в момент часу t;

SDR –ставка дисконтування (соціальна ставка дисконтування);

n – життєвий цикл програми.

Під час застосування математичного апарату необхідно мати чітку ідентифікацію витрат і вигід, оскільки вони можуть бути реальними (прямі/непрямі, матеріальні/нематеріальні, кінцеві/проміжні, внутрішні/зовнішні) або грошовими. З огляду на розшарування суспільства за рівнем доходу рівень вигоди, що має відповідний член суспільства від публічної послуги, профінансованої бюджетним коштом, буде різним. Доцільне застосування вагової системи для кожної соціальної групи відповідно до доходу, виходячи з того, що чиста вигода на одну грошову одиницю для незаможних є вагомішою, ніж за однакових умов для заможних громадян.

Під час оцінювання соціально-економічної ефективності видатків бюджету протягом тривалого періоду реалізації бюджетних програм необхідно різночасові витрати й вигоди приводити до початкового або кінцевого періоду, застосовуючи дисконтування або нарощування як методичний прийом вирівнювання значимості грошової одиниці у часі. За умови використання методу дисконтування грошових потоків при проведенні аналізу CBA, важливим є вибір ***ставки дисконтування для бюджетних витрат***. Оскільки вигоди має одержувати суспільство, а не індивід, підхід до визначення ставки дисконтування за суспільними витратами у сфері публічних фінансів має іншу

економічну природу, ніж у приватному секторі. У суспільному секторі визначити ставку дисконтування через дохідність альтернативних вкладень держави неможливо, позаяк державні програми та проєкти переважно мають соціальну спрямованість. Отже, оцінити соціальну ставку дисконтування як дохідність за альтернативними проєктами в умовах їхнього фінансування державою неможливо, зважаючи на те, що альтернативна дохідність цих проєктів є неспостереженою. Ідея, покладена в основу дисконтування середньо- та довгострокових бюджетних програм, полягає в тому, що для їхнього фінансування частина ресурсів відволікається з поточного бюджету, а користь суспільство одержує тільки після закінчення терміну реалізації відповідної. За всієї успішності впровадження аналізу СВА (у США, Великій Британії, Новій Зеландії, Австралії тощо) у сфері публічних фінансів існує неузгодженість підходів щодо визначення параметрів ставки дисконтування (завищений або занижений їхній розмір призводить до спотворення чистої вартості бюджетних програм). Тому виникає необхідність розв'язувати завдання встановлення або єдиної, або диференційованої ставки дисконтування фінансових потоків вигід та витрат.

Дисконтування під час оцінювання ефективності видатків бюджету

У дослідженнях В. Баумоля, Дж. Стігліца та ін. наголошується на неможливості коректно визначити єдину ставку для всіх проєктів у суспільному секторі, за різними проєктами слід розраховувати різні ставки дисконту у зв'язку з наявністю різних цілей та різних одержувачів вигід. З огляду на це має бути розглянуто повний економічний контекст реалізації програми, включно з такими факторами, як вплив на рівень зайнятості, заміщення приватного капіталу, характер виникнення вигід тощо. Цим пояснюється необхідність застосування різних ставок дисконтування під час оцінювання ефективності видатків бюджету. М. Марченд у дослідженні «Ставки дисконтування і тіньові ціни для інвестування у суспільному секторі» зазначає, що застосування ставок дисконтування для окремих відомств суспільного сектору економіки є прийнятнішим, ніж використання єдиного параметра. Крім того, наголошується на необхідності перегляду диференційованих соціальних ставок дисконтування з плином часу.

Вирішенням цієї проблеми переймаються уряди країн, які застосовують інструменти інвестиційного аналізу в бюджетній практиці. Наголошується, що використання постійної ставки дисконтування є неприйнятним припущенням. Тому під час оцінювання має використовуватися ставка, яка є нижчою, ніж ставки, що визначаються у приватному секторі, та з плином часу систематично зменшуватися від 4 % річних для короткострокових (один – п'ять років) проєктів до 0 % для віддаленого майбутнього, яке встановлено у 300 років.

У керівництві Казначейства Великої Британії зазначається, що соціальні ставки дисконтування у довгостроковій перспективі (300 років) мають знизитися від 3,5 до 1,0 %.

Досліджуючи цю проблематику, вітчизняні науковці окреслюють такі ***методичні підходи до визначення ставки дисконтування у сфері публічних фінансів:***

- *підхід урахування часових переваг у споживанні;*
- *підхід соціальної альтернативної вартості капіталу;*
- *підхід тіньової ціни капіталу*[102].

Найпоширенішим методичним підходом до визначення соціальної ставки дисконтування є ***метод часових переваг у споживанні*** (social rate of time preference – SRTP):

$$SRTP = \rho + \mu \times g, \qquad \text{(В.2)}$$

де ρ – ставка часових переваг;

μ – еластичність граничної суспільної корисності споживання;

g – темп зростання споживання на одну особу.

Ставку часових переваг було запроваджено до системи оцінювання з огляду на необхідність зниження державних видатків. Згодом було введено додатковий параметр, пов'язаний зі змінами життєвих ризиків (що зумовлено необхідністю враховувати ймовірність факту короткоплинності життя – людина може не дожити до часу, коли відкладене споживання стане можливим). Отже, індивідуальна ставка часових переваг набуває вигляду:

$$\rho = \delta + L, \qquad \text{(В.3)}$$

де δ – «чиста ставка» часових переваг;

L – рівень ризику для життя, ризик катастрофи.

$$SRTP = \delta + L + \mu g. \qquad \text{(В.4)}$$

Сутність та значення компонент соціальної ставки дисконтування. Перший компонент (δ), що входить до рівняння, відображає індивідуальні переваги для поточного споживання. Параметр «чиста ставка» у багатьох методиках прирівнюється до нуля, зважаючи на етичні міркування, щоб не занижувати добробут майбутніх поколінь. На думку окремих науковців, під час встановлення нульової ставки дисконтування з'являється ймовірність зміщення часових переваг на користь майбутніх поколінь, тобто підвищується бідність одного покоління заради збільшення добробуту наступних. Вважається, що цей

[102] Васютинська Л. А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління : монографія. Одеса : Друк-Південь, 2014. С. 113–123.
URL: http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/3075.

параметр соціальної ставки часових переваг не піддається емпіричному аналізу. За різними джерелами, діапазон цієї ставки перебуває в межах від 0 до 0,5 %. Величина параметра (L) інтерпретується як ризик катастрофи та значно коливається, тому в методиках часто використовується показник співвідношення загальної кількості смертей і чисельності населення як узагальнений параметр ризиковості життя. За такої умови мається на увазі, що існує ймовірність подій, які всі здобутки державної політики, програми зведуть нанівець або радикально й непередбачувано змінять. Так, оцінка ризику життя визначається на рівні 1 % (1,1 % – у керівництві Казначейства Великої Британії, 1 % – у США). Еластичність граничної суспільної корисності споживання (μ), на думку більшості науковців, вважається неспостереженою, за окремими методиками визначається з огляду на середню норму заощаджень, що є сталою хоча б у середньостроковому періоді. Величина еластичності граничної суспільної корисності споживання, за оцінками різних науковців та правилами державних установ, коливається в межах 0,8–2,8 (у керівництві Казначейства Великої Британії зазначено, що еластичність граничної корисності має становити близько 1,4). Оскільки соціальна ставка дисконтування призначена для виявлення вигоди в майбутньому, вважається доцільним під час розрахунків використовувати прогнозні значення темпів зростання споживання на одну особу (g). Оцінювання соціальної ставки дисконтування (часових переваг) у реальному виразі для розвинутих країн Європи та США коливаються в межах від 2,5 до 6 %. Спеціалісти Світового Банку рекомендують для країн Західної Європи встановлювати соціальну ставку дисконтування у межах ***2–4 %.*** Країною, де соціальна ставка дисконтування використовується на постійній основі протягом багатьох років, є Велика Британія. Офіційно визначено соціальну ставку дисконтування в Італії (у межах 3,7–4,9%). У Франції соціальну ставку дисконтування визначено Генеральним комісаріатом планування на рівні 8%. Найнижчі ставки дисконтування застосовують країни Латинської Америки, економіка яких не є стабільною (причини: низьке значення параметра (L) унаслідок високого рівня народжуваності; невисокий темп приросту споживання порівняно з іншими країнами).

Підхід до визначення соціальної ставки дисконтування на основі ***соціальної альтернативної вартості капіталу*** (Social opportunity cost of capital – SOC) базується на дослідженні втраченої вигоди від альтернативного інвестування. З огляду на це соціальною ставкою буде така, за якої чиста гранична вартість найліпшого альтернативного варіанта використання коштів у приватному секторі дорівнює нулю. Цей підхід застосовують, якщо інвестиції

можуть бути задіяні у двох секторах економіки. Використовуючи такий метод дисконтування, можна встановити, в якому секторі реалізація програми матиме найвищу віддачу. На практиці підхід соціальної альтернативної вартості капіталу використовується для визначення соціальної ставки дисконтування у США (2,5–3 % у 2008 р.), у Великій Британії (3,5 % у 2003 р.) або вважається доцільним використовувати оцінку дохідності довгострокових державних облігацій. Відмінність між методичними підходами до визначення соціальної ставки дисконтування SRTP і SOC полягає в тому, що у першому випадку оцінюють можливість участі домогосподарств у фінансуванні суспільних проєктів за рахунок отриманих доходів, у другому – розглядають ставку дисконтування як альтернативну дохідність для індивідуальних інвесторів, котрі вкладають свої капітали у розвиток економіки. Ставка дисконтування SOC може застосовуватися у випадку здійснення інвестиційних вкладень, наприклад, будівництва дороги або школи тощо за умов, що ці проєкти мають фінансуватися за рахунок залучених коштів від розміщення державних облігацій. Отже, дохідність за державними цінними паперами визначатиме мінімальну межу ставки дисконтування. Величини ставок за методичними підходами SOC і SRTP у розвинутих країнах істотно не відрізняються, тому немає необхідності визначати їхню середньозваженість.

Проблема вимірювання витрат-вигід не була б ускладненою, якби всі витрати і вигоди можна було монетизувати (визначати у грошовому вираженні). Часто здійснити це неможливо. Навіть монетизація вигід та витрат шляхом переведення в ринкові ціни, потребує певних коригувань. Оцінювання матеріальної вигоди і витрат у процесі здійснення державних закупівель не є складним, оскільки ця вигода визначається, зважаючи на ціну, що встановлюється на суспільну послугу на ринку, або ціну, яку має аналогічна послуга у приватному секторі. Однак на ринкові ціни суттєво впливають податки та субсидії, тобто при підвищенні податкового тягаря ціна має зростати, а виплати субсидій спричиняють збільшення обсягу грошової маси, що насамперед призводить до розвитку інфляційних процесів та, врешті-решт, до зростання цін на ринку. Як наслідок, грошові вигоди знижуються. Вплив державного регулювання ринкових цін у підсумку спричиняє зміни, спотворює оцінку вигоди. В окремих випадках ринкові ціни взагалі можуть не впливати на оцінювання витрат і вигід, наприклад, на зниження злочинності або захворюваності. Для коригування ринкових цін, а також урахування цінності благ, які не є ринковими, потрібні певні розрахункові (або тіньові) ціни, які призначено для моделювання в умовах досконалих ринків.

Підхід до визначення соціальної ставки дисконтування, базований ***на визначенні споживчого еквівалента або тіньової ціни капіталу*** (Shadow price of capital – SPC) передбачає визначення ціни, яка б заміщала наявну ринкову ціну на товари та послуги. Цей підхід пов'язаний із конвертуванням витрат та вигоди в одиниці споживання. Як відомо, реалізація суспільних проєктів характеризується витісненням споживання і приватних інвестицій. Якщо підхід SRTP акцентує увагу тільки на заміщеному споживанні, то підхід SPC розширює концепцію часових переваг. Алгоритм розрахунку за підходом тіньової ціни капіталу (SPC) такий: 1) грошові потоки розбиваються на інвестиційні та споживчі й переводяться у споживчі еквіваленти шляхом використання тіньової ціни капіталу; 2) застосовуючи соціальну ставку часових переваг, грошові потоки дисконтуються до теперішнього часу; 3) у ставку з відповідними ваговими параметрами вносяться розрахункова ставка SRTP та скоригована на тіньову ціну капіталу ставка SRTP. Такий підхід на практиці не використовується з огляду на трудомісткість та наявність сформованої об'ємної бази даних, яка дає змогу застосовувати більш доступні й необтяжливі методики оцінювання суспільних програм через використання соціальної ставки дисконтування.

Переваги і недоліки розглянутих методів наведено на рис. В.1.

Методологія порівняння витрат і вигоди (CBA) під час оцінювання ефективності бюджетних програм має багато переваг, які пов'язані з можливістю: здійснювати вибір за програмами або проєктами як у часі, так і між собою; оцінювати ефективність бюджетних видатків у перспективі з огляду на приведення показника чистої вигоди за ставкою дисконтування до поточного моменту часу. Проте на практиці застосування визначених методів пов'язане зі складністю вираження вигоди в одиницях вартості.

Одним із варіантів системи оцінювання ефективності програм є ***методичний підхід аналізу «витрати – результативність» (Cost-effectiveness analysis – CEA)***:

$$CEA = Витрати / Результат (ефект). \qquad (В.5)$$

Безперечною перевагою методичного підходу CEA є можливість уникнути складнощів, які виникають під час оцінювання важко вимірюваної вигоди. У процесі застосування методу CEA вигоди оцінюються не у вартісному вираженні, як вимагає методичний підхід оцінювання «витрати-вигоди» CBA, а у фізичних одиницях. Застосування методу можливе лише при проведенні порівняльного аналізу в одній галузі або в межах однієї програми. У разі класичного варіанта методу CEA (оцінювання «витрати – результативність»)

одержаний результат виражається у приростах, тому метод отримав назву як покроковий – ***incremental cost-effectiveness analysis (ICEA)***. ***Коефіцієнт приросту CER*** визначається за формулою:

$$CER = \Delta C / \Delta E, \qquad \text{(В.6)}$$

де ***CER*** (cost-effectiveness ratio) – показник приросту;

ΔC – приріст витрат у результаті;

ΔE – приріст результативності.

	Метод оцінювання часових переваг суспільства відносно споживання SRTP (social rate of time preferences)	Метод порівняльних оцінок інвестування й альтернативної дохідності суспільного сектору SOC (social opportunity cost of capital)	Метод споживчого еквівалента, або тіньової вартості капіталу SPC (shadow price of capital)
Переваги	Можнв оцінити соціально-економічний ефект від реалізації програм, приведений за часом їхньої реалізації	Можна оцінити соціально-економічний ефект програм з урахуванням соціальних вигід від вкладених коштів за секторами економіки	Можна зіставити фінансові потоки споживання благ інвестицій, тобто об'єднує підходи методу SRTP і SOC
Недоліки	Необхідність великої бази статистичних даних за певними параметрами, що вимагає витрат	Значний ступінь узагальнень та припущень під час розрахунків з огляду на відсутність єдиного математичного апарату	Значний обсяг даних ускладнює практичне застосування. Висока ймовірність похибок унаслідок використання різних методів

Рис. В.1. Переваги та недоліки методичних підходів визначення ставки дисконтування під час оцінювання ефективності за методом «витрати-вигоди»

Чим нижчий показник приросту (CER), тим менше видатків здійснює держава на досягнення визначеного рівня результативності, а відтак,

тим ефективнішою є бюджетна програма. Верхнім обмеженням показника приросту може бути готовність суб'єкта сплачувати гроші за надані послуги. Наприклад, у системі охорони здоров'я певний обсяг послуг може задовольнятися за рахунок пацієнтів, а отже, держава не повинна їх фінансувати; здійснюючи оцінювання медичних послуг, замість розрахунків щодо встановлення вигоди внаслідок збереження людського життя можна вирахувати кількість тих, хто одужав або перебуває у стадії стійкої ремісії. Співвіднесення останніх із обсягом здійснених витрат дасть розрахунок вартості одного людського життя. Таким чином, метод CEA доцільніше використовувати, якщо необхідно оцінити альтернативи, зважаючи на максимізацію результатів з огляду на визначені витрати.

Візуалізація методичних підходів до оцінювання ефективності бюджетних програм за ознаками вигоди, результативності, корисності наведена на рис. В.2.

Методичний підхід до оцінювання ефективності бюджетних програм, що ґрунтується на аналізі витрат через корисність, яку одержує певна цільова група споживачів благ від реалізації програм – ***метод аналізу «витрати-корисність» – CUA (Cost-utility analysis).*** Метод аналізу «витрати-корисність» у процесі визначення економічної оцінки поєднує як витрати, так і наслідки. Наслідки виражаються в термінах корисності (а під корисністю розуміють якість):

$$CUA = Витрати \,/\, Корисність. \qquad (В.7)$$

Специфічність використання показника якості під час реалізації методу CUA уможливлює успішність його застосовування при оцінюванні ефективності та результативності бюджетних видатків за програмами, що виконуються у галузі охорони здоров'я.

Практична діяльність у сфері оцінювання ефективності бюджетних програм підтверджує доцільність використання методу CUA за таких умов: наявність потреби виміряти результат, що має побічні ефекти реалізації програми; програма акумулює різні результати й необхідно визначити єдиний критерій, щоб здійснювати порівняння вигоди і витрат; є потреба ранжувати результати за ступенем вагомості в межах програми; вирішуються питання розподілу ресурсів за наявних бюджетних обмежень між альтернативними програмами. Математичний інструментарій дає змогу за допомогою вагових коефіцієнтів для кожного результату за програмою одержати єдину інтегральну оцінку й здійснити комплексне оцінювання соціально-економічної ефективності бюджетних видатків, насамперед за наявності показників результативності, що не можуть бути монетизованими. Метод широко застосовується під час

оцінювання ефективності освітніх програм і програм у сфері охорони здоров'я, оскільки вигоди, які одержує суспільство внаслідок реалізації програм, неможливо оцінювати у грошових одиницях, періоди прояву ефектів від реалізації програм є довготерміновими.

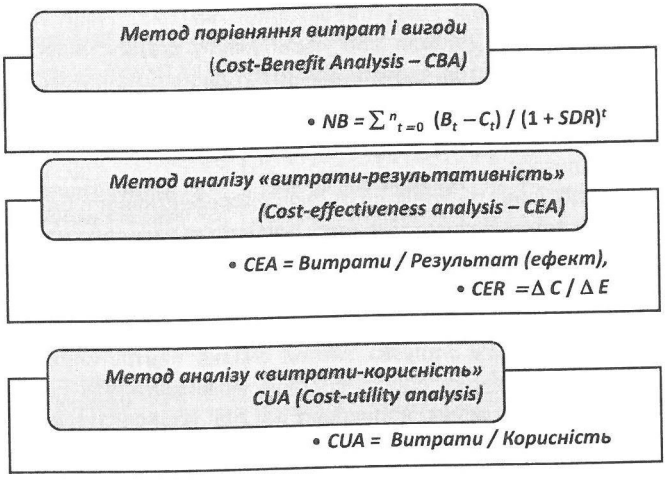


Рис. В.2. Методичні підходи до оцінювання ефективності бюджетних програм за ознаками вигоди, результативності, корисності

Варто наголосити, що наведені методи оцінювання соціально-економічної ефективності видатків бюджету за програмами не є взаємовиключними. Вони можуть доповнювати один одного й застосовуватися залежно від поставлених цілей аналізу.

РОЗДІЛ 11 ОРГАНІЗАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

11.1. Розвиток міжбюджетних відносини в Україні.
11.2. Механізм реалізації міжбюджетних відносин.
11.3. Розмежування доходів державного та місцевих бюджетів.
11.4. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами.
11.5. Організація фінансового вирівнювання в системі міжбюджетних відносин.
11.6. Міжбюджетні трансферти як інструмент бюджетного регулювання.

11. 1. Розвиток міжбюджетних відносини в Україні

Під час надання публічних (суспільних) послуг громадянам органи влади та управління різних рівнів взаємодіють між собою, встановлюють, які саме послуги та ким надаються, за рахунок яких коштів вони фінансуються і хто несе відповідальність за їхнє надання. Такі взаємовідносини називають міжбюджетними. Міжбюджетні відносини забезпечують узгодженість складників бюджетної системи, яка досягається організаційно-правовими і фінансовими відносинами між органами державної влади та місцевого самоврядування[103].

Міжбюджетні відносини – відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.
Ст. 81 БКУ

Формування ефективної моделі міжбюджетних відносин в Україні є стратегічним завданням, що зумовлює фінансову стабілізацію та збільшення масштабів сукупного виробництва і споживання в країні. Наукове економічне обґрунтування міжбюджетних

[103] Фінанси (державні, корпоративні, міжнародні) : підручник / за ред. В.О. Онищенка. Київ : Центр учбової літератури, 2016. С. 94. URL: http://reposit.nupp.edu.ua/handle/PoltNTU/1376

відносин дасть змогу розв'язати суперечності між суб'єктами державного управління щодо доцільності та ефективності надання населенню країни суспільних благ і послуг кожною ланкою бюджетної системи, удосконалити модель міжбюджетних відносин, відійти від командних методів формування місцевих бюджетів без адекватного врахування потреб місцевих громад та їх об'єднань.

Міжбюджетні відносини можна визначити як внутрішні бюджетні потоки, що відображають перерозподіл доходів та видатків між бюджетами[104]. У такому розумінні міжбюджетні відносини є виявом бюджетного регулювання. Міжбюджетні відносини забезпечують узгодженість складників бюджетної системи, яка досягається організаційно-правовими й фінансовими відносинами між органами державної влади та місцевого самоврядування. Міжбюджетні відносини можна також визначити як взаємовідносини між органами влади та управління різних рівнів щодо:

- розмежування видаткових повноважень та відповідальності щодо фінансування окремих галузей, заходів, програм, об'єктів;
- розподілу дохідних повноважень щодо податкових джерел, зміни ставок оподаткування, збирання й управління доходами;
- фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості різних адміністративно-територіальних утворень та фінансової допомоги;
- визначення і дотримання прав, обов'язків, відповідальності всіх суб'єктів міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні відносини, з погляду представників західної економічної науки, повинні виражати суб'єктивно-об'єктивний аспект внутрішніх міжурядових фінансових відносин та міжрівневих фіскальних зв'язків бюджетної системи. Ці відносини виникають і функціонують у системі державного управління за вертикаллю, передумови зв'язків регламентуються обсягами функціональних обов'язків і завдань кожного рівня публічної влади, взаємодія здійснюється на партнерських засадах з урахуванням фінансових можливостей регіональних утворень. Такі відносини називаються *intergovernmental fiscal relations*, тобто «внутрішні міжурядові фінансові відносини» або «міжрівневі фіскальні зв'язки».

Метою регулювання міжбюджетних відносин за нормами БКУ є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

[104] Опарін В. М., Малько В. І., Кондратюк С. Я. Бюджетна система : навч.-метод. посіб. Київ : КНЕУ. 2000. 206 с.

Суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) та органи місцевого самоврядування різних рівнів. Зважаючи на рівень органів управління, які є суб'єктами міжбюджетних відносин, та напрями руху фінансових потоків у процесі міжбюджетних відносин, розрізняють вертикальні й горизонтальні їхні види. Так, ***вертикальні міжбюджетні відносини*** виникають між органами державної влади й ОМС, а також між ОМС різних рівнів, зумовлені необхідністю здійснення в країні фінансового вирівнювання і передачі фінансових ресурсів з одних регіонів іншим із метою забезпечення суспільних послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів. ***Горизонтальні міжбюджетні відносини*** виникають між ОМС одного рівня, зумовлені делегуванням бюджетних повноважень від однієї громади іншій у разі необхідності фінансування спільних заходів, проєктів.

Міжбюджетні відносини є складним явищем, що окреслює такі аспекти: ***правовий*** (конституційне визначення, розмежування бюджетних повноважень між суб'єктами публічної влади – державою, місцевим самоврядуванням щодо задоволення суспільних потреб); ***економічний*** (економічні відносини щодо формування та використання фінансових ресурсів, розподілу доходів між рівнями бюджетної системи та здійснення публічного контролю за витрачанням коштів бюджетів); ***політичний*** (можливість органів державної влади ухвалювати законодавство, яке максимально збалансовує державні, місцеві інтереси). Щодо *правового аспекту*, то міжбюджетні відносини мають юридично-правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави. Такі відносини держави, місцевого самоврядування та інших інститутів публічної влади щодо задоволення суспільних потреб визначаються конституцією та законодавчими актами країни, а також іншими нормативними документами центральної влади. Цими актами розмежовуються повноваження держави та місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг; встановлюються сфери спільних повноважень; визначаються видатки державного та місцевих бюджетів, за рахунок яких фінансуються суспільні послуги; розподіляються доходи між державним та місцевими бюджетами; встановлюється перелік делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; визначається політика держави у сфері фінансового вирівнювання. *Економічний аспект* зумовлюється сутністю предмета відносин – формування та використання фінансових ресурсів бюджетів як органами державної влади, так і ОМС. Він визначається економічними функціями держави, ОМС і містить розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, розподіл доходів між рівнями бюджетної системи,

розмір трансфертів, що передаються з держбюджету місцевим бюджетам і, навпаки, форми публічного контролю за витрачанням коштів державного й місцевих бюджетів. *Політичний аспект* пов'язаний з організацією державної влади у країні, з реалізацією державних та місцевих інтересів, із можливістю органів державної влади ухвалювати законодавчо-нормативні акти, які б максимально узгоджували (збалансовували) державні та місцеві інтереси.

Основні критерії організації міжбюджетних відносин:

- розмежування видатків бюджетів відповідно до розподілу повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням;
- забезпечення бюджетів доходами, достатніми для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій та завдань;
- гарантування бюджетам доходів, необхідних для виконання делегованих від центральних органів влади завдань (трансферти);
- процеси фінансового вирівнювання (підтримка «бідних» у фінансовому розумінні територій (відповідних бюджетів), вилучення коштів у відносно «багатих» у фінансовому розумінні територій (відповідних бюджетів));
- різні форми взаємовідносин, що виникають під час виконання бюджетів (векселі, взаємозаліки, трансферти тощо)

Принципи організації міжбюджетних відносин в Україні:

- ***фінансова децентралізація*** (процес перерозподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їхнє використання між центральним та місцевим рівнем управління);
- ***субсидіарність*** (джерело здійснення бюджетних видатків має бути максимально наближене до споживачів публічних послуг);
- ***економічна ефективність*** (витрати відповідають очікуваним результатам);
- ***бюжетна відповідність*** (обсяги фінансових ресурсів відповідають фінансовим можливостям джерел);
- ***соціальна справедливість*** (усі громадяни незалежно від місця проживання мають рівне право на доступ суспільних благ, соціальних гарантій, що забезпечуються коштом бюджету);
- ***політична консолідація*** (рівень соціально-економічного розвитку територій має підпримуватися незалежно від політичних уподобань, досягнення суспільної згоди повинне сприяти розвитку громадянського суспільства);
- ***територіальна інтеграція*** (перерозподіл бюджетних коштів проводиться з метою забезпечення середнього рівня бюджетної забезпеченості, запобігання виникненню і пом'якшення диспропорцій регіонального розвитку, зміцнення територіальної цілісності країни).

Розвиток міжбюджетних відносин в Україні умовно можна поділити на такі періоди: ***1991–2001 рр.; 2002–2013 рр.; 2014 р. –дотепер***. Недостатність правової та інституційної бази міжбюджетних відносин до прийняття БКУ спричинила низку проблем[105]:

- відсутність чіткого розподілу видаткових повноважень між бюджетами, передача місцевим бюджетам видатків без забезпечення їх відповідними дохідними джерелами зумовили послаблення відповідальності місцевих органів влади за надання населенню публічних послуг;
- більша частка доходів місцевих бюджетів формувалася за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків та зборів за нормативами, які щороку змінювалися; ОМС не мали впливу на доходи власних бюджетів;
- недоліки механізму визначення трансфертів спричинили брак мотивації щодо нарощування дохідної бази місцевих бюджетів;
- порядок розподілу міжбюджетних трансфертів був непрозорим, оскільки відбувався на основі суб'єктивних оцінок розриву між прогнозними доходами та видатками бюджету, що зумовило активне нарощування надходжень до місцевих позабюджетних фондів.

Генезу концепптуальних підходів та тактики реалізації міжбюджетних відносин в Україні представлено далі:

1991 р. – фнансові відносини формуються на тих самих принципах, що й за радянських часів;

1992 р. – уперше було прийнято Державний бюджет України, збалансування місцевих бюджетів проводились двома методами: відрахування від загальнодержавних податків, визначення суми фінансової допомоги. Регулюючими податками були ПДВ, податок на доходи, прибутковий податок з громадян, плата за землю, акциз. Ставки відрахувань відрізнялися залежно від регіону. Обсяги субвенцій були мінімальними.

1993 р. – застосовано групові нормативи відрахувань від загальнодержавних податків (податок на доходи та акцизний збір), збалансування

[105] До прийняття Бюджетного кодексу в Україні системи міжбюджетних відносин як такої практично не існувало, оскільки не було законодавчої бази для її побудови. У Законі «Про бюджетну систему України» (1995 р.) міжбюджетні відносини не було визначено, а сама бюджетна система розглядалась як простий перелік бюджетів – державного, республіканського АР Крим та місцевих. Бюджетний процес загалом і відносини між центральним Урядом ОМС відображали специфіку розподілу бюджетних коштів у межах радянської адміністративної системи. Практично зберігався застосовуваний за радянських часів принцип бюджетної піраміди, коли всі бюджети були пов'язані між собою та з центральним бюджетом. Принцип самостійності бюджетів усіх рівнів було лише задекларовано, а не підкріплено реальними повноваженнями та фінансовими ресурсами. Події, що відбувалися протягом 1990-х років засвідчують, що можливості місцевих бюджетів забезпечити громадян суспільними послугами дедалі зменшувалися, що частково було наслідком соціально-економічної кризи в масштабах усієї держави. Відчутним був брак належної нормативно-правової бази у сфері регулювання міжбюджетних відносин.

місцевих бюджетів проводилось із використанням індивідуальних відрахувань від ПДВ, обсяги фінансової допомоги у вигляді субвенції становили 1,2 % видатків держбюджету. Утім, це збільшило кількість дотаційних регіонів (із трьох у 1992 р. до дев'яти в 1993 р.).

1994 р. – уведено єдині відрахування від усіх регулюючих податків (єдиний раз у практиці); як наслідок, зросла кількість дотаційних місцевих бюджетів (до 22), обсяг субвенцій становив 3,5%, уперше застосовано такий інструмент, як передача коштів з місцевого бюджету до державного (із бюджетів Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Полтавської областей і м. Києва як суми перевищення доходів над видатками місцевих бюджетів).

1995 р. – повернення до попередньої практики індивідуальних нормативів відрахувань з ПДВ; стосовно інших податків встановлено єдині нормативи, що спричинило скорочення кількості дотаційних областей, зменшення рівня фінансової допомоги (скорочення частки дотацій у видатках держбюджету до 2,6%). Прийняття Закону України «Про бюджетну систему в Україні» (уведено поняття «норматив мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя»).

Отже, розглянута практика регулювання міжбюджетних відносин в Україні протягом 1992–1995 рр. мала низку недоліків, з-поміж яких головним була диференціація величини використання окремими регіонами централізованих податків. Це створило необмежені можливості для лобіювання інтересів, що давало змогу протягом короткого часу (практично щорічно) змінювати нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів для окремих регіонів. Такі часті зміни не створювали стимулів для формування тривалої бюджетної політики ні на центральному, ні на регіональних рівні.

У редакції Закону України «Про бюджетну систему України» від 29.06.1995 започатковувалося використання таких понять, як «мінімально необхідні видатки» бюджетів адміністративно-територіальних одиниць та «мінімальні бюджети». Щодо мінімально необхідних видатків, то в законі визначалося, що вони «обчислюються за єдиними або груповими мінімальними соціальними і фінансовими нормами та нормативами, встановленими вищими органами виконавчої влади на основі чинних законодавчих актів, з урахуванням індексу інфляції в межах фінансових можливостей держави та відповідних адміністративно-територіальних одиниць». Проте ця прогресивна норма, як і багато інших, не набула відповідного втілення на практиці. Стосовно поняття «мінімальні бюджети», то його визначення в законі взагалі не надавалося.

1996 р. – використовувалися індивідуальні нормативи відрахування з ПДВ, для інших податків – єдині, обсяг фінансової допомоги – 2,8 %, застосовувлася практика перерахування коштів чотирьох регіонів до держбюджету (АР Крим, Запорізька і Полтавська області, м. Київ).

Спроби реформування міжбюджетних відносин в Україні було здійснено в процесі підготовки ***нової Конституції України***, яка визначила принципово нову модель організації обласних і районних бюджетів, що стали проміжною ланкою між державним бюджетом і бюджетами місцевого самоврядування. Однак фактично включно до 2001 р. таку функцію виконували лише обласні бюджети.

Важливим кроком у напрямі децентралізації державних фінансів стало прийняття 21 травня 1997р. Закону України «Про місцеве самоврядування», де визначалися такі важливі поняття, як «бюджет місцевого самоврядування», «районний бюджет», «обласний бюджет», «мінімальний бюджет місцевого самоврядування», «мінімальний рівень соціальних потреб». У Законі України «Про Державний бюджет України на 1997 рік» було запроваджено новий механізм розподілу державних доходів.

1997 р. – уведено новий механізм розподілу державних доходів: до обласних бюджетів та бюджету АР Крим у повному обсязі зараховуються прибутковий податкок з громадян, плата за землю, податок на прибуток підприємств усіх форм власності, плата за торговельні патенти та 50 % акцизного збору, а до держбюджету – в повному обсязі надходження від ПДВ, що спричинило збільшення кількості дотаційних регіонів до 20 областей, регіонами-донорами стали сім адміністративно-територіальних одиниць.

1998 р. – відбулося подальше скорочення переліку регулюючих податків (крім ПДВ акцизний збір також повністю надходив до державного бюджету), що насамперед знову спричинило збільшення кількості дотаційних регіонів до 22, обсяг фінансової допомоги становив 12%.

1999 р. – запроваджено новий розподіл доходів між бюджетами, до регулюючих податків знову віднесено акцизний збір та встановлено групові нормативи відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, кількість дотаційних регіонів збільшилася до 26 (практично тільки бюджет м. Києва залишався бездотаційним), обсяг трансфертів – 13,5%.

2000 р. – закладено основи реформи міжбюджетних відносин та всієї бюджетної системи, що відбулась у 2001 р., за місцевими бюджетами в повному обсязі закріплено також прибутковий податок з громадян, плату за землю, торговий патент, обсяг міжбюджетних трансфертів у структурі місцевих бюджетів дорівнював 23,5%.

Отже, розглянута практика регулювання міжбюджетних відносин в Україні **протягом 1992–2000 рр.** свідчить про складність та суперечливість процесу їхньої організації, зокрема: не відповідала потребам місцевих органів влади у фінансових ресурсах, з урахуванням покладених на них зобов'язань; не базувалася на місцевих фінансових потребах; зменшувала прозорість, передбачуваність і стабільність системи міжбюджетного вирівнювання; створювала умови для лобіювання інтересів окремих регіонів, використання політичних чинників при розподілі коштів для цілей фінансового вирівнювання; посилювала залежність місцевих органів влади від обсягу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, про що свідчило збільшення їхньої частки у структурі доходів місцевих бюджетів. Навіть після прийняття нової Конституції України її положення стосовно запровадження нової моделі міжбюджетних відносин тривалий час залишалися нездійсненими (до 2002 р.). Причинами цього можна визначити і відсутність практики законотворення в умовах незалежності держави, і невизначеність щодо вибору моделі побудови державних фінансів та ступеня її централізації, і слабкість інституту місцевого самоврядування, і недостатність теоретичного осмислення сутності процедур та механізмів організації міжбюджетних відносин, і багато інших. Потребувала вдосконалення конституційна модель організації міжбюджетних відносин: з'явилося розуміння, що реформу цієї сфери суспільних відносин неможливо відривати від проблем реформування державного сектору загалом. Усвідомлення проблем і суперечностей цього періоду заклало основи подальшого реформування міжбюджетних відносин, які було закріплено в Бюджетному кодексі України, прийнятому 21 червня 2001 р.

2001 р. – радикальні кроки щодо реформування всієї системи міжбюджетних відносин зроблено під час прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» – проведено закріплення за місцевими бюджетами 100 % прибуткового податку з громадян та плати за землю, патенту, для бюджетів АР Крим та м. Києва – 100 % податку на прибуток підприємств, бюджету АР Крим – 100 % акцизу. Відповідно, це зробило вказані два регіони найбільшими донорами (98 % усіх коштів, що передавались до держбюджету з бюджетів м. Києва та АР К)рим. Прийнято БКУ як базовий законодавчий акт з питань регулювання бюджетних відносин та бюджетної системи. Бюджетний кодекс став документом, у якому врегульовуються аспекти бюджетного процесу як на державному, так і на місцевому рівні. БКУ налагоджує основи функціонування бюджетної системи унітарного типу, правовий статус суб'єктів міжбюджетних відносин, визначає порядок урегулювання міжбюджетних відносин на засадах

стабільності та передбачуваності ресурсів місцевих бюджетів, стимулює місцеві органи влади до розвитку свого економічного потенціалу. Нормами бюджетного законодавства встановлено:

- розмежування видатків між бюджетами і відповідальність за їхнє фінансування та виконання;
- поділ місцевих бюджетів на доходи, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів з держбюджету, та доходи, що не враховуються;
- порядок вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за рівнем надання бюджетних послуг, для чого застосовується єдиний фінансовий норматив бюджетної забезпеченості;
- прозорий порядок розподілу міжбюджетних трансфертів, диференціацію видів трансфертів на умовні й безумовні;
- компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання повноважень унаслідок наданих державою податкових пільг.

2002 р. – запроваджено ***нову модель міжбюджетних відносин***: визначено процедури підготовки та прийняття бюджетів усіх рівнів; розмежовано повноваження та відповідальність органів влади різних рівнів; визначено відповідальність розпорядників бюджетних коштів; закріплення за місцевими бюджетами повністю або частково загальнодержавних податків та зборів; розподіл доходів місцевих бюджетів на закріплені (кошик № 1) та власні (кошик № 2); створено спрощений механізм розподілу міжбюджетних трансфертів, введено фінансове регулювання спроможності місцевих бюджетів із застосуванням дотації вирівнювання.

Метою реформи міжбюджетних відносин було визначено створення умов для підвищення економічної ефективності, бюджетної відповідальності, соціальної справедливості й політичної консолідації. Реформування міжбюджетних відносин мало проводитися за умови чіткого визначення таких питань: які видатки мають фінансуватися з бюджетів відповідного рівня, за рахунок яких коштів повинні фінансуватися видатки бюджетів відповідного рівня, якими є повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування дохідної бази, як має визначатися обсяг міжбюджетних трансфертів.

2003 р. – удосконалення системи фінансового вирівнювання та застосування формульного розподілу дотації вирівнювання.

2004 р. – дотації вирівнювання визначаються за встановленою формулою; отримувачами дотацій є області, райони, міста; скорочено перелік розрахункових видатків під час визначення трансферту.

БКУ як нормативний акт з питань регулювання бюджетних відносин

Бюджетний кодекс наповнює реальним змістом положення ст. 143 Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування», завдяки чому фінансування місцевих бюджетів має відбуватися на стабільніших засадах, а процес ухвалення бюджетних рішень повинен стати більшою мірою відкритим і зрозумілим.

БКУ визначив ***три головні напрями здійснення бюджетної реформи:***

- ✓ *запровадження обов'язкових процедур підготовки, ухвалення, виконання та звітування щодо виконання бюджету;*
- ✓ *визначення різних джерел (розмежування) доходів державного й місцевих бюджетів;*
- ✓ *застосування нової схеми міжбюджетних відносин в Україні.*

У розділі IV БКУ «Міжбюджетні відносини» було закладено основи нової системи міжбюджетних відносин в Україні, зокрема: уточнено процедури підготовки та прийняття бюджетів усіх рівнів, розмежовано повноваження та відповідальність органів різних рівнів виконавчої влади та місцевого самоврядування в процесі підготовки, затвердження й виконання бюджету, визначено відповідальність розпорядників бюджетних коштів. Закріплення за місцевими бюджетами повністю або частково загальнодержавних податків і зборів створює дієві стимули для ОМС із метою поліпшення збирання цих податків і зборів та розширення бази оподаткування без загрози втратити додаткові доходи. Нецільове призначення дотацій вирівнювання, що мали надаватися з державного бюджету, стимулює ефективне витрачання бюджетних коштів шляхом самостійного вибору шляхів їхнього використання. Створення спрощеного механізму розподілу міжбюджетних трансфертів має позбавити учасників бюджетного процесу можливостей маніпулювати ними та водночас забезпечить прозорість розподілу та надання трансфертів. Це досягається застосуванням формул у процесі визначення трансфертів і забезпечує однакові, прозорі й контрольовані підходи до формування обсягів доходів, видатків бюджетів АТО.

З метою уніфікації бюджетної термінології у БКУ подано визначення низки термінів, до того ж окремі з них використовуються вперше. Зокрема, наводилися такі визначення: міжбюджетні трансферти, дотація вирівнювання, субвенції, кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, коефіцієнт вирівнювання.

Водночас у законодавстві залишилися суперечності, що заважають ефективному функціонуванню системи міжбюджетних відносин. Багато нарікань викликає закріплений у БКУ (відповідної редакції) розподіл джерел доходів і фінансування видатків із різних бюджетів. Провідні науковці зазначають, що він ґрунтується на нечітких і економічно невиважених критеріях. Натомість ефективний розподіл повинен якнайбільше відповідати розмежуванню функціональних повноважень територіальних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Зауважимо, що в українських реаліях повна реалізація цього принципу неможлива без здійснення низки перетворень.

2005 р. – запроваджено механізм щоденних відсоткових відрахувань від розрахункового обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету, що враховуються у процесі визначення міжбюджетних трансфертів; застосовується коефіцієнт вирівнювання для негативних трансфертів (0,98–1).

2006 р. – змінено відсоток щоденних відрахувань від розрахункового обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів.

2007 р. – застосовано формульний підхід до розрахунку додаткової дотації, що надається місцевому бюджету в разі перевиконання показників надходжень до держбюджету, що мобілізується на певній території.

2008 р. – змінено відсоток щоденних відрахувань від розрахункового обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів та перелік доходів загального фонду, на підставі яких визначається дотація вирівнювання.

2009 р. – розрахунковий показник обсягу доходів (кошик доходів) обчислюється з урахуванням показника стимулювання нарощування власних доходів місцевими бюджетами.

2010 р. – змінено підходи до визначення обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за бюджетами міст обласного значення окремих областей (Вінницька, Дніпропетровська й Донецька області визначено як пілотні регіони для проведення реформування системи охорони здоров'я).

2011 р. – у формулу введено коефіцієнт впливу чисельності населення, що встановлюється на рівні бюджету районів та міст, у межах від 0,5 до 1; для населених пунктів сільської, селищної ради – у межах від 0 до 0,5.

2012 р. – уведено коефіцієнт актуалізації індексів відносної податко-спроможності територіальних одиниць.

2013 р. – розширено можливості додаткового фінансування за умови перевиконання встановлених індикативних показників.

Станом на початок 2014 р. ***тільки шість регіонів в Україні були самодостатніми***, що викликало значну регіональну диспропорцію, а відповідно – і якість життя та послуг, що отримували українці. Ці виклики вимагали проведення кардинальних реформ у частині державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади[106].

2014 р. – сформовано **нову Концепцію фінансової децентралізації**[107], що є вагомим складником реформи децентралізації влади. Концептуальні

---

[106] ***Демократія є формою політичного устрою суспільства***, що дає можливість людям не тільки обирати керівників, а й контролювати владу. Незважаючи на всі проблеми, що постають у межах демократичної форми організації суспільства, його державно-політичного устрою, саме влада народу найкраще долає виклики сучасності. Тривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації в державному управлінні стала однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни. Наслідками політики централізації влади в Україні стали: істотна залежність територій від центру; низький рівень інвестиційної привабливості територій; інфраструктурно, фінансово, кадрово слабкі громади; деградація сільської місцевості; складна демографічна ситуація; низька якість надання публічних послуг; низький рівень довіри до влади; високий рівень корупції; низька ефективність управлінських рішень.

[107] Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : схв. розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text

новації щодо територіальної організації влади в Україні запроваджено з 2014 р., є специфічним проявом адміністративно-територіальної реформи, яку протягом тривалого часу намагалися провести у країні. Децентралізація влади передбачає можливість передавання політичних, адміністративних, фінансових, економічних, соціальних повноважень від центральних до місцевих органів управління. Процеси передачі повноважень формалізуються у специфічні процедури делегування, деволюції та децентралізації за ознаками обсягу, фінансового підкріплення переданих повноважень, сфери суспільних відносин, стосовно якої відбувається передача повноважень, ступеня управлінської самостійності місцевих органів.

Децентралізація

Децентралізацією є комплекс явищ, складові якого характеризують зв'язки між центральним та субнаціональними (місцевими) органами управління, їхні різні повноваження. Під бюджетною децентралізацією розуміють будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах ОМС, зважаючи на доцільність досягнення розумного оптимуму між формуванням доходів і фінансуванням делегованих повноважень.

Бюджетну децентралізацію класифікують за ознакою типології відносно певної моделі економіки: делегування, деволюція та децентралізація.

***Делегування** має місце за будь-якого стану розвитку економіки країни, але переважає в державах з адміністративно-командною моделлю економіки, де високий рівень зосередження фінансових ресурсів у центрі, передбачає відсутність бюджетного самофінансування ОМС, оприлюднення звіту про фінансування делегованих повноважень. Положення про делегування повноважень органів державної влади ОМС передбачає передачу певних повноважень для виконання місцевій владі від імені центральної влади, причому фінансування завдань, що виконуються в межах делегованих повноважень, забезпечуються державою з використанням такого інструменту, як трансферти.*

***Деволюція** – проміжна ланка від централізації до децентралізації, характерна для періоду, коли ОМС фінансують і відповідають за надання певних послуг у межах фінансування з держбюджету. Деволюція триває залежно від економічного стану, політичних, культурних уподобань; результатом її політики є централізація/децентралізація фінансових ресурсів.*

***Децентралізація** передбачає зосередження ресурсів на рівні ОМС для фінансування визначених повноважень.*

Розв'язанню наявних проблем бюджетної децентралізації в Україні мали сприяти заходи щодо перегляду податкової системи на користь надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їхньої фінансової самостійності; зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам із метою створення умови для активізації дії ендогенних чинників розвитку; стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення

тенденцій економічного зростання. Доцільним мало би бути і законодавче внормування питання щодо позбавлення району функцій перерозподільної ланки коштів держбюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребувало узгодженого рішення разом із питанням територіальної реформи)[108].

Децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ часів української незалежності.

Процеси децентралізації мають суттєве теоретичне обґрунтування, починаючи від гіпотези (моделі) децентралізації Ч. Тібу[109].

Гіпотеза децентралізації Чарльза Тібу

Сутність гіпотези:

✓ *за умови фіскальної автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами;*

✓ *за наявності великої кількості територіальних одиниць та інтенсивної міграції населення бюджетна децентралізації сприяє Парето-покращанню, оскільки створює передумови для адекватного виявлення переваг, що стосуються локальних суспільних благ і найповнішої реалізації цих переваг;*

✓ *ідеальна модель має працювати на кшталт ринкового механізму, за якого громади формуються через «голосування ногами».*

Припущення гіпотези:

✓ *усі індивіди мають однакові преференції, максимізують власну вигоду, споживають однакове суспільне благо;*

✓ *громади розглядаються як підприємства, орієнтовані на максимізацію прибутку (еквівалентний податок – збір, що справляється за користування локальними суспільними благами і залежить від місця проживання індивідів);*

✓ *суспільне благо можуть споживати виключно мешканці громади – платники податків; громадяни не здійснюють витрат, пов'язаних із переїздами, обирають місце проживання виключно з міркувань оптимальності співвідношення комплексу суспільних благ та рівня оподаткування («голосування ногами»);*

✓ *брак витрат, пов'язаних зі вступом чи виходом з ринку (формування або ліквідація громад не породжує адміністративних витрат та не має обмежень).*

Практична реалізація гіпотези Ч. Тібу стримується низкою чинників. Навіть за умови послаблення припущень гіпотези та існування децентралізованого федеративного устрою можуть формуватися потужні сили, спрямовані на збільшення кількості громад. Тому монопольне право вищих рівнів влади має обмежуватись з боку громадян через конституційне закріплення правил субординації між органами управління.

[108] Онищенко С. В. Бюджетна децентралізація: особливості запровадження, проблеми та перспективи. *Фінанси, облік, банки*. 2016. № 1. С. 145–153. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fub_2016_1_17.

[109] Див.: Герчаківський С. Д., Кабаш О. Р. Теоретичний логос фіскальної децентралізації. *Регіональна економіка*. 2009. № 2. С. 131–141.
URL: http://ird.gov.ua/pe/re200902/re200902_133_GerchakivskySD,KabashOR.pdf.

Фінансова децентралізація за Річардом Масґрейвом

Класична тріада функцій держави:

✓ ***Алокаційна*** *– функція правильного чи ефективного розміщення ресурсів. Розміщення ресурсів ставиться в залежність від питання алокації потреб населення, останні поділяються на соціальні (блага, які формуються потребами індивідів) та мериторні (блага, попит на які з боку приватних осіб менший від рівня, «бажаного суспільством», та стимулюється державою) блага. Децентралізація виробництва та надання суспільного блага буде ефективнішою, оскільки його локалізація на відповідній території забезпечує надання послуг, що відповідають уподобанням та потребам населення; також децентралізація не призводить до зростання витрат на виробництво такого блага, а його фінансування здійснюється за рахунок тих, хто ним користуватиметься. Щодо мериторних благ (бажані блага, дійсна цінність яких споживачам невідома, проте вони зумовлені необхідністю підтримання соціального імунітету суспільства), то вони визначають основні мотиви поведінки держави у сферах культури, освіти, охорони навколишнього середовища та здоров'я нації. Саме держава забезпечує виробництво цих корисних для суспільства послуг (бажаних благ), фінансуючи їх за допомогою бюджетних дотацій виробникам, і спонукає населення до збільшення їхнього споживання.*

✓ ***Перерозподільна*** *– функція, яка полягає в централізованому забезпеченні вирівнювання доходів територіальних одиниць. Потребу в такому державному регулюванні зумовлено існуванням феномену мобільності бідних (міграція частки населення з одного регіону до іншого при формуванні там сприятливіших умов для життєдіяльності), зменшення якого повинне забезпечуватися центральною владою.*

✓ ***Стабілізаційна*** *– функція стабілізації макроекономічної ситуації в державі повинна реалізуватися центральною владою з використанням спеціальних механізмів регулювання.*

Важливим внеском Р. Масґрейва в розвиток теорії фінансової децентралізації («Теорія суспільних фінансів» (1959) та «Нариси фіскального федералізму» (1977)) було формулювання її ***принципів****, зокрема:*

✓ ***відповідності*** *(прийняття рішення щодо виробництва суспільних благ має покладатися на громадян, які проживають на території, де надаватимуться відповідні послуги, та які фінансують їхнє виробництво шляхом сплати податків);*

✓ ***централізованого перерозподілу*** *(політика розподілу повинна проводитися центральними органами влади, оскільки вони володіють необхідними для цього інструментами);*

✓ ***фінансового вирівнювання*** *(забезпечення міжбюджетного вирівнювання між краще та гірше забезпеченими територіями має проводитися на центральному рівні);*

✓ ***національних бажаних благ*** *(надання благ, які є важливими з позиції підтримки національних інтересів або виробництво яких зумовлено просторовими зовнішніми ефектами, може стимулюватися центральною владою за рахунок надання цільових трансфертів).*

Дослідження суспільних благ та введення в науковий обіг концепції бажаних благ (під якими розуміють блага, що є об'єктом уподобань не лише окремих індивідів, а й інших економічних суб'єктів, зокрема держави; останні, з огляду на власні інтереси, впливають на уподобання індивідів) поставило під сумнів принципи методологічного індивідуалізму у фундаментальній моделі поведінки споживача (якщо індивід не в змозі сформулювати «правильні» уподобання і за нього це роблять інші – індивіди, їхні групи, держава, то постає питання, чи існують узагалі власні уподобання індивідів). ***Тому більшість економістів не поділяє концепції бажаних благ Р. Масґрейва.***

Розвиваючи ідеї Ч. Тібу, Р. Масґрейв[110] зауважив той факт, що фінансова децентралізація сприяє ефективному розподілу ресурсів, запропонував теоретичні конструкти, що зумовили напрями розвитку публічних фінансів, а саме концепцію бажаних благ (блага, що не є об'єктом уподобань окремих індивідів, а корисні або бажані для суспільства, за визначенням держави) та концепцію класичної тріади функцій держави (алокаційна, перерозподільна, стабілізаційна), ефективне забезпечення яких є ключовим завданням побудови системи бюджетного фінансування.

Теорема децентралізації В. Оутса (її сутність – якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізовано ухвалене рішення щодо постачання локального суспільного блага має бути ефективнішим, ніж централізоване, або не поступатися йому з погляду ефективності; під час децентралізації доцільно зіставляти суспільні витрати і переваги від надання благ на місцевому рівні)[111] становить наріжний камінь найсучасніших наукових напрацювань[112].

Проблематика розподілу повноважень між державою та ОМС є предметом досліджень громадської і державницької теорій місцевого самоврядування, ідейні постулати яких надавали верховенство або громадам, або державі, але водночас певна правова, організаційна й фінансова самостійність місцевих органів влади визнавалась однозначно. Правове визначення розподілу повноважень подається в Європейській хартії місцевого самоврядування: «Державні повноваження здебільшого повинні переважно реалізовуватись органами влади, найбільш близькими до громадянина. Надання повноважень іншому органу влади слід здійснювати з урахуванням обсягу та характеру поставлених завдань, а також вимог ефективності та економії» [113].

---

[110] Бюкенен 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.

[111] Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки. Київ : Либідь, 2000. С. 597.

[112] Д. Аронсон, Д. Хіллі – «Фінансування урядів штатів і місцевих органів» (1986 р.), Г. Роузен – «Дослідження штатних і локальних публічних фінансів» (1986 р.), У. Шумахер – «Фіскальний федералізм у ФРН» (1993 р.), Т. Кун – «Теорія комунального фінансового вирівнювання» (1995 р.), В. Решт – «Проблеми федеративного управління: місце нових земель у загальнонімецькому фінансовому вирівнюванні» (2000 р.), Ф. Шарф – «Перспективи розвитку німецького федералізму» (1999 р.), Ш. Бланкарт – «Аналіз німецького фіскального федералізму» (1996 р.), Б. Фрай та Р. Айхенберг – «Новий федералізм: ідея FOCJ» (2001 р.) і «Дискусійні питання політико-економічних перспектив федералізму» (1998 р.).

Див.: Бюджетний менеджмент : підручник / за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с.

[113] Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Хартію ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

Децентралізація за Волесом Оутсом

Теорема децентралізації *(«Фіскальна децентралізація», 1972):*

- ✓ ***якщо*** *в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага, і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в інших утвореннях, незалежно від того, надається це благо централізовано чи децентралізовано,*
- ✓ ***то*** *надання такого блага ОМС в обсягах, що задовольняють реальний попит, завжди буде ефективнішим, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі, на постійному рівні.*

Принципові ознаки фіскальної децентралізації:

- ✓ ***Регіональний характер видатків на основі ефекту асиметричності інформації*** *– оскільки центральні органи влади не в змозі володіти достовірною та повною інформацією щодо уподобань жителів окремих територій та про особливості виробництва суспільних благ на місцях, функції виробництва таких бюджетних послуг мають бути передані на місця. Фінансування місцевих бюджетів, наскільки це можливо, має проводитися за рахунок податків, якими оподатковуються жителі конкретного регіону, тобто важливо, щоб видатки мали регіональний характер, а їхні побічні ефекти для інших регіонів були мінімальними.*
- ✓ ***Інституційна конгруентність (узгодженість)*** *– відповідність між користувачами суспільних послуг, носіями політичних, економічних рішень та платниками податків у межах відповідного адміністративного рівня. Фінансово-політична відповідальність за формування дохідної та планування видаткової частини бюджету має покладатися на місцеві, а не центральні органи влади, з огляду на необхідність повного врахування потреб громадян, які проживають в окремих територіальних одиницях. Так, місцеві витрати мають фінансуватися на місцевому (регіональному) рівні, а національні – на загальнодержавному.*
- ✓ ***Просторовий зовнішній ефект переливу (ефект спіловеру)*** *– ефект переливання вигоди (користі) від наданих у певній громаді суспільних благ за межі юрисдикції територіальної одиниці, що надавала суспільне благо. Наявність ефекту спіловеру вимагає проведення фінансового (бюджетного) регулювання.*

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування орієнтована на інтереси жителів територіальних громад і відображена у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р), ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, деталізується Законами України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 та змінами до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації. Зважаючи на поставлену мету **формування нової територіальної основи для діяльності органів влади,** здійснено організаційні заходи щодо: визначення адміністративно-територіального устрою базового рівня для формування

на новій територіальній основі спроможних територіальних громад; окреслення адміністративно-територіального устрою *субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи для діяльності органів державної влади*; визначення засад адміністративно-територіального устрою України, порядку створення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць (АТО) та населених пунктів відповідно до європейських стандартів; створення та адміністрування Державного реєстру АТО та населених пунктів України в межах виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України».

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Реформа передбачає:

- ✓ ***організацію процесів добровільного об'єднання та укрупнення територіальних громад*** *(формування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування);*
- ✓ ***отримання територіальними громадами нових повноважень, можливостей:***
  - *добровільне об'єднання територіальних громад дало змогу новоутвореним ОМС дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення;*
  - *інтереси громадян, які проживають на території об'єднаної громади, представляють: голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади; у населених пунктах, які увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування, надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости; за перші шість років реформи утворено 1070 ОТГ, до яких добровільно увійшли 4882 громади;*
  - *децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства, ОМС надано право самостійно визначати містобудівну політику;*
  - *громади дістали право розпоряджатися землями за межами населених пунктів з огляду на ухвалення низки законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин;*
  - *децентралізовано частину повноважень ЦОВВ щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи, передавши їх до рівня громад, згідно з новими нормативними актами;*
- ✓ ***фінансову децентралізацію:***
  - *розширення власних фінансових можливостей ОТГ через встановлення додаткових джерел (частина податку на прибуток підприємств, частина рентних, акцизних платежів тощо);*
  - *запровадження інших інструментів забезпечення економічного розвитку громад, а саме: здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ.*

З огляду на поставлену мету **формування ефективного місцевого самоврядування та оптимальної системи територіальної організації влади на новій територіальній основі** розроблено організаційні заходи щодо: закріплення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади шляхом внесення відповідних змін до Конституції України; розподілу повноважень між ОМС та органами виконавчої влади, зокрема щодо повноважень територіальних органів ЦОВВ, їхніх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи; впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат ОМС на виконання власних і делегованих повноважень; переформатування місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції (їхніми основними повноваженнями буде забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, виконання державних, регіональних програм, забезпечення координації діяльності, взаємодії територіальних органів ЦОВВ, здійснення адміністративного нагляду за законністю актів ОМС); розвитку форм міжмуніципального співробітництва, зокрема щодо створення та діяльності міських агломерацій; *вирішення питання щодо відкритості та прозорості адміністрування місцевих податків і зборів ОМС;* створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях; розвиток форм місцевої демократії. Досягнення зазначених цілей неможливе без належного рівня економічного розвитку територій, їхнього фінансового забезпечення і достатніх

Мета реформи децентралізації влади – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави й територіальних громад.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

Мета бюджетної децентралізації – впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних і делегованих повноважень, нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання.

джерел для наповнення місцевих бюджетів. Фінансовий аспект є одним із найсуттєвіших, від якого здебільшого залежить успішність функціонування територіальних громад.

Комплексна стратегія бюджетної та фінансової децентралізації передбачає радикальні зміни підходів щодо формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів, визначення засад трансфертної політики й організації міжбюджетних відносин, а саме:

- забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- закріплення за кожною ланкою самоврядування (громада, районний, регіональний) стабільної дохідної бази для реалізації їхніх функцій та стимулювання податкоспроможних громад;
- вільне (у межах, визначених ПКУ) регулювання ОМС ставок місцевих податків і зборів;
- скасування механізму вилучення коштів до держбюджету;
- можливість переходу на банківське обслуговування розпорядників коштів місцевих бюджетів;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та стимулювання податкоспроможних громад;
- формування єдиного кошику доходів (без поділу на перший і другий);
- визначення єдиних нормативів відрахувань за кожною ланкою бюджету з ПДФО, податку на прибуток підприємств тощо.

Запровадження нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання передбачає:

- прямі міжбюджетні відносини державного бюджету з громадами з кількістю жителів понад 5000 осіб;
- запровадження нової системи вирівнювання за доходами та видатками (у розрахунку на одного жителя, через базові чи реверсні дотації) замість системи збалансування місцевих бюджетів (через дотації вирівнювання);
- уникнення перерозподілу фінансового ресурсу і зустрічних фінансових потоків шляхом встановлення стабільних дохідних джерел та закріплення видаткових повноважень у розрізі ланок бюджетів для виконання ними притаманних їм функцій;
- запровадження нових видів міжбюджетних трансфертів (субвенція на надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами, субвенція на підготовку робітничих кадрів ПТНЗ, субвенція на надання медичних послуг).

Міжбюджетні відносини перебувають у стадії постійного реформування з метою створення умов для підвищення економічної ефективності бюджету, відповідної соціальної справедливості та політичної консолідації. Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку територій мають супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження повинні забезпечуватися відповідним ресурсом для якісного виконання.

Практична реалізація процесів децентралізації України – передачі повноважень та фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування – триває з 2014 р. (перший етап – 2015–2018 рр., другий – 2019–2021 рр.). Політична й економічна самостійність місцевих органів влади вважається важливим критерієм демократизації суспільства, а фінансова самостійність забезпечується реалізацією таких принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: достатність власних фінансових ресурсів ОМС та їхня відповідність до наданих повноважень; формування частини надходжень за рахунок місцевих податків та зборів; захист економічно слабких ОМС шляхом запровадження фінансового вирівнювання; надання фінансової підтримки без звуження самостійності місцевої політики. Для реалізації положень Концепції необхідно було змінити окремі положення Конституції України (щодо утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади), а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції внесено не було (через політичні чинники), але законодавчі ініціативи фінансового характеру набули практичного втілення у змінах до Бюджетного й Податкового кодексів України (щодо фінансової децентралізації), ініціативи інституційного характеру реалізовано у прийнятті низки спеціальних законодавчих актів.

2015 р. – із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів від 1 січня 2015 р. місцеве самоврядуванням отримало більше фінансів на підвищення економічної спроможності. Об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60 % ПДФО, 10 % податку на прибуток підприємств приватної форми власності на власні повноваження. Крім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні й районні бюджети, бюджети міст обласного значення),

длявиконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо). Законодавчі зміни також надали право ОМС ухвалювати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про державний бюджет. Протягом 2015—2016 рр. вдалося досягти кількох важливих результатів, зокрема: зміцнено фінансову спроможність місцевих бюджетів; забезпечено надання якісних суспільних послуг споживачам завдяки розширенню видаткових повноважень ОМС. У **2016 р.** ці органи отримали додатковий ресурс як на виконання делегованих державою повноважень, так і на реалізацію самоврядних функцій, а саме: приріст надходжень до загального фонду проти 2015 р. становив 49,3%, або 48,4 млрд грн. Загалом за 2016 р. профіцит місцевих бюджетів сягнув 15,4 млрд грн.

У **2017 р.** акцент реформи міжбюджетних відносин перенесено на розмежування сфер відповідальності державних та місцевих органів влади щодо утримання загальноосвітніх навчальних закладів та закладів охорони здоров'я. На фінансування з місцевих бюджетів у межах поглиблення процесу децентралізації з метою забезпечення оптимального і справедливого розподілу ресурсу між усіма бюджетами та збалансування їхніх фінансових можливостей передано видатки на: утримання загальноосвітніх навчальних закладів (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників, які з 2017 р. здійснюються за кошти освітньої субвенції); оплату поточних видатків (крім комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я) та інших видатків на утримання закладів, які здійснювалися за рахунок медичної субвенції. Варто зазначити, що з 1 квітня 2020 р. відповідно до Прикінцевих та перехідних положень БКУ первинну, вторинну (спеціалізовану), третинну (високоспеціалізовану) й екстрену медичну допомогу за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення передано на фінансування з держбюджету. У 2017 р. приріст надходжень місцевих бюджетів проти 2016 р. становив 30,9 %, або 45,3 млрд грн. За 2018 р. річний приріст дорівнював 21,9 %, або 42 млрд грн, у 2019 р. – 17,6 %, або 41,1 млрд грн.

Децентралізована модель у межах унітарного бюджетного устрою започаткувала нові механізми фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які мали отримати певну автономію і незалежність від державного бюджету. Ефективність державної політики трансформації системи публічної влади, з огляду на необхідність розкриття потенціалу регіонів, підтверджується зарубіжним досвідом.

Такі зміни дали перші помітні результати. Власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2019 р. збільшилися на 200 млрд грн (з 68,6 млрд до 267 млрд грн), тобто майже в чотири рази, що стало реальним інструментом

впливу на досягнення результату й відповідальність за довіру громад. До результатів реформи можна віднести: підвищення зацікавленості ОМС у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їхнього наповнення, покращання ефективності адміністрування податків і зборів. Спроможні громади демонструють високі й динамічні темпи приросту власних доходів. Щодо використання коштів, то увага акцентується на необхідності формування найоптимальнішої структури бюджетних видатків, створенні ефективного, не надто численного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів та упередженні випадків їхнього нераціонального витрачання.

З **2019 р.** – запровадження нового етапу реформування місцевого самоврядування[114]. На другому етапі визначальними стали: створення фінансово спроможного базового рівня місцевого самоврядування, що мало бути підґрунтям реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності тощо; зміна територіального устрою на рівні районів; чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління; розвиток форм місцевої демократії громад (шляхом прийняття відповідних законопроєктів). Жителі громад мають бути забезпечені механізмами, інструментами впливу на місцеву владу та участі в ухваленні рішень, а розмежування повноважень між рівнями управління має проводитись за принципом субсидіарності. Передбачалося розроблення та подання на розгляд Уряду проєктів нормативно-правових актів щодо затвердження державних стандартів і нормативів в описовому й вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну АТО, здійснення розрахунків щодо вартості надання послуг відповідно до державних соціальних стандартів і нормативів за кожним із делегованих державою повноважень.

Створення дворівневої моделі міжбюджетних відносин стало важливим напрямом реформи. За результатами добровільного об'єднання громад у 2015–2019 рр. укрупнено 3700 місцевих бюджетів. Новий рівень бюджетних повноважень і відносин з державним бюджетом у 2021 р. мали 1463 територіальні громади порівняно з 998 громадами у 2017 р. У структурі доходів місцевих бюджетів місцеві податки і збори становили в середньому до 35 %, а решту – надходження загальнодержавних податків і зборів. На переконання Міністерства фінансів, унаслідок запровадження нової моделі міжбюджетних відносин, середньострокового бюджетного планування, ефективного

[114] Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text.

адміністрування податків і зборів, нового адміністративно-територіально устрою базового та субрегіонального рівнів частка таких доходів у найближчі три роки мала досягти 70 %. Можливість отримання місцевими бюджетами базового рівня додаткових надходжень за рахунок частини (10 %) податку на прибуток підприємств приватної форми власності; акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів; частини (13,44 %) акцизного податку з виробленого та ввезеного пального; частини (3,5 %) рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин тощо посилювала фінансову спроможність. Позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин стало щорічне збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та зростання частки видатків на виконання самоврядних повноважень, що підтверджує підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів. Зокрема, обсяги капітальних видатків зросли втричі (2019 р. – 99,8 млрд грн, 2015 р. – 32,1 млрд грн). Показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан території та її потенціал сталого розвитку. Завдяки розширенню повноважень та бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів, а також підвищенню мотивації ОМС протягом 2017–2020 рр. доходи місцевих бюджетів зросли на 36 %, водночас частка трансфертів скоротилася з 54,3 % до 34,5 %. Забезпечено можливість для обласних рад здійснювати місцеві зовнішні запозичення від міжнародних фінансових організацій та надавати місцеві гарантії. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах повинна бути запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні й різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проєкти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку і фінансувати інші заходи для всебічного покращання умов проживання жителів громади. Досвід зарубіжних країн показує, що передача повноважень від державних до місцевих органів сприяє зміцненню місцевого самоврядування та надає їм можливість ефективніше вирішувати питання розвитку відповідних територій.

Реальний стан бюджетної децентралізації в Україні свідчить про системні проблеми (оцінювання рівня бюджетної децентралізації подано в Додатку А). Так, децентралізація відбувається шляхом зміни відповідальних за виконання загальнодержавних функцій (делегування окремих видаткових повноважень від центрального рівня на місця з наданням відповідного фінансового підкріплення у формі міжбюджетних трансфертів (медична субвенція, освітня субвенція)) і не торкається механізмів автономії в ухваленні рішень щодо оподаткування та формування додаткових джерел надходжень

місцевих бюджетів. Зберігається істотна залежність місцевих бюджетів від державного, що підтверджує недосконаліть розподілу бюджетних повноважень та певною мірою декларативність процесів бюджетної децентралізації. Наявна проблема з формуванням та збільшенням дохідної частини місцевих бюджетів, зважаючи на загальну економічну ситуацію та територіальну диференціацію рівня соціально-економічного розвитку окремих територіальних утворень. Однією з основних загроз національній безпеці у бюджетній сфері (крім зростання загального обсягу державного боргу, особливо зовнішнього) є нерівномірний розподіл трансфертів, що надається місцевим бюджетам із державного бюджету.

Відсутність ефективного механізму управління і планування, невизначений механізм відповідальності за впровадження реформ спричинили сприйняття реформ суспільством як стихії; серед населення та влади місцевого рівня поширювалася захисна реакція від незрозумілих реформ. Дж. Стігліц зауважував, що причини невдач криються в нерозумінні реформаторами самих основ ринкової економіки та процесу інституційних реформ[115].

На думку Дж. Стігліца, моделі реформ, які спираються на загальноприйняті положення неокласичної теорії, недооцінюють роль інформаційних проблем, зокрема корпоративного управління, соціального та організаційного капіталу, а також інституційної та правової інфраструктури, необхідної для ефективного функціонування ринкової економіки.

Аналіз економічних і соціальних процесів сьогодення свідчить, що практично порушено принципи системності та стратегічності, задекларовані на початку впровадження реформ. Загальновідомо, що окремі рішення – це ще не стратегія. Неспроможність влади сформувати конструктивну стратегію перетворень зумовлює складність її втілення в життя.

Зауважимо, що змін потребує не тільки фінансова основа державного та місцевих бюджетів, а й розуміння того, що все зумовлено волею політичної еліти країни. Ефективність реформ залежить від сприйняття громадськістю інформації за її сутністю та формою. Обов'язок влади – не лише розробляти зміни, а й пояснювати громадянам, наскільки необхідні реформи і що отримають громадяни країни внаслідок їхньої успішної реалізації. Реалізація заходів програми економічних реформ здійснюється насамперед за допомогою адміністративного тиску, без належного урахування різноманітних інтересів і обставин, ендогенних та екзогенних чинників; реформаторські зусилля гальмуються нераціональним використанням

[115] Стігліц Дж. Економіка державного сектора : пер. з англ. Київ : Основи, 1998. 854 с.

і марнотратністю бюджетних коштів, корупцією[116]. Загалом корупція залишається традиційним універсальним поясненням хронічних невдач у реформуванні будь-якої сфери національного господарства чи сфери управлінської діяльності в нашій країні. Водночас активізуються заходи з антикорупційної діяльності, оскільки це є однією з основних умов для реального вступу нашої держави до Європейського Союзу.

Мета реформи міжбюджетних відносин полягає у створенні умов для підвищення економічної ефективності, бюджетної відповідальності, соціальної справедливості та політичної консолідації. Реформування міжбюджетних відносин має проводитися за умови чіткого визначення таких чинників: які видатки мають фінансуватися з бюджетів відповідного рівня; за рахунок яких коштів мають фінансуватися видатки бюджетів відповідного рівня; якими є повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування дохідної бази; як має визначатися обсяг міжбюджетних трансфертів. З огляду на визначену ціленастанову, учасники бюджетного процесу мають ефективно реалізувати основні завдання реформи міжбюджетних відносин (рис.11.1).

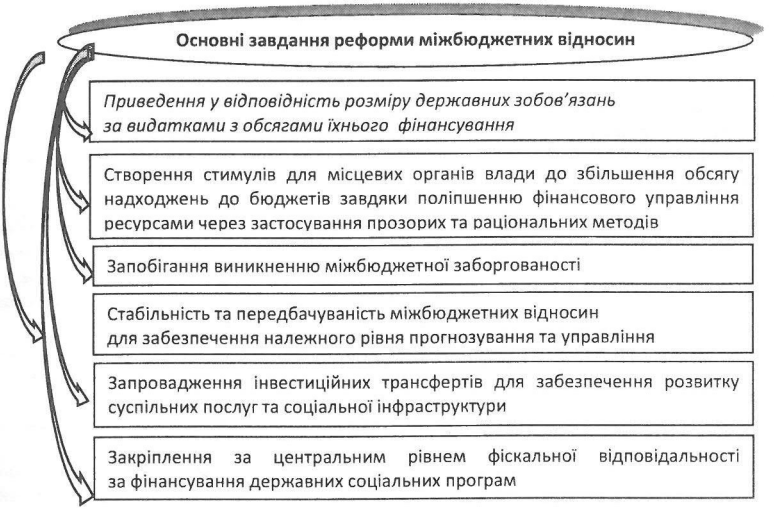


Рис. 11.1. Основні завдання реформи міжбюджетних відносин в Україні

[116] Див.: URL: https://euaci.eu/ua/who-we-are/about-programme;_https://www.dw.com/uk/ukraina-opustylasia-v-reitynhu-indeks-spryiniattia-koruptsii/a-60541369.

Толерантність до корупції має бути нульова

Протягом тривалого часу корупція залишається однією з найбільших проблем України, є перешкодою для її демократичного та економічного розвитку й темою постійних дебатів як для української, так і для міжнародної спільноти.

Індекс сприйняття корупції (ІСК) укладається глобальною антикорупційною організацією Transparency International та базується на судженнях підприємців та аналітиків. Індекс є оцінкою від 0 (дуже високий рівень корупції) до 100 (вкрай низький рівень корупції). Як свідчать дані оприлюдненого за 2021 р. Corruption Perceptions Index (CPI), Україна за рік погіршила свій показник із 33 до 32 балів. За підсумками 2021 р. Україна посіла в рейтингу 122-ге місце зі 180 країн світу; у 2020 р. – 117-те; у 2019 р. – 126-те (повернулася на рівень 2017 р.); у 2018 р.– 120-те місце. Індекс України у 2021 р. погіршився, зокрема через рішення Конституційного Суду від 27.10.2020, яким він звільнив від відповідальності за недостовірне декларування топ-посадовців, чиновників і суддів. Також серед негативних факторів – зміни до антимонопольного законодавства, втручання в роботу Вищого антикорупційного суду (ВАКС), загальне зростання тиску на антикорупційну екосистему, зокрема через тривалу відсутність постійних керівників в інституціях. Ще одним фактором зниження в рейтингу стала затримка з імплементацією судової реформи.

***Головна мета реформи боротьби з корупцією** – створити дієву систему запобігання проявам корупції, що базуватиметься на принципах правопорядку, належного управління державними справами та майном, чесності й непідкупності, активного громадського контролю. Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні (European Union Anti-Corruption Initiative in Ukraine, EUACI) є наразі найбільшою програмою у сфері боротьби з корупцією в Україні, розрахована на три роки, має фінансову підтримку у сумі 15,84 млн євро.*

Основні компоненти проєкту ЄС у боротьбі з корупцією в Україні:

- ✓ *посилення операційної та політико-правової спроможності державних органів щодо запобігання корупції (запобігання (Національне агентство із запобігання корупції); розслідування фактів корупції на найвищому рівні (Національне антикорупційне бюро); процесуальне керівництво (Спеціалізована антикорупційна прокуратура); розшук активів та управління ними (Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів); збір, аналіз та оприлюднення інформації щодо можливих випадків відмивання грошей та коштів, стосовно яких є підозри в їхньому кримінального походженні (Державна служба фінансового моніторингу); судовий розгляд справ з топ-корупції (ВАКС);*
- ✓ *зміцнення спроможності Верховної Ради в контролі над процесом реформування і можливості контролювати законотворчість у цій сфері та покращувати законодавчу базу;*
- ✓ *можливість для громадянського суспільства брати участь у боротьбі з корупцією;*
- ✓ *підтримка антикорупційних державних органів.*

***Рекомендації** міжнародних експертів для України на 2022 р., зокрема, передбачали: завершення конкурсів і обрання професійних, незалежних, доброчесних керівників органів антикорупційної інфраструктури; ухвалення державної Антикорупційної стратегії та програми з її імплементації, реформу конституційного правосуддя з урахуванням висновків, наданих Венеціанською комісією; забезпечення прозорого обліку державної власності та продовження курсу на приватизацію, а також мінімізацію ризиків ухвалення законопроєктів, які виводять закупівлі з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі».*

Бюджетний кодекс урегульовує основи функціонування бюджетної системи унітарного типу, правовий статус суб'єктів міжбюджетних відносин, визначає порядок налагодження міжбюджетних відносин на засадах стабільності та передбачуваності ресурсів місцевих бюджетів, стимулює місцеві органи влади до розвитку свого економічного потенціалу.

Нормами чинного бюджетного законодавства встановлено:

- розмежування видів видатків між видами бюджетів і відповідність за їхнє фінансування та виконання;
- розмежування надходжень до ланок бюджетної системи;
- порядок вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за рівнем надання окремих бюджетних послуг, для чого застосовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості;
- прозорий порядок розподілу міжбюджетних трансфертів, диференціацію видів трансфертів на умовні та безумовні;
- компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок наданих державою податкових пільг.

Наразі для вирішення проблем міжбюджетних відносин необхідно:

- розмежувати бюджетні повноваження органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях;
- врегулювати міжбюджетні відносини на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань;
- удосконалити механізми розв'язання проблем фінансового вирівнювання в процесі зміни меж адміністративних утворень;
- сприяти підвищенню фінансової спроможності територіальних громад, утворених за реформування адміністративно-територіального устрою;
- зважаючи на можливі втрати місцевих бюджетів від законодавчих змін в оподаткуванні, запровадити компенсатори (можливо, через коригування переліку закріплених і регулюючих загальнодержавних податків і зборів).

Ефективність системи міжбюджетних відносин неможливо забезпечити без застосування комплексного підходу до вирішення всіх важливих проблем системної трансформації управління суспільними процесами як на державному, так і на субнаціональному й місцевому рівнях. Відповідно, реформа міжбюджетних відносин може розглядатись як об'єднуючий елемент усієї системи соціально-економічних перетворень. Одна з причин гальмування у проведенні структурних реформ полягає в невизначеності фінансово-економічної відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язана насамперед із невиправданою централізацією фіскальних повноважень.

11.2. Механізм реалізації міжбюджетних відносин

З метою практичної реалізації фінансової політики у сфері міжбюджетних відносин важливим є розроблення механізму міжбюджетних відносин як сукупності способів організації фінансово-економічних відносин та зв'язків з метою забезпечення сприятливих умов економічного та соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень.

Функціонування механізму регулювання міжбюджетних відносин характеризується кількісними (обсяг фінансових ресурсів, що мобілізується та використовується бюджетною системою для реалізації цілей, завдань визначених бюджетною політикою) і якісними (алгоритми, порядки, регламенти формування та використання фінансових ресурсів із застосуванням бюджетних інструментів) характеристиками. Бюджетний механізм розкриває та зумовлює рух бюджетних потоків у межах бюджетної системи країни, опосередковує взаємовідносини між її різними рівнями, водночас виокремлюють зовнішні бюджетні (вхідні й вихідні) та внутрішні бюджетні (міжбюджетні) потоки, що відображають розподіл і перерозподіл доходів, видатків між бюджетами. Зважаючи на економічну сутність різних груп бюджетних відносин у структурі бюджетного механізму, можна виокремити блок міжбюджетного регулювання (механізми розподілу фінансових ресурсів та зобов'язань між ланками бюджетної системи, фінансове вирівнювання податкоспроможності з метою збалансування бюджетної системи).

Механізм міжбюджетних відносин – сукупність заходів впливу на забезпечення мобілізації до місцевих бюджетів необхідних обсягів фінансових ресурсів, їхнього ефективного розподілу та раціонального використання з метою забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування, бюджетної збалансованості, сталого розвитку територій та держави загалом.

Механізм міжбюджетних відносин містить такі складники:

- Відповідні інституції та правові структури (держава в особі ЦОВВ, насамперед – Міністерство фінансів, органи місцевої влади та ОМС, органи управління бюджетним процесом та його учасники).
- Форми міжбюджетних відносин (бюджетний унітаризм, за якого фіскальна функція належить центральному рівню, та бюджетний федералізм, за якого фіскальна функція властива центральному та регіональному рівню бюджетної системи).

- *Моделі міжбюджетних відносин*:
  - в умовах бюджетного унітаризму найпоширеніші: централізована модель (характеризується обмеженням прав місцевих бюджетів формувати свої бюджети, авторитарний розподіл видаткових повноважень); децентралізована (невтручання держави в бюджетний процес регіону, чітке розмежування дохідних та видаткових повноважень);
  - моделі в умовах бюджетного федералізму: дуалістична; кооперативна; креативна; технократична; примусова; виконавча; конкурентна; ринкова; соціальна, фіскальна тощо.
- Методи міжбюджетних відносин (визначення власних доходів, закріплення доходів, метод регулюючих доходів, трансфертний метод, метод вилучення коштів, кредитування, балансовий, метод делегування (коли один місцевий бюджет передає іншому кошти).
- Інструменти міжбюджетних відносин (регулюючі податки, субвенції, субсидії, дотації, кредити).

За характеристикою державного устрою розрізняють дві основні організаційні форми міжбюджетних зв'язків: унітарну, або бюджетний унітаризм (передбачає наявність двох рівнів бюджетної системи); федеральну, або бюджетний федералізм (фіскальний/фінансовий, за наявності трьох рівнів бюджетної системи: центральний рівень – регіональний рівень (штат, округ, земля тощо) – місцевий рівень).

Бюджетний унітаризм визначається як форма побудови міжбюджетних відносин, що ґрунтується на принципах, які визначаються центральним рівнем влади, а місцевій владі відводиться пасивна роль (хоча місцеве самоврядування стимулюється). У межах бюджетного унітаризму центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів суспільних послуг по всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси. Кожна унітарна держава сформувала індивідуальну, властиву тільки їй модель внутрішніх бюджетних відносин. ***Бюджетний федералізм*** визначається як форма побудови міжбюджетних відносин, що ґрунтується на чіткому розмежуванні видаткових повноважень та дохідних джерел між трьома рівнями управління. У межах федеративної форми бюджетного устрою можна виокремити кілька різних моделей організації міжбюджетних відносин (наприклад, дуалістична, корпоративна), що мають як спільні, так і відмінні риси стосовно обсягу повноважень кожного рівня бюджетної системи.

Теорія фіскального федералізму ґрунтується на таких головних положеннях:

- ✓ *відповідність платників податків із користувачами суспільних благ, що фінансуються податками;*
- ✓ *централізований перерозподіл ресурсів (функції з перерозподілу покладаються на центральний уряд, застосовуються специфічні важелі);*
- ✓ *фінансове вирівнювання за наявності відмінностей у фінансовому забезпеченні територіальних одиниць, яке здійснюється центральним урядом;*
- ✓ *постачання бажаних суспільних благ може стимулюватися центром через надання цільових трансфертів територіям.*

Теорія фіскального федералізму дає рекомендації для закріплення за різними рівнями державної влади певних функцій та необхідних для їхнього виконання фіскальних інструментів. На основі теорії бюджетного федералізму практика фінансового регулювання сформувала дві основні моделі міжбюджетних відносин. Перша – дуалістична, або модель двох рівноправних партнерів – центру і регіональних органів управління (суб'єктів федерації), що діють незалежно в межах своїх повноважень, в якій повноваження місцевого самоврядування значною мірою встановлено суб'єктом федерації. Друга – корпоративна (кооперативна) модель, у якій місцеве самоврядування є третім рівноправним партнером і функції різних бюджетних рівнів тісно переплетені. Перша модель характерна, наприклад, для Канади та Індії, а друга – для США і Бразилії, Скандинавських країн. Специфіка моделі міжбюджетних відносин здебільшого визначає форми та інструменти фінансового вертикального й горизонтального вирівнювання

Дуалістична модель бюджетного федералізму *має такі особливості:*

- ✓ *із трьох головних функцій державних органів влади і управління – макроекономічної стабілізації, перерозподілу національного доходу, виробництва державних товарів та послуг – перші дві найчастіше належать до сфери діяльності центрального уряду, а третя розділяється між трьома рівнями влади, але вважається домінуючою в діяльності субнаціональних органів, що цілком відповідає оптимальній теоретичній моделі фіскального федералізму;*
- ✓ *наділення повноваженнями з оподаткування різних рівнів управління відбувається відповідно до зазначеного розподілу функцій: джерелами центрального уряду стають такі види податків, як прибутковий на доходи фізичних і юридичних осіб, а також акцизне та митне оподаткування, тоді як субнаціональні бюджети задовольняються другорядними джерелами (податками на товари та послуги, майно і земельні ділянки);*
- ✓ *високий ступінь фінансової незалежності й самостійності регіональних органів влади, що фактично може призвести до відмови центрального уряду від контролю за бюджетною діяльністю регіональних органів, байдужого ставлення до проблеми горизонтальних фіскальних дисбалансів і регіональних бюджетних дефіцитів;*
- ✓ *фінансове забезпечення незалежності та самостійності регіонів зумовлено наданням їм права сумісного використання податкових баз; в окремих випадках мають можливість вводити будь-які податки, крім тих, що перешкоджають зовнішній торгівлі держави;*
- ✓ *проблема усунення горизонтальних диспропорцій вирішується шляхом цільових грантів (прямих трансфертів) окремим категоріям населення, які їх потребують.*

Корпоративна модель бюджетного федералізму *має такі ознаки:*

- ✓ *активна участь регіональних органів влади в перерозподілі національного доходу і макроекономічній стабілізації, що веде до тіснішого бюджетного співробітництва регіональних і центральних органів управління;*
- ✓ *підвищення ролі регіональних органів у системі розподілу податкових доходів;*
- ✓ *активна політика горизонтального фінансового вирівнювання;*
- ✓ *підвищена відповідальність центру за стан регіональних фінансів, за рівень соціально-економічного розвитку територій, що веде до посилення контролю з боку центру і певного обмеження самостійності регіональних органів управління; у крайньому випадку це може перетворити регіональні органи на агентів центральних структур.*

Заслуговує на увагу підхід до класифікації країн за типами фіскального федералізму, що застосовується фахівцями Світового банку. В основу групування покладено два критерії: по-перше, форма державного устрою (федеративна або унітарна держава), по-друге, використовувані способи, якими досягається збалансованість інтересів центру і регіонів. Відповідно до цих двох критеріїв спеціалісти Світового банку узагальнили досвід щодо різних варіантів вирішення проблем, які виникають у зв'язку з підвищенням вимог регіонів, з огляду на зростання соціальних, економічних стандартів у глобалізованому світі, спочатку в країнах ***з унітарним державним устроєм*** (Франція, Філіппіни, Китай, Індонезія, Велика Британія), а потім – ***у країнах з федеративним устроєм*** (Швейцарія, Австралія, Канада, Індія, Нігерія, Малайзія). Результатом аналізу став висновок про те, що існують три основні підходи центру до вимог регіонів щодо встановлення певних фіскальних режимів:

- ***індивідуально-договірний підхід***, коли центр домовляється з кожним регіоном окремо про розподіл податкових надходжень чи інші умови (наприклад, у Китаї);
- ***створення спеціальних фіскальних режимів***, у межах яких окремим регіонам надаються особливі права у питаннях формування й використання доходів (наприклад, на Філіппінах, в Австралії, Малайзії);
- ***застосування нормативно-розрахункової формули дотацій з метою часткового вирівнювання фінансових умов регіонів***. Цей підхід використовують більшість країн світу для вирішення проблем вирівнювання, але лише небагато з них у процесі розроблення формули повною мірою враховують особливості окремих регіонів.

В унітарних і федеративних країнах існують різні обмеження та можливості для регулювання міжбюджетних відносин. Важливою є відмінність між фіскальними системами за унітарної і федеративної структур управління. Структура управління відображає взаємовідносини між центром і регіонами, а також законодавчі повноваження кожного. Хоча ступінь децентралізації може істотно різнитися в самих унітарних і федеративних країнах, федеративна система управління фундаментально відрізняється від унітарної. У ній за субнаціональними органами управління конституційно закріплені права, так само як і за центральним урядом. Теоретично їхні відносини не є ієрархічними, але такими, що доповнюють, де за кожним рівнем управління закріплено специфічні обов'язки і права. На думку В. Андрущенка, зміст фіскального федералізму полягає в делегуванні владних повноважень та передачі фінансових ресурсів на субнаціональний рівень, що, проте, не означає повної автономії місцевих АТО.

Узагальнення Світового банку щодо різних варіантів вирішення регіональних проблем зважаючи на зростання соціальних, економічних стандартів у глобалізованому світі

*У **першій групі країн (з унітарним державним устроєм)** спостерігається велике розмаїття методів урахування вимог регіонів, зокрема і вимог поступової децентралізації, включно з фіскальною. Досвід унітарних країн із регулювання міжбюджетних відносин зумовлює висновок, що навіть за відсутності конституційно закріплених прав регіони можуть домогтися високого ступеня самостійності, якщо отримають широкі фіскальні повноваження.*

Водночас децентралізація, наприклад, у Франції, й отримання місцевою владою значної фіскальної автономії супроводжується існуванням достатньо відпрацьованого механізму фінансового вирівнювання. ОМС одержують надходження як з місцевих податкових джерел, так і у формі цільових субсидій з центру. Сума перерахувань визначається за допомогою формули, що дає змогу компенсувати індивідуальні особливості податкової бази територій і містить, поряд з критеріями порівняної потреби (загальна протяжність автомобільних доріг, чисельність школярів і т. ін.), показники чисельності населення й спеціальні поправки, які полегшують перехід від попередньої системи розподілу податкових надходжень до перерахованих за формулою.

У Китаї, унітарній державі з великою кількістю провінцій, фіскальна система функціонує багато в чому як федеративна. У розподілі податкових надходжень між провінціями на зміну універсальному підходу, базованому на єдиній формулі розподілу з акцентом на вирівнюванні міжрегіональних відмінностей, останніми роками введено підхід, для якого характерними є надання додаткових цільових субсидій провінціям на індивідуальній основі–за результатами переговорів. Китайська система не передбачає застосування ані постатейних або компенсаційних субсидій для стимулювання цільового використання коштів, ані нормативно-розрахункових субсидій за єдиною формулою, що враховує соціально-демографічні характеристики провінцій. У Китаї центральний уряд підтримує прямі відносини тільки з органами влади провінцій. Усі органи управління нижчого рівня прямо або опосередковано підзвітні уряду провінції й працюють під його контролем. За такої системи визначений обсяг (квота) податкових надходжень повинен передаватися центру, а всі податки понад цю квоту провінція або місто можуть залишати собі. Хоча договірна система податкових відносин із провінціями може створювати нові стимули для збільшення податкових доходів, вона не враховує можливих конфліктів інтересів провінцій і центру; не вирішує головної проблеми, пов'язаної з децентралізацією, тобто проблеми втрати центром гнучкості у використанні механізмів податкової політики для досягнення макроекономічних цілей.

***Друга групи країн (з федеративним устроєм)** – права суб'єктів федерації, як і центрального уряду, гарантовані Конституцією, розмежування фіскальних повноважень уже склалось і зафіксовано законодавчо, а у випадку виникнення конфлікту існують спеціальні механізми врегулювання розбіжностей. Тому регіональні інтереси в межах федерації потребують більшої уваги, ніж в унітарних державах. Кожна з федеративних країн, поряд із загальними для федерацій особливостями, має відмінності в підходах до задоволення регіональних вимог. Більшість федеративних країн характеризується використанням певних організаційних заходів центру з фінансового вирівнювання, зокрема якщо формули (методики) розрахунку розмірів фінансової допомоги загалом ґрунтуються на однакових критеріях і лише в окремих випадках несуть на собі відбиток певних національних чи регіональних особливостей, то питання надання особливого фіскального режиму вимагає індивідуального підходу в кожному випадку.*

Вони зберігають залежність від центру, оскільки умовою трансферів коштів є проведення на місцях політики, визначеної центральним урядом. Так, політична ціна відносної фінансової й адміністративної автономії – лояльність регіонів центру в найістотніших питаннях внутрішньої і зовнішньої політики держави загалом[117]. Ступінь децентралізації федеративної або унітарної структури фіскальної системи залежить від участі регіонів у мобілізації доходів і розміру наданих їм видаткових повноважень, які показують відносну спроможність центрального уряду й субнаціональних органів управління.

Модель міжбюджетних відносин є інституційним підходом до визначення організаційних засад взаємовідносин між державними та місцевими органами влади, який пов'язаний із політикою уряду або місцевої влади у вирішенні питання розподілу доходів, видатків за рівнями бюджетної системи. Модель бюджетного регулювання має враховувати головні ознаки бюджетного устрою та передбачає: сукупність механізмів формування дохідного потенціалу бюджетів усіх рівнів; комплекс заходів з організації виконання бюджетів; систему міжбюджетних відносин, що містять як механізми розмежування видаткових і доходних повноважень та відповідальності, так і пов'язану з ними систему методів надання фінансової допомоги. Відповідно до фінансової політики держави можна визначити ***дві основні моделі міжбюджетних відносин: централізовану*** та ***децентралізовану.*** Переваги окремої моделі зумовлюються сукупністю її елементів (методів, форм, інструментів тощо) та базуються на основних принципах тієї чи іншої моделі міжбюджетних відносин (рис. 11.2).

Централізована модель міжбюджетних відносин властива країнам із тотальної роллю держави в усіх сферах господарського та соціального життя суспільства. Формування місцевих бюджетів відбувається в нерозривному зв'язку з центральним бюджетом у межах консолідованого бюджетного плану держави. Політичною передумовою запровадження децентралізованої моделі міжбюджетного співробітництва є забезпечення демократичних прав для громадян країни та їхніх територіальних об'єднань. Одним із принципових положень, що відрізняє централізовану та децентралізовану моделі міжбюджетних відносин, є їхня залежність від державного устрою. Децентралізована модель міжбюджетних відносин може запроваджуватися як за унітарної, так і за федеральної форми міжбюджетних зв'язків.

[117] Андрущенко В. Л., Тучак Т. В. Морально-етичні імперативи податків та оподаткування (західна традиція) : монографія. Київ : Алерта, 2013. С. 288. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Andruschenko_Volodymyr/Moralno-etychni_imperatyvy_podatkiv_ta_opodatkuvannia_zakhidna_tradytsiia.pdf?.

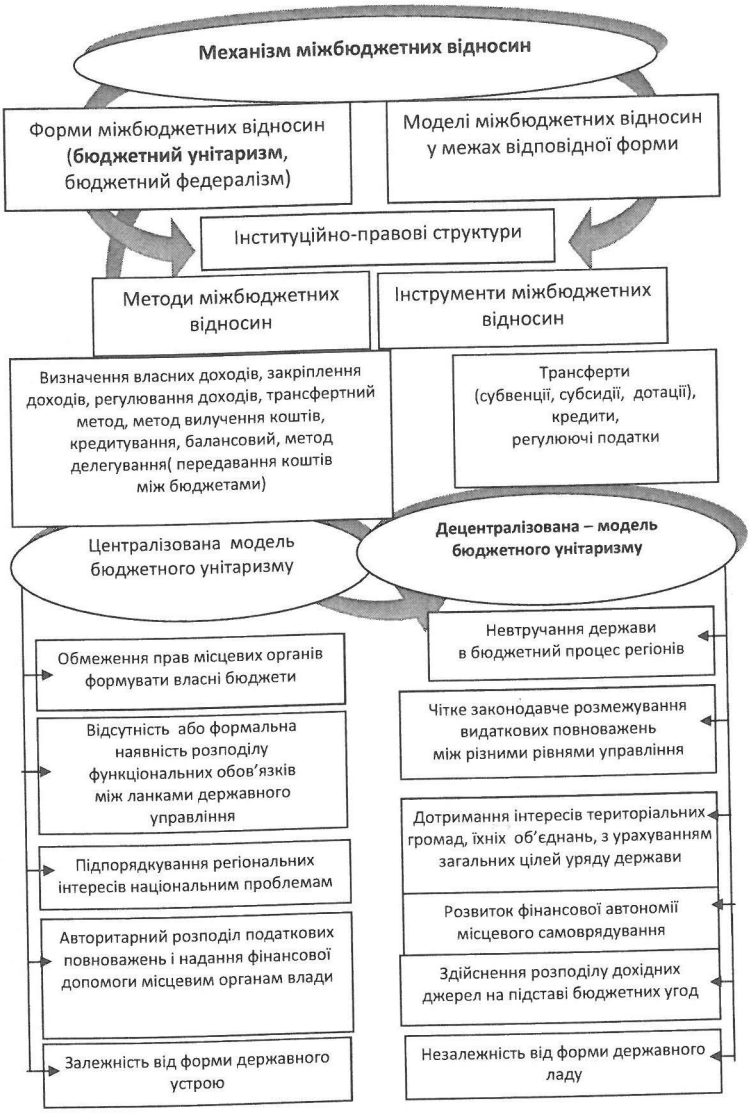


Рис. 11.2. Структурні елементи механізму міжбюджетних відносин

Централізована та децентралізована моделі міжбюджетних зав'язків

***Централізована модель міжбюджетних зв'язків**. Переваги моделі:*

- ✓ *єдність організації управління;*
- ✓ *підвищення організуючої здатності бюджетної системи командної економіки;*
- ✓ *спрямування фінансових ресурсів на досягнення пріоритетних цілей;*
- ✓ *високий рівень контрольованості, координації видаткових повноважень місцевих органів влади;*
- ✓ *низький рівень помилкових рішень, ухвалених нижче щодо розподілу коштів у межах встановленої для них компетенції;*
- ✓ *попередження ситуацій, за яких одні місцеві органи збільшують обсяги місцевих бюджетів, забезпечують зростання рівня життя населення на підпорядкованій їм території, коли інші регіони не мають достатніх ресурсів для фінансування мінімальних потреб громади.*

Недоліками моделі є:

- ✓ *перевантаження центральних органів влади, що спричиняє послаблення ефективності їхньої діяльності;*
- ✓ *нехтування місцевими інтересами, послаблення фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери регіонів;*
- ✓ *незацікавленість місцевих органів влади у розвитку власної фінансової бази;*
- ✓ *перекладання відповідальності за збалансованість місцевих бюджетів на центральні органи.*

***Децентралізована модель міжбюджетних відносин**.Позитивні риси:*

- ✓ *децентралізоване ухвалення рішень зменшує перевантаження центру, покращує, прискорює прийняття урядових рішень;*
- ✓ *місцеві органи влади здатні ефективніше розв'язувати проблеми територіального рівня, оскільки вони ближчі до місць їхнього виникнення;*
- ✓ *розширення бюджетних прав місцевих спільнот;*
- ✓ *відпрацьовані рішення безпосередньо враховують найважливіші політичні пріоритети суспільного вибору;*
- ✓ *життєздатність новостворюваних інститутів та служб, підвищення ймовірності їхньої підтримки та розвитку на місцях за сприятливих умов;*
- ✓ *упорядкування розмежування дохідних джерел шляхом запровадження бюджетних угод, тощо.*

Основні недоліки:

- ✓ *ускладнення координації дій уряду для досягнення макроекономічних цілей та забезпечення балансу фінансових можливостей у державі;*
- ✓ *складності в процесі ухвалення рішень унаслідок великої кількості та розпорошення необхідної інформації;*
- ✓ *прояви регіонального сепаратизму в проведенні місцевою владою власної соціально-економічної політики.*

У багатьох унітарних країнах у сфері внутрішніх фінансових відносин активно почали застосовувати окремі принципи бюджетного федералізму. Це стосується розмежування між різними рівнями влади видатків та компетенції щодо їхнього здійснення. Центральна влада стала

використовуватися механізм консультацій з місцевою та регіональною владою через відповідні асоціації. Розширилася фіскальна автономія місцевої та регіональної влади. Отже, економічна і фінансова децентралізація, яка нині є характерною для більшості зарубіжних унітарних країн, спричинила формування нового змішаного типу внутрішніх фінансових відносин, що поєднують у собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму.

Ефективність механізму міжбюджетних відносин залежить від оцінювання та добору адекватних методів – способів впливу міжбюджетних відносин на соціально-економічний стан у регіоні.

До ***методів формування міжбюджетних відносин*** належать: метод визначення власних доходів, метод закріплення доходів, метод регулюючих доходів, трансфертний метод, метод вилучення коштів, кредитування, функціональний, делегування, балансовий методи тощо. За централізованої моделі міжбюджетних відносин щодо дохідного забезпечення надається перевага трансфертному методу та методу регулюючих доходів, у видатковій сфері їй властива методика делегування розподілу відповідальності за надання суспільних послуг, коли функціональні повноваження нижчих рівнів виконавчої влади спрямовуються згори донизу. Децентралізована модель застосовує метод розподілу доходів на власні та закріплені, а видаткова політика ґрунтується на функціональному методі, який передбачає розмежування компетенції та видаткових повноважень між усіма рівнями влади, водночас припустимим є делегування певних видаткових повноважень (та передача фінансових ресурсів), що забезпечує гнучкість відносин.

Механізм міжбюджетного регулювання (механізм міжбюджетних відносин) є підсистемою загального бюджетного механізму та реалізується шляхом збалансування бюджетних повноважень та фінансового вирівнювання. Реформування фінансових відносин шляхом розподілу повноважень (зокрема бюджетних) між рівнями влади вимагає формування відповідного механізму практичної реалізації, який доволі часто називають бюджетною децентралізацією. ***Бюджетна децентралізація*** розглядається як система відносин, що виникає між різними рівнями влади в процесі розподілу повноважень щодо прийняття управлінських рішень з формування та використання бюджетних ресурсів[118]; як підґрунтя для створення реальних умов децентралізації влади загалом, забезпечення

[118] Возняк Г. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки.* 2015. № 2. С. 253-257.
URL: http://www.problecon.com/export_pdf/problems-ofeconomy-2015-2_0-pages-253_257.pdf.

ключових європейських стандартів незалежності місцевих органів влади від «центру»[119]; як дієвий спосіб гарантування фінансової автономії та фінансової стійкості місцевих органів влади[120]; як важіль забезпечення фінансової безпеки держави[121]. Значну кількість наукових досліджень із питань бюджетної децентралізації зорієнтовано на пошук способів балансування місцевих бюджетів та розгляд моделей міжбюджетних відносин в умовах унітарного й федеративного бюджетного устрою. З урахуванням позиції науковців, що визначають бюджетний федералізм базовою методологією формування бюджетної політики на місцевому рівні, зазначимо, що модель організації бюджетних відносин пов'язана з формою бюджетного устрою, яка зі свого боку визначається формою державного устрою. У процесі розбудови міжбюджетних відносин в Україні було прийнято децентралізовану модель, як і в інших країнах із перехідною економікою. Децентралізована модель міжбюджетних відносин може запроваджуватися як за унітарної, так і за федеративної форми міжбюджетних зв'язків. ***Пошук оптимального варіанта у побудові децентралізованої моделі міжбюджетних відносин унітарної України між перевагами фіскального федералізму, який дає змогу забезпечити максимально допустиму самостійність місцевих органів влади у бюджетному процесі, та унітарною формою міжбюджетних відносин як гаранта суверенітету країни і стабільності в регіонах згідно з їхніми фінансовими можливостями, спричинив запровадження принципу субсидіарності в межах унітарної форми бюджетного устрою***[122]. Головною проблемою створення оптимальної форми міжбюджетних відносин, за якої б вирішувалися проблеми фіскальних дисбалансів між адміністративними одиницями, є встановлення такого рівня децентралізації видаткових повноважень і повноважень щодо мобілізації доходів, який би відповідав політичним та економічним інтересам місцевого самоврядування і держави загалом.

Розроблена в роботах Р. Масґрейва, Ч. Тібу, В. Оутса теорія фіскального федералізму раніше вважалася притаманною лише країнам із федеративною

[119] Наконечна Г., Матвійчук Н. Бюджетна децентралізація в Україні: сутність та основні переваги реалізації реформи. *Історико-правовий часопис.* 2019. № 1 (13). С. 39–44. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

[120] Пилипенко Я. В. Бюджетна децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Сер.: Державне управління.* 2018. Т. 29 (68), № 5. С. 222–227. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29%2868%29_5_41.

[121] Бережна А. Ю, Мірошниченко О. В. Стабілізація місцевих бюджетів як важіль забезпечення фінансової безпеки держави. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України (економічні науки).* 2012. № 2. С. 6–24. URL: //www.nbuv.gov.ua/ejournals/ /index.html.

[122] Бюджетний менеджмент : навч. посіб. : у 2 ч. / за ред. М. В. Чечетова. Харків : ВД ІНЖЕК, 2004. Ч. 1. С. 360.

формою державного устрою. Фіскальний федералізм розглядається як метод побудови міжбюджетних відносин, що ґрунтується на чіткому розмежуванні видаткових повноважень та дохідних джерел між рівнями управління, тобто для застосування принципів фіскального федералізму передбачається наявність принаймні ще одного рівня управління (субрегіонального) крім загальнодержавного. Однак із розвитком процесів децентралізації владних повноважень, передачею ОМС нових управлінських функцій, принципи фіскального федералізму почали запроваджуватися і в унітарних країнах. Ця теорія стала ефективним засобом реагування на сучасні вимоги поглиблення фіскальної децентралізації та збільшення фінансової автономності регіонів. Водночас слід зауважити, що в Україні ще не розроблено власних критеріїв застосування фіскального федералізму, що враховували б як досвід інших країн, так і національні потреби та особливості. В унітарних і федеративних країнах існують різні обмеження та можливості для регулювання міжбюджетних відносин. Важлива відмінність між фіскальними системами й структурою управління (за федеративної системи, як зазначалося, конституційно закріплені права за центральним урядом та субнаціональними органами управління). Ступінь децентралізації може значно різнитися як в унітарних, так і федеративних країнах. У країнах з унітарним державним устроєм (Франція, Філіппіни, Китай, Індонезія, Велика Британія) спостерігається велике розмаїття методів урахування інтересів регіонів. У країнах з федеративним устроєм (Швейцарія, Австралія, Канада, Індія, Малайзія) розмежування фіскальних повноважень уже склалося і зафіксоване законодавчо, а у випадку виникнення конфлікту існують спеціальні механізми врегулювання розбіжностей. Кожна федеративна країна, поряд із загальними для федерацій особливостями, має відмінності в підходах до задоволення регіональних вимог[123]. Прогресивність децентралізації демонструють країни, які мають високий ступінь бюджетної децентралізації та стабільні макроекономічні показники (Німеччина, Австрія, США, Канада), що є результатом політично коректних, соціально й економічно виправданих правил та механізмів узгодженого розподілу повноважень і ресурсів між рівнями державно-територіального управління. У країнах Центральної та Східної Європи з транзитивною економікою процес бюджетної децентралізації триває із суперечностями. Найбільші здобутки є у країнах (Польщі, Угорщині, Чехії, Латвії, Естонії), які послідовно та ефективно вирішують питання забезпечення реальної автономії формування дохідної частини місцевих бюджетів. З огляду на європейську практику можна визначити такі складники бюджетної децентралізації: децентралізація дохідних

[123] Бюджетний менеджмент : навч. посіб. : у 2 ч. / за ред. М. В. Чечетова. Харків : ВД ІНЖЕК, 2004. Ч. 1. С. 461.

повноважень (закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів та права самостійно встановлювати та/або регулювати їхні розміри); децентралізація видаткових повноважень (закріплення за місцевим самоврядуванням зобов'язань щодо виконання встановлених завдань і функцій та/або делегованих центральним рівнем влади завдань); процесуальна й організаційна самостійність (право самостійно формувати, затверджувати, виконувати бюджети, кошториси та забезпечувати звітність).

11.3. Розмежування надходжень державного та місцевих бюджетів

Органи місцевого самоврядування мають право у межах національної економічної політики на володіння достатніми власними фінансовими ресурсами, якими вони мають вільно розпоряджатися під час здійснення своїх функцій. Фінансові ресурси ОМС повинні відповідати їхнім повноваженням. Як мінімум частина фінансових засобів місцевого самоврядування має формуватися за рахунок місцевих податків та зборів, ставки яких ОМС встановлюють у межах, визначених законом. Фінансові системи, на яких базуються фінансові ресурси ОМС, мають бути доволі різноманітними та гнучкими, для того щоб, за можливістю, відповідати змінам витрат, що виникають під час здійснення компетенції місцевих органів. Захист слабших у плані фінансів ОМС потребує введення процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів, що сприятимуть коригуванню результатів нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування місцевих органів та здійснюваних ними видатків. Наведені вище постулати Європейської хартії місцевого самоврядування[124] набули втілення в чинних нормативних документах з фінансового забезпечення місцевих бюджетів України.

Доходи будь-якої ланки бюджетної системи найбільшою мірою мають бути пов'язані з відповідним господарським комплексом та відомчою соціальною структурою територіальної громади. Доходи місцевого бюджету мають бути достатніми для забезпечення виконання ОМС наданих їм повноважень і забезпечення населення послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб. Система розподілу дохідних джерел між ланками бюджетної системи відбувається згідно з БКУ, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Європейською хартією місцевого самоврядування. Доходи місцевих бюджетів мають відповідати ***мінімальному***

[124] Європейська Хартія місцевого самоврядування, підписана 15.10.1985, підписана Україною 06.11.1996, ратифікована Україною 15.07.1997 Законом України № 452/97-ВР.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

бюджету місцевого самоврядування, тобто специфічному розрахунковому індикатору рівня соціальних потреб, що враховує чисельність населення та гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на одну особу в межах усієї території України (детальніше дивися розділ 5). Під час розподілу дохідних джерел застосовуються методи: відсоткових відрахувань; закріплення на постійній основі дохідних джерел за бюджетами; регулюючих податків.

Мінімальний бюджет місцевого самоврядування – розрахунковий обсяг бюджету, що дорівнює добутку мінімального рівня соціальних потреб на одну людину та чисельності населення територіального утворення.

На рівень доходів бюджетної системи впливають зовнішні та внутрішні фактори. *Внутрішні фактори:* обсяги та динаміка ВВП; податкові ставки; обсяги податкових баз; рівень облікової ставки та банківського відсотка; рівень інфляції; курс національної валюти; доходи населення та рівень його податкоспроможності; наявність активів, від яких держава або ОМС можуть відмовитись (об'єкти приватизації); обсяги державного боргу. *Зовнішні фактори:* рівень інтеграції у зовнішньоекономічний простір, рівень цін на енергоносії, рівень зовнішньої фінансової допомоги від іноземних держав; сальдо торговельного балансу тощо.

Основні теоретичні критерії, що враховуються під час розподілу податків та дохідних джерел між ланками бюджетної системи, такі:

- ***стабільність формування дохідних джерел*** (чим більше податкові надходження залежать від економічної кон'юнктури, тим вищим має бути рівень бюджетної системи, за яким закріплюється це податкове джерело, і повноваження щодо його регулювання);
- ***економічна ефективність заходів адміністрування податків, зборів*** (за кожним рівнем бюджетної системи повинні закріплятися податки і дохідні джерела, об'єкт (база) яких найбільшою мірою залежить від економічної політики цього рівня влади);
- ***територіальна мобільність податкової бази*** (чим вищі можливості для переміщення податкової бази між регіонами, тим на вищому рівні бюджетної системи повинен вводитися відповідний податок);
- ***рівномірність розміщення податкової бази по території країни*** (чим вона вища, тим на вищому рівні має запроваджуватися відповідний податок);
- ***соціальна справедливість*** (податки, що мають перерозподільний характер, повинні бути закріплені здебільшого за центральним урядом);
- ***бюджетна відповідність*** (збори, які є платою за суспільні послуги, мають надходити до бюджету, який фінансує ці послуги).

Здійснення розподілу податків і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів за цими критеріями має враховувати рівень впливу макроекономічних чинників на стабільність надходжень від кожного джерела. Чим більше податкові надходження залежать від економічної кон'юнктури, тим вищим має бути рівень бюджетної системи, за яким закріплюються це податкове джерело і повноваження з його регулювання. Крім того, важливим є критерій економічної ефективності, тобто за кожним рівнем бюджетної системи повинні закріплятися податки і доходні джерела, база яких найбільшою мірою залежить від економічної політики цього рівня влади. Рівень територіальної мобільності податкової бази з кожного податку впливає на податкові надходження місцевих органів влади. Тому чим більшими є можливості для переміщення податкової бази між регіонами, тим на вищому рівні бюджетної системи повинен уводитися відповідний податок. Під час розподілу податкових джерел враховується рівномірність розміщення податкової бази на території країни. Органи місцевого самоврядування повинні мати однакові можливості в залученні коштів до своїх бюджетів. Для України нерівномірність розміщення виробничої бази є надзвичайно складною проблемою і становить наслідок тривалого періоду панування за радянських часів адміністративно-командної економіки, коли при визначенні місця розташування створюваних виробничих потужностей не бралися до уваги економічні критерії. У різних країнах використовуються багатоманітні прибуткові інструменти для закріплення за місцевими бюджетами. У більшості країн до місцевих доходів віднесено податки на заробітну плату, бізнес, нерухомість, на роздрібну торгівлю (з обмеженою базою оподаткування, на відміну від ПДВ). Найважливішою частиною власних ресурсів є податкові надходження, які для ОМС виступають показником фінансової незалежності. З метою регламентування й упорядкування міжбюджетних взаємовідносин, які функціонують у формі розподілу доходів, на практиці застосовуються відсоткові відрахування. Специфіка застосування *методу відсоткових відрахувань* у бюджетному процесі різниться залежно від засад функціонування бюджетної системи. Так, за умови автономності бюджетів передбачається закріплення доходів за кожним із них у повній сумі чи за твердо фіксованими нормативами.

Додержання загальних принципів оподаткування на рівні місцевих бюджетів (достатність податкових надходжень та їхня здатність до збільшення; нейтральність, справедливість і відповідність оподаткування цілям економічного зростання; прозорість правових норм) є необхідною передумовою для створення зваженої системи розподілу податків між ланками бюджетної системи. Порушення принципу достатності на рівні місцевих

бюджетів може спричиняти негативні наслідки для економіки регіонів. Невідповідність доходів місцевих бюджетів видатковим повноваженням місцевих органів влади може спричинити спроби введення додаткових місцевих зборів або адміністративного втручання місцевої влади в товарно-матеріальні потоки регіону, отже, призводити до порушення принципу нейтральності оподаткування стосовно економічних суб'єктів різних регіонів. Принцип справедливості може бути застосовано не тільки до окремих громадян чи підприємств, а й до економічних суб'єктів як жителів певних регіонів чи населених пунктів (фіскальна справедливість). Фіскальна справедливість, або «чиста фінансова вигода», залежить не тільки від рівня оподаткування економічних суб'єктів (індивідів чи підприємств), а й рівня забезпеченості регіону, в якому вони проживають або працюють, суспільними благами і послугами. Економічні аргументи Дж. Б'юкенена на користь фіскальної справедливості базуються на тому, що регіональні відмінності у забезпеченні суспільними благами чи у податковому навантаженні можуть спричиняти неефективне переміщення виробничих факторів. Щодо вибору найдоцільнішої системи розподілу доходів між бюджетами може йтися або про розподіл податків і відповідних податкових компетенцій, або про фінансування видатків шляхом перерахувань коштів (трансфертів) від органів влади іншого рівня.

Окремі теоретичні положення та практичні конструкції розподілу доходів у межах бюджетно системи наведено на рис. 11.3.

Системи формування доходів місцевих бюджетів за критерієм податкових повноважень місцевих органів влади можуть бути впорядковані певним чином, зважаючи на положення теорії державних фінансів і досвід економічно розвинутих країн. Так, ***роздільна система*** використання податків означає, що органи влади кожного рівня для виконання своїх завдань можуть автономно залучати необхідні кошти. У цьому випадку органи влади різних адміністративних одиниць мають високий ступінь самостійності в одержанні податків. Екстремальним варіантом роздільної системи *є незв'язана роздільна система* (так звана *конкуруюча*), за якої центральні та місцеві органи влади самостійно визначають як види податків, так і податкові ставки, тобто наділяються правами щодо формування податкового законодавства й одержання доходів до власного бюджету. Усе це означає, що місцеві органи влади повністю незалежні у проведенні податкової політики і тому можуть доволі швидко пристосовувати бюджетні надходження до видаткових потреб. Проте цій ситуації притаманні кілька серйозних недоліків: небезпека багаторазового оподаткування одних і тих самих об'єктів; можливість виникнення регіональних відмінностей у рівні податків, а отже – небажаних

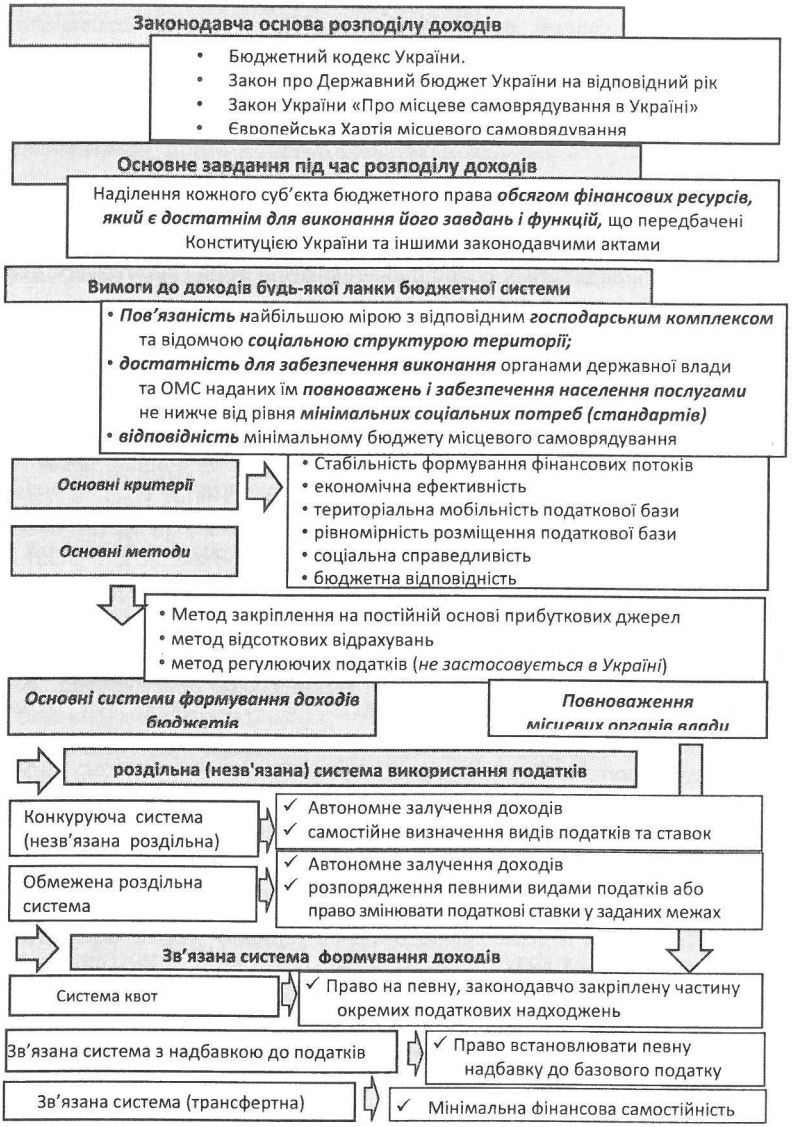


Рис. 11.3. Система розподілу доходів між ланками бюджетної системи

переміщень виробничих факторів і міграції населення; можливість появи великої кількості різних, не узгоджених між собою податків, тобто неможливість формування раціональної податкової системи (за таких умов певні види доходів можуть оподатковуватися високими податками, тоді як інші – зовсім випадати зі сфери оподаткування); неможливість проведення єдиної економічної та фінансової політики в державі; неможливість створення для населення однакових умов буття у всіх регіонах країни. Щоб уникнути багаторазового оподаткування одних і тих самих об'єктів, кожному рівневі влади можна передавати в розпорядження певні види податків або надавати право змінювати у встановлених межах податкові ставки. Отже, деякі недоліки незв'язаної роздільної (конкуруючої) системи дають змогу усунути *обмежену роздільну систему* розподілу доходів бюджетної системи. За її використання теоретично можливі різні варіанти розподілу компетенцій щодо питань податкового законодавства та права одержання доходів бюджету. З огляду на перспективу практичного застосування найприйнятнішим є підхід, за якого центральні органи влади формують податкове законодавство, а органам влади інших рівнів надається право щодо одержання певних податків до відповідного місцевого бюджету. Варто зазначити, що обмежена роздільна система певною мірою звужує самостійність місцевої влади, створює сприятливіші умови для проведення єдиної цілеспрямованої економічної та фінансової політики в державі, але потребує внесення періодичних коригувань міжбюджетного розподілу податків, оскільки різні податки по-різному змінюються в часі.

За умови чіткого розподілу податкових надходжень між бюджетами різних рівнів у визначених пропорціях (частках) ідеться про ***зв'язану систему***, або *систему квот*. Зважаючи на особливості практичного застосування, будь-який податок або кілька податків справляються органами влади вищого рівня до відповідного бюджету (центрального, регіонального), а потім до бюджетів нижчих рівнів надходить певна, законодавчо зафіксована частина доходу (квота за відповідним надходженням). Такі квоти можуть встановлюватися за окремими видами податків або для загальної суми податкових надходжень. Аналіз досвіду різних країн показує, що за таких умов самостійність місцевих органів влади залежить від можливості їхньої участі у формуванні податкового законодавства, а також від впливу місцевої влади на визначення розміру квот. До переваг зв'язаної системи розподілу доходів бюджетної системи можна віднести те, що єдині податки та єдине управління ними дають змогу проводити ефективну податкову політику, а зміни у податкових надходженнях позначаються одночасно на бюджетах усіх рівнів, тобто ризик фіскальних змін розподіляється між усіма рівнями бюджетної системи. Подібною до зв'язаної

системи квот є *система з надбавками до податків*, за якої місцевим органам влади та самоврядування дозволяється встановлювати додатково певну надбавку (певний відсоток) до податку, що мобілізується на іншому рівні (надбавку до так званого базисного податку). Розміри таких надбавок можуть бути обмеженими або місцевим органам влади може бути надано право встановлювати їх на свій розсуд. Перевагою цієї системи є можливість доволі швидко пристосовувати фінансові можливості до потреб у фінансуванні видатків, недоліком – імовірність багаторазового оподаткування одного й того ж об'єкта. Отже, використання такого підходу на етапі ринкових трансформацій недоцільне, оскільки більшість елементів адміністративного контролю використання бюджетних коштів на місцевому рівні втрачено, а інститути громадянського суспільства ще не сформовано. *Система формування доходів, основу якої утворюють трансферти*, є протилежною роздільній системі і становить одну з граничних форм міжрівневого розподілу доходів. У цьому випадку вища влада у питаннях податкового законодавства надається одному (єдиному) певному органу влади (законодавчий орган, наприклад, парламент), який визначає, що всі (або більшість) встановлених надходжень зараховуються до центрального бюджету, а бюджети базового рівня формуються за рахунок трансфертних платежів із центрального бюджету. Якщо за такої умови платежі надходять «знизу догори», то їх називають внесками (негативними трансфертами, коштами, що зараховуються до центрального бюджету), а «згори донизу» – позитивними трансфертами (дотаціями базовими та/або вирівнювання; субсидіями).

Зважаючи на теоретичні настанови фіскальної децентралізації, застосовуючи за ознаку поділу частку місцевих податків у загальному обсязі податкових надходжень або відносно ВВП, науковці виокремлюють три моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування:

скандинавську (Швеція, Данія, Фінляндія), за якої місцеві податки становлять від 10 до 20 % ВВП і 20–50 % усіх податків;

латинську (Італія, Франція, Іспанія), за якої місцеві податки дорівнюють 4–6 % ВВП і близько 20 % усіх податків;

ганноверську (Німеччина, Велика Британія, Нідерланди, Польща), за якої місцеві податки становлять 1–2 % ВВП і понад 4–5 % усіх податкових надходжень[125].

[125] Фінансове забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізаційних та євроінтеграційних процесів: монографія / за заг. ред. В. І. Варцаби. Ужгород : Видавництво УжНУ «Говерла», 2018. С. 231. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/32608/1202018.pdf.

Загальновідомо, що практична організація розмежування доходів між бюджетами, не завжди збігається з теоретичним конструктом. Наразі в Україні розмежування бюджетних доходів нормативно закріплено у Бюджетному кодексі. Так, сукупність безповоротних надходжень, справляння яких передбачено законодавством України, що використовуються для фінансування функцій держави, – це доходи державного бюджету. Відповідно до ст. 29 БКУ до доходів держбюджету вносять доходи бюджету – за винятком тих, що закріплені за місцевими бюджетами. Доходи місцевих бюджетів регулюються ст. 64, 64^{-1}, 66, 69^{-1} та 71 БКУ (рис. 11.4). Статтею 29 БКУ передбачаються доходи, які протягом останніх років встановлювались як доходи державного бюджету законами про держбюджет на відповідні роки. Джерелами надходжень до загального та спеціального фондів державного бюджету є податкові, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти (рис. 11.5).

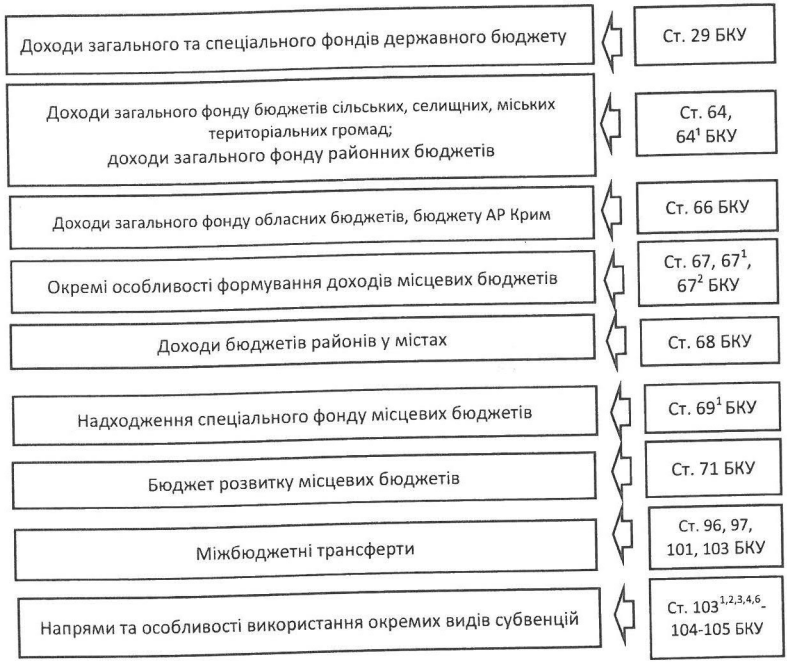


Рис. 11.4. Нормативне визначення складу доходів державного та місцевих бюджетів (станом на листопад 2021 р.)

У випадках, коли встановлено новий вид доходу державного бюджету, то його зарахування до загального фонду визначатиметься законом про Державний бюджет України на відповідний період до внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу. Закон про Державний бюджет України у виняткових випадках може встановлювати переадресацію на відповідний бюджетний період окремих видів доходів загального фонду державного бюджету (або їхню частину) до спеціального фонду державного бюджету.

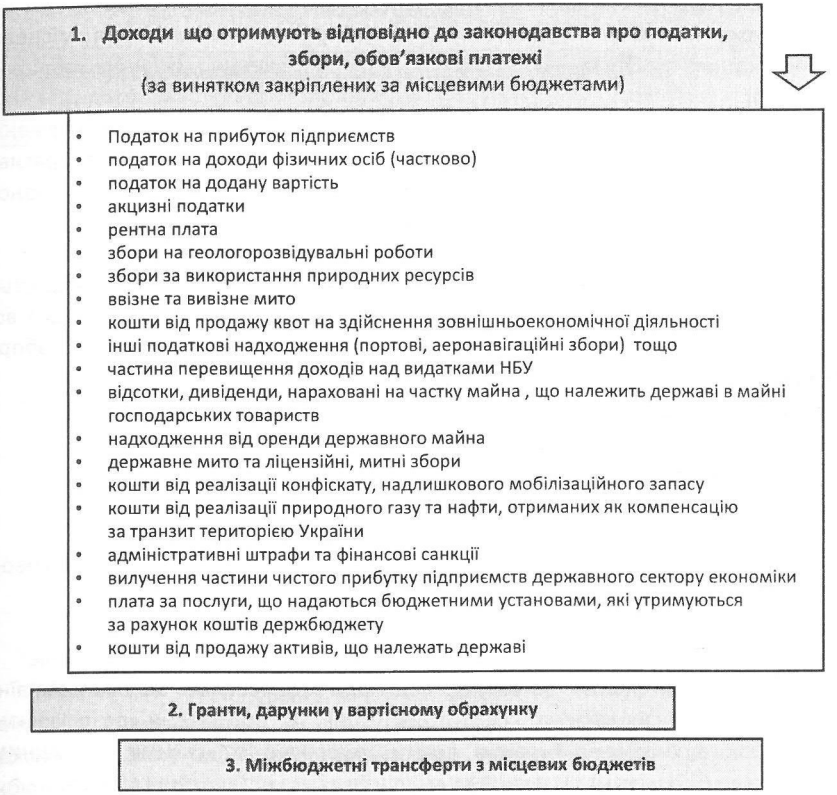


Рис. 11.5. Склад доходів державного бюджету

Доходи місцевих бюджетів, відповідно до чинної системи оподаткування, а також у контексті організації міжбюджетних відносин, можна об'єднати в такі групи (рис. 11.6) :

1. ***Власні доходи*** – доходи місцевих бюджетів, що формуються внаслідок рішень, які приймають ОМС:

- місцеві податки та збори (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, податок (орендна плата) на землю);
- єдиний податок суб'єктів господарювання (частково, окремі збори);
- платежі, які запроваджуються ОМС (збори за використання місцевих природних ресурсів, надходження від розміщення місцевих облігацій тощо);
- доходи від комунального майна та підприємств (надходження від приватизації та оренди комунального майна; дивіденди на корпоративні права органів місцевої влади; власні надходження бюджетних установ, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів);
- штрафи та санкції, пов'язані зі справлянням власних доходів.

2. ***Закріплені доходи*** – доходи, які на тривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або за визначеною, єдиною для всіх бюджетів часткою. За природою – це загальнодержавні податки, збори, як традиційно формують доходи місцевих бюджетів, а саме:

- податок на доходи фізичних осіб (частково; з 2015 р.);
- податок на прибуток комунальних підприємств, організацій, установ;
- податок на прибуток приватних підприємств (частково; з 2015 р.);
- податок з власників транспортних засобів (до 2011 р.);
- фіксований сільськогосподарський податок (частково);
- збори за забруднення природного навколишнього середовища (частково);
- рентна плата (частково з 2016 р.);
- акцизний податок, зокрема на пальне (частково з 2021 р.)

3. ***Офіційні трансферти від органів державного управління***, а саме:

- поточні трансферти – дотації, що надійшли з Державного бюджету України, інших місцевих бюджетів; кошти, одержані за взаємними розрахунками з Державного бюджету України; кошти, одержані сільськими, селищними та міськими бюджетами; надходження коштів з бюджетів нижчих рівнів;
- капітальні трансферти – субвенції, одержані з державного бюджету України, з інших бюджетів.

Перелік надходжень до місцевих бюджетів відповідного рівня наведено в додатку Б до розділу.

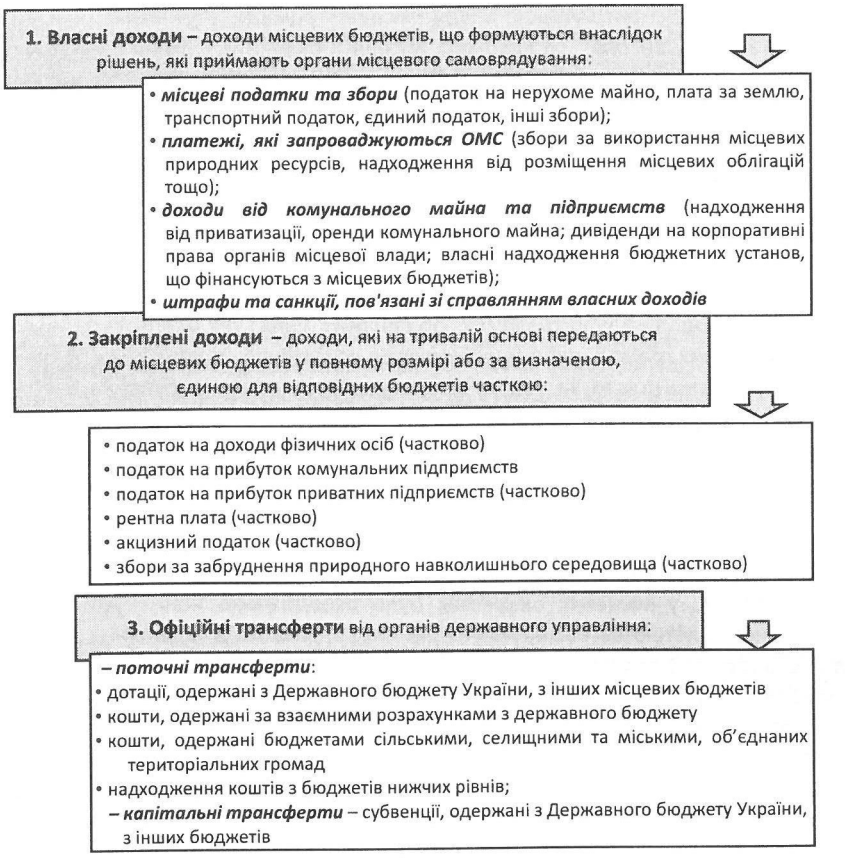


Рис. 11.6. Склад доходів місцевих бюджетів

Власних та закріплених доходів місцевих бюджетів здебільшого не вистачає для фінансування витрат ОМС і тому для збалансування місцевих бюджетів, а також здійснення фінансового вирівнювання використовуються міжбюджетні трансферти. Крім того, цільові трансферти (субвенції) надаються відповідно до делегування функцій органів державної влади місцевому самоврядуванню, яке має супроводжуватися передачею необхідних фінансових ресурсів.

Під час децентралізації влади місцеві громади отримали можливість формувати фінансово спроможні місцеві бюджети. Зміни у структурі надходжень і видатків місцевих бюджетів мають посилити та збільшили ці бюджети. У 2021 р. процес децентралізації перебував на етапі розроблення змін до Конституції, проєкту яких поки що немає. Активна фаза повномасштабної агресії з 24 лютого 2022 р. змінила вектор політичної активності, відтермінувавши питання децентралізації.

Зміни до БКУ щодо розподілу податкових, неподаткових надходжень між державним і місцевим бюджетами відбуваються практично щороку. З-поміж змін щодо податкових надходжень місцевих бюджетів у 2021 р. зазначимо віднесення до загального фонду об'єднаних сільських, селищних, міських територіальних громад, районних бюджетів додаткових надходжень, зокрема:

- 30 % рентної плати за користування надрами для видобування бурштину за місцезнаходженням (місцем видобутку) бурштину;
- 13,44 % акцизного податку з виробленого в Україні пального у порядку. У І півріччі – пропорційно до обсягу реалізованого пального на відповідній території за ІІ півріччя 2020 р. У ІІ півріччі – теж пропорційно, але вже за І півріччям 2021 р.;
- 13,44 % акцизного податку з ввезеного в Україну пального.

У 2021 р. у місцевих бюджетах було передбачено нові надходження – за рентною платою за видобуток бурштину, а також від ліцензій щодо рідин для е-сигарет. З-поміж неподаткових надходжень місцевих бюджетів є такі зміни: до плати за ліцензії на виробництво та торгівлю тютюновими виробами додалася плата за ліцензії щодо рідин, які використовуються в електронних сигаретах (з 2021 р. підакцизний товар). До місцевих бюджетів надходить плата за ліцензії на: виробництво пального; право оптової торгівлі пальним; право роздрібної торгівлі пальним; право зберігання пального.

Структура надходжень (доходів) місцевих бюджетів загалом регулюється БКУ, а також частково (щодо трансфертів) законом про держбюджет на відповідний рік. Левову частку надходжень місцеві бюджети отримують від податків та від державних органів влади (трансферти). Найбільші надходження місцеві бюджети у 2021 р. мали від: ПДФО та військового збору – 40 %; міжбюджетних трансфертів – 33 % (освітня субвенція – найбільша серед міжбюджетних трансфертів).

Через ПДФО реалізується зв'язок громадян-платників із державою й ОМС, тим самим вони стають причетними до формування доходів бюджету і мають підставу для контролю за ефективним використанням державних ресурсів. Значущість ПДФО зумовлено тим, що цей податок: 1) безпосередньо торкається

інтересів усіх без винятку верств економічно активного населення країни; 2) є одним із базових платежів, який дає змогу максимально реалізувати основні принципи оподаткування – справедливість і рівномірність розподілу податкового тягаря; 3) дає можливість змінювати розмір кінцевих доходів населення без зміни відповідності між результатами праці та її оплатою; 4) впливає на структуру кінцевих доходів населення, а отже, і на структуру його потреб; 5) дозволяє обкладати доходи, які отримуються з різних джерел. Законодавство визначає правила зарахування ПДФО за ознакою місця розташування або податкового агента, або за податковою адресою агент, або об'єктів, з яким пов'язані доходи. Так, ПДФО сплачується (перераховується): 1) податковим агентом – юридичною особою чи представництвом нерезидента – юридичної особи, зараховується до відповідного бюджету за їхнім місцезнаходженням (розташуванням) в обсягах податку, нарахованого на доходи, що виплачуються фізичній особі; 2) податковим агентом – фізичною особою, зараховується до відповідного бюджету за місцем реєстрації такої фізичної особи у податкових органах; 3) фізичною особою, яка отримує доходи від особи, що не є податковим агентом, зараховується до відповідного бюджету за податковою адресою такої фізичної особи. ПДФО, нарахований податковим агентом або фізичною особою, яка отримує доходи від особи, що не є податковим агентом, з доходів за здавання фізичними особами в оренду (суборенду, емфітевзис) земельних ділянок, земельних часток (паїв), сплачується до відповідного бюджету за місцезнаходженням таких об'єктів оренди. Позиція Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад щодо алгоритму справляння ПДФО передбачає доцільність сплати за місцем проживання платника податку та зарахування до доходів місцевих бюджетів 80 % податку[126].

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII змінено структуру доходів державного та місцевих бюджетів. Істотних змін зазнали правила розподілу ПДФО (у частині зарахування визначеної частини надходжень – 25 %, 60 %, до державного бюджету), податку на прибуток підприємств приватної форми власності (у частині зарахування визначеної частини надходжень – 10 %, до місцевих бюджетів). Додаткові фінансові

[126] Позиція Всеукраїнської асоціації ОТГ:

- ***сплата ПДФО за місцем проживання*** платника податку (податкової адреси), **або** як компромісний перехідний варіант на початковому етапі – ***за місцем безпосереднього здійснення підприємницької діяльності*** платників цього виду податку, а не реєстрації юридичних осіб чи їх філій;
- ***зарахування*** до доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад ***80 %*** ПДФО.

Див.: Лист Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад від 18.05.2021 № 0164. URL: https://www.hromady.org/wp-content/uploads/2021/05.

можливості місцевих бюджетів сформувалися внаслідок законодавчого закріплення за ними окремих видів акцизного податку: у повному обсязі щодо акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів та в розмірі 13,44 % акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального. Розподіл цих податків між ланками бюджетної системи наведено на рис. 11.7.

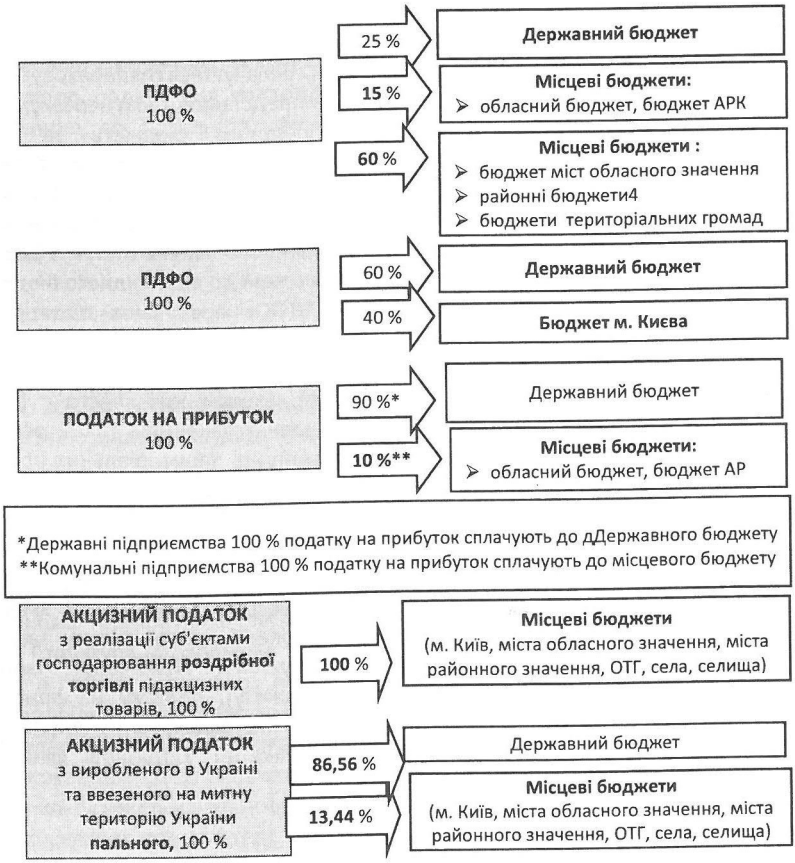


Рис. 11.7. Структура розподілу ПДФО, податку на прибуток підприємств, акцизного податку між ланками бюджетної системи

Розмежування бюджетних надходжень через застосування інструменту розщеплення джерела у встановлених відсоткових пропорціях між бюджетами застосовується як до прямих податків (ПДФО, податок на прибуток підприємств), ресурсних платежів (рентна плата), так і до непрямих податків (окремі акцизні податки).

Розмежування надходжень бюджету пов'язане як із фіскальною функцією податків (зборів, платежів), так із соціальною. Ст. 13 Конституції України встановила, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності українського народу, який вимагає особливого підходу до користування такими об'єктами. У зв'язку з цим визначення напрямів спрямування коштів від надходжень рентних платежів має ґрунтуватися на справедливому розподілі коштів між державним і місцевими бюджетами АТО, де провадиться виробнича діяльність підприємств відповідних галузей. Натомість акцент має бути зроблено на регулюючій, соціальній функції податків, зокрема пов'язаних із природними ресурсами, а не фіскальній. Структура розподілу рентних платежів між бюджетами наведена на рис. 11.8.

Правове регулювання рентних платежів у сфері використання природних ресурсів має бути спрямовано на: сприяння рентабельності діяльності суб'єктів господарської діяльності, які здійснюють спеціальне використання природних ресурсів, особливо у стратегічно важливих сферах, таких як газо- і нафтовидобуток; оптимізацію розподілу природних ресурсів між суб'єктами господарювання; ефективне фінансування природоохоронних заходів за рахунок отриманих рентних платежів. Щодо останнього слід зауважити, що частина надходжень від рентних платежів, екологічного податку зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів у визначених пропорціях, а частина – до загального фонду держбюджету (ст. 29 БКУ).

Сутність рентних платежів полягає у вилученні частини надприбутку (надлишку – різниці між отриманим і середньо-нормальним прибутком). Таке призначення мають рентні платежі у всьому світі, що встановлюються залежно від рентного доходу.

2016 р. серед інших змін до ПКУ приніс також зміну розмірів ставки на окремі види рентних платежів та введення нових. Так, ставки рентної плати за видобування природного газу для потреб населення було знижено із 70 до 29 % через суспільно-економічні виклики, зокрема необхідність сприяти збільшенню видобутку газу приватними компаніями в Україні для зменшення енергетичної залежності держави.

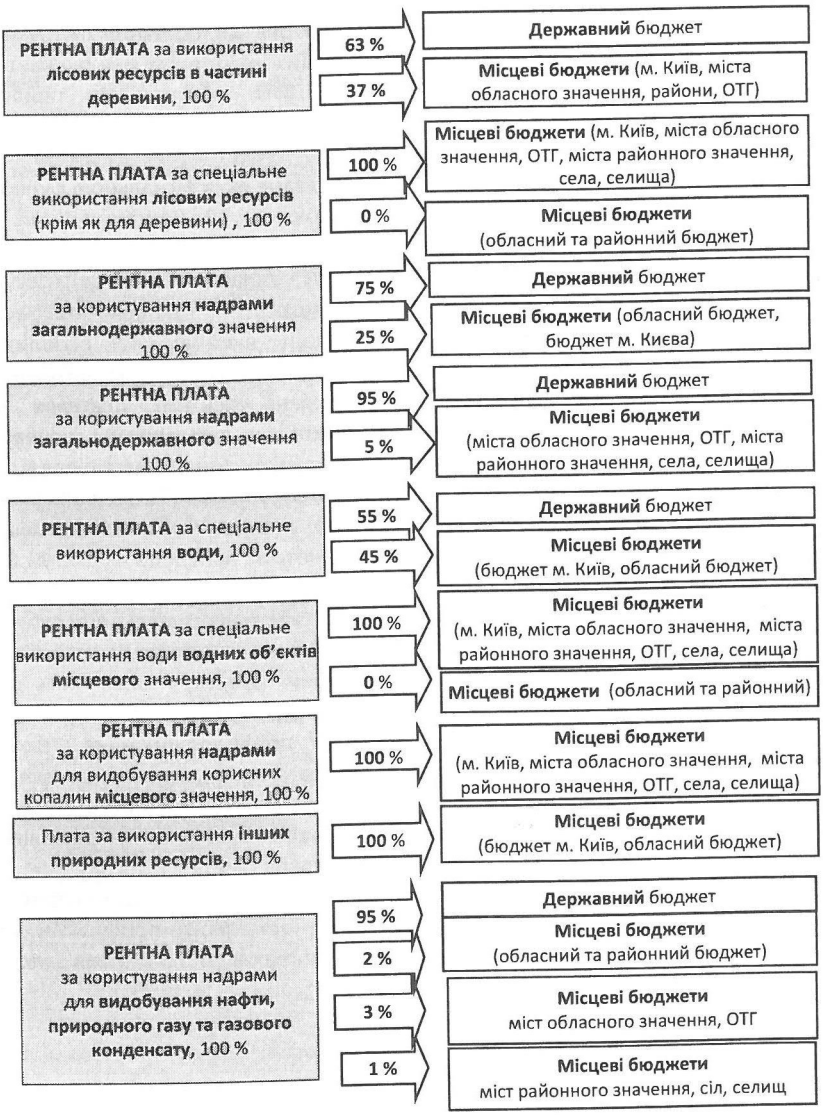


Рис. 11.8. Розподіл рентних платежів між бюджетами

Функції рентної плати

Рентні платежі виконують такі функції:

***Регулюючу** – щодо забезпечення економічної доцільності розроблення надрокористувачем родовищ незалежно від гірничо-геологічних умов;*

***екологічну** – рента, як і екологічний податок, має стимулювати раціональне використання, забезпечення охорони і відтворення природно-ресурсного потенціалу;*

***фіскальну** – формування надходжень до бюджетних фондів;*

***соціальну** – розподіляє доходи від її застосування між усіма членами суспільства.*

В Україні, на відміну країн ЄС, на перший план виходить фіскальна функція податків, і рентної плати зокрема. Наприклад, ставка рентної плати на видобуток газу в Казахстані становить 70 %, Норвегії – 78 %, але рівень енергетичної незалежності цих країн у рази більший, ніж України. Натомість у Польщі рента дорівнює лише 19 %, причому стягується з прибутку, а не доходу. Отже, висока рентна ставка на видобуток газу робить цю галузь інвестиційно непривабливою, хоча саме інвестування – єдиний можливий спосіб забезпечення країни газом. Наразі надходження від сплати рентних платежів за видобуток нафти і газу становлять найбільшу частку всіх рентних платежів, однак під загрозою енергетична безпека країни, що зумовлено скороченням вітчизняного видобутку. Отже, розмір рентної плати за видобуток газу повинен, з одного боку, сприяти ефективному вилученню надприбутку від підприємств, що провадять таку діяльність на території України, а з іншого – стимулювати інвестиції приватних компаній у цю сферу.

Нафта і газ належать до невідновлюваних природних ресурсів, що вказує на необхідність застосування спеціальних інструментів під час оподаткування доходу від їхнього видобутку. Розмір ставки за використання водних і лісових ресурсів має бути достатньо високим для стимулювання раціонального використання й охорони вод, лісів та їхнього відтворення, враховуючи обмеженість останніх. У країнах ЄС такі кошти повністю або частково спрямовуються на покриття екологічних витрат, відновлення природних ресурсів. Крім того, міжнародній практиці відоме використання розміру рентної плати як інструменту рівномірного розподілу навантаження на природні ресурси. Наприклад, може бути використаний коефіцієнт для визначення розміру рентної плати за видобуток ресурсів із виснажених і малих родовищ, що є проявом регулюючої функції – вирівнювати розміри рентабельності підприємств, що видобувають копалини у різних природних умовах.

Однак ефект від зниження ставки видобування газу фактично було нівельовано ставкою рентної плати за користування надрами для видобування природного газу для потреб населення до 1 квітня 2016 р. – у розмірі 70 %, до 31 грудня 2016 р. – 50 % (підрозділ 9-1 ПКУ). Збільшено ставки рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України, за спеціальне використання води, спеціальне використання лісових ресурсів (на 16,8 %); розширено базу оподаткування за спеціальне користування лісовими ресурсами. Встановлено рентну плату (25 %) за видобуток бурштину, що пов'язано з намаганнями легалізувати його видобуток в Україні, зважаючи на факти незаконного видобутку. У перспективі ставка рентної плати за користування надрами для видобування природного газу для потреб населення повинна бути знижена

з метою забезпечення реалізації цим видом податку регулюючої функції. Виконання екологічної функції рентною платою можливе за рахунок спрямування надходжень від сплати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газоконденсату до спеціальних фондів державного та місцевого рівнів. Такий крок частково сприятиме ефективному фінансуванню природоохоронних заходів.

Окремі ставки рентної плати:

- ✓ *за видобування природного газу з нових свердловин із покладів, які повністю або частково залягають на глибині понад 5000 м (крім природного газу, видобутого під час виконання договорів про спільну діяльність) – розмір 6 %;*
- ✓ *за видобування природного газу з покладів, які повністю або частково залягають на глибині до 5000 м (крім природного газу, видобутого під час виконання договорів про спільну діяльність) — розмір 12 %;*
- ✓ *за користування надрами для видобування корисних копалин в умовах дії угоди про розподіл продукції:*
  - *для нафти та конденсату, видобутих у межах території України – 2 % від вартості товарної продукції гірничого підприємства;*
  - *для газу природного, зокрема газу, розчиненого в нафті (попутного газу, етану, пропану, бутану, газу (метану) вугільних родовищ, газу сланцевих товщ, газу центрально-басейнового типу, газу колекторів щільних порід, видобутих у межах території України, континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони України – 1,25 % вартості товарної продукції гірничого підприємства;*
- ✓ *за користування надрами за видобування газового конденсату з покладів, які повністю або частково залягають на глибині до 5000 м, зменшено ставки рентної плати із 45 до 29 % та з покладів, які повністю залягають на глибині понад 5 000 м, з 21 до 14 % (з 1 січня 2019 р.).*

З 1 січня 2018 р. частину ренти за користування надрами зараховують до місцевих бюджетів. Закон від 20.12.2016 № 1793-VIII щодо зарахування *частини рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату* до місцевих бюджетів спрямований на розвиток АТО, на території яких проводиться видобуток вуглеводнів, та налагодження плідного співробітництва між підприємствами нафтобазо-видобувного комплексу та органами державної виконавчої влади й місцевого самоврядування. Встановлений розподіл коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, газу та газового конденсату сприятиме зацікавленості місцевого населення у розвитку газовидобувної галузі в місцевості, де вони проживають, а також справедливому розподілу коштів між бюджетами різних рівнів, громадами сіл, селищ, міст, де провадиться виробнича діяльність підприємств нафтогазової галузі. Відповідно до внесених змін у БКУ до доходів загального фонду державного бюджету зараховуються

95 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату. Крім того: 2 % такої рентної плати зараховується до районних бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів; 3 % такої рентної плати – до бюджетів міст республіканського АР Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів; 2 % рентної плати – до бюджету АР Крим, обласних бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) ресурсів; 1 % рентної плати – до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням чи місцем видобутку природних ресурсів.

Особливості адміністрування ***рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів*** визначено нормами БКУ в редакції Закону України від 17.09.2020 № 907-IX «Про внесення змін до БКУ», що набрали чинності з 14 жовтня 2020 р., та в редакції Закону України 16.01.2020 № 466-IX щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві. Платників, об'єкт оподаткування, ставки, порядок обчислення і сплати рентної плати визначено статтями 256, 257 та 258 ПКУ. Платниками рентної плати є лісокористувачі, які здійснюють спеціальне використання лісових ресурсів на підставі спеціальних дозволів (лісорубних або лісових квитків, які видаються щороку на підставі лімітів використання лісових ресурсів під час заготівлі другорядних лісових матеріалів) або відповідно до умов договору довгострокового тимчасового користування лісами. Згідно зі ст. 29 та 64 БКУ до доходів загального фонду держбюджету та бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад належить рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів, яка перераховується платниками на рахунки, відкриті в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, які забезпечують розподіл цих коштів у визначеному співвідношенні, а саме: 37 % – до загального фонду державного бюджету; 37 % – до загального фонду місцевих бюджетів; 26 % – до спеціального фонду. Забезпечити ефективний контроль доходів місцевих бюджетів (37 %) від рентної плати (під час заготівлі деревини в порядку рубок головного користування) можна через складання платниками такої ренти додатків до податкової декларації, у яких податкові зобов'язання самостійно розподілено платниками між бюджетами АТО, які повністю або частково розташовані в межах території лісової ділянки.

Обов'язок платника рентної плати покладено на суб'єктів господарювання, що належать до первинних водокористувачів, які споживають та/або передають вторинним водокористувачам воду, отриману шляхом

забору води з водних об'єктів із застосуванням водозабірних споруд або відповідного обладнання для забору води. Водночас об'єктом оподаткування рентною платою визначено фактичний обсяг води, що обліковується як результат водозабору та водопідготовки (очищення або оброблення до встановлених для відповідного водного об'єкта нормативних вимог споживання). З 1 січня 2018 р., вторинних водокористувачів звільнено від сплати ренти.

Місцеві податки та збори встановлюються відповідними рішеннями, які ухвалюють сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах своїх повноважень відповідно до вимог ст. 12 ПКУ. Якщо в рішенні ОМС про встановлення місцевих податків та/або зборів, а також податкових пільг з їхньої сплати не визначено термін його дії, таке рішення є чинним до прийняття нового рішення. Місцеві податки та збори спрямовуються до місцевих бюджетів за виключенням обласних та районних бюджетів (рис. 11.9).

Контролюючі органи не пізніше 25 серпня поточного року складають зведену інформацію щодо розміру та дати встановлення ставок місцевих податків та/або зборів на відповідних територіях (земельного податку, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, туристичного збору та збору за місця для паркування транспортних засобів відповідно до рішень, які прийняті ОМС), а також про встановлені на відповідних територіях податкові пільги та подають її в електронній формі ЦОВВ, що реалізує державну податкову політику. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику, не пізніше 25 вересня поточного року оприлюднює на своєму офіційному вебсайті відповідну зведену інформацію.



Рис. 11.9. Спрямування місцевих податків та зборів

Загальновідомо, що у своїй діяльності ОМС керуються нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР[127]. Так, ст. 20 Закону визначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, який передбачено Конституцією та законами України, і не повинен спричиняти втручання органів державної влади чи їхніх посадових осіб у здійснення ОМС наданих їм власних повноважень. Підкреслимо, що акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, згідно з вимогами ст. 73 Закону, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на цій території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Основні місцеві податки. Платниками ***податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки***, є фізичні та юридичні особи – власники нерухомого житлового й нежитлового майна (резиденти і нерезиденти країни) згідно з даними, що містяться в Державному реєстрі речових прав. Діюча система державного оподаткування поширюється не на все нерухоме майно. Податок сплачується за кожен квадратний метр житлової нерухомості, що перевищує норму: квартири площею понад 60 кв. м; будинки площею понад 120 кв. м; інші нерухомі об'єкти площею понад 180 кв. м. Держава дозволяє місцевим радам встановлювати розмір оподаткування за своїм розсудом, але він не може бути вищим за 1,5 % (наприклад, у Києві ставка становить 1 %) мінімальної зарплати, встановленої на початок відповідного року (2020 р. – 4723 грн, 2021 р. – 6000 грн). Податок за житлову нерухомість завжди сплачується за попередній рік. Власники майна, яке підлягає оподаткуванню, мали отримати відповідні платіжки до 1 липня, а розрахуватись – не пізніше ніж протягом 60 днів з моменту отримання квитанції, або 30 днів, відраховуючи від 1 липня. Додаткова сума податку сплачується за наявності у власності платника об'єкта, загальна площа якого перевищує 300 кв. м (для квартири) та/або 500 кв. м (для будинку), сума податку збільшується на 25 000 гривень на рік за кожен такий об'єкт. *Не є об'єктом оподаткування нежитлове нерухоме майно*, як-от: об'єкти органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бюджетних організацій; об'єкти, розташовані

[127] 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.

в зонах відчуження та безумовного відселення; будівлі дитячих будинків сімейного типу, житло багатодітних сімей; гуртожитки; аварійна житлова нерухомість, малі архітектурні форми; будівлі промисловості (виробничі корпуси, цехи, складські приміщення промислових підприємств); будівлі, споруди сільськогосподарських товаровиробників цільового призначення; об'єкти громадських організацій інвалідів, релігійних організацій; будівлі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів; будівлі державних і комунальних дитячих санаторно-курортних оздоровчих закладів; об'єкти дитячо-юнацьких спортивних шкіл, центрів олімпійської підготовки. Власники нежитлової нерухомості сплачують податок шляхом декларування на початку звітного бюджетного року.

Плату за землю (земельний податок) віднесено до місцевих податків майнового характеру[128]. Це обов'язковий платіж, що справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також постійних землекористувачів. Оподатковувати землю ОМС повинні в обов'язковому порядку, на відміну від іншого нерухомого майна, податок з якого вони – за рішенням місцевих рад – можуть не справляти. Плата за землю справляється у двох формах: у формі земельного податку або орендної плати (з ділянок державної і комунальної власності, наданих в оренду). Об'єктами оподаткування є земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні; земельні частки (паї), які перебувають у власності. Варто зазначити, що не всі земельні ділянки, які перебувають у власності чи у постійному користуванні, оподатковуються земельним податком. Норми ст. 281–283 ПКУ визначають перелік пільг щодо його сплати. Певні додаткові пільги можуть встановлюватися місцевими органами влади. До того ж, якщо таку пільгу встановлено місцевими органами влади посеред року, то застосовувати її «пільговики» мають право не раніше місяця, наступного за місяцем відповідного рішення (тобто за правилом ПКУ). Згідно з ПКУ фізичні особи, котрі належать до визначених категорій платників, можуть отримати пільгу зі сплати земельного податку лише в межах встановленого ліміту площі земельної ділянки.

Обсяги податку на землю, який підлягає сплаті визначається на підставі встановленого регламенту з урахуванням бази й ставки оподаткування, наявних пільг (рис. 10.10).

[128] ***Плата за землю — це один із складників податку на майно*** (п.п. 265.1.3 Податкового кодексу України); земельний податок є місцевим (п.п. 10.1.1 ПКУ), а не загальнодержавним (як це було до 2015 року).



Рис. 11.10. Основні параметри визначення земельного податку

Базою для розрахунку податку на землю є: нормативна грошова оцінка земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації; площа земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено. Коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки земель застосовується кумулятивно залежно від дати проведення нормативної грошової оцінки земель, зазначеної в технічній документації з нормативної грошової оцінки земель та земельних ділянок. Земельний податок обраховується, з огляду на нормативну грошову оцінку. Рішення рад щодо нормативної грошової оцінки земельних ділянок офіційно оприлюднюється відповідним ОМС *до 15 липня року*, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування нормативної грошової оцінки земель (плановий період). В іншому разі норми рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим. Підставою для нарахування земельного податку є дані державного земельного кадастру.

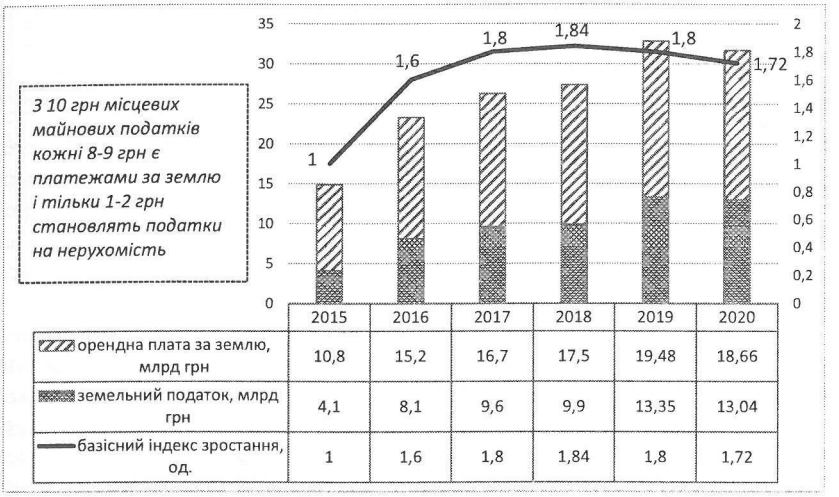
Пільги щодо сплати земельного податку:

- ✓ ***земельні ділянки, які не оподатковуються податком*** *(ст. 283 ПКУ): сільськогосподарські угіддя зон радіоактивно забруднених територій; землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або у стадії с/г освоєння; земельні ділянки державних сортовипробувальних станцій і сортодільниць; землі дорожнього господарства автомобільних доріг загального користування, а також землі під спорудами, що забезпечують функціонування автомобільних доріг; земельні ділянки с/г підприємств усіх форм власності та фермерських господарств, зайняті молодими садами, ягідниками та гібридними насадженнями, розсадниками багаторічних плодових насаджень; земельні ділянки кладовищ, крематоріїв та колумбаріїв; земельні ділянки, на яких розташовані дипломатичні представництва; земельні ділянки, надані для будівництва, обслуговування культових релігійних будівель;*
- ✓ ***категорії фізичних осіб, які звільняються від сплати податку на землю*** *(ст. 281 ПКУ): особи з інвалідністю першої і другої групи; фізичні особи, які виховують трьох і більше дітей віком до 18 років; пенсіонери (за віком); ветерани війни та особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; фізичні особи, визнані законом особами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі, які передали ці ділянки, паї в оренду платнику єдиного податку четвертої групи;*

  Відповідно до п. 2 ст. 281 ПКУ звільнення від сплати податку, передбачене для відповідної категорії фізичних осіб, поширюється на ділянки за кожним видом використання в ***межах граничних норм****: для ведення особистого селянського господарства – у розмірі не більш як 2 га; для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка): у селах - не більш як 0,25 га, в селищах - не більш як 0,15, у містах – не більш як 0,10; для індивідуального дачного будівництва – не більш як 0,10; для будівництва індивідуальних гаражів - не більш 0,01; для ведення садівництва – не більш 0,12 га.*
- ✓ ***категорії юридичних осіб, які звільняються від сплати податку на землю*** *(ст. 282 ПКУ): санаторно-курортні та оздоровчі заклади громадських об'єднань осіб з інвалідністю, реабілітаційні установи громадських об'єднань осіб з інвалідністю; громадські об'єднання осіб з інвалідністю, підприємства та організації, які засновані громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю та спілками громадських об'єднань осіб з інвалідністю і є їхньою повною власністю, де протягом попереднього місяця кількість осіб з інвалідністю, які мають там основне місце роботи, становить не менш як 50 % середньооблікової чисельності штатних працівників за умови, що фонд оплати праці осіб з інвалідністю становить не менш як 25 % суми загальних витрат на оплату праці; бази олімпійської та паралімпійської підготовки, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України; дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади незалежно від форми власності, заклади культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, фізичної культури та спорту, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів; державні та комунальні дитячі санаторно-курортні заклади та заклади оздоровлення і відпочинку, а також заклади, які знаходяться на балансі підприємств, установ та організацій, які є неприбутковими; державні та комунальні центри олімпійської підготовки, школи вищої спортивної майстерності, центри фізичного здоров'я населення, центри з розвитку фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю, дитячо-юнацькі спортивні школи, тощо, що є неприбутковими організаціями.*

Орендна плата – обов'язковий платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою (ст. 14 ПКУ). Підставу для нарахування орендної плати за земельну ділянку становить договір оренди такої земельної ділянки. Об'єктом оподаткування орендною платою є земельна ділянка, надана в оренду. Розмір та умови внесення орендної плати встановлюються в договорі оренди між орендодавцем (власником) і орендарем (землекористувачем). Розмір річної суми платежу не може бути меншим за розмір земельного податку (може перевищувати граничний розмір плати у разі визначення орендаря на конкурентних засадах).

За обсягами платежі за землю є основним майновим податком з-поміж надходжень місцевих податків та зборів. Так, у 2020 р. до місцевих бюджетів було спрямовано 31,71 млрд грн платежів у формі земельного податку та орендної плати за використання земель державної та комунальної власності (рис. 11.11), що становить 85 % майнових податків. Надходження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за відповідний період становили 5,76 млрд грн (або 15 % майнових податків, які спрямовуються до місцевих бюджетів.



	2015	2016	2017	2018	2019	2020
орендна плата за землю, млрд грн	10,8	15,2	16,7	17,5	19,48	18,66
земельний податок, млрд грн	4,1	8,1	9,6	9,9	13,35	13,04
базісний індекс зростання, од.	1	1,6	1,8	1,84	1,8	1,72

Рис. 11.11. Динаміка надходжень плати за землю[129]

[129] Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes).

Єдиний податок — основний податок серед місцевих податків та зборів; податок, що сплачують суб'єкти господарської діяльності на спрощеній системі оподаткування, основний підприємницький податок. Первісно планувався та був єдиним відрахуванням, передбаченим у межах спрощеної системи оподаткування, поєднуючи в собі відрахування до місцевого бюджету, Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування. Нині єдиний податок сплачується тільки до місцевого бюджету, а решта відрахувань входять до єдиного соціального внеску.

Соціальні нормативи для визначення розміру єдиного податку:
розмір мінімальної заробітної плати в місячному розмірі:
з 01.01.2021 – 6000 грн;
з 01.12.2021 – 6500 грн;
з 01.10.2022 – 6700 грн;
з 01.01.2023 – 6700 грн;
прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць для працездатних осіб:
з 01.01.2021 – 2270 грн;
з 01.07.2021 – 2379 грн;
з 01.12.2021 – 2481 грн;
з 01.07.2022 – 2600 грн;
з 01.12.2021 – 2684 грн;
з 01.01.2023 – 2684 грн.

Для підприємців 1-ї групи єдиний податок визначається як відсоток від прожиткового мінімуму, а для 2-ї групи — відсоток від мінімальної заробітної плати, встановленої на січень поточного року. *Конкретна ставка єдиного податку встановлюється місцевими органами влади* та залежить від видів діяльності, яку провадить підприємець. Для 1-ї групи ставка єдиного податку становить до 10 %, для 2-ї групи — до 20 %. Підприємці 1-ї та 2-ї груп сплачують єдиний податок авансом до 20-го числа поточного місяця або авансом за весь звітний рік. Для підприємців та підприємств 3-ї групи єдиний податок визначається як відсоток від доходу за звітний період з огляду на сплату ПДВ (5 % – для неплатників ПДВ, 3 % – для платників ПДВ). Суб'єкти підприємницької діяльності 3-ї групи сплачують єдиний податок протягом 10 днів після крайнього терміну подання податкової декларації за звітний період.

Адміністрування єдиного податку відбувається під впливом державної фінансової, соціальної політики та місцевої бюджетної політики через механізми розрахунку розміру єдиного податку залежно від встановлених державою соціальних нормативів та визначених місцевою владою ставок податку у межах передбачених законодавством (ст. 293 ПКУ). Від показників мінімальної зарплати та прожиткового мінімуму для працездатних осіб залежить, зокрема, розмір ставки єдиного податку для фізичних осіб – підприємців (ФОП) 1-ї та 2-ї груп, а також річний обсяг доходу платників 1–3-ї груп.

Історія спрощеного оподаткування

Відповідно до Указу Президента України 1998 р. було запроваджено спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва, як особливий механізм державної політики сприяння розвитку малого підприємництва. Дозволяючи легально працювати та отримувати прибуток, спрощена система оподаткування виконує соціальну функцію; звільняє від складнощів оподаткування в загальному порядку, зменшуючи ризик ненавмисно порушити правила оподаткування та бухгалтерського обліку.

З 1 січня 1999 року право встановлювати ставки податку для фізичних осіб – підприємців дістали місцеві ради – на рівні не нижче 20 грн на місяць; конкретна ставка ЄП залежала від видів діяльності. За максимальною ставкою (200 грн/місяць) платили підприємці, які працювали з корпоративним сектором. Бюджет не постраждав, а головними потерпілими стали збирачі тіньових податків. Юридичні особи на спрощеній системі сплачували 6 та 10 % від прибутку за звітний період залежно від того, чи були вони платниками ПДВ.

Після надходження на розрахунковий рахунок податкової інспекції ЄП розподілявся в таких пропорціях: 43 % залишалися в місцевому бюджеті, 42 % спрямовувалися до Пенсійного фонду, 15 % — до фонду соціального страхування. Таким чином, один податок заміняв одразу три відрахування, що і пояснювало його назву. Така структура податку існувала до 2010 р. До цього часу 42% навіть від максимальної ставки розміром 200 грн давно відстали від обов'язкових відрахувань до Пенсійного фонду з мінімальної зарплати. У 2009 р. підприємцям було рекомендовано добровільно доплачувати різницю, а із середини 2010 р. обов'язковість доплати було закріплено законом. З цього часу єдиний податок перестав бути «єдиним».

З 1 січня 2011 р. набрав чинності закон про єдиний соціальний внесок, який включав усі відрахування до Пенсійного фонду.

З 1 січня 2012 р. єдиний податок перестав бути фіксованим відрахуванням, визначається у відсотковому співвідношенні та залежить від групи платника ЄП. Відтоді було скасовано 50-відсоткову доплату ЄП за кожного найманого робітника. Сплату ЄП було зменшено до частини, яка відраховувалась до місцевого бюджету – 43 %. У такому вигляді єдиний податок проіснував ще рік, поки не був реформований відповідно до останніх змін.

Так, з 1 січня 2021 р.:

- ***річний обсяг доходу платників єдиного податку встановлено в таких розмірах:***

- для 1-ї групи – 167 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року (у 2021 р. – 1002 тис. грн (167 х 6000 грн));
- для 2-ї групи – 834 розміри мінімальної зарплати, встановленої законом на 1 січня звітного року (у 2021 р. – 5004 тис. грн) ;
- для 3-ї групи – 1167 розмірів мінімально зарплати (у 2021 р. – 7002 тис. грн);

- ***ставки єдиного податку:***

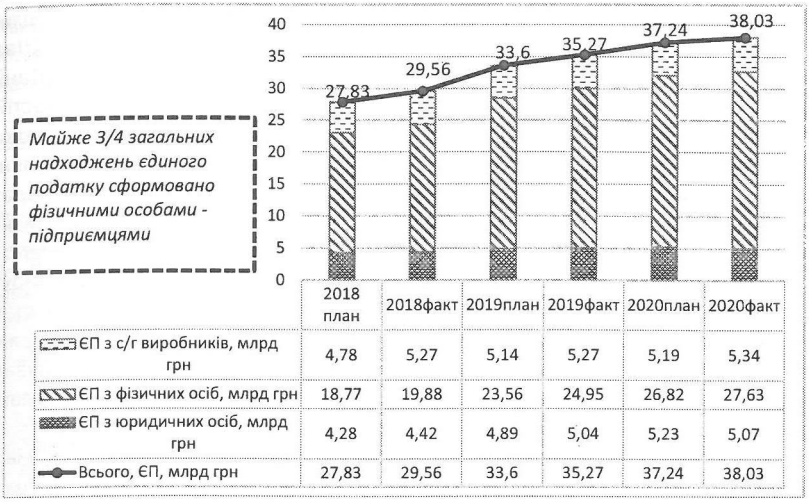
- для 1-ї групи – до 10 % розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня звітного року, тобто – до 227 грн/міс[130];
- для 2-ї групи – до 20 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня звітного року, тобто – до 1200 грн/міс;
- для 3-ї групи ставка єдиного податку у відсотках від доходу: 3 % – платники ПДВ; 5 % – неплатники ПДВ;
- для 4-ї групи розмір ставки ЄП з 1 га с/г угідь та/або земель водного фонду залежить від категорії земель, їх розташування.

Після початку війни Верховною Радою України було прийнято низку змін до ПКУ щодо питань оподаткування та звітності ФОП і відповідних законів України[131]. Так, узгоджено питання сплати єдиного податку та ЄСВ фізичними особами – підприємцям, що є платниками єдиного податку, особливості подання звітності на період воєнного стану. З 1 квітня 2022 р. до припинення або скасування воєнного стану на території України ФОП – платники єдиного податку 1-ї та 2-ї груп мають право не сплачувати єдиний податок. З 1 березня 2022 р. до припинення або скасування воєнного стану в Україні та протягом 12 місяців після його припинення або скасування надано право: не нараховувати, не обчислювати та не сплачувати ЄСВ за себе; за власним рішенням не сплачувати ЄСВ за найманих працівників, мобілізованих на військову службу до ЗСУ. Варто звернути увагу на те, що це є правом, а не обов'язком, і рішення щодо сплати єдиного податку чи ЄСВ така особа приймає самостійно. Однак після припинення воєнного стану в Україні обов'язок щодо сплати ЄП чи ЄСВ за місяці, в яких не сплачувалися єдиний податок та ЄСВ, відповідно до вказаних норм, відсутній.

---

[130] З урахуванням загальнодержавних заходів допомоги особам на період здійснення обмежувальних протиепідемічних заходів, запроваджених з метою запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-23, спрощенці 1-ї групи можуть **не сплачувати** єдиний податок та ЄСВ за грудень 2020 р. та п'ять місяців 2021 р. (із січня по травень (включно)). Ці місяці несплати ЄСВ включаються до страхового стажу платника єдиного податку 1-ї групи.

[131] Зміни, що безпосередньо стосуються оподаткування ФОП, було внесено Законами України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» від 15.03.2022 № 2120-IX (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text); «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» від 24.03.2022 № 2142-IX (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text); «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків у період воєнного, надзвичайного стану» від 01.04.2022. № 2173-IX (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2173-20#Text); «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України » від 14.04.2022 № 2192-IX (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2192-20#Text).



	2018 план	2018факт	2019план	2019факт	2020план	2020факт
ЄП з с/г виробників, млрд грн	4,78	5,27	5,14	5,27	5,19	5,34
ЄП з фізичних осіб, млрд грн	18,77	19,88	23,56	24,95	26,82	27,63
ЄП з юридичних осіб, млрд грн	4,28	4,42	4,89	5,04	5,23	5,07
Всього, ЄП, млрд грн	27,83	29,56	33,6	35,27	37,24	38,03

Рис. 11.12. Динаміка надходжень єдиного податку до місцевих бюджетів

Структура та динаміка надходжень єдиного податку, рівень фактичного виконання запланованих показників[132] наведено на рис. 11.12. Найбільші вхідні фінансові потоки місцевих податків та зборів формуються платою за землю та єдиним податком (92 %). Місцеві податки та збори насамперед формують не більше четвертої частини фінансових ресурсів місцевих бюджетів загалом (Додаток А до розділу).

Високий рівень фінансової самостійності місцевих бюджетів забезпечується за рахунок власних доходів, що підтверджується досвідом європейських країни. Високий рівень фінансової автономії: 70–98 % (Австрія, Швейцарія, Швеція, Фінляндія, Норвегія), 55–70 % (Бельгія, Данія, Франція) – забезпечується за рахунок місцевих податків та місцевих надбавок до загальнодержавних податків. Зважаючи на практику формування доходів місцевих бюджетів у європейських країнах, можна виокремити дві моделі місцевого оподаткування: базовану на оподаткуванні майна, наприклад, у Великій Британії, Франції, Іспанії та Польщі; таку, що ґрунтується на оподаткуванні доходів фізичних осіб, наприклад, Данія, Норвегія, Фінляндія та Швеція, Хорватія. Найвагомішими є майнові податки

Місцеві податки доцільно розглядати як податки, що мають забезпечувати самоокупність публічних послуг місцевого характеру.

[132] Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes.

(у Великій Британії податок на майно становить 99 % податкових надходжень місцевих бюджетів, у Франції – 30 %) та місцеві прибуткові податки (у Швеції муніципальний прибутковий податок з громадян дорівнює до 70 %, Данії – понад 40, Норвегії – більше 35 %). В окремих країнах ОМС можуть самостійно вибирати місцеві податки, наприклад, в Угорщині місцеві органи влади можуть застосовувати будь-який із місцевих податків: податок на земельні ділянки, податок на будинки, комунальні податки на доходи, туристичний податок і місцевий податок на доходи підприємства; у Польщі – податок на майно, на сільськогосподарські угіддя, на транспортні засоби. Крім того, муніципалітети отримують частину надходжень від ПДФО (27,6 %) та від податку на прибуток підприємств (5 %), що є закріпленими та впливати на які (змінювати ставки податку або встановлювати пільги) місцеві органи влади не вповноважені. Водночас у багатьох європейських країнах основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів є трансферти з центрального бюджету (в Ірландії, Італії, Португалії вони становлять 60–80 % поточних доходів бюджету).

Узагальнюючи, наголосимо на такому: податок на нерухоме майно як елемент місцевого оподаткування присутній у всіх країнах (домінує у федеративних країнах), але його вагомість залежить від підходів до визначення податкової бази; найбільш бюджетоутворюючими на місцевому рівні є прямі податки на доходи (особисті або корпоративні); країни з унітарним бюджетним устроєм більшою мірою акцентують увагу на місцевих податках, ніж федеративні країни; є пряма залежність між часткою місцевих податків у загальній податковій системі та рівнем власних місцевих видаткових повноважень; значна частка місцевих податків у сукупних податкових надходженнях є підтвердженням наголосу місцевих органів влади на прибутковому податку (ПДФО). У теорії суспільного сектору можна виокремити ***теоретичний конструкт, що обґрунтовує формування власних доходів місцевих бюджетів***. Так, за локальні суспільні послуги мають сплачувати ті, хто ними користується (принцип територіальної відповідності); формою плати за послуги є податкові платежі (принцип еквівалентності); під час фінансування місцевих послуг шляхом запровадження податкових інструментів необхідно дотримуватися співвідношення між корисністю суспільного блага та витратами на його надання (принцип ефективного розміщення ресурсів). За таких умов місцеві податки можна розглядати як податки, що забезпечують самоокупність локальних (місцевих) благ чи суспільних послуг. Недоліком подібного конструкту є високий рівень узагальнення: не враховує всього різноманіття місцевих суспільних послуг, зокрема тих, що є проявом зовнішніх ефектів, а відповідно їхнє фінансування недоречно залишати в зоні відповідальності ОМС (послуги сформованої

адміністративної, технічної, соціальної інфраструктури)[133]. З огляду на викладене, ***можна стверджувати про необхідність подальшого проведення фінансової децентралізації в Україні.***

Нормами БКУ визначено розмежування неподаткових надходжень між місцевими бюджетами (рис. 11.13) та доходів від операцій з капіталом (рис. 11.14).

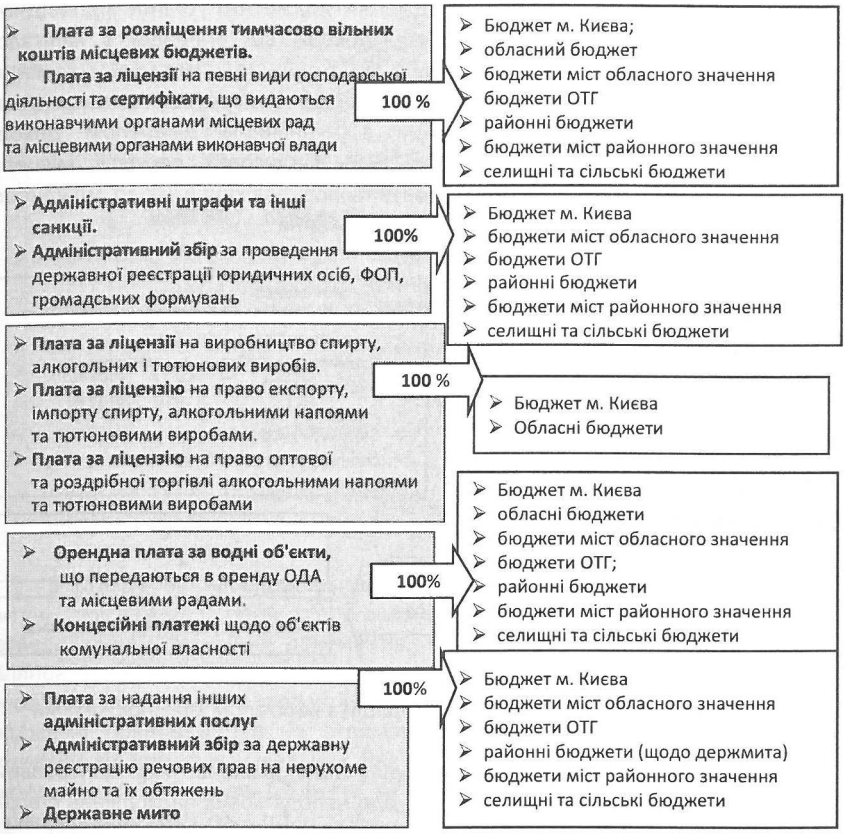


Рис. 11.13. Розподіл окремих неподаткових надходжень між місцевими бюджетами

[133] 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://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2021-1_0-pages-107_122.pdf.

Місцеві бюджети наділено правом зарахування до доходів загального фонду надходжень, що формуються як доходи від власності (комунальної) та підприємницької діяльності (суб'єктів, утворених місцевими органами влади та самоврядування); адміністративні збори та платежі (встановлені місцевими органами влади та/або загальнодержавні, право справляння яких надано місцевим органам влади відповідного рівня), доходи від некомерційної господарської діяльності; власні надходження бюджетних установ відповідного рівня; інші неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом (від продажу безхазяйного майна, дорогоцінних металів, каміння). Повноваження місцевих органів влади щодо неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом є незначним джерелом доходів (забезпечують формування менш як 10 % фінансових ресурсів місцевих бюджетів). На найбільшу увагу заслуговують повноваження щодо можливості бюджетних установ отримувати власні надходження.

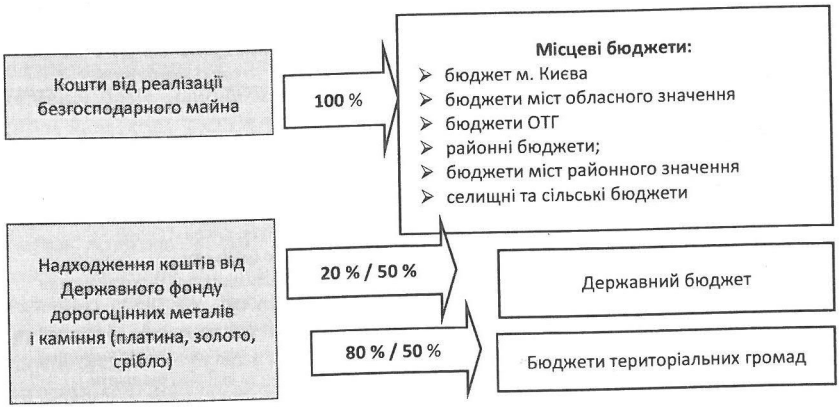
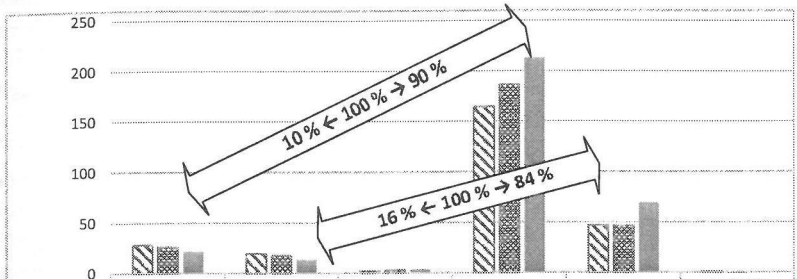


Рис. 11.14. Розподіл доходів від операцій з капіталом між бюджетами

Законодавче регулювання розподілу повноважень між центральним та базовим рівнями бюджетної системи щодо неподаткових надходжень створює на практиці ситуацію значної переваги у бік державного бюджету (рис. 11.15).

Норми БКУ встановлюють правила розподілу повноважень між рівнями влади щодо можливості отримувати окремі фінансові ресурси до спеціальних фондів бюджетів відповідного рівня. Структуру розподілу екологічного податку, надходжень коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського

та лісогосподарського виробництва[134], інших неподаткових надходжень, окремих доходів від операцій з капіталом представлено на рис. 11.16. Закріплені ст. 71 БКУ дохідні повноваження за спеціальним фондом місцевих бюджетів є основою для формування бюджету розвитку місцевих бюджетів.



	неподаткові надходження місцевих бюджетів, млрд грн	з них, власні надходження бюджетних установ, млрд грн	доходи місцевих бюджетів від операцій з капіталом, млрд грн	неподаткові надходження державного бюджету, млрд грн	з них, власні надходження бюджетних установ, млрд грн	доходи державного бюджету від операцій з капіталом, млрд грн
2018	28	19,2	2,1	164,7	46,7	0,66
2019	26,1	17,5	2,93	186,7	46,1	0,18
2020	21,46	13,2	3,47	212,9	68,98	0,793

Рис. 11.15. Динаміка та співвідношення бюджетних повноважень щодо неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом

З огляду на необхідність стимулювання ОМС до активного розгляду питань, пов'язаних із прийняттям рішень щодо надання відповідних дозволів, затвердженням технічних документів, необхідних для реєстрації земельних ділянок несільськогосподарського призначення державної форми власності як об'єктів цивільного права, за місцевими бюджетами було закріплено бюджетні повноваження на отримання 90 % коштів від їхнього продажу. Водночас від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території АР Крим передається: 35 % – до бюджету АР Крим, 55 % – до сільських, селищних, міських бюджетів (з 2021 р.).

[134] Відповідно до ст. 209 Земельного кодексу України, втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, зумовлені вилученням сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, підлягають відшкодуванню і зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному БКУ. Кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, використовуються на освоєння земель для сільськогосподарських і лісогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проєктів землеустрою, а також на проведення інвентаризації земель, проведення нормативної грошової оцінки землі. Використання коштів на інші цілі не допускається.

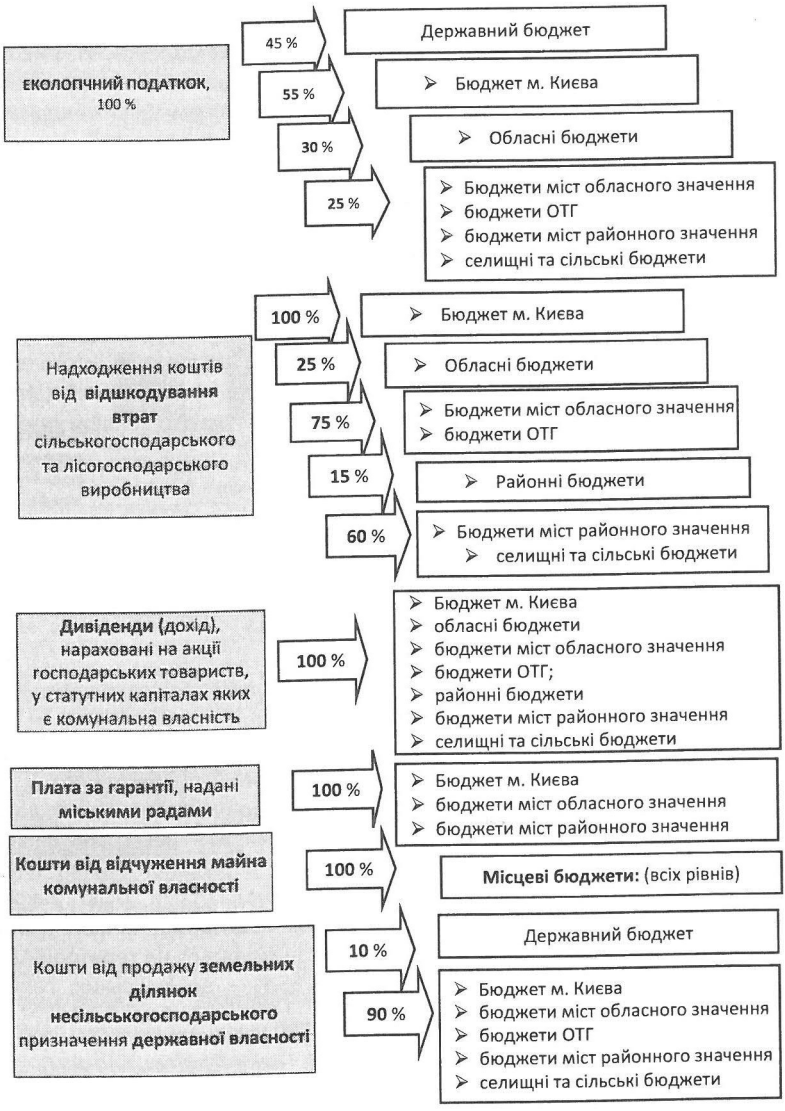


Рис. 11.16. Розподіл окремих доходів місцевих бюджетів за спеціальним фондом

Зважаючи на впровадження нових форм співробітництва центральних та місцевих органів влади, діє норма розподілу коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції (крім коштів від державної частини продукції, виробленої на ділянці надр у межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України), а саме: 90 % зараховується до державного бюджету, 10 % до місцевих бюджетів АТО, на території яких знаходиться відповідна ділянка надр. З 1 січня 2021 р. введено в дію нову редакцію норми, яка передбачає розподіл між місцевими бюджетами в такому співвідношенні: 5 % – до бюджету АР Крим або обласного бюджету; 5 % – до відповідного бюджету місцевого самоврядування. Якщо ділянка надр розташована на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, кошти між відповідними місцевими бюджетами розподіляються в межах встановленого співвідношення у порядку, визначеному Урядом.

11.4. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами

Головна мета регулювання міжбюджетних відносин полягає в забезпеченні відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та фінансовими ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих зобов'язань.

Розмежування видатків між бюджетами, що встановлені в БКУ, здійснено відповідно до конституційного рівня повноважень із метою стабільного й уніфікованого порядку фінансування публічних послуг, встановлення відповідальності за якість надання цих послуг, максимального наближення послуг до їхнього безпосереднього споживача.

Публічні послуги – усі послуги, які надаються органами державної, місцевої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм суб'єктами (сектором державного управління) за рахунок публічних коштів.

Розмежування видаткових повноважень між органами влади різних рівнів має проводитись із дотриманням відповідних принципів та критеріїв:

- *субсидіарність* (послуги населенню має надавати найнижчий рівень влади, який спроможний це робити);
- *територіальна відповідність* (надавати повноваження і видатки можна лише тому рівню влади, який відповідає вимогам забезпечення надання

відповідних послуг з погляду їхньої природи та власної здатності акумулювати необхідні ресурси й управляти ними);

- *територіальна диференціація* (чим більшими є регіональні відмінності у виробництві та споживанні публічних послуг за інших рівних умов, тим на нижчих рівнях бюджетної системи вони мають надаватися);
- *наявність зовнішніх ефектів* (чим вищою є зацікавленість суспільства загалом у здійсненні видатків, тим за вищим рівнем управління вони мають закріплюватися);
- *наявність ефекту масштабу* (концентрація бюджетних видатків за інших рівних умов сприяє економії бюджетних коштів).

Держава може передати ОМС право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їхньої частки, а також трансфертів з Державного бюджету України. Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, представницькі ОМС та місцевої влади зобов'язані забезпечити здійснення видатків із відповідних місцевих бюджетів з додержанням їх розподілу між бюджетами.

З огляду на функціональну спрямованість та соціально-економічну природу ***видатки бюджетної системи умовно поділені на три види***:

- видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності, суверенітету, незалежного судочинства, видатки, що не можуть бути передані на виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню;
- видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання АРК, місцевому самоврядуванню на основі принципу субсидіарності;
- видатки на реалізацію прав та обов'язків АР Крим, місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законодавством України.

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання публічної послуги та наближення її до безпосереднього споживача. За цими критеріями види видатків поділяються на три групи, що фінансуються з відповідних бюджетів.

Перша група – на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне, першочергове надання соціальних послуг гарантованих державою, які розташовані найближче до споживачів (джерело фінансування – бюджети сіл, селищ, міст та їх об'єднань); за критерієм першочерговості видатків і найбільшої наближеності гарантованих послуг до споживача;

Друга група – на фінансування бюджетних установ та заходів, що забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України (бюджети міст, областей, районів), за критерієм рівноправності громадян в одержанні основних гарантованих послуг;

Третя група – на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах країни (бюджети областей, АР Крим); за критерієм гарантованості послуг окремим категоріям громадян, право на одержання яких визначено законом.

Схема на рис. 11.17 відображає загальний порядок розподілу видатків за основними функціями між ланками бюджетної системи, інформація табл. 1.1 описує основні видаткові функції бюджетів. Повний перелік видатків, що розмежовані між державним бюджетом та рівнями місцевих бюджетів, наведено в Додатку В до розділу. Розподіл повноважень і видатків на їхнє здійснення між центральним та місцевими бюджетами і поміж місцевими бюджетами відображає особливості їхнього історичного розвитку й адміністративного устрою країни загалом.

Між місцевими бюджетами можливе передавання коштів на здійснення видатків. Місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного, зокрема якщо на території територіальної громади недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, які забезпечують надання публічних послуг, визначених нормами ст. 86 БКУ. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною зі сторін, і укладання договору. Усі угоди про передачу видатків укладаються до 1 серпня року, що передує плановому.

Розмір переданих коштів на виконання делегованих державних повноважень має бути пропорційний частці користувачів зазначеними публічними послугами в повній вартості цих послуг, розрахованих за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості для ОМС, який передає ці повноваження. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості використовувався для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів (до 2015 р.) та може застосовуватися з метою оцінювання фінансової стійкості місцевого бюджету та моніторингу рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів різних рівнів і загалом по країні. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість жителів чи споживачів публічних послуг тощо.

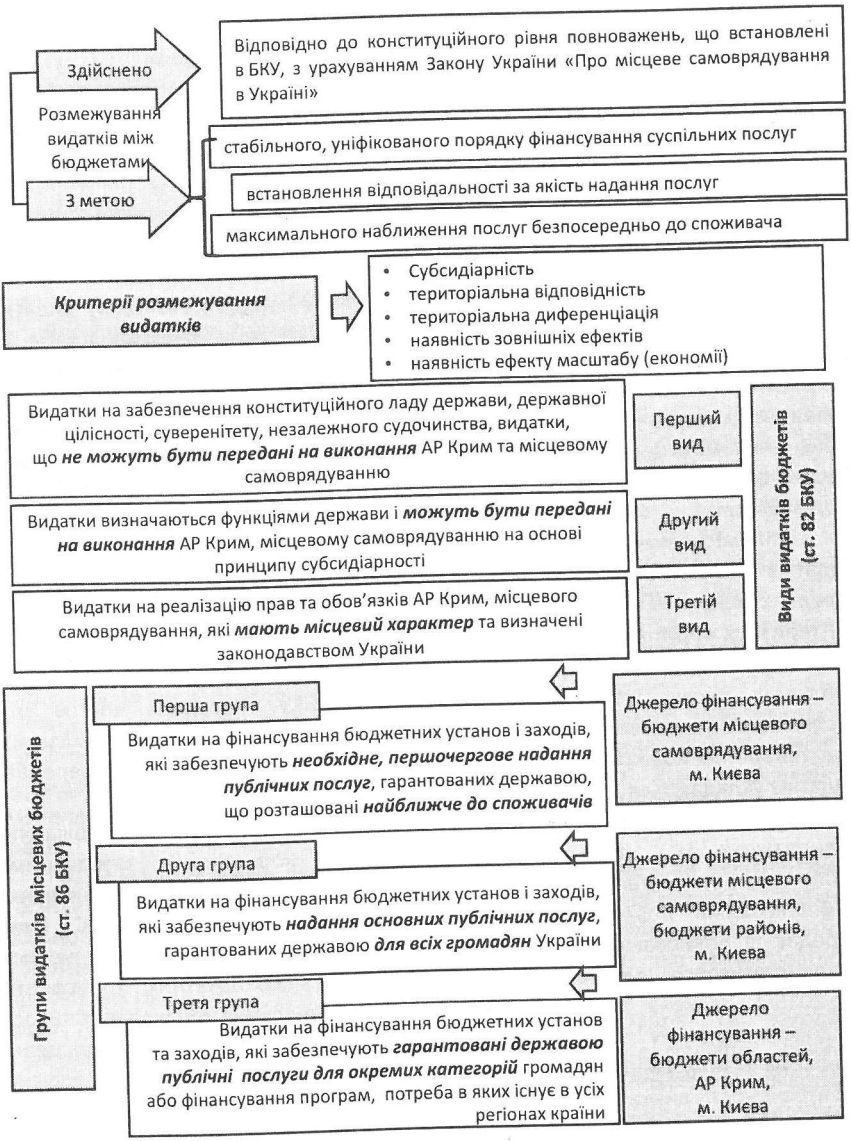


Рис. 11.17. Система розподілу видатків між бюджетами

Таблиця 11.1

Розподіл основних видаткових функцій між ланками бюджетної системи

Видаткова функція	Бюджети, що входять до складу бюджетної системи країни		
	Державний бюджет (стаття 87 БКУ)	*Обласні бюджети, республіканський бюджет АРК (ст. 90 БКУ, ст. 91 БКУ)*	*Бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад (ст. 89 БКУ, ст. 91 БКУ)*
1	2	3	4
Загальнодержавні функції	Утримання органів державної, місцевої влади; обслуговування державного боргу; проведення виборів; фінансове забезпечення політичних партій у визначених формах	Утримання органів влади АР Крим, утримання ОМС; обслуговування місцевого боргу; управління комунальним майном; регулювання земельних відносин; проведення місцевих виборів	Утримання ОМС; обслуговування місцевого боргу; управління комунальним майном; регулювання земельних відносин; проведення місцевих виборів
Національна оборона	Військова та цивільна оборона; утримання ЗСУ, СБУ тощо	Заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення	Заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення
Громадський порядок, судова влада	Діяльність щодо забезпечення громадського порядку; боротьба зі злочинністю; охорона держкордону; протипожежний захист та рятування; судова влада; діяльність у сфері безпеки держави	Муніципальні формування з охорони громадського порядку; місцева пожежна охорона; заходи з організації рятування на водах	Муніципальні формування з охорони громадського порядку; місцева пожежна охорона; заходи з організації рятування на водах
Економічна діяльність	Державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки; програми розвитку транспорту, дорожнього господарства; державні інвестиційні проєкти; створення і поповнення державних запасів та резервів	Транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів за рішенням місцевого органу виконавчої влади; експлуатацію доріг місцевого значення; будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання місцевих доріг)	Транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін на перевезення за рішенням ОМС; експлуатацію доріг місцевого значення; будівництво, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності)

Продовження таблиці 11.1

1	2	3	4
Охорона навколишнього природного середовища	Програми природоохоронних заходів державного значення	Проєкти ліквідації об'єктів підземного видобутку залізної руди, ртутного виробництва, утримання водовідливних комплексів; програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм у сфері ЖКГ щодо очисних споруд, питної води, модернізації систем теплопостачання; заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій	Програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм з будівництва та реконструкції очисних споруд, доочищення питної води, модернізації систем теплопостачання; заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
Житлово-комунальне господарство	Державні програми підтримки ЖКГ	Місцеві (республіканські, обласні) програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів	Місцеві програми розвитку ЖКГ та благоустрою; програми модернізації та ремонту житлового фонду, освітлення вулиць, енергозбереження
Освіта	Загальна середня освіта, вища освіта, професійно-технічна освіта (заклади державної форми власності), післядипломна освіта, позашкільна освіта	Загальна середня освіта (спеціалізовані навчальні заклади, дитячі будинки, державні заклади середньої освіти, спортивні, військові, наукові ліцеї); на умовах регіонального замовлення: професійно-технічна освіта; фахова передвища освіта; вища освіта; післядипломна освіта; позашкільна освіта (заклади обласного значення)	Дошкільна освіта; загальна середня освіта (ліцеї, початкові школи, гімназії, дитячі будинки); фахова передвища освіта; вища освіта, післядипломна, професійно-технічна освіта (на умовах регіонального замовлення); позашкільна освіта (заклади місцевого значення)

Продовження таблиці 11.1

1	2	3	4
Охорона здоров'я	Перелік установ затверджує Уряд. Первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна, стаціонарна; спеціалізована; санаторна-реабілітаційна допомога, санітарно-епідеміологічний нагляд; державні програми громадського здоров'я; програма державних гарантій медичного обслуговування населення	Консультативна допомога (обласні лікарні, центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції швидкої медичної допомоги); спеціалізована допомога (лікарні, будинки дитини, диспансери, станції переливання крові); санаторно-курортна допомога (медична реабілітація); оплата комунальних послуг комунальними закладами охорони здоров'я; регіональні програми громадського здоров'я	Амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога (лікарні широкого профілю, пологові будинки, стоматологічні поліклініки); первинна медична допомога (медичні амбулаторії, фельдшерські пункти; оплата комунальних послуг комунальними закладами охорони здоров'я; місцеві програми громадського здоров'я
Культура та мистецтво	Державні культурно-освітні програми згідно з переліком Кабінету Міністрів України; державна підтримка кінематографії, державних телерадіокомпаній, преси, книговидання	Державні культурно-освітні програми (заповідники, музеї, виставки, зокрема заклади, які мають статус національних); культурно-мистецькі програми республіканського та обласного значення	Державні програми (місцеві будинки культури, клуби, центри дозвілля, бібліотеки, музеї, школи естетичного виховання дітей); культурно-мистецькі програми місцевого значення
Фізична культура і спорт	Державні програми з розвитку фізичної культури і спорту, зокрема для осіб з інвалідністю	Утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл обласного значення; центрів олімпійської підготовки, центрів фізичного здоров'я обласного значення; програми фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю	Утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл; фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських ГО фізкультурно-спортивної спрямованості й місцевих спортивних споруд; місцеві програми розвитку

Закінчення таблиці 11.1

1	2	3	4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	Виплата пенсій військовослужбовцям. Державні програми соціальної допомоги; державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; державні програми в галузі соціального захисту та забезпечення за переліком Кабінету Міністрів України; компенсація дефіциту коштів ПФУ; житлові субсидії населенню, пільги на оплату житлово-комунальних послуг; допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю	Державні програми соціального захисту та забезпечення (виплати реабілітованим, будинки-інтернати, центри соціально-психологічної реабілітації для дітей, людей похилого віку, осіб з інвалідністю, пільгове медичне обслуговування постраждалих від Чорнобильської катастрофи); регіональні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення; центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, осіб, звільнених з установ виконання покарань; компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян	Державні програми соціального забезпечення (притулки для дітей, територіальні центри соціального обслуговування, компенсації за надання соціальних послуг); місцеві програми і заходи реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок; утримання центрів соціальних служб; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення; центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, звільнених осіб; компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян

Загальний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, розподіляється між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів визначаються в межах наявних бюджетних ресурсів та теоретично можуть коригуватися коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання послуг залежно від: кількості населення та споживачів суспільних послуг; соціальних, економічних особливостей; демографічних, кліматичних, екологічних, інших особливостей АТО.

Головна ідея застосування єдиних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості полягає в тому, що обсяг видаткових потреб має відповідати потребі у публічних послугах та обмежуватися наявними ресурсами

для задоволення цих потреб. Розподіл фінансових ресурсів із застосуванням фінансових нормативів проводиться для того, щоб ОМС із більшими за середні потребами у публічних послугах мали можливість одержувати більший за середній обсяг ресурсів для задоволення цих потреб. Нормативи бюджетної забезпеченості повинні відповідати певним критеріям суспільних (публічних) потреб: потреби, що визначаються за нормативами, мають бути спільними для всіх ОМС; повинні бути об'єктивно оцінені; рівень суспільних потреб, які визначають за нормативом, має враховувати відмінності рівнів видатків; рівень потреб, що визначається за нормативом, не повинен залежати від рішень ОМС. Отже, визначення місцевих видаткових потреб зумовлюється потребою в соціально корисних публічних послугах, а не можливістю місцевого самоврядування їх задовольнити та перебуває поза межами їхньої компетенції.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень місцевої влади та органів місцевого самоврядування.

Розмежування видаткових повноважень і дохідних джерел необхідно вирішувати узгоджено. Виконуваним функціям тим чи іншим рівням ОМС повинні відповідати доходи із закріплених за ними джерел. Для цього потрібно здійснити оцінку вартості виконання усіх закріплених функцій і вже на підставі цього розподіляти доходи. Звичайно, такі розрахунки не можна зробити для ОМС, а тільки в середньому по країні для типових груп адміністративних одиниць. Зрозуміло, що будуть певні коливання у фінансовому забезпеченні окремих бюджетів, зважаючи на об'єктивні чинники. Подальше збалансування бюджетів необхідно буде здійснювати методами фінансового вирівнювання. Зауважимо: можливості фінансового вирівнювання значною мірою зумовлюються формою бюджетного устрою, моделлю організації бюджетних відносин у межах форми бюджетного устрою, ступенем централізації бюджетної системи.

11.5. Організація фінансового вирівнювання в системі міжбюджетних відносин

Фінансове вирівнювання в теорії державних фінансів визначається як процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь АТО, які не мають достатніх власних доходів, що здійснюється центральними органами державної

влади[135]. Необхідність здійснення фінансового вирівнювання виникає, оскільки процес децентралізації надання публічних (суспільних) послуг випереджає процес децентралізації фінансових ресурсів. Як наслідок, ОМС не мають достатніх власних фінансових ресурсів для забезпечення виконання своїх повноважень. У публічних фінансах, з огляду на встановлений порядок розподілу податків та функцій між рівнями влади, виникають вертикальний та горизонтальний фіскальні дисбаланси, що можуть бути подолані лише передачею коштів з держбюджету до бюджетів нижчого рівня, тобто через механізми трансфертного регулювання.

Фінансове вирівнювання забезпечує перерозподільні процеси бюджетних коштів усередині бюджетної системи шляхом вилучення частини коштів в економічно розвинутих, фінансово забезпечених територій (як надлишку понад їхню потребу щодо визначених повноважень або як надлишку понад середнім по країні рівнем надходжень від визначених джерел) та передачу їх територіям із недостатнім рівнем економічного розвитку, бюджетної забезпеченості для виконання повноважень за рахунок власних доходів або місцевим бюджетам з нижчим, ніж середній по країні, рівнем бюджетної забезпеченості за визначеним джерелом.

Фінансове вирівнювання є проявом бюджетного регулювання як системи взаємопов'язаних методів, способів, правових норм формування, розподілу, перерозподілу бюджетних ресурсів країни для збалансування інтересів суспільства і громадян у процесі економічного та соціального розвитку.

Підстави для проведення фінансового вирівнювання:

- *вертикальний фіскальний дисбаланс* (невідповідність між обсягами фінансових ресурсів відповідного рівня влади та обсягами функцій і завдань, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції, тобто коли середній на одну особу показник доходів найзаможнішого місцевого бюджету нижчий, ніж розмір видаткових потреб на одну особу) є загальним фактором, що стимулює проведення фінансового вирівнювання (вертикальну фіскальну незбалансованість зазвичай пояснюють тим, що вона потенційно закладена в будь-якій моделі бюджетної системи внаслідок відмінності у функціях, що виконуються органами влади різного рівня);
- *горизонтальний фіскальний дисбаланс* (невідповідність між обсягами фінансових ресурсів та видаткових повноважень органів влади однакового

[135] Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник : у 3 т. / Національний університет «Львівська політехніка». Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2021. Т.3: Р–Я. 479 с.

рівня, наявність різниці щодо дохідної спроможності місцевих бюджетів унаслідок об'єктивних відмінностей – економічних, екологічних, транспортних, демографічних, соціальних та ін.);

- *необхідність гарантованого Конституцією постачання суспільних благ на рівні соціальних стандартів, норм* усім громадянам незалежно від їхнього місця проживання (для забезпечення надання суспільних послуг, таких як послуги у сфері житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти на гарантованому державою встановленому рівні використовуються соціальні норми й нормативи. Державні соціальні гарантії та соціальні стандарти й нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їхній основі бюджетів усіх рівнів і соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розроблення загальнодержавних і місцевих програм економічного й соціального розвитку. Наразі в Україні є проблеми із системністю розроблених і затверджених соціальних норм і нормативів. Не можна назвати такими «єдині нормативи видатків» та «фінансові нормативи бюджетної забезпеченості», оскільки вони фактично є не нормативами витрат фінансування для забезпечення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і гарантій, а визначаються окремо для кожної галузі, зважаючи на загальні ресурси державного і місцевих бюджетів України та першочерговості соціальних видатків. Обсяги наявних ресурсів в Україні недостатні для фінансування на належному рівні надання публічних (суспільних) послуг);
- *необхідність компенсації зовнішніх ефектів та міжрегіональних «ефектів переливання»*, що пов'язано з нееквівалентністю між витратами та корисністю одночасно для регіону – виробника та регіону – споживача відповідних суспільних благ, публічних послуг (прикладами можуть бути системи контролю забруднення довкілля, наявність інфраструктури вищої освіти, міський громадський транспорт, розвиток туристичних послуг, наявність можливостей транскордонного співробітництва тощо). Така незбалансованість спричиняє неефективне переміщення виробничих факторів, що додатково загострює територіальні відмінності. Тому центральний рівень влади має здійснювати державну політику, спрямовану на нівелювання зовнішніх ефектів з урахуванням результатів оцінювання та їхній рівномірний (справедливий) розподіл між різними регіонами);
- *необхідність реалізації макроекономічних цілей* є завданням центрального рівня влади, але для реалізації окремих завдань має залучатися місцеве самоврядування, отримуючи з цією метою кошти з держбюджету у вигляді фінансових трансфертів (для досягнення основних макроекономічних цілей,

як-от: економічне зростання, повна зайнятість, економічна ефективність, соціальна справедливість тощо; зусилля мають докладатися на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування).

З огляду на те, що фінансова система сучасної держави об'єктивно зумовлює наявність різних варіантів фіскальних дисбалансів, є необхідність здійснення державної політики бюджетного регулювання, зокрема й у формі фінансового вирівнювання. Обов'язок здійснення такої політики зафіксовано в Європейській хартії місцевого самоврядування – захист слабкіших у фінансовому плані ОМС передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів задля подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні завдавати шкоди повноваженням, які ОМС можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції. Зважаючи на різновиди фіскальних дисбалансів, можна виокремити такі ***форми фінансового вирівнювання***: вертикальне; горизонтальне; доходів бюджету; видатків бюджету. Візуалізація механізму горизонтального вирівнювання дохідної спроможності бюджету через базову (реверсну) дотацію представлена на рис. 11.18.

Крім того, на підставі сукупності інструментів регулювання виокремлюють такі ***типи систем*** міжбюджетного вирівнювання*:*

- ***складні***, які базуються на величезній кількості критеріїв, що мають на меті відобразити різницю в потребах у фінансуванні, питомих витратах та місцевих податкових базах (Велика Британія, Швеція, Данія);
- ***середні***, що ґрунтуються на меншій кількості ключових критеріїв (Німеччина, Нідерланди, Бельгія, Португалія, Україна);
- ***спрощені***, що значною мірою спираються на такий показник, як чисельність населення (Іспанія, Греція, Італія).

Фінансове вирівнювання – процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь АТО, які не мають достатньо власних доходів, проводиться центральними органами державної влади. У процесі організації фінансового вирівнювання (з 2001 по 2020 р.[136]) використовувалися:

фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень забезпечення завдань, функцій місцевої влади та самоврядування;

[136] Главу 15 «Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості» Бюджетного кодексу України вилучено на підставі Закону № 1081-IX від 15.12.2020.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20201014#n1502.

показник мінімальної бюджетної забезпеченості – мінімально допустима вартість бюджетної послуги, що надається органами державної, місцевої влади за рахунок коштів відповідного бюджету в грошовому виразі в розрахунку на одного жителя;

мінімальний рівень місцевого бюджету – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, які гарантуються державою (гарантований мінімальний рівень суспільних послуг на одного жителя).

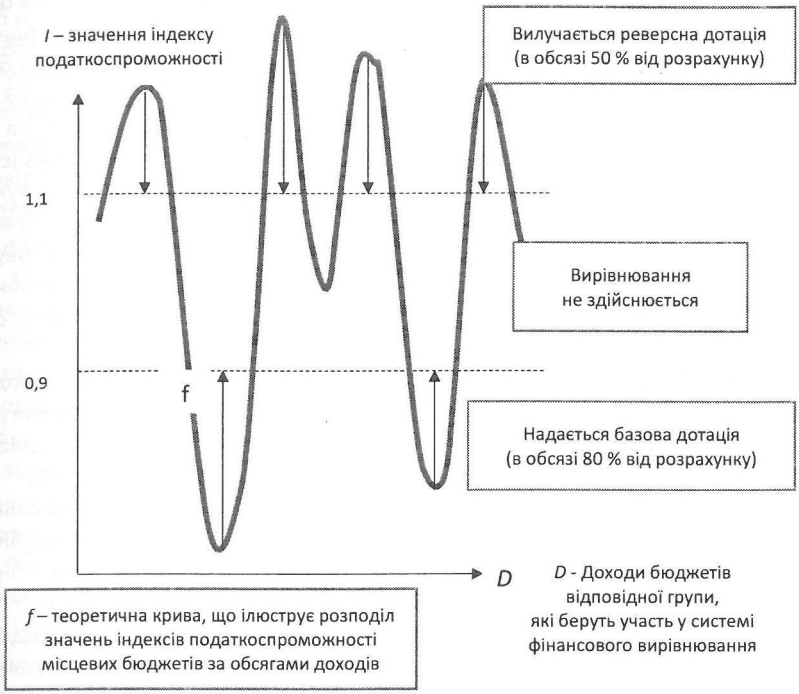


Рис. 11.18. Механізм горизонтального вирівнювання дохідної спроможності бюджету через базову (реверсну) дотацію

Фінансові нормативи мають відповідати таким критеріям суспільних потреб: потреби мають бути спільними для всіх ОМС; повинні бути об'єктивно

оцінені; рівень суспільних потреб, що визначається нормативом, має враховувати відмінності рівнів видатків місцевих бюджетів; рівень потреби повинен залежати від рішень ОМС. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості використовувався для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів. Фінансові нормативи розраховуються у вартісному виразі шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на чисельність населення чи споживачів публічних послуг. Від величини фінансового нормативу залежав розрахунковий обсяг видатків бюджету, що враховуються під час визначення дотації вирівнювання (до 2015 р.), а саме видатків на: державне управління (на одного жителя територіального утворення, на одну нормативну штатну одиницю місцевої державної адміністрації чи виконкому місцевої ради); освіту (на одного користувача послуги, приведеного учня, з диференціацією для різних типів навчальних закладів); охорона здоров'я (на одного жителя АТО, на одне приведене ліжко-місце лікарні); соціальний захист, соціальне забезпечення (на одного користувача послуги, отримувача допомоги, субсидії); культуру і мистецтво (на одного жителя АТО); фізичну культуру і спорт (на одного жителя АТО). Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що використовувався для розподілу освітньої субвенції (до 2020 р.), визначався Кабінетом Міністрів України з урахуванням таких параметрів: кількість учнів у закладі освіти, наповнюваність класів, навчальні плани.

Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів визначаються в межах наявних бюджетних ресурсів та коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг. Відомо, що відмінності у вартості надання соціальних послуг визначаються: кількістю споживачів соціальних послуг або чисельністю населення; соціально-економічними особливостями території; демографічними особливостями території; екологічними, кліматичними та іншими особливостями території.

Загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом міжбюджетних трансфертів мав розраховуватися на підставі державних соціальних стандартів та нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами. За умови обмеженості бюджетних ресурсів пріоритетними у процесі здійснення політики фінансового вирівнювання є: забезпечення рівноцінного споживання основних публічних (суспільних) послуг громадянами країни незалежно від місця їхнього проживання; зменшення суттєвих регіональних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку.

Фінансове вирівнювання проводиться із застосуванням спеціального інструментарію. Так, найпоширенішим інструментом, що застосовувався в Україні до прийняття БКУ (2001 р.), були регулюючі або переадресовані податки. Розмір частки загальнодержавних податків, що справлялися на відповідній території та спрямовувались до відповідного місцевого бюджету, визначався щороку та індивідуально для кожного суб'єкта бюджетних відносин. Реформа міжбюджетних відносин (2001 р.), закріплена БКУ, запровадила застосування такого інструменту фінансового вирівнювання, як дотації вирівнювання. Відповідно до реформи децентралізації влади, починаючи з 2015 р,. запроваджено заходи фінансової децентралізації і як інструмент фінансового вирівнювання – базову дотацію (рис. 11.19).

До методів бюджетного регулювання, що пов'язані *з переадресацією податків,* слід віднести *методи закріплених податків* та *регулюючих податків* (використовувався в Україні до 2001 р.). Закріплення податків за відповідними місцевими бюджетами є процесом, який передбачає надходження загальнодержавних податків, що справляються по всій країні за єдиними механізмами й ставками до місцевих бюджетів. Рішення про їхнє закріплення ухвалюється ЦОВВ – Урядом та узгоджується із законодавчим органом. Цей інструмент переважно використовується для усунення вертикальних фіскальних дисбалансів. Його дієвість залежить від виду податку, що закріплюється за місцевими бюджетами. Необхідно, щоб база оподаткування була рівномірно розподілена територією країни і була стабільною. Податки, що є прийнятними для закріплення за ОМС, повинні відповідати двом критеріям. По-перше, забезпечувати збіг території здійснення видатків за рахунок надходжень від цього податку й території оподаткування.

По-друге, витрати на адміністрування податків повинні бути прийнятними для місцевої влади. Загальновідомо, що під час застосування цього методу доцільно запроваджувати ресурсні податки, а закріплення за отримувачами відповідних ресурсів повинне відбуватися на довгостроковій основі (не змінюватися щороку). До переваг методу закріплення податків можна віднести стабільність, можливість прогнозувати надходження, мінімальні адміністративні витрати, стимулювання ОМС до мобілізації цих податків. Недоліками є можливість формування нових фіскальних дисбалансів через нерівномірність розподілу бази оподаткування по країні та недостатня гнучкість механізмів застосування.

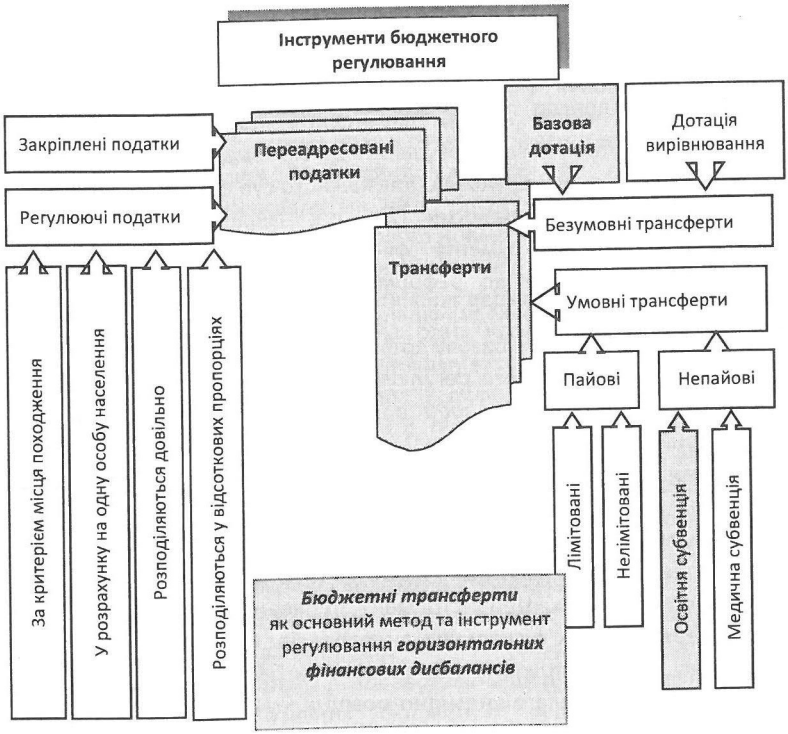


Рис. 11.19. Методи та інструменти регулювання фіскальних дисбалансів

Використання методу регулюючих податків передбачає їхній розподіл між центральним та місцевими бюджетами. Регулюючі податки, так само як і закріплені, надходять до місцевих бюджетів, але відрізняються від них тим, що є не стабільними, а встановлюються щорічно, зважаючи на поточні потреби та пріоритети. Цей інструмент використовується одночасно для вертикального і горизонтального вирівнювання. До його переваг належать гнучкість та можливість зацікавити ОМС до активізації зусиль стосовно мобілізації визначених податків. Недоліками є складність і непрозорість встановлення відсотків відрахувань для окремих місцевих бюджетів. Отже, метод переадресованих податків не повністю відповідає цілям вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів.

Більш дієвим і прогресивним є ***трансфертний метод бюджетного регулювання.*** Крім функції вирівнювання, бюджетні трансферти можуть використовуватися для компенсації впливу різних державних рішень на окремі регіони, а також надаватися відповідно до державних пріоритетів.

Загальний (безумовний) трансферт – визначена сума коштів на фінансування ОМС, яка надається без визначення напряму використання коштів та без встановлення будь-яких мінімальних стандартів або інших вимог до якості та обсягу послуг, що надаються органом, який отримує трансферт. Основним призначенням таких трансфертів є вирівнювання фінансових можливостей різних місцевих органів з метою забезпечення постачання гарантованого мінімального рівня суспільних послуг, тобто надання таких трансфертів спрямоване на усунення горизонтальних фіскальних дисбалансів. Найпоширенішою формою безумовних трансфертів є ***дотація*** (сума фінансових ресурсів, яка надається з одного бюджету до іншого без чіткого цільового спрямування для покриття різниці між доходами та видатками). На практиці дуже важко встановити об'єктивні критерії, за якими повинні розподілятися загальні (безумовні) трансферти між місцевими бюджетами. Варіантом вирішення цієї проблеми є застосування формульного розрахунку. Перевага цього інструменту полягає в тому, що загальні трансферти не обмежують свободи дій місцевої влади в межах її повноважень. Однак загальні трансферти можуть знижувати стимули для ОМС щодо поповнення власних доходів та ефективного використання коштів, заохочувати до витрачання коштів на фінансування програм, що не є пріоритетними з огляду на державні інтереси, спричиняти невдоволення з боку регіонів-донорів тощо.

> **Міжбюджетні трансферти** – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.
> ***Ст. 2 БКУ***

Цільовий (умовний) трансферт – трансферт, що інвестується в місцевий бюджет для використання на визначені цілі, які встановлюються органом, що передає кошти з бюджету вищого рівня. Цільові (умовні) трансферти поділяються на два види: пайові та непайові. *Непайовий трансферт* – фіксована сума коштів на фінансування певних видатків місцевого органу, яка надається незалежно від того, чи будуть використовуватися власні кошти цього органу на фінансування програми. Його перевагами є забезпечення можливості ОМС постачати суспільні блага на мінімально необхідному рівні,

а також фінансування програм, що становлять загальнодержавний пріоритет. Однак ОМС обмежуються у виборі напрямів використання коштів. *Пайові трансферти* – кошти, які надаються з двома умовами: вони призначаються лише на фінансування витрат, визначених надавачем трансферту, та надаються отримувачу тільки як доповнення до його власних коштів, які використовуються ним на ті самі цілі, що й трансферт. Пайові цільові (умовні) трансферти бувають *нелімітованими й лімітованими.* Якщо надавач трансферту встановлює частку загальних витрат програми, що фінансується за рахунок трансферту, такий трансферт є лімітованим. Якщо встановлюється лише співвідношення наданої трансфертом суми до суми, сформованої за рахунок власних коштів отримувача, не обмежуючи при цьому обсяг трансферту, такий трансферт є нелімітованим. До переваг цього інструменту належать: ефективність усунення фіскальних дисбалансів, пов'язаних із зовнішніми ефектами та ефектами «переливання»; заохочення ОМС до фінансування певних програм, насамперед соціальних. Недоліком є те, ОМС «заохочуються» перевитрачати кошти за програмами, на які надаються трансферти, за рахунок недофінансування інших, на які трансферти не надаються. Формами умовних трансфертів можуть бути ***субвенція*** (сума фінансових ресурсів, що надається з одного бюджету до іншого на досягнення відповідної мети; субвенція надається як за загальним, так і спеціальним фондами бюджету; кошти можуть спрямовуватись як на капітальні витрати, так і на поточні витрати, тобто на споживання) і ***субсидія*** (сума фінансових ресурсів, яка надається з одного бюджету до іншого з метою подальшої виплати коштів відповідним отримувачам – громадянам у вигляді постійної фінансової допомоги, разових виплат тощо). На практиці бюджетного регулювання різні інструменти вирівнювання застосовуються одночасно, утворюючи певну систему фінансового вирівнювання, що діє в межах чинної моделі міжбюджетних відносин.

11.6. Міжбюджетні трансферти як інструмент бюджетного регулювання

Одним із можливих методів взаємовідносин державного бюджету з місцевими є трансфертний. Система трансфертів дає змогу збалансувати міжбюджетні відносини в разі виникнення дефіциту ресурсів у бюджетах територіальних громад за їх низької податкоспроможності, що не відповідає

функціям, покладеним на ОМС відповідного рівня. Питання бюджетного трансфертування набуло значущості у період зміни методів бюджетного регулювання (з 2001 р.), зважаючи на дотриманням Урядом позиції щодо необхідності врівноваження регіональних бюджетів шляхом переведення їх до переліку дотаційних суб'єктів бюджетного процесу.

Трансферти активно застосовуються в централізованій моделі міжбюджетних відносин. Зазначимо: надання фінансової допомоги здійснюється переважно на суб'єктивних засадах. Обсяг трансфертів визначається різницею між видатками місцевих бюджетів і власними, закріпленими доходами; різниця виникає внаслідок низької податкоспроможності регіону, неможливістю в межах чинного законодавства створити власну дохідну базу, яка була б достатньою для забезпечення населення територіальної громади мінімальним набором публічних послуг. Трансферти надаються у визначеному розмірі на безповоротній основі для повного погашення видаткових зобов'язань. Розмір трансферту визначається вищим органом влади, тому є контрольованим, та усуває суперечності щодо перерахування податкових надходжень до бюджету. Попри переваги трансфертів, для централізованої моделі міжбюджетних відносин на початку становлення бюджетної системи України головним був метод бюджетного регулювання шляхом переадресації податків (доходи місцевих бюджетів формувалися здебільшого за рахунок відсоткових відрахувань від загальнодержавних податкових надходжень). Під бюджетними трансфертами в децентралізованій моделі найчастіше розуміють надходження, що закріплюються на постійній або тимчасовій основі та передаються у фіксованій сумі бюджету відповідного рівня. Децентралізована модель відносин між бюджетами орієнтована на фінансову самостійність місцевого самоврядування, а трансферти запроваджуються для фінансування бюджетних повноважень, делегованих центральним рівнем управлінської системи. Трансферти, що надаються місцевим бюджетам, можуть визначатися на підставі показника обсягу бюджетних доходів на одного жителя, його середнього значення загалом по країні, рівня прогнозованої зміни вартості суспільних послуг, чисельності населення територіального утворення тощо.

Бюджетний кодекс України визначає поняття міжбюджетних трансфертів (***кошти, які безоплатно, безповоротно передаються з одного бюджету доіншого***) та їхні види, запроваджені для бюджетного регулювання (ст. 96, 97). Так, міжбюджетні трансферти поділяються на:

- ***базову дотацію*** (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- ***субвенції*** (різної спрямованості, що надаються із загального або спеціального фондів);
- ***реверсну дотацію*** (кошти, що передаються до держбюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання);
- ***додаткові дотації***.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для їх надання та отримання. ***У державному бюджеті можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам***: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, встановлених державою (надання податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації); додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; субвенція на виконання інвестиційних проєктів; освітня субвенція; субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; медична субвенція; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; інші додаткові дотації та інші субвенції (рис. 11.20).

Уряд затверджує регламенти надання субвенцій місцевим бюджетам, що забезпечує своєчасність, рівномірність, повноту фінансування. Розподіл додаткових дотацій місцевим бюджетам здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

Наведені в табл. 11.2 показники за окремими видами міжбюджетних трансфертів свідчать про зміни у переліку інструментів бюджетного регулювання, що запроваджуються у практичних відносинах між бюджетами та підтверджують доволі стійку динаміку загальних обсягів трансфертів.

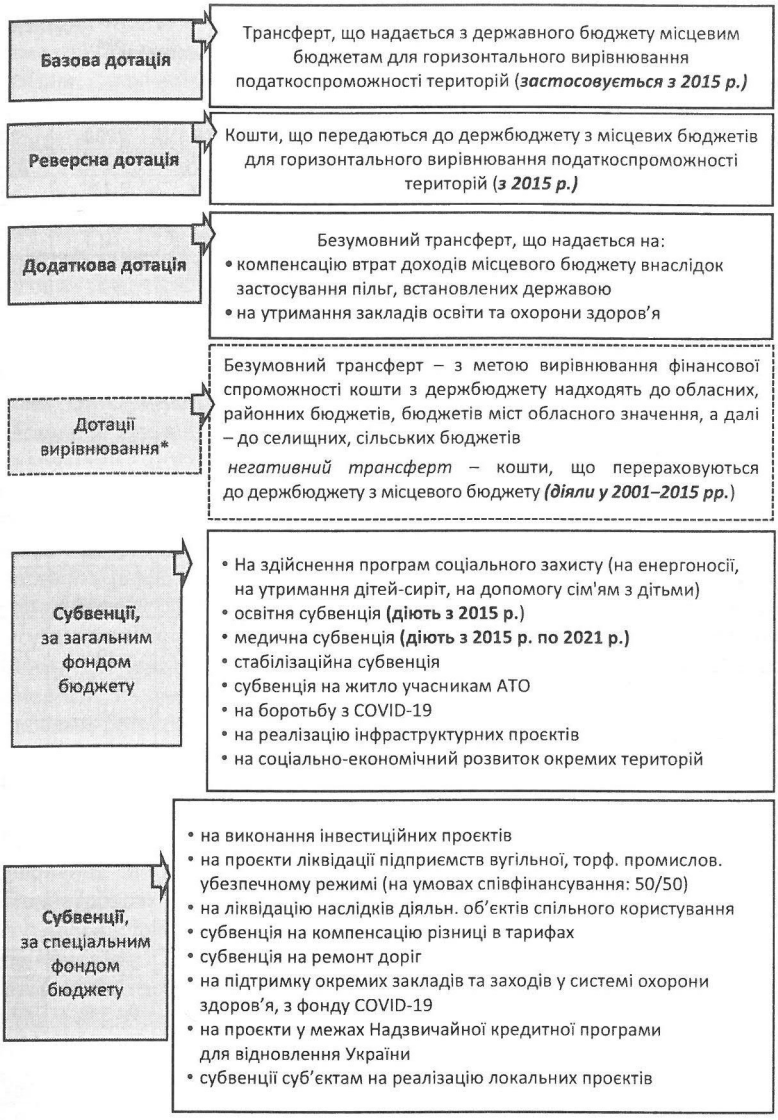


Рис. 11.20. Види трансфертів в українській практиці бюджетного регулювання

Таблиця 11.2

Офіційні трансферти місцевим бюджетам, млн грн[138]

Показники	Касові видатки за трансфертами				
	2017	2018	2019	2020	2021
Базова дотація	5 815,5	8 182,7	10 367,3	13 282,3	15 703
Додаткові дотації	16 200	17 017	15 489	8 335	5 900
Субвенції соціального значення (сім'ям, дітям-сиротам, на енергоносії)	124 675	125 259,9	79 331,9	0	0
Освітня субвенція	51 487,6	60 423,8	70 355,7	81 224,4	100 135
Субвенція на загальну середню освіту «Нова українська школа»	0	1 141	1 061,9	1 587	1 283
Медична субвенція	56 220	61 650,2	56 108,1	14 582,7	0
Субвенції на боротьбу з COVID-19	0	0	0	6656,7	5724
Субвенція на реалізацію інфраструктурних проєктів	0	348	807	4 604	8 150
Субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій	3 734	4 999,8	2 983	1 700	5 611
Субвенція на вибори депутатів місцевих рад	91	48	55	2 000	0
Усього трансфертів за загальним фондом	**261 573,2**	**285 493,9**	**245 435,3**	**136 647,8**	**150 442,9**
Субвенція на погашення заборгованості з різниці в тарифах	1 595	978,3	0	0	22 031,6
Субвенція Донецькій обл. на погашення боргу за електроенергію	1 400	0	0	0	0
Субвенції на підтримку окремих закладів, заходів охорони здоров'я, з фонду COVID-19	4 833	827	674	839	978
Субвенції на проєкти програми для відновлення України	8	224,5	201	921	1 433,7
Субвенція на закупівлю трамваїв для Дніпра, Кривого Рогу	33	346	357	0	1200
Субвенція на соціально-економічний розвиток територій	2500	0	0	0	0
Субвенція на ремонт доріг	0	11 530,9	14 676	22 172,9	25 751,3
Усього трансфертів за спеціальним фондом	**11 368,5**	**13 907**	**15 946,9**	**24 338,4**	**52 757,2**
Разом трансфертів за загальним та спеціальним фондами	**272 941,6**	**299 400,9**	**261 382,2**	**160 986,2**	**203 200,2**
Реверсна дотація	**3 895,1**	**5 403,99**	**6 814,54**	**8 763,5**	**10 386,23**

[137] ДКСУ : «Виконання державного бюджету в частині міжбюджетних трансфертів». URL : https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2021-5.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів. Система нецільових міжбюджетних трансфертів з державного місцевим бюджетам спрямовується на вирівнювання бюджетної забезпеченості місцевого самоврядування за одночасного створення стимулів для проведення на місцевому рівні виваженої бюджетної політики і підвищення ефективності використання фінансових ресурсів.

Під вирівнюванням бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів розуміється система перерозподілу фінансових ресурсів із метою вирівнювання можливостей ОМС надавати населенню суспільно корисні послуги.

> ***Індекс податкоспроможності відповідного бюджету*** є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником за всіма місцевими бюджетами України відповідного рівня у розрахунку на одну особу.

Нерівність податкоспроможності окремих ОМС зумовлено міжрегіональною відмінністю бази оподаткування. Дотації мають на меті усунути наслідки цієї нерівності та забезпечити кожному ОМС можливість надавати соціальні послуги на рівні, близькому до середнього по країні за умови однакових ставок оподаткування. Так, дотацію вирівнювання було зорієнтовано на вирівнювання видаткового потенціалу різних ОМС на рівні області, міста, району, що не було прив'язано до фінансування конкретних видатків. Дотації вирівнювання місцевим бюджетам та кошти, що передаються до державного бюджету (негативний трансферт), визначалися на формульній основі як різниця між середньодушовими видатковими потребами (обчислюється на основі єдиних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості), середньодушовою податкоспроможністю, з урахуванням загальної чисельності населення відповідної території. Активна практика бюджетного вирівнювання із застосуванням саме цього інструменту тривала в Україні з 2001 по 2014 р. На першому етапі, справді, відбувалося вирівнювання в межах ресурсів місцевих бюджетів: трансферти коштів від умовно/розрахунково фінансово спроможних регіонів (регіонів-донорів) через держбюджет передавалися менш забезпеченим територіальним утворенням (регіонам-акцепторам). Центральний бюджет відігравав роль медіатора цих процесів, фінансово не залучав свої ресурси[139]. Зважаючи на низку чинників, із часом (з 2008 р.) ситуація змінилася: обсяги надходжень перестали покривати потребу регіонів – отримувачів дотації, для її фінансування стали залучатися кошти держбюджету. Отже, процес фінансового вирівнювання набув ознак бюджетного регулювання з великою кількістю коригуючих коефіцієнтів, або, інакше кажучи, суб'єктивного регулювання.

[139] Бюджетний менеджмент : навч. посіб. : у 2 ч. / за ред. М. В. Чечетова. Харків : ВД ІНЖЕК, 2004. Ч. 1. С. 435–444.

Дотація вирівнювання місцевого бюджету (до 2015 р.)

Дотація вирівнювання *визначалась як перевищення обсягів видатків, що враховуються під час визначення трансферту із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, коригуючих коефіцієнтів, над кошиком доходів місцевих бюджетів. До 2015 р. особливостями формульного розподілу трансфертів були: симетричність трансфертів (трансферти мають як позитивне, так і негативне значення, тобто бідніші громади підтримуються за рахунок заможніших громад); у формулі застосовувалися не фактичні видатки та доходи, а розрахункові, що враховували відмінність контингентів отримувачів бюджетних послуг, відмінність економічного стану території, природних умов, а також застосовували стандартну або середню податкову ставку до розрахункової податкової бази; не було прямого обмеження загального обсягу трансфертних ресурсів, що підлягають розподілу.* ***У процесі розподілу міжбюджетних трансфертів бралися до уваги такі параметри****: фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них; кількість жителів та кількість споживачів соціальних послуг; індекс відносної податкоспроможності території (коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності території порівняно з аналогічними показниками в середньому по Україні в розрахунку на одного жителя); розрахунковий обсяг кошика доходів місцевого бюджету (податки, збори, що закріплюються на постійній основі за місцевим бюджетом та враховуються при визначенні трансферту); коефіцієнт вирівнювання (коефіцієнт, що застосовується з метою зміцнення дохідної бази місцевого бюджету); норматив кількості працівників ОМС у розрахунку до кількості населення.*

Дотація вирівнювання *«+» (або «–» негативний трансферт):*

$$Tri = \alpha \times (Vi - Di),$$

де Tri – дотація вирівнювання, що надається з одного бюджету до іншого;

α – коефіцієнт вирівнювання, (0,6 ≤ α ≤ 1), якщо трансферт негативний, то (0,98 ≤ α ≤ 1);

Vi - розрахункові видатки, що враховуються при визначенні трансфертів і-ї територіальної одиниці;

Di - прогнозовані доходи, що враховуються при визначенні трансфертів і-ї територіальної одиниці.

Розрахунковий показник обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету, що враховується під час визначення трансферту, становить суму розрахункових показників за основними функціональними напрямами місцевого бюджету та визначається як:

$$Vi = \sum Vj = \sum Hj \times Nj \times kj,$$

де Vj – розрахункові показники видатків за функціональними напрямками (j) місцевого бюджету;

Hj – фінансові нормативи бюджетної забезпеченості за кожним видом бюджетних видатків;

Nj – кількість споживачів, отримувачів соціальної послуги, що надається за рахунок місцевого бюджету;

Kj - коригуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг.

Прогнозовані доходи, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів становлять суму розрахункового обсягу закріплених доходів (Di-zak) та розрахункового обсягу власних доходів (Di-vl) відповідного місцевого бюджету і визначаються з урахуванням індексу відносної податкоспроможності і-ї адміністративно-територіальної одиниці (Ki):

$$Di = Di\text{-}zak + Di\text{-}vl;$$

$$Di\text{-}zak = \sum DUkrzak / \sum NUkr \times Ki \times Ni,$$

де DUkr-zak – прогнозований обсяг закріплених доходів усіх місцевих бюджетів України;

NUkr – чисельність населення України в цілому;

Ni – чисельність населення і-ї АТО;

Ki – індекс відносної податкоспроможності території.

З метою обрахунку обсягу дотації вирівнювання, що надається місцевим бюджетам, усі надходження до місцевих бюджетів поділяють на два умовні кошики: ***кошик № 1*** *«Доходи, що закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів»,* ***кошик № 2*** *«Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються у процесі визначення обсягів міжбюджетних трансфертів».*

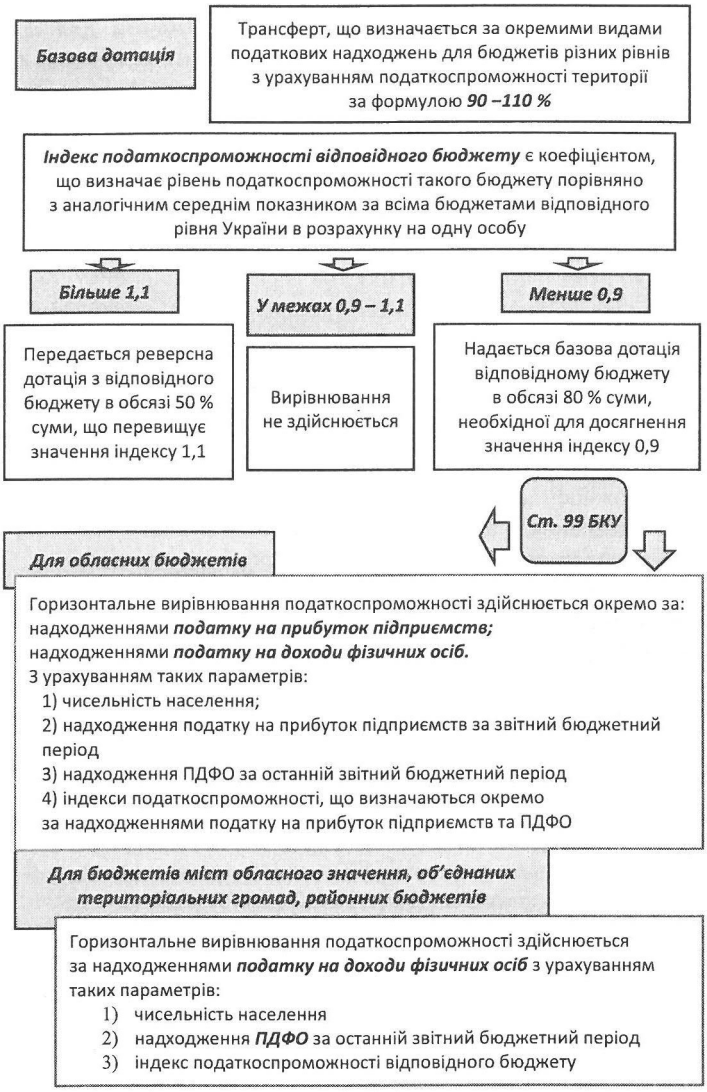


Рис. 11.21. Основні параметри визначення базової дотації (реверсної дотації)

В Україні, зважаючи на реформу бюджетної децентралізації, з 2015 р. запроваджено базову та реверсну дотації як інструменти для проведення горизонтального вирівнювання дохідного потенціалу територіальних громад. Основні параметри для визначення базової (реверсної) дотації наведено на рис. 11.21, а приклад розрахунку – у табл. 11.3.

Базова дотація – трансферт, що визначається за окремими видами податкових надходжень для бюджетів різних рівнів з урахуванням податкоспроможності території за формулою 90–110 %. ***Для обласних бюджетів*** горизонтальне вирівнювання податкоспроможності здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та ПДФО з урахуванням таких параметрів: чисельність населення; надходження податку на прибуток підприємств за останній звітний бюджетний період; надходження ПДФО за останній звітний бюджетний період; індекси податкоспроможності відповідного обласного бюджету, що визначаються окремо за кожним з податків. ***Для бюджетів місцевого самоврядування, крім бюджетів міст Києва та Севастополя і районів у містах***, вирівнювання податкоспроможності здійснюється з урахуванням таких параметрів: чисельність населення; надходження ПДФО за останній звітний бюджетний період; індекс податкоспроможності відповідного бюджету за ПДФО.

Під час здійснення вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного місцевого бюджету. Якщо індекс:

- у межах 0,9–1,1 – вирівнювання не здійснюється;
- менше 0,9 – надається базова дотація місцевому бюджету в обсязі 80 % суми, необхідної для досягнення індексу забезпеченості бюджету – 0,9;
- більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного місцевого бюджету в обсязі 50 % суми, що перевищує значення індексу 1,1.

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше ніж один раз на рік, крім випадків: виокремлення нових або зміни статусу вже наявних АТО; зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків; зміни податкового законодавства. Зміна обсягу надходжень податку на прибуток підприємств та ПДФО за відповідний бюджетний період повинна бути підтверджена органами справляння.

Загальний **алгоритм розрахунку базової та реверсної дотації** передбачає такі кроки:

- визначення показників податкоспроможності (здатності забезпечити надходження податку, за яким проводиться вирівнювання, а саме ПДФО, податок на прибуток підприємств, у розрахунку на одного жителя) відповідної АТО, країни загалом:

$$ПС^{УКР}_{ПДФО,\ ППр} = НП^{УКР}_{ПДФО,\ ППр} / Ч^{УКР}, \quad (11.1)$$

$$ПС^{i}_{ПДФО,\ ППр} = НП^{i}_{ПДФО,\ ППр} / Ч^{i}, \quad (11.2)$$

де $ПС^{УКР}_{ПДФО,\ ППр}$ – податкоспроможність усіх місцевих бюджетів України відповідного рівня за ПДФО та/або податком на прибуток підприємств;

$ПС^{i}_{ПДФО,\ ППр}$ – податкоспроможність *i*-го місцевого бюджету за ПДФО та/або податком на прибуток підприємств;

$НП^{УКР}_{ПДФО,\ ППр}$ – податкові надходження всіх місцевих бюджетів України відповідного рівня за ПДФО та/або податком на прибуток підприємств;

$НП^{i}_{ПДФО,\ ППр}$ – податкові надходження *i*-го місцевого бюджету за ПДФО та/або податком на прибуток підприємств;

$Ч^{УКР}$ – чисельність населення АТО відповідного рівня по всій Україні;

$Ч^{i}$ – чисельність населення *i*-ї АТО;

- визначення індексу податкоспроможності відповідного місцевого бюджету шляхом порівняння розрахованих показників податкоспроможності всіх місцевих бюджетів України відповідного рівня за відповідними податками та розрахованих показників податкоспроможності *i*-го місцевого бюджету:

$$і^{i}_{ПС} = ПС^{i}_{ПДФО,\ ППр} / ПС^{УКР}_{ПДФО,\ ППр}, \quad (11.3)$$

де $і^{i}_{ПС}$ – індекс податкоспроможності *i*-го місцевого бюджету за податком;

- визначення встановленої граничної межі застосування індексу податкоспроможності (90 – 110) за ПДФО, податком на прибуток підприємств для всіх місцевих бюджетів України відповідного рівня:

$$ГПС^{1,1}_{ПДФО,ППр} = 1{,}1 \times ПС^{УКР}_{ПДФО,\ ППр}, \quad (11.4)$$

$$ГПС^{0,9}_{ПДФО,ППр} = 0{,}9 \times ПС^{УКР}_{ПДФО,\ ППр}, \quad (11.5)$$

де $ГПС^{1,1}_{ПДФО,ППр}$ – верхня (110 %) межа застосування індексу податкоспроможності за ПДФО або податком на прибуток підприємств для всіх місцевих бюджетів України відповідного рівня;

$ГПС^{0,9}_{ПДФО,ППр}$ – нижня (90 %) межа застосування індексу податкоспроможності для місцевих бюджетів відповідного рівня;

- визначення розміру базової дотації для *i*-го місцевого бюджету в розрахунку на одну людину з урахуванням встановленого обмеження – 80% суми, необхідної для досягнення значення індексу податкоспроможності 0,9:

$$БазДот_{1ос} = (ГПС^{0,9}_{ПДФО,ППр} - ПС^{i}_{ПДФО,\ ППр}) \times 0{,}8, \quad (11.6)$$

де **БазДот$_{1ос}$** – базова дотація для *і*-го місцевого бюджету в розрахунку на одну людину з урахуванням 80 % обмеження суми, необхідної для досягнення значення індексу 0,9;

- визначення загального розміру базової дотації для *і*-го місцевого бюджету в обсязі 80 % суми, необхідної для досягнення індексу 0,9:

$$\text{БазДот}^i = \text{БазДот}_{1ос} \times Ч^i, \qquad (11.7)$$

де **БазДот^i** – загальний обсяг базової дотації для *і*-го місцевого бюджету з урахуванням 80 % обмеження суми, необхідної для досягнення індексу 0,9;

- визначення розміру реверсної дотації для і-го місцевого бюджету у розрахунку на одну особу з урахуванням 50 % обмеження суми, необхідної для досягнення значення індексу 1,1:

$$\text{РевДот}_{1ос} = (\text{ГПС}^{1,1}_{\text{ПДФО,ППР}} - \text{ПС}^i_{\text{ПДФО, ППР}}) \times 0,5, \qquad (11.8)$$

де **РевДот$_{1ос}$** – реверсна дотація для *і*-го місцевого бюджету в розрахунку на одну особу з урахуванням 50 % обмеження суми, для досягнення індексу 1,1;

- визначення загального розміру реверсної дотації для *і*-го місцевого бюджету в обсязі 50 % суми, необхідної для досягнення індексу 1,1:

$$\text{РевДот}^i = \text{БазДот}_{1ос} \times Ч^i, \qquad (11.9)$$

де **РевДот^i** – загальний обсяг базової дотації для *і*-го місцевого бюджету з урахуванням 50 % обмеження суми, необхідної для досягнення індексу 1,1.

Міжбюджетні трансферти з державного до місцевих бюджетів перераховуються з рахунків держбюджету органами ДКСУ до місцевих бюджетів, які є отримувачами трансфертів, у порядку визначеному Урядом. Відповідно до розпису Державного бюджету України органами Казначейства України здійснюється перерахування ***базової та реверсної дотацій щодекади, освітньої і медичної субвенцій – двічі на місяць, а субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – один раз на місяць***. Перерахування свого часу дотації вирівнювання здійснювалося за нормативами щоденних відрахувань, які визначалися законом про держбюджет, від кошика доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів (кошик № 3), що формувалися на аналітичних рахунках обліку доходів державного бюджету на відповідній території. Перерахування коштів до державного бюджету з відповідних місцевих бюджетів здійснюється за рахунок фактичних надходжень їхнього кошика доходів згідно з нормативами щоденних відрахувань. Уряд

за погодженням із бюджетним комітетом парламенту може здійснювати розподіл і перерозподіл обсягів субвенцій та додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам між місцевими бюджетами в межах загального обсягу відповідних трансфертів. Водночас обсяги субвенції з державного місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів розподіляються у порядку, визначеному законом про місцеві вибори. Особливості розподілу обсягів освітньої і медичної субвенцій щодо резерву коштів та перерозподілу обсягів таких субвенцій між місцевими бюджетами можуть визначатися законом про Державний бюджет України.

Таблиця 11.3

Приклад розрахунку загального обсягу дотації базової або реверсної

Назва показника	Україна (2020 р.)	Умовна ОТГ № 1	Умовна ОТГ № 2
Надходження ПДФО (60 %) (до бюджетів міст обласного значення, районів, ОТГ)	103 924,8, млн грн	46 500 тис. грн	13 650 тис грн
Чисельність населення, тис. осіб	40 041,3	15	7
Середні надходження на одного жителя, грн/осіб	2595,4	3100	1950
Індекс податкоспроможності	1,0	1,195	0,75
Граничні межі індексу податкоспроможності: верхня –110 % (1,1) нижня – 90 % (0,9)	2855 грн/особа 2336 грн/особа		
Базова дотація на одного жителя, грн/особа			2336 – 1950 = 386; 386 х 80 % = 308,8
Базова дотація для ОТГ, всього, тис. грн			308,8 х 7 = 2161,6 тис. грн
Реверсна дотація на одного жителя, грн/особа		3100 – 2855 = 245; 245 х 50 % = 122,5	
Реверсна дотація для ОТГ, всього, тис. грн		122,5 х 15 = –1837,5 тис. грн	

Освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у таких типах закладів освіти(ст. 103^2 БКУ):

– початкові школи, гімназії (крім дошкільних підрозділів), ліцеї;

- спеціальні школи;
- заклади спеціалізованої освіти: мистецькі, спортивні, військові (військово-морські, військово-спортивні), наукові ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою;
- дитячі будинки, навчально-реабілітаційні, інклюзивно-ресурсні центри;
- заклади професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти;
- заклади фахової передвищої освіти і коледжі державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти.

У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги освітньої субвенції окремо для бюджету АР Крим, обласних бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування (з 1 січня 2021 р.).

Узагальнено формулу визначення та розподілу освітньої субвенції наведено на рис. 11.22.

Освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати такі параметри[140]: 1) кількість учнів закладів загальної середньої освіти, учнів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності, студентів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах фахової передвищої освіти і коледжах державної та комунальної власності, у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах; 2) розрахункова наповнюваність класів; 3) навчальні плани. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що використовується для розподілу освітньої субвенції, визначається Урядом з урахуванням зазначених параметрів. Водночас у складі субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % її загального обсягу. Уряд здійснює розподіл резерву освітньої субвенції та може визначати напрями їх використання. Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються в наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти державної та комунальної власності.

[140] Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1088 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20.12.2021 № 1364 – на 2022 р. ; постанови Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1472 – на 2023 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF#Text.

Формула розподілу освітньої субвенції між місцевим бюджетам ***Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1088 у редакції від 20.12.2021 № 1364***

Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам ***Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6, у редакції від 14.07.2021 №739. р*** *Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам*

$$СУБ_{освіт} = (\sum Кг \times Крнк \times Кнп \times Угр) \times Н$$

$СУБ_{освіт}$	– обсяг освітньої субвенції для місцевого бюджету, тис. грн;
Кг	– коефіцієнт приведення кількості учнів у закладах освіти, які розташовані в гірських населених пунктах (1,25);
Крнк	– коефіцієнт приведення розрахункової наповнюваності класу учнями відповідної групи (1 ÷ 2,4);
Кнп	– коефіцієнт приведення кількості годин навчального плану для учнів відповідної групи (1 ÷ 1,52);
Угр	– кількість учнів відповідної групи (I–III), які здобувають освіту відповідного ступеня (1–3);
Н	– фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня, грн/учень
	Н = 1/РНК х НПгр х 1/18 х ЗП
РНК	– розрахункова наповнюваність класів учнями групи I для місцевих бюджетів ;
НПгр	– навчальний план для учнів групи I, які здобувають освіту I ступеня;
ЗП	– заробітна плата вчителя

Рис. 11.22. Визначення обсягу освітньої субвенції для місцевого бюджету

Субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (ст. 103[3] БКУ) спрямовується на надання державної підтримки для здобуття освіти дітьми сліпими та зі зниженим зором, глухими та зі зниженим слухом, з тяжкими порушеннями мовлення, із затримкою психічного розвитку, з порушеннями опорно-рухового апарату, з порушенням інтелектуального розвитку, із складними порушеннями розвитку (зокрема з розладами аутичного спектра) у закладах та установах освіти. За рахунок цієї субвенції здійснюються видатки на: *оплату праці фахівців* на основі укладених цивільно-правових договорів за проведення психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять, послуг відповідно до індивідуальних програм розвитку для осіб, які здобувають освіту в інклюзивних класах закладів дошкільної та загальної середньої освіти, будинків дитини, закладів дошкільної освіти інтернатного типу, спеціальних шкіл, санаторних шкіл, навчально-

реабілітаційних центрів; надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг із забезпечення освітнього процесу осіб в інклюзивних та спеціальних класах закладів позашкільної, професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти державної та комунальної власності; *придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку*, що дають змогу опанувати навчальну програму, для осіб з особливими освітніми потребами. Типовий перелік спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку затверджується ЦОВВ, що забезпечує державну політику у сфері освіти; *обладнання кабінетів та/або ресурсних кімнат* у відповідних закладах освіти та інклюзивно-ресурсних центрах для надання відповідних послуг особам з особливими освітніми потребами.

У законі про держбюджет затверджуються обсяги зазначеної субвенції окремо для бюджету АР Крим, обласних бюджетів, бюджету м. Києва відповідно до кількості осіб з особливими освітніми потребами. Розподіл субвенції здійснюється між місцевими бюджетами у визначеному порядку та затверджується рішенням про відповідний бюджет. Залишки коштів за субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних бюджетів і використовуються в наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції.

Медична субвенція застосовувалась у практиці бюджетного регулювання з 2016 р. по 2021 р. відповідно до норм ст. 103^4 БКУ та спрямовувалась на видатки місцевих бюджетів, пов'язаних із наданням послуг з охорони здоров'я громадян, а саме: для оплати поточних видатків медичних закладів, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. У законі про державний бюджет затверджувалися обсяги медичної субвенції окремо для обласних бюджетів і районних бюджетів, міських (м. Києва, міст обласного значення) бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад. Медична субвенція розподілялася між відповідними бюджетами на основі формули, яка встановлювалася Міністерством охорони здоров'я та затверджувалася Урядом з урахуванням таких параметрів: кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці; коригуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги; особливості надання медичної допомоги в гірських населених пунктах; резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % обсягу субвенції та розподіл якого здійснює Уряд[141].

[141] Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 618.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-%D0%BF#Text.

Формула розподілу обсягу медичної субвенції (2016р. – 2021р.)

$$СУБмед = Нобл \times НУкр \times (1 - \lambda + \lambda \times Квв) + \sum(S_{ех}; V_г; S_{окр.захв}; S_{vpi}; S_{екі}; S_{Полт})$$

СУБмед – обсяг медичної субвенції для обласного бюджету;

Нобл – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості медичної субвенції для обласного бюджету;

НУкр – чисельність наявного населення України (без урахування населення Полтавської обл., в якій реалізовувався пілотний проєкт);

λ – коефіцієнт рівня застосування впливу вікової структури населення (на 2019, 2021 рр. – 0,5);

Квв – коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статевої та вікової структури населення адміністративно-територіальної одиниці (2 ÷ 11);

$S_{ех}$ – сумарний обсяг коштів, розрахований для обласних бюджетів для екстреної медичної допомоги;

$V_г$ – обсяг медичної субвенції для місцевого бюджету гірських населених пунктів, за окремим розрахунком;

$S_{окр.захв}$ – обсяг цільових коштів обласного бюджету для лікування хворих на окремі захворювання (цукровий діабет, хронічна ниркова недостатність, ВІЛ-інфіковані діти, онкологічні захворювання «чорнобильців»), визначений за окремим розрахунком;

S_{vpi} – обсяг цільових коштів обласного бюджету для медичного обслуговування внутрішньо переміщених осіб, визначений за окремим розрахунком;

$S_{екобл}$ – обсяг цільових коштів обласного бюджету для підвищення рівня оплати праці працівників з кваліфікацією «Парамедик», «Екстрений медичний технік»;

$S_{Полт}$ –обсяг цільових коштів обласного бюджету для Полтавської області для надання третинної (високоспеціалізованої), екстреної медичної допомоги, визначений за окремим розрахунком.

$$Нобл = (V_{м\text{-}бУкр} - \sum(V_{гУкр}; So.з.Укр; S_{екУкр}; Sзаг_{Полт})) \times Кобл / Nукр,$$

$V_{м\text{-}бУкр}$ – загальний показник планового обсягу медичної субвенції для місцевих бюджетів;

$V_{гУкр}$ - загальний показник обсягу медичної субвенції для бюджетів гірських н/пунктів;

So.з.Укр - загальний обсяг цільових коштів для лікування хворих на окремі захворювання (цукровий діабет, хронічна ниркова недостатність, ВІЛ-інфіковані діти, онкологічні захворювання «чорнобильців»);

$S_{екУкр}$ – загальний обсяг цільових коштів для підвищення рівня оплати праці працівників з кваліфікацією «Парамедик», «Екстрений медичний технік» ;

$Sзаг_{Полт}$ – загальний обсяг цільових коштів для Полтавської області для надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги до 1 квітня 2019 р. та третинної (високоспеціалізованої), екстреної медичної допомоги;

Кобл – частка обсягу медичної субвенції для обл. бюджетів у загальному обсязі медсубвенції (0,409); для зведених бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, районів у загальному обсязі медичної субвенції (0,591).

Додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (ст. 103[-6] БКУ) спрямовується на: видатки закладів освіти (крім видатків на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників в частині здобуття повної загальної середньої освіти); видатки закладів охорони здоров'я на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. У законі про держбюджет затверджуються обсяги додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я для обласних бюджетів, потім розподіляються між обласними бюджетами з урахуванням таких параметрів: чисельність населення; надходження доходів місцевих бюджетів області

за відповідний звітний період року, що передує плановому; приведений індекс відносної податкоспроможності зведеного бюджету області; кількість учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти. Розподіл цієї дотації здійснюється в таких пропорціях: 10 % обсягу – пропорційно до частки кількості наявного населення області станом на 1 січня року, що передує плановому; 40 % обсягу – пропорційно до частки приведеного індексу відносної податкоспроможності зведеного бюджету області; 50 % обсягу – пропорційно до частки кількості учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти станом на 1 січня року, що передує плановому.

Приведений індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначається як сума середнього індексу податкоспроможності зведених бюджетів областей, значення якого дорівнює 1, та показника, що відображає різницю між середнім індексом податкоспроможності зведених бюджетів областей та індексом податкоспроможності відповідного зведеного бюджету області. *Останній є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності зведеного бюджету такої області порівняно з аналогічним середнім показником зведених бюджетів областей у розрахунку на одну особу.* Розподіл додаткової дотації на здійснення переданих з держбюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я здійснюється між місцевими бюджетами у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, за погодженням з Кабінетом Міністрів України, та затверджується рішенням обласної ради про обласний бюджет.

Субвенція 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 (ст. 103^1 БКУ) надається за рахунок джерел формування спеціального фонду державного бюджету (фактичних надходжень), в обсягах окремо для бюджету АР Крим, обласних бюджетів, бюджетів м. Києва. Субвенція розподіляється так:

90 % її загального обсягу між відповідними місцевими бюджетами (крім бюджету м. Києва) залежно від протяжності автомобільних доріг у відповідній АТО. Так само зазначені кошти можуть спрямовуватися на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг у розмірі ***не більше 20 %*** обсягу субвенції, а також на погашення та обслуговування місцевого боргу за місцевими запозиченнями, залученими для виконання ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування місцевого значення та комунальної власності, у розмірі ***не більше***

30 % обсягу субвенції. Обсяги та напрями використання коштів за рахунок таких місцевих запозичень затверджуються відповідною обласною державною адміністрацією та в подальшому погоджуються з парламентським комітетом із питань бюджету;

10 % загального обсягу надається бюджету м. Києва на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання вулиць і доріг комунальної власності у м. Києві.

Перелік об'єктів будівництва, реконструкції, ремонту автомобільних доріг загального користування місцевого значення із зазначенням обсягів бюджетних коштів затверджується Радою міністрів АР Крим, відповідною обласною державною адміністрацією, Київською міською державною адміністрацією за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства.

Починаючи з 2014 р., місцевим радам та Верховній Раді АР Крим надано право передавати трансферти між місцевими бюджетами (ст. 101 БКУ) за відповідними договорами між сторонами, а саме такі їхні види: субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на виконання інвестиційних проєктів, зокрема на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; дотації та інші субвенції.

Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування (ст. 104 БКУ) надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків. Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків їхньої діяльності та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем.

Надання ***субвенцій на виконання інвестиційних проєктів*** (ст. 105 БКУ) ґрунтується на таких основних принципах: *об'єктивності* та *відкритості* – отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами; *єдності* – розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей в рівні життя населення різних регіонів країни; *збалансованого розвитку* – надання державної підтримки територіям з урахуванням їхнього потенціалу; *цільового використання коштів* – субвенція використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, прогнозу

місцевого бюджету. Субвенції на виконання інвестиційних проєктів надаються з держбюджету місцевим бюджетам з урахуванням таких основних засад:
– економічної ефективності досягнення цілей інвестиційного проєкту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на його виконання;
– спрямованості субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (на завершення будівництва та реконструкції об'єктів зі ступенем будівельної готовності понад 70 %);
– фінансової забезпеченості інвестиційних проєктів, термін упровадження яких триваліший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання протягом строку впровадження;
– рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території;
– участі бюджету – отримувача субвенції (введено з 2021 р.): для обласних бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування, крім бюджету м. Києва – не менш як 3 % від обсягу субвенції; для бюджету м. Києва – не менш як 5 % від обсягу субвенції;
– обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних проєктів здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних і прогнозних показниках економічного, соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня густоти населення, рівня безробіття населення, доходів населення в розрахунку на одну особу, середньомісячної заробітної плати).

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій передбачається законом про державний бюджет на відповідний рік та розподіляється відповідно до порядку встановленого Урядом[142]. Основні параметри регламенту надання такої субвенції наведені на рис. 11.23. Головним розпорядником субвенції є Міністерство фінансів. Розпорядники

[142] Про затвердження порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій : постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 № 106 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 03.02.2021 № 102. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-%D0%BF#Text.

субвенції за місцевими бюджетами визначаються рішеннями про такі бюджети. Субвенція спрямовується на: реалізацію проєктів будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) об'єктів комунальної власності; здійснення заходів Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020–2022 рр., за винятком поточних видатків; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; придбання медичного обладнання та транспорту, зокрема спеціального призначення; придбання обладнання та комунального транспорту, зокрема спеціального призначення, для установ комунальної власності; розв'язання проблем окремих АТО (малих міст, шахтарських та гірських населених пунктів); погашення бюджетної заборгованості місцевих бюджетів, що виникла під час здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок коштів, отриманих з держбюджету за відповідною програмою; здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів; реалізацію проєктів з енергоефективності та енергозбереження; виконання проєктів водопостачання та водовідведення, теплопостачання; виготовлення проєктної (проєктно-кошторисної) документації; реалізацію проєктів будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) об'єктів комунальної власності з виготовленням відповідної проєктної (проєктно-кошторисної) документації; завершення проєктів будівництва терміном реалізації від одного до трьох років, упровадження яких розпочато у попередні роки за рахунок субвенції.

Зазначимо, що умовами надання субвенції є: спрямування субвенції на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної власності; наявність затверджених проєктів будівництва та результатів проведення їхньої технічної експертизи; спроможність подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів основних фондів комунальної власності, створення, приріст або оновлення яких фінансується за рахунок субвенції; завершення реалізації проєктів у поточному році.

Для підготовки пропозицій щодо розподілу субвенції (включно з пропозиціями стосовно об'єктів і заходів, що можуть забезпечуватися за рахунок субвенції) Міністерство фінансів утворює комісію, до складу якої входять члени парламентського бюджетного комітету, а також представники Міністерства. Пропозиції щодо розподілу субвенції подаються Міністерству фінансів для розгляду комісією народними депутатами України, обласними, Київською міською держадміністраціями. Комісія розглядає та ухвалює рішення щодо внесення поданих пропозицій до проєкту акта Кабінету Міністрів України стосовно розподілу субвенції між місцевими бюджетами та за об'єктами (заходами). Видатки, пов'язані з фінансуванням об'єктів капітального

будівництва, здійснюються за Порядком державного фінансування капітального будівництва. Казначейство перераховує субвенцію згідно з Порядком перерахування міжбюджетних трансфертів. Закупівля товарів, робіт і послуг здійснюється в установленому законом порядку.

Інформація, подана на рис. 11.24 є ілюстрацією загальних тенденцій у сфері бюджетного регулювання фінансової самостійності та/або трансфертної залежності місцевих бюджетів, а також зміни державних підходів до проведення трансфертного регулювання у 2008–2021 рр.

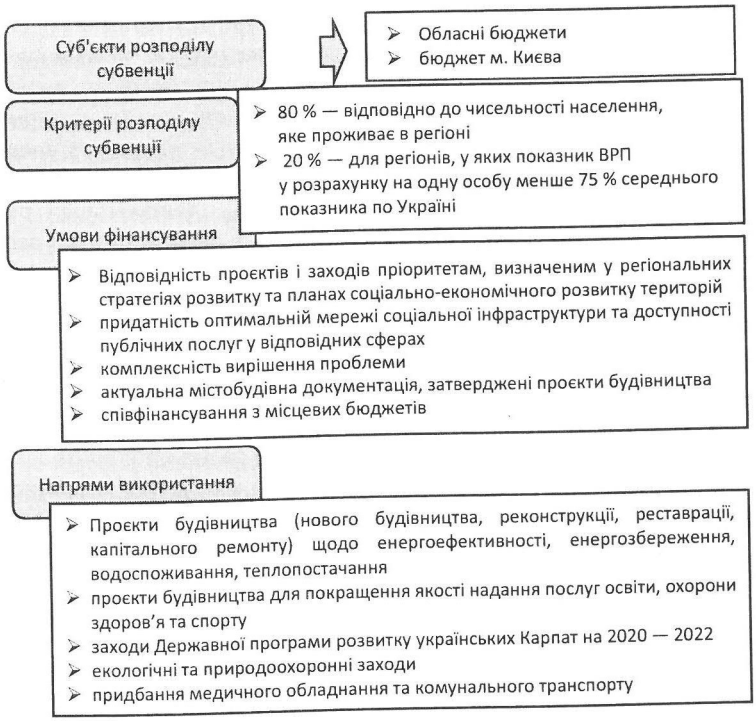
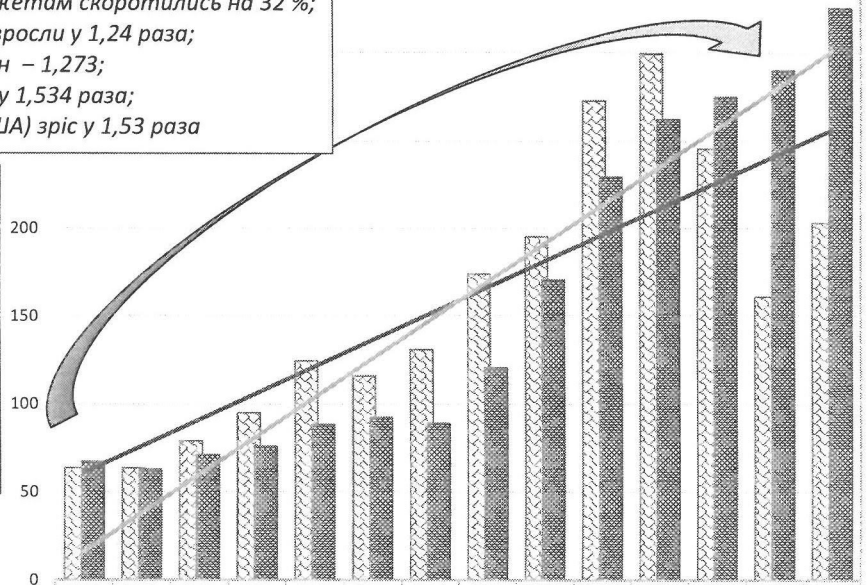


Рис. 11.23. Субвенція з державного до місцевих бюджетів на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку територій

За період 2018–2021 рр.:
трансферти місцевим бюджетам скоротились на 32 %;
доходи місцевих бюджетів зросли у 1,24 раза;
базовий індекс споживчих цін – 1,273;
номінальний ВВП (грн) зріс у 1,534 раза;
номінальний ВВП (долари США) зріс у 1,53 раза

За період 2008–2018 рр.:
трансферти місцевим бюджетам зросли у 4,7 раза;
доходи місцевих бюджетів зросли у 4,28 раза;
базовий індекс споживчих цін – 2,723;
номінальний ВВП (грн) зріс у 3,75 раза;
номінальний ВВП (долари США) скоротився на 27,3 %



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
трансферти місцевим бюджетам, млрд.грн	63,58	63,52	78,88	94,87	124,46	115,85	130,6	173,98	195,3	272,9	299,4	245,44	160,99	203,2
доходи місцвих бюджетів (ЗФ), млрд грн	67,18	62,66	70,99	75,95	88,2	92,37	89,02	120,48	170,65	229,49	262,25	275,02	289,99	325

Рис. 11.24. Динаміка показників місцевих бюджетів: трансфертів та доходів за загальним фондом

Запитання для контролю знань

1. Надати визначення міжбюджетних відносин за Бюджетним кодексом України.
2. Пояснити сутність об'єкта міжбюджетних відносин, їхню мету, принципи та критерії організації.
3. Розкрити сутність прояву міжбюджетного регулювання крізь призму економічного, правового та політичного прояву.
4. Надати характеристику окремих етапів розвитку міжбюджетних відносин в Україні.
5. Пояснити необхідність впровадження Концепції фінансової децентралізації в Україні з 2015 р.
6. Розкрити сутність гіпотези Ч. Тібу та теореми В. Оутса щодо децентралізації.
7. Пояснити пов'язаність проведення реформи децентралізації влади в Україні (2014 р.) та фінансової децентралізації (2015 р.)
8. Пояснити сутність бюджетної децентралізації та запровадження нового механізму бюджетного регулювання в Україні з 2015 р.
9. Розкрити сутність принципів Європейської хартії місцевого самоврядування щодо забезпечення фінансової самостійності місцевої влади.
10. Описати характерні риси дворівневої моделі міжбюджетних відносин, запровадженої в Україні з 2015 р.
11. Надати характеристику процесів бюджетної децентралізації на сучасному етапі розвитку за результатами реалізації Концепції фінансової децентралізації.
12. Пояснити сутність основних завдань подальшого реформування міжбюджетних відносин у країні.
13. З'ясувати механізм реалізації міжбюджетних відносин, його сутність та складники.
14. Порівняти характерні риси різних форм бюджетного устрою та моделей організації міжбюджетних відносин.
15. Розкрити особливості прояву децентралізованої моделі міжбюджетних відносин з огляду на унітарний та федеративний бюджетний устрій.
16. Визначити основні критерії розмежування дохідних джерел між ланками бюджетної системи.
17. Охарактеризувати мінімальний бюджет місцевого самоврядування як індикатор спроможності та необхідності бюджетного регулювання.
18. Надати характеристику основних систем розмежування доходів між бюджетами (роздільна та зв'язана системи).

19. Визначити нормативне регулювання розподілу доходів бюджетної системи за БКУ.
20. Визначити склад доходів державного бюджету за нормами БКУ.
21. Визначити склад доходів місцевих бюджетів за нормами БКУ.
22. Охарактеризувати діючу систему розщеплення податкових надходжень між ланками бюджетної системи.
23. Пояснити нормативні особливості встановлення місцевих податків та правила їх справляння.
24. Охарактеризувати систему поділу неподаткових доходів та доходів від операцій з капіталом між ланками бюджетної системи.
25. Пояснити особливості розподілу надходжень доходів за спеціальним фондом між бюджетами.
26. Пояснити основні чинники розмежування видатків на публічні послуги між ланками бюджетної системи.
27. Визначити, як проводиться розмежування видатків за функціональною ознакою між бюджетами (розподіл видатків на освіту, охорону здоров'я, управління, соціальний захист тощо).
28. Пояснити сутність фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.
29. Охарактеризувати підстави проведення, сутність, процедури фінансового вирівнювання як способу бюджетного регулювання.
30. Пояснити дію механізму горизонтального фінансового вирівнювання податкоспроможності територіальних утворень.
31. Визначити сутність застосування інструментів регулювання фіскальних дисбалансів.
32. Розкрити сутність поняття «міжбюджетні трансферти» та визначити їхні різновиди.
33. Пояснити дію механізму визначення обсягу базової дотації (реверсної дотації), що надається за фінансового вирівнювання податкоспроможності.
34. Розкрити дію механізму визначення обсягу освітньої субвенції.
35. Порівняти дію механізму визначення базової дотації та дотації вирівнювання (що діяла до 2015 р.)
36. Розкрити дію механізму визначення обсягу медичної субвенції.
37. Пояснити правила розподілу субвенцій капітального характеру.
38. Описати особливості систем трансфертного регулювання, які діють у федеративних та унітарних державах.
39. Пояснити спільні та відмінні риси міжбюджетних трансфертів, які діють в Україні, та грантів як інструментів бюджетного регулювання в інших країнах.

Додаток А

Оцінювання рівня бюджетної децентралізації в Україні[143]

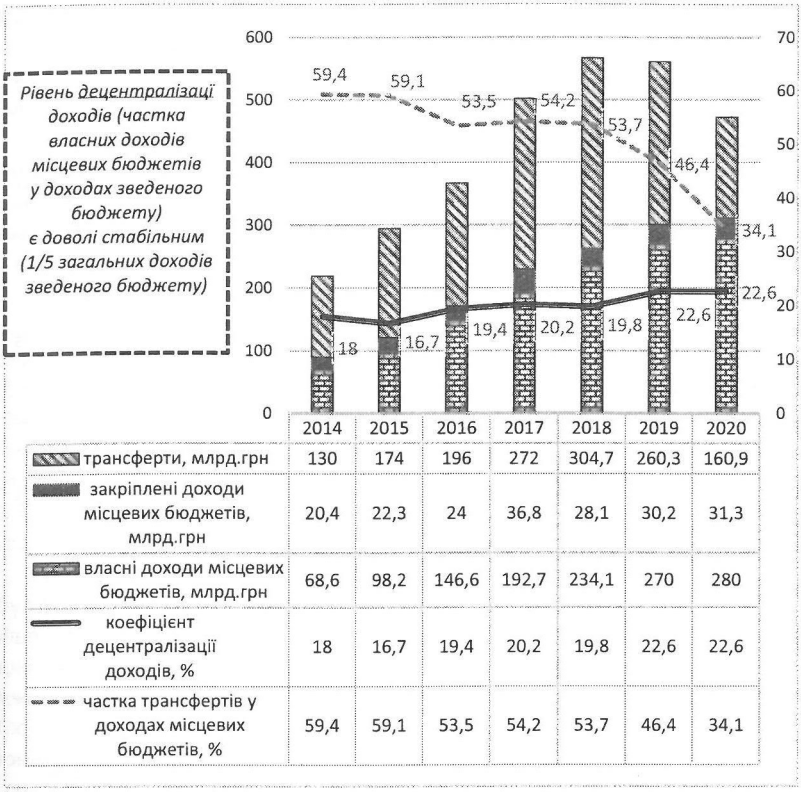
Бюджетна децентралізації може розглядатись як сукупність управлінських дій, спрямованих на формування збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат ОМС для виконання власних і делегованих повноважень, на впровадження нового механізму бюджетного регулювання і вирівнювання. Заходи в межах трансформації міжбюджетних відносин та фіскальної децентралізації здійснюються за такими напрямами: чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та ОМС; збільшення власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансового забезпечення видаткових повноважень, які передаються державою на виконання ОМС та місцевим органам виконавчої влади; посилення фінансової прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування.

Для оцінювання рівня бюджетної децентралізації скористаємося показниками, що визначають частку власних доходів, видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у аналогічних показних зведеного бюджету країни. Протягом 2014–2020 рр. коефіцієнт децентралізації доходів перебуває в межах 16,7–22,6 %, що підтверджує низький рівень автономії місцевих бюджетів за доходами (рис. А.1). Відповідно до стратегічних настанов у сфері реформування системи публічних фінансів бажаним індикатором у 2025 р. має бути значення коефіцієнта децентралізації доходів – 26 %.

З огляду на загальну тенденцію зростання показників надходжень до місцевих бюджетів (власні доходи зросли майже в чотири рази: 2014 р. – 68,6 млрд грн; 2020 р. – 280 млрд грн; трансферти зросли порівняно з 2014 р. у 2,4 раза у 2018 р.; на 23 % у 2020 р.) рівень децентралізації доходів (частка власних доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету) є доволі стабільним (1/5 загальних доходів зведеного бюджету). Структура надходжень до місцевих бюджетів підтверджує значну залежність від фінансової допомоги центрального рівня влади. Так, частка трансфертів, що передаються місцевим бюджетам для забезпечення фінансового вирівнювання (базова дотація), фінансування делегованих повноважень у сфері соціального забезпечення (освітня субвенція, медична субвенція) та надання фінансової допомоги (наприклад для розбудови дорожньої інфраструктури), посідає значне місце

[143] 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://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2021-1_0-pages-107_122.pdf.

в надходженнях до місцевих бюджетів (2014 р. – 59,4 %; 2020 р. – 34 %). Цей показник інколи називають показником трансфертної залежності, він є протилежним до показника бюджетної самостійності (відношення власних та закріплених доходів до всієї сукупності надходжень місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів), динаміка на зниження його значень є підтвердженням децентралізаційних процесів бюджетного регулювання.

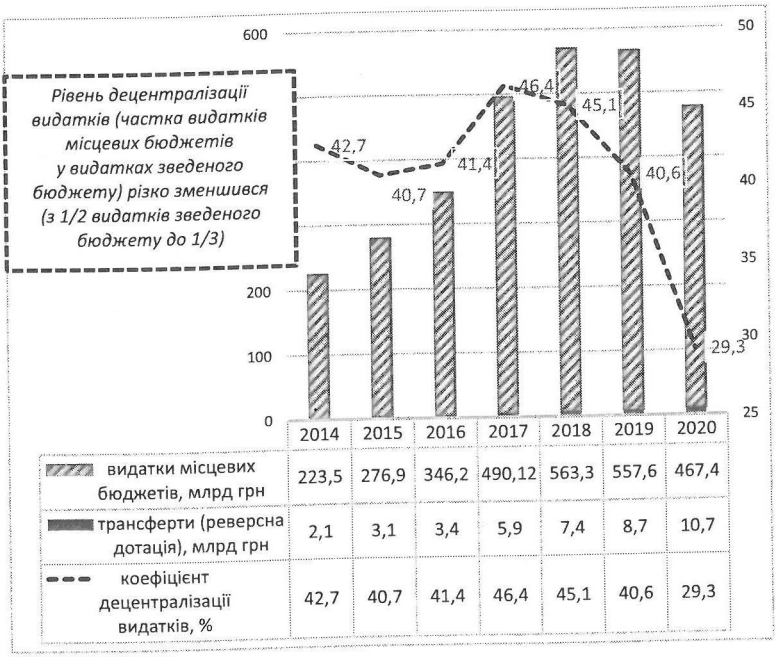


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
трансферти, млрд.грн	130	174	196	272	304,7	260,3	160,9
закріплені доходи місцевих бюджетів, млрд.грн	20,4	22,3	24	36,8	28,1	30,2	31,3
власні доходи місцевих бюджетів, млрд.грн	68,6	98,2	146,6	192,7	234,1	270	280
коефіцієнт децентралізації доходів, %	18	16,7	19,4	20,2	19,8	22,6	22,6
частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	59,4	59,1	53,5	54,2	53,7	46,4	34,1

Рис. А.1. Динаміка показників доходів місцевих бюджетів у 2014–2020 рр.

Рівень децентралізації місцевих бюджетів за видатками (частка їхніх видатків у видатках зведеного бюджету) є доволі високим протягом 2014–2019 рр. (коефіцієнт децентралізації видатків перебуває в межах 40,6 – 46,4 %) та різко

змінюється у 2020 р. (29,3 %), що зумовлено насамперед зміною пріоритетів державних видатків в умовах пандемії COVID-19 (рис. А.2). Під час практичної реалізації концепції бюджетної децентралізації було запроваджено нові інструменти горизонтального фінансового вирівнювання та правила їхнього застосування (базова та реверсна дотації), що сформувало стабільно зростаючий фінансовий потік від місцевих до державного бюджету з метою наступного розподілу на користь фінансово неспроможних місцевих бюджетів. Протягом 2020 р. негативні трансферти, зокрема реверсна дотація (10,7 млрд грн), порівняно з 2014 р. (2,1 млрд грн) збільшилась майже у п'ять разів.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
видатки місцевих бюджетів, млрд грн	223,5	276,9	346,2	490,12	563,3	557,6	467,4
трансферти (реверсна дотація), млрд грн	2,1	3,1	3,4	5,9	7,4	8,7	10,7
коефіцієнт децентралізації видатків, %	42,7	40,7	41,4	46,4	45,1	40,6	29,3

Рис. А.2. Динаміка показників видатків місцевих бюджетів за 2014– 2020 рр.

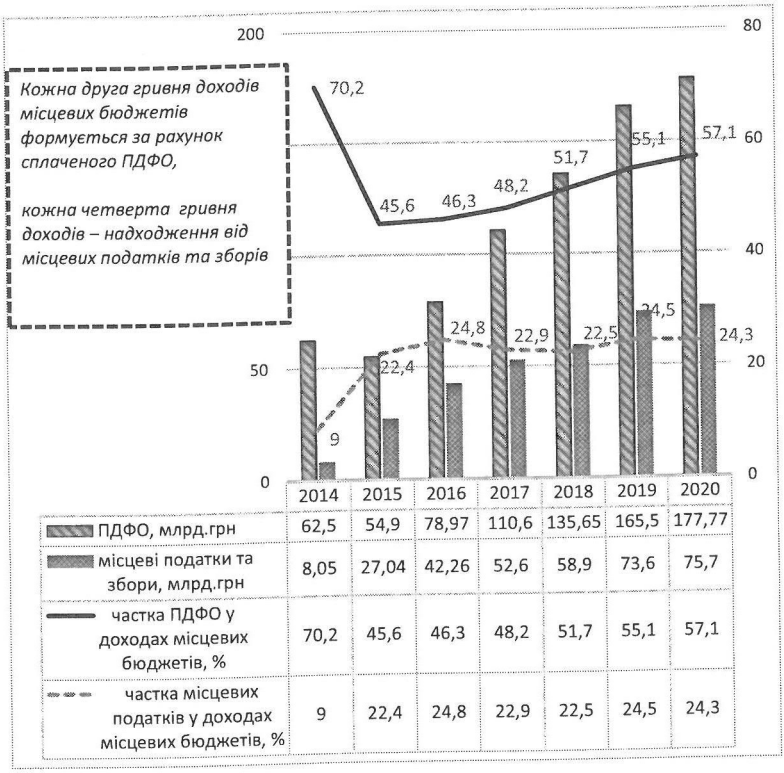
Порівняння показників децентралізації за доходами та видатками демонструє стабільний розрив у значеннях (у 2014 р. – 24,7 в. п., у 2017 р. – 26,2, у 2018 р. – 25,3 в. п.). Це є підтвердженням того факту, що майже чверть видатків місцевих бюджетів спрямовується на виконання делегованих,

а не власних повноважень органів місцевої влади та місцевого самоврядування. Протягом 2019–2020 рр. ситуація змінюється – розрив у значеннях скорочується (у 2019 р. – 18 %, у 2020 р. – 6,7 %). Це є свідченням практичної реалізації заходів децентралізації у сфері бюджетних повноважень за видатками та реформування сфери соціального захисту й охорони здоров'я. Так, значне зменшення видатків місцевих бюджетів у 2020 р. на соціальне забезпечення зумовлено зміною механізмів на державному рівні. Зменшення видатків на охорону здоров'я пов'язане з продовженням реформи медицини і запровадженням фінансування вторинного рівня за рахунок коштів державного бюджету через Національну службу здоров'я, зокрема за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення.

Законодавчо-нормативні вимоги до розмежування бюджетних повноважень визначено БКУ (склад доходів, видатків держбюджету встановлено у главі 5 БКУ, доходи місцевих бюджетів – у ст. 66–99 глави 11 БКУ, розмежування видатків – ст. 87–93 глави 14 БКУ).

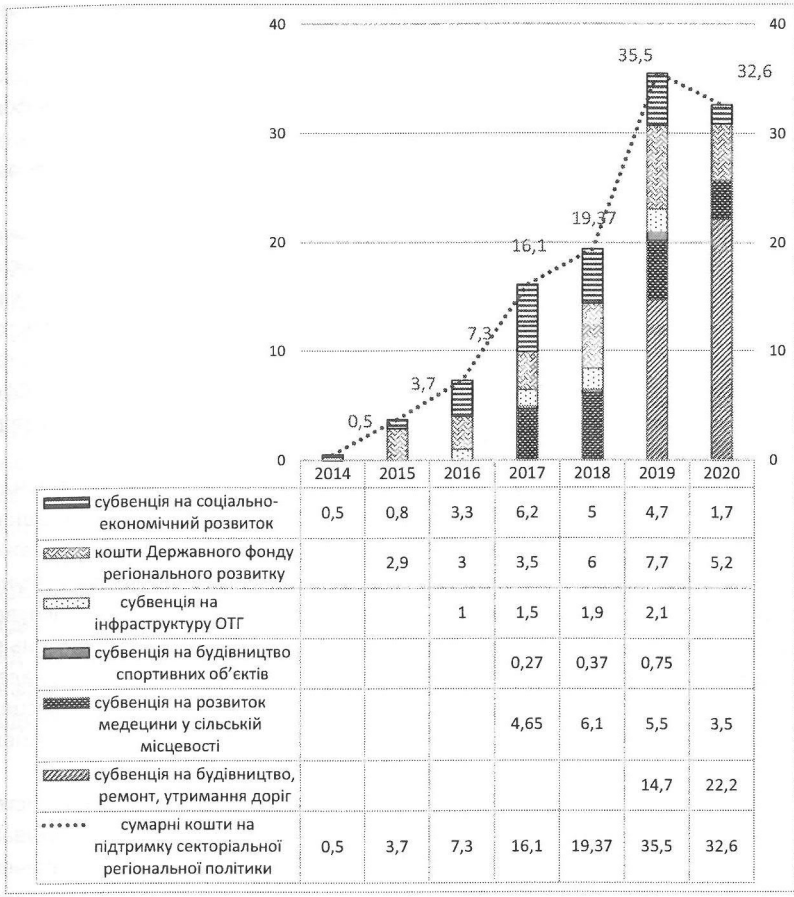
Загальновідомо, що заходи бюджетної децентралізації сприяли розширенню фінансової бази місцевих бюджетів, зважаючи на факт застосування інструменту регулювання відсоткового розподілу загальнодержавних податків між бюджетами для формування додаткового джерела доходів місцевих бюджетів. Так, до останніх спрямовується: частина податку (10 %) на прибуток підприємств (для бюджету м. Києва, обласних бюджетів); частина акцизного податку (13,44 %) з пального та 100 % акцизного податку з роздрібної торгівлі підакцизними товарами (для бюджетів міст); частина (1–3 %) рентних платежів з видобутку газу, частина рентних платежів за користування надрами для видобутку корисних копалин (5 % для бюджетів міст, ОТГ, селищ; 25 % для бюджету м. Києва, обласних бюджетів). Водночас відбулося регулювання (зменшення частки) джерел надходжень, що були раніше в повному та/або в більшому обсязі закріплені за місцевими бюджетами. Так, ПДФО до 2011 р. у повному обсязі спрямовувався до місцевих бюджетів (до бюджету м. Києва – 100%, до обласних бюджетів – 25, до бюджетів обласних міст – 75, до бюджетів районів – 50, до бюджетів міст районного значення, селищ – 25 %); починаючи з 2011 р., частина (50) ПДФО, що сплачувалася на території м. Києва, почала зараховуватись до державного бюджету, а податок, що сплачувався на території інших територіальних утворень, у повному обсязі залишався та спрямовувався за встановленими нормативами відрахувань до місцевих бюджетів. У 2014 р. новостворені ОТГ мали право зараховувати до своїх бюджетів 75 % ПДФО; з 2015 р. встановлено спрямування до державного бюджету 25 % ПДФО на всій території України,

тобто до бюджетів міст, ОТГ, селищ надходить замість 75 % тільки 60 % податку, а обласні бюджети отримують замість 25 % тільки 15 % податку; винятком є встановлений розподіл для м. Києва (до держбюджету спрямовується 60 %, у міський бюджет – 40 %) та м. Севастополя (у міському бюджеті має залишатися 100 %). Внаслідок законодавчих змін щодо справляння ПДФО (спрямування значної частини до державного бюджету) його частка в доходах місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) зменшилася із 70 % у 2014 р. до 48 % у 2017 р. та 57 % у 2020 р. (рис. А.3). З огляду на бюджетоутворюючий характер ПДФО проведення такого регулювання потребувало відповідних компенсаторів.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ПДФО, млрд.грн	62,5	54,9	78,97	110,6	135,65	165,5	177,77
місцеві податки та збори, млрд.грн	8,05	27,04	42,26	52,6	58,9	73,6	75,7
частка ПДФО у доходах місцевих бюджетів, %	70,2	45,6	46,3	48,2	51,7	55,1	57,1
частка місцевих податків у доходах місцевих бюджетів, %	9	22,4	24,8	22,9	22,5	24,5	24,3

Рис. А.3. Динаміка бюджетоутворюючих надходжень місцевих бюджетів



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
субвенція на соціально-економічний розвиток	0,5	0,8	3,3	6,2	5	4,7	1,7
кошти Державного фонду регіонального розвитку		2,9	3	3,5	6	7,7	5,2
субвенція на інфраструктуру ОТГ			1	1,5	1,9	2,1	
субвенція на будівництво спортивних об'єктів				0,27	0,37	0,75	
субвенція на розвиток медецини у сільській місцевості				4,65	6,1	5,5	3,5
субвенція на будівництво, ремонт, утримання доріг						14,7	22,2
сумарні кошти на підтримку секторіальної регіональної політики	0,5	3,7	7,3	16,1	19,37	35,5	32,6

Рис. А.4. Державна фінансова підтримка місцевого регіонального розвитку, млрд грн

Теоретично до інструментів бюджетного регулювання відносять регулюючі (переадресовані) податки та трансферти, кожен з яких має переваги та недоліки. В Україні активно застосовується трансфертний підхід до надання фінансової допомоги місцевим бюджетам. Державна підтримка місцевого та регіонального розвитку з 2014 р. зросла у 71 раз (рис. А.4).

Питання доцільності та ефективності застосування субвенцій – цільових трансфертів як інструменту бюджетного регулювання є предметом окремого дослідження. Водночас зазначимо, що потребують удосконалення підходи до фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, зокрема шляхом визначення чітких показників ефективності відповідної бюджетної програми в контексті реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр.[144].

Фіскальна децентралізація є ключовою в контексті реформування міжбюджетних відносин в Україні, закладаючи основи для їхньої фінансової незалежності. Разом із тим сукупне реформування, що поєднує зміни адміністративно-територіального устрою з питанням децентралізації, зокрема й фіскальної, не дає можливості в повному обсязі забезпечити проведення такої реформи на основі самодостатності бюджетів територіальних громад. Сфера міжбюджетних відносин є одним з об'єктів управлінських змін відповідно до Стратегії реформування системи управління публічними фінансами.

З огляду на тривалість процесів реформування (з 2013 р.) залишилися невирішеними окремі питання. Процес децентралізації спричиняє збільшення дохідних та видаткових повноважень ОМС. Значна частина повноважень переходить із районного рівня на рівень територіальних громад. Функції на районному рівні скорочуються, однак райони продовжують існувати. Залишається неврегульованим питання чіткого розмежування повноважень між ОМС та органами виконавчої влади. Водночас виникає потреба в удосконаленні (перегляді) чинного механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів. Крім того, має місце недостатня спроможність ОМС до здійснення додаткових повноважень.

Для досягнення визначеної в межах Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки мети реформування міжбюджетних відносин та фіскальної децентралізації (а саме: забезпечення фінансової спроможності територіальних громад та удосконалення міжбюджетних відносин з урахуванням нової моделі територіальної організації влади України та оновлених повноважень органів виконавчої влади й ОМС) доцільними можуть бути такі організаційні заходи:

- урегулювання питань розмежування повноважень між органами виконавчої влади і ОМС за принципом субсидіарності шляхом проведення відповідних консультацій із всеукраїнськими асоціаціями ОМС;

[144] Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text.

- запровадження змін до системи бюджетного вирівнювання з урахуванням оновлених повноважень ОМС;
- активне запровадження заходів до зміцнення власної ресурсної бази місцевого самоврядування (через зміну підходів до зарахування ПДФО, додаткові стимули для встановлення та збору місцевих податків, включно з налагодженням обміну інформацією між ОМС та податковими органами);
- оновлення соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг, зважаючи на необхідність підтримки процесу секторальної децентралізації у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, підвищення доступності і якості й зниження вартості публічних послуг з урахуванням реальних потреб соціальних груп;
- щодо забезпечення прозорості та підзвітності в управлінні фінансовими ресурсами ОМС слід переглянути повноваження органів, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на рівні місцевих бюджетів, відповідно до реформи фіскальної децентралізації з відповідним розподілом повноважень між такими органами з урахуванням параметрів та структури відповідних місцевих бюджетів.

Наразі російська повномасштабна агресія проти України та її руйнівні наслідки вимагають зміни пріоритетів і акцентів організації міжбюджетних відносин. Найважливішим є фінансове забезпечення регіонів, які постраждали від агресії, щодо програм відновлення соціальної, промислової, енергетичної інфраструктури, програм підтримки громадян та бізнесу у прагненні відновлення та подальшого розвитку тощо.

Додаток Б

Доходи державного та місцевих бюджетів[145]

До доходів загального фонду державного бюджету України (ст. 29 БКУ) належать:

1) податок на доходи фізичних осіб (крім податку, що сплачується (перераховується) у розмірі 25% на відповідній території України (крім території міст Києва та Севастополя) та у розмірі 60% – на території міста Києва);

1^{-1}) податок на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів у вигляді відсотків на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок, відсотків на внесок (депозит) члена кредитної спілки;

1^{-2}) військовий збір;

1^{-3}) збір з одноразового (спеціального) добровільного декларування активів фізичних осіб;

2) 90 % податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності, що зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі, та податку на прибуток підприємств комунальної власності);

3) 37 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

4) 45 % рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);

5) 70 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення;

5^{-1}) 95 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України, яка зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі);

6) податок на додану вартість;

7) акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, що надходить до місцевих бюджетів);

8) акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції);

9) ввізне мито;

10) вивізне мито;

12) рентна плата за транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами територією України;

13) рентна плата за транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України;

16) рентна плата за користування радіочастотним ресурсом України;

16^{-1}) 45 % екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення, який зараховується до загального фонду державного бюджету у повному обсязі; екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені)

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

та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їхніми виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до спеціального фонду державного бюджету у повному обсязі);

16^{-3}) збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

17) частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що вилучається до державного бюджету відповідно до закону, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність;

18) кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»;

19) плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету (крім коштів, отриманих закладами професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

20) кошти, отримані закордонними дипломатичними установами України як плата за розміщення належних їм бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків;

21-22) платежі, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту рф на території України та про участь рф в розвитку соціально-економічної сфери м. Севастополя, відповідно до укладеної 28.05.1997 р. Угоди між Урядом України та урядом рф про взаємні розрахунки, пов'язані з поділом Чорноморського флоту ;

23) кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо), що застосовуються відповідно до закону;

24) плата за надання адміністративних послуг (крім плати, що надходить до місцевих бюджетів);

24^{-1}) адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (частково);

24^{-2}) 85 % плати за надання відомостей з ЄДРПОУ, а також 85% плати за одержання інформації з інших державних реєстрів, держателем яких є ЦОВВ із формування та забезпечення реалізації державної правової політики та ЦОВВ, що гарантує реалізацію державної політики у сферах державної реєстрації ;

24^{-4}) плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців;

25) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності (крім плати, що надходить від регулювання органами місцевої влади окремих видів діяльності);

25^{-1}) адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

25^{-2}) плата за сертифікацію оператора системи передачі електричної енергії, оператора газотранспортної системи;

26) збори за підготовку до державної реєстрації авторського права і договорів, які стосуються прав автора на твір, та плата за одержання контрольних марок;

27) плата за видачу дозволів на право ввезення на територію України, вивезення з території України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

28) збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів;

29) плата за виділення номерного ресурсу;

30) плата за державну реєстрацію джерел іонізуючого випромінювання (реєстраційний збір);

31) плата за оформлення посвідчення закордонного українця;

32) кошти, отримані за вчинення консульських дій на території України, а також кошти, отримані за вчинення консульських дій за межами України;

33) 50 % виконавчого збору, стягнутого органами державної виконавчої служби;

34) надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом (100%) та іншим державним майном (50%) (крім орендної плати, що отримують бюджетні установи- балансоутримувачі майна);

36) єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України;

37) портовий (адміністративний) збір;

38) плата за виконання митних формальностей митними органами поза місцем розташування цих органів або поза робочим часом, установленим для них;

39) кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду, скарбів, які є пам'ятками історії та культури, майна, одержаного державою в порядку спадкування чи дарування;

40) кошти від реалізації надлишкової космічної техніки військового та подвійного призначення;

41) кошти від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, нерухомого військового майна Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів та інших державних органів;

42) відрахування від суми коштів, витрачених на рекламу тютюнових виробів та/або алкогольних напоїв у межах України;

43) 20 % надходжень до Державного спеціалізованого фонду фінансування загально–державних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях;

44) плата за подання скарги щодо процедур закупівлі до органу оскарження;

45) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівлі/ спрощеної закупівлі як забезпечення їх тендерної пропозиції/пропозиції учасника спрощеної закупівлі, які не підлягають поверненню таким учасникам, у частині здійснення закупівельна за рахунок коштів державного бюджету;

46) кошти, отримані від переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі під час укладення договору про закупівлю як забезпечення виконання такого договору, які не підлягають поверненню учаснику, у частині здійснення закупівельна за рахунок коштів державного бюджету;

47) кошти від реалізації продуктів утилізації твердого ракетного палива;

48) плата за надання державних гарантій та кредитів (позик), залучених державою, і плата за користування кредитами (позиками), залученими державою;

49) плата за користування кредитом з державного бюджету;

50) відсотки за користування пільговим довгостроковим державним кредитом, наданим молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла;

51) збори на обов'язкове державне пенсійне страхування, що відповідно до закону сплачуються під час подання ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів

на клеймування державним пробірним клеймом до казенних підприємств пробірного контролю та під час набуття права власності на легкові автомобілі, з операцій придбавання (купівлі-продажу) нерухомого майна, з користування та надання послуг стільникового рухомого зв'язку;

52) концесійні платежі щодо об'єктів державної власності;

53) кошти від реалізації дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, отримані державною установою, уповноваженою на здійснення операцій з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням;

54) 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок державного бюджету, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

55) 90 % коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента 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 зараховуються до загального фонду держбюджету в повному обсязі);

56) 10 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності; кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності після розмежування земель державної та комунальної власності;

57) кошти, отримані від секретаріату ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ або іншої міжнародної організації за участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

58) кошти, що передаються до держбюджету з місцевих бюджетів;

59) інші доходи, які у встановленому порядку зараховуються до загального фонду державного бюджету.

Джерелами формування спеціального фонду державного бюджету України в частині доходів є:

1) акцизний податок з вироблених в Україні пального і транспортних засобів (крім акцизного податку, закріпленого за місцевими бюджетами);

2) акцизний податок із ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів (крім акцизного податку, закріпленого за місцевими бюджетами);

3) ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них;

5) судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави;

6) плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні;

6^{-1}) 80% надходжень до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях;

6^{-2}) плата за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення;

6^{-3}) 50 % надходжень від адміністративно-господарських штрафів за порушення законодавства про автомобільний транспорт;

6^{-4}) 50 % надходжень від адміністративних штрафів за адміністративні правопорушення (ст. 122^{-2} ,132^{-1} Кодексу України про правопорушення);

6^{-5}) концесійні платежі, що сплачуються у разі будівництва та експлуатації автомобільних доріг загального користування на умовах концесії;

7) 30 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;

7^{-1}) 15 % плати за надання відомостей з ЄДРПОУ, а також 15 % плати за одержання інформації з інших державних реєстрів;

7^{-4}) екологічний податок, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включно з уже накопиченими) та/або за тимчасове зберігання радіоактивних відходів їхніми виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк;

8) кошти, отримані відповідно до ст. 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включно з надходженнями заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери;

10) власні надходження бюджетних установ (зокрема наукових установ Національної академії наук України і галузевих академій наук), що утримуються за рахунок державного бюджету, зокрема орендна плата за користування військовим майном, майном Національної академії наук України і галузевих академій наук, 50 % орендної плати за користування іншим майном, що належить бюджетним установам, які утримуються за рахунок державного бюджету;

11) надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву;

12) надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву;

12^{-1}) кошти від реалізації розвідувальними органами України надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, нерухомого військового майна;

13) надходження у межах програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;

13^{-1}) 50 % виконавчого збору, стягнутого органами державної виконавчої служби;

13^{-2}) надходження до Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю;

13^{-3}) 10 % рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);

13^{-4}) 26 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

13^{-5}) 50 % надходжень від адміністративних штрафів за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі;

13^{-6}) надходження від реалізації майнових прав на використання фільмів, вихідних матеріалів фільмів та фільмокопій, створених за кошти державного бюджету України; від реалізації суб'єктами кінематографії, які отримали від держави субсидії на створення (виробництво) фільмів, телевізійних фільмів, телевізійних серіалів, майнових прав на використання таких фільмів;

13^{-7}) платіж, що сплачується суб'єктом кінематографії за розгляд заяв щодо отримання державних субсидій на виробництво (створення) фільму (ігрового, анімаційного тощо), телевізійного фільму, телевізійного серіалу, для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених суб'єктом кінематографії при виробництві фільму;

13^{-8}) 50 % прибутків, отриманих від прокату та/або передачі прав на використання фільму (але не більше 50 % отриманої суми державної підтримки), що сплачуються

до державного бюджету протягом усього строку дії авторського права на фільм суб'єктом кінематографії, який отримав державну субсидію на створення фільму;

14) інші доходи, визначені законом про Державний бюджет України.

Закон про Державний бюджет України може відносити на відповідний бюджетний період окремі види доходів загального (спеціального) фонду державного бюджету України або їх частину, до спеціального (загального) фонду державного бюджету України.

До доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад (ст. 64 БКУ) належать:

1) 60 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя);

1[-1]) 40 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на території міста Києва та зараховується до бюджету міста Києва; 100 відсотків податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на території міста Севастополя та зараховується до бюджету міста Севастополя;

2) 37 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

3) 45 % рентної плати за спеціальне використання води (крім водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;

4) 25 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

4[-2]) 3 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (поза меж континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), що зараховується за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

4[-3]) 5 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), що зараховується за місцезнаходженням (видобутку) відповідних природних ресурсів;

4[-4]) 30 % рентної плати за користування надрами для видобування бурштину, що зараховується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) бурштину;

5) плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

15) державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;

16) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (з 1 січня 2021 року);

16[-1]) 13,44 % акцизного податку з виробленого в Україні пального зараховуються до загального фонду відповідних бюджетів місцевого самоврядування автоматично;

16[-2]) 13,44 % акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального зараховуються до загального фонду відповідних бюджетів місцевого самоврядування автоматично;

17) 10 % податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної та комунальної власності), який зараховується до бюджету міста Києва;

18) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради, зараховується до відповідних бюджетів;

19) місцеві податки та збори, що сплачуються (перераховуються) згідно з ПКУ;

21) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зарахо-вується до відповідних бюджетів місцевого самоврядування;

22) плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

23) плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового та зернового дистиляту, біоетанолу, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та рідин, що використовуються в електронних сигаретах, що зарахову-ється до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

24) плата за ліцензії на право оптової торгівлі спиртом етиловим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

26) плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних, фізичних осіб), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

27) плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

28) плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

28^{-1}) плата за ліцензії на виробництво пального, на право оптової торгівлі пальним, на право роздрібної торгівлі пальним, на право зберігання пального, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

29) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради (уведено в дію з 01.01.2021);

30) рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів. Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів – за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;

31) плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування (крім коштів, отриманих закладами професійної, технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

32) орендна плата за водні об'єкти (їхні частини), що надаються в користування на умовах оренди Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, місцевими радами, яка зараховується до відповідних бюджетів місцевого самоврядування;

33) кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

34) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради (уведено в дію з 01.01.2021);

35) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному відповідними місцевими радами;

36) плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

36^{-1}) адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем надання послуг (уведено в дію з 01.01.2021);

36^{-2}) адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних, фізичних осіб, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем надання послуг (уведено в дію з 01.01.2021);

36^{-3}) плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних, фізичних осіб - підприємців, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем надання послуг (уведено в дію з 01.01.2021);

37) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

37^{-1}) адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;

38) адміністративні штрафи та інші штрафні санкції, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

39) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування;

40) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівлі/ спрощеної закупівлі як забезпечення їх тендерної пропозиції, які не підлягають поверненню таким учасникам, у частині здійснення закупівель за рахунок коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування;

41) кошти, отримані від переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі під час укладення договору про закупівлю як забезпечення виконання такого договору, які не підлягають поверненню учаснику;

42) 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів місцевого самоврядування, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих за здане у вигляді брухту і відходів срібло(уведено в дію з 01.01.2021);

43-1) частина розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яку встановлює КМУ, яка сплачується ліцензіатами до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження (зупинено на 2021 р.);

44) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів місцевого самоврядування відповідно до законодавства (уведено в дію з 01.01.2021).

До доходів загального фонду районних бюджетів (стаття 64^{-1} БКУ введена в дію з 1 січня 2021 р.) **належать:**

1) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є районні ради;

2) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями;

3) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є районні ради;

4) орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди районними державними адміністраціями, районними радами;

5) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є районні ради (крім концесійних платежів, визначених пунктом 3 частини першої статті 69^{-1} цього Кодексу);

6) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівлі/спрощеної закупівлі як забезпечення їх тендерної пропозиції, які не підлягають поверненню таким учасникам, у частині здійснення закупівель за рахунок коштів районних бюджетів;

7) кошти, отримані від переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі під час укладення договору щодо закупівлі як забезпечення виконання такого договору, які не підлягають поверненню учаснику;

8) 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок районних бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

9) адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється районними державними адміністраціями, який зараховується до районних бюджетів за місцем надання послуг;

10) адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що здійснюється районними державними адміністраціями, який зараховується до районних бюджетів за місцем надання послуг;

11) плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних, фізичних осіб – підприємців, що здійснюється районними державними адміністраціями, яка зараховується до районних бюджетів за місцем надання послуг;

12) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному районними радами;

13) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів районних бюджетів;

14) плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

15) плата за розміщення тимчасово вільних коштів районних бюджетів;

16) інші доходи, що підлягають зарахуванню до районних бюджетів відповідно до законодавства.

Склад доходів загального фонду бюджету АР Крим, обласних бюджетів (ст. 66 БКУ):

1) 15 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з ПКУ на відповідній території;

1^{-1}) 10 % податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної та комунальної власності);

1^{-2}) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності.

Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада АР Крим та обласні ради, зараховується відповідно до бюджету АРК, обласних бюджетів;

3) 45 % рентної плати за спеціальне використання води (крім водних об'єктів місцевого значення), що зараховуються до бюджету АР Крим та обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору;

4) 25 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину);

4^{-1}) 2 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (поза межами континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), що зарахову-ється до бюджету АР Крим, обласних бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

5) плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до бюджету АРК та обласних бюджетів;

6) акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), що сплачується платниками, які зареєстровані в АР Крим, – до доходів бюджету АРК;

15) орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди Радою міністрів АР Крим, обласними державними адміністраціями, яка зарахо-вується до відповідного бюджету;

16) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному ВР АР Крим та обласними радами;

17) плата за розміщення тимчасово вільних коштів бюджету АР Крим та обласних бюджетів (крім коштів, отриманих закладами професійної, технічної, фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

18) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів АРК, обласними державними адміністраціями, яка зараховується до від-повідного бюджету;

19) плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до бюджету АР Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

20) плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового та зернового дистиляту, біоетанолу, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та рідин, що використовуються в електронних сигаретах, що зараховується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

21) плата за ліцензії на право оптової торгівлі спиртом етиловим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, що зараховується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

23) плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних, фізичних осіб – підприємців), що зараховується до бюджету АР Крим та обласних бюджетів;

24) плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, що зараховується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

25) плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, що зараховується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

25^{-1}) плата за ліцензії на виробництво пального, на право оптової торгівлі пальним, на право роздрібної торгівлі пальним, на право зберігання пального, що зараховується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

26) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

27) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних бюджетів;

28) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є ВР АР Крим, обласні ради;

29) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є ВР АРК, обласні ради;

30) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівлі/ спрощеної закупівлі як забезпечення їх тендерної пропозиції, які не підлягають поверненню таким учасникам;

31) кошти, отримані від переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі під час укладення договору про закупівлю як забезпечення виконання такого договору, які не підлягають поверненню учаснику;

32) 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок відповідних бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

34) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджету АР Крим та обласних бюджетів відповідно до законодавства.

Надходження бюджету міста Києва формуються в порядку, встановленому БКУ (ст. 67 БКУ), з урахуванням закону, що визначає спеціальний статус міста Києва. Водночас:

1^{-1}) до доходів бюджету міста Києва належать доходи, визначені статтями 64, 69^{-1} БКУ, та трансферти з інших бюджетів.

2. До доходів загального фонду місцевих бюджетів належать доходи, визначені статтями 64, 64^{-1} і 66 БКУ, та трансферти з інших бюджетів.

Якщо законом встановлено новий вид доходу місцевих бюджетів, його зарахування визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до Кодексу.

Додаток В

Видатки державного та місцевих бюджетів[146]

Державний бюджет (ст. 87 БКУ). До видатків, що здійснюються з державного бюджету України, належать видатки на:

1) державне управління:

а) законодавчу владу;

б) виконавчу владу;

в) Президента України;

2) судову владу;

3) міжнародну діяльність;

4) наукову і науково-технічну діяльність;

5) національну оборону (крім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення);

6) правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій;

6^{-1}) забезпечення функціонування установ та закладів Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів, Служби безпеки України, органів цивільного захисту, які перебувають у державній власності;

7) освіту:

а) загальну середню освіту:

заклади спеціалізованої освіти: мистецькі, спортивні, військові (військово-морські, військово-спортивні), наукові ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою державної власності згідно з переліком, визначеним КМУ;

б) професійну (професійно-технічну) освіту (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах державного замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти соціальної реабілітації та адаптації державної власності, а також за професіями загальнодержавного значення, перелік яких затверджується КМУ);

в) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у закладах вищої освіти державної та приватної власності, вартість освітніх послуг яких встановлюється з урахуванням законодавства про індикативну собівартість) та фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах державного замовлення структурними підрозділами та відокремленими структурними підрозділами закладів вищої освіти державної власності, що не мають статусу юридичної особи);

г) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення);

ґ) заклади позашкільної освіти та заходи з позашкільної роботи з дітьми за переліком, затвердженим КМУ;

д) інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим КМУ;

---

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

8) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції, згідно з переліком, затвердженим КМУ);

б) спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, лепрозорії, госпіталі для осіб з інвалідністю внаслідок війни, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки згідно з переліком, затвердженим КМУ);

в) санаторно-реабілітаційну допомогу (загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, загальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей та підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про жертви нацистських переслідувань», та осіб з інвалідністю, загальнодержавні реабілітаційні установи та комплекси для осіб з інвалідністю згідно з переліком, затвердженим КМУ);

г) санітарно-епідеміологічний нагляд (лабораторні центри, заходи боротьби з епідеміями);

ґ) інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим КМУ;

д) первинну медичну допомогу, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я;

е) **державні програми громадського здоров'я та заходи боротьби з епідеміями;**

є) державні програми розвитку та підтримки закладів охорони здоров'я, що перебувають у державній власності, згідно з переліком, затвердженим КМУ;

ж) **програму державних гарантій медичного обслуговування населення;**

9) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) **виплату пенсій військовослужбовцям** рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби та членам їхніх сімей, пенсій військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, іншим особам, визначеним законом; сплату до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб, передбачені законом; **виплату доплат, надбавок, підвищень до пенсій, додаткових пенсій, пенсій за особливі заслуги перед Україною**, встановлених законом, а також на покриття різниці між розміром пенсії, обчисленим відповідно до ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (наприклад, для шахтарів) та розміром пенсії, обчисленим за загальним алгоритмом;

б) **державні програми соціальної допомоги** (грошова допомога особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, та особам, яким надано тимчасовий захист; компенсації на медикаменти; програма протезування; програми і заходи із соціального захисту осіб з інвалідністю, у тому числі програми і заходи Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю; відшкодування збитків, заподіяних громадянам; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України, та розміщенням іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають в України; щорічна грошова допомога ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань; довічні державні стипендії; кошти, що передаються до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; програми соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інші види цільової грошової допомоги);

в) державну підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю і ветеранів на виконання загальнодержавних програм (проєктів) згідно з порядком КМУ;

г) **державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;**

ґ) державну підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї згідно з переліком, затвердженим КМУ;

д) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

е) забезпечення функціонування державних реабілітаційних установ для осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

є) інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком КМУ;

ж) компенсацію дефіциту коштів Пенсійного фонду України для фінансування виплати пенсій у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (перевищення видатків над доходами, у тому числі з урахуванням резерву коштів Пенсійного фонду України) (починаючи з 2011 р.);

з) державну підтримку громадських об'єднань на виконання заходів щодо національно-патріотичного виховання;

и) **житлові субсидії населенню та пільги на оплату житлово-комунальних послуг,** придбання твердого та рідкого пічного побутового палива, скрапленого газу **окремим категоріям громадян,** що надаються: ветеранам війни; особам, прирівняним до них; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; постраждалим учасникам Революції Гідності; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам Національної поліції; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби, ветеранів служби цивільного захисту та ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; звільненим зі служби за віком, через хворобу або за вислугою років військовослужбовцям Служби безпеки України; особам, звільненим із служби цивільного захисту за віком, через хворобу або за вислугою років, та які стали особами з інвалідністю під час виконання службових обов'язків; звільненим з військової служби особам, які стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби; батькам та членам сімей військовослужбовців, військовослужбовців Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби; батькам та членам сімей осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, які загинули (померли) або зникли безвісти під час виконання службових обов'язків; реабілітованим громадянам, які стали особами з інвалідністю внаслідок репресій або є пенсіонерами; депортованим особам, які повернулися в Україну на постійне проживання; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікунства) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана

з Чорнобильською катастрофою; пенсіонерам з числа спеціалістів із захисту рослин; громадянам, які працюють у сільській місцевості та селищах міського типу, а також пенсіонерам, а саме: медичним та фармацевтичним працівникам, (відповідно до ст. 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я), працівникам державних і комунальних закладів культури, педагогічним працівникам закладів освіти сфери культури (ст. 29 Закону України «Про культуру», ст. 30 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», ст. 28 Закону України «Про музеї та музейну справу», ст. 57 Закону України «Про освіту»); дітям війни; багатодітним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу та прийомним сім'ям, в яких не менше року проживають відповідно троє або більше дітей, а також сім'ям (крім багатодітних сімей), в яких не менше року проживають троє і більше дітей, враховуючи тих, над якими встановлено опіку чи піклування; доставку громадянам повідомлень про призначення (непризначення), відмову у призначенні житлової субсидії.

Граничні показники вартості та мінімальні норми твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, на підставі яких надаються пільги та житлові субсидії населенню, визначаються КМУ;

і) **допомогу сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю з дитинства, дітям з інвалідністю**, тимчасову державну допомогу дітям, допомогу по догляду за особами з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю, державну соціальну допомогу на догляд, щомісячну компенсаційну виплату непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за особою з інвалідністю I групи, а також за особою, яка досягла 80-річного віку, тимчасову державну соціальну допомогу непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату, виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, грошове забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях *за принципом «гроші ходять за дитиною»*, оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя, підтримку малих групових будинків;

10) культуру і мистецтво:

а) державні культурно-освітні програми (національні музеї, національні та державні бібліотеки, заповідники, національні та державні культурно-просвітницькі центри, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи, державна підтримка національних театрів, художніх колективів та їх дирекцій, концертних, національних та державних циркових організацій державної форми власності, культурно-мистецькі заходи національних творчих спілок) згідно з переліком, затвердженим КМУ;

г) державну підтримку кінематографії;

ґ) державну архівну справу та страховий фонд документації;

11) програми підтримки національних і державних телерадіокомпаній, суспільного телебачення і радіомовлення, преси, книговидання, державних інформаційних агентств;

12) фізичну культуру і спорт:

а) державні програми з розвитку фізичної культури і спорту (забезпечення діяльності національних збірних команд, проведення спортивних заходів державного і міжнародного рівня, підготовка і участь національних збірних команд у міжнародних змаганнях з олімпійських та неолімпійських видів спорту, у тому числі в Олімпійських іграх, Європейських іграх, Юнацьких Олімпійських іграх, Всесвітніх іграх з неолімпійських видів спорту, забезпечення діяльності закладів фізичної культури і спорту всеукраїнського рівня, фінансова підтримка баз

олімпійської підготовки та всеукраїнських громадських об'єднань фізкультурно-спортивного спрямування згідно з переліками, затвердженими КМУ);

б) державні програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю (центри державного значення з фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю, проведення навчально-тренувальних зборів, всеукраїнських змагань з видів спорту для осіб з інвалідністю, заходів з фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю, утримання національних збірних команд з видів спорту для осіб з інвалідністю, забезпечення їх підготовки, участі в міжнародних змаганнях (включно з Паралімпійськими та Дефлімпійськими іграми), фінансова підтримка параолімпійського руху та баз підготовки згідно з переліком, затвердженим КМУ);

13) **державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;**

14) програми реставрації пам'яток архітектури, спорудження (створення) пам'ятників і монументів державного значення;

15) **державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства**, зв'язку, телекомунікацій та інформатики;

16) **державні інвестиційні проєкти;**

17) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха;

18) створення та поповнення державних запасів і резервів;

19) обслуговування державного боргу;

20) проведення виборів та всеукраїнських референдумів;

20^{-2}) виплати за державними деривативами;

20^{-3}) державне фінансове забезпечення політичних партій;

21) інші програми, які мають виключно державне значення.

Бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад (ст. 89 БКУ). До видатків, що здійснюються з бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, належать видатки на:

2) освіту:

а) дошкільну освіту;

б) загальну середню освіту:

ліцеї (засновником яких є міська рада з населенням більше 50 тисяч), початкові школи, гімназії;

міжшкільні ресурсні центри;

заклади спеціалізованої освіти: мистецькі, спортивні, військові (військово-морські, військово-спортивні), наукові ліцеї;

дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (якщо не менше 70 відсотків кількості учнів дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідної територіальної громади), інклюзивно-ресурсні центри (уведено з 01.01.2021);

в) фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах регіонального замовлення у закладах фахової передвищої освіти комунальної власності, засновником яких є відповідна рада (уведено з 01.01.2021);

г) інші державні освітні програми;

ґ) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, сільська або селищна рада) (уведено з 01.01.2021);

г$^{-1}$) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);

д) позашкільну освіту;

е) професійну (професійно-технічну) освіту з бюджетів міських територіальних громад з адміністративним центром у місті обласного значення (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших закладах освіти державної та/або комунальної власності, які розташовані на території зазначених територіальних громад) (уведено з 01.01.2021);

3) охорону здоров'я:

а) амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, дільничні лікарні);

а$^{-1}$) первинну медичну допомогу (медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські і фельдшерські пункти, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та інші заклади, що надають первинну медичну допомогу);

б) програми медико-санітарної освіти (центри здоров'я і заходи з санітарної освіти) (уведено з 01.01.2021);

в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги (територіальні медичні об'єднання, центри медичної статистики, автопідприємства санітарного транспорту, інші програми і заходи);

г) оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та місцеві програми надання населенню медичних послуг з первинної медичної допомоги населенню;

ґ) оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам, для забезпечення надання медичних послуг за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;

д) місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам, місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;

е) місцеві програми громадського здоров'я;

4) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70 % кількості дітей, які перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідної територіальної громади); територіальні центри соціального обслуговування; центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю; центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю, дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю та, які потребують сторонньої допомоги (уведено з 01.01.2021);

в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

г) сільські, селищні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми центрів соціальних служб (уведено з 01.01.2021);

5) державні культурно-освітні та театрально-видовищні програми (сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки; театри, сільські, селищні, міські бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус академічних, національних, зоопарки комунальної власності) (уведено з 01.01.2021);

6) фізичну культуру і спорт: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості і місцевих спортивних споруд.

Бюджет Автономної Республіки Крим та обласні бюджети (ст. 90 БКУ)

Видатки, що здійснюються з бюджету АРК, обласних бюджетів, на:

1) державне управління:

а) представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим;

2) освіту:

а) загальну середню освіту:

спеціальні школи, санаторні школи, ліцеї (засновником яких є обласна рада);

дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри;

заклади загальної середньої освіти державної власності;

заклади спеціалізованої освіти: мистецькі, спортивні, військові (військово-морські, військово-спортивні), наукові ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою (якщо не менше 70% кількості учнів, які здобувають освіту у відповідному закладі освіти, є жителями населених пунктів, розташованих на території АРК чи області (крім громади, де розташований такий заклад);

б) професійну (професійно-технічну) освіту (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших закладах освіти державної та/або комунальної власності;

$б^{-1}$) фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах державного та/або регіонального замовлення у закладах фахової передвищої освіти державної та/або комунальної власності;

в) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності;

г) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);

ґ) позашкільну освіту (заходи і заклади національного, державного, республіканського АР Крим та обласного значення з позашкільної роботи з дітьми);

д) інші державні освітні програми;

3) охорону здоров'я:

а) консультативну амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського АР Крим та обласного значення), центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги;

б) спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для ветеранів , будинки дитини, станції переливання крові);

в) санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);

г) інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, територіальні медичні об'єднання, автопідприємства санітарного транспорту, бази спецмедпостачання, центри здоров'я, заходи санітарної освіти тощо);

ґ) оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад, для забезпечення надання послуг за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;

д) регіональні програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад, і регіональні програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;

е) регіональні програми громадського здоров'я;

є) інші заклади та заходи у системі охорони здоров'я (будинки дитини, заклади служби крові, медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи);

4) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування осіб з інвалідністю; будинки-інтернати для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю; будинки-інтернати для дітей з інвалідністю; центри з нарахування та здійснення соціальних виплат; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; компенсаційні виплати особам з інвалідністю на бензин (пальне), ремонт, автотранспорту та транспортне обслуговування; відшкодування витрат на поховання учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни; центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю, центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю;

б) республіканські АРК та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в т. ч. обласних центрів соцслужб;

в) інші державні соціальні програми;

5) культуру і мистецтво:

а) державні культурно-освітні програми (національні, державні, республіканські АР Крим та обласні заповідники, бібліотеки, музеї та виставки, включаючи заклади та установи комунальної власності (зі статусом національних);

б) державні театрально-видовищні програми (філармонії, художні, музичні колективи і ансамблі, театри, концертні і циркові організації, палаци, будинки культури, інші заклади національного, державного, республіканського АРК і обласного значення, інші заклади та заходи в галузі мистецтва, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних);

в) інші державні культурно-мистецькі програми;

6) фізичну культуру і спорт:

а) програми з розвитку фізичної культури і спорту (утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського АР Крим та обласного значення, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів олімпійської підготовки, центрів

фізичного здоров'я населення республіканського та обласного значення, штатних спортивних команд резервного спорту, заходи з фізичної культури і спорту, включаючи підготовку збірних команд регіону до участі у спортивних змаганнях державного рівня, фінансова підтримка регіональних осередків всеукраїнських громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд обласного значення);

б) програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю (центри республіканського АРК та обласного значення з розвитку фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю, дитячо-юнацькі спортивні школи для осіб з інвалідністю усіх типів; проведення заходів з фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю, навчально-тренувальних зборів і змагань республіканського та обласного значення з фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю, підготовка збірних команд регіону);

7) програми природоохоронних заходів місцевого значення, проєкти реструктуризації та ліквідації об'єктів підприємств гірничої хімії, підземного видобутку залізної руди, консервації ртутного виробництва, утримання водовідливних комплексів.

Місцеві бюджети, будь якого рівня (ст. 91 БКУ)

До видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки на:

1) місцеву пожежну охорону;

1^{-1}) муніципальні формування з охорони громадського порядку;

2) органи місцевого самоврядування;

3) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі на підтримку діяльності молодіжних центрів;

б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;

в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів закладів професійної (професійно-технічної) освіти;

г) центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань;

ґ) компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

д) компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

е) надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів на виконання програм/проєктів/заходів певного адміністративно-територіального рівня;

5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;

6) культурно-мистецькі програми місцевого значення;

7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації;

8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;

9) типове проєктування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури;

10) транспорт, дорожнє господарство:

а) регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті за рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень;

б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажно-експлуатаційними підрозділами);

в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та доріг, які є складовими автодоріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах);

11) заходи з організації рятування на водах;

12) обслуговування місцевого боргу;

13) програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд, доочищення питної води, модернізації систем теплопостачання, заміни природного газу альтернативними видами палива, модернізації та ремонту ліфтового господарства, реконструкції та ремонту житлових будинків, оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води, капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць, капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад, впровадження енергозберігаючих технологій;

14) управління комунальним майном;

15) регулювання земельних відносин;

16) заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах законних повноважень;

17) **заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення;**

18) **проведення місцевих виборів** у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;

19) членські внески до асоціацій органів самоврядування та їх об'єднань;

20) підвищення кваліфікації депутатів та посадових осіб ОМС;

20^{-2}) реалізацію програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;

20^{-3}) програми підтримки будівництва житла для окремих категорій громадян;

20^{-4}) пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги, що надаються ветеранам війни; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; ветеранам праці; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції, податкової міліції, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації; особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю та особам, які супроводжують осіб з інвалідністю I групи або дітей з інвалідністю; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; багатодітним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу та прийомним сім'ям;

20^{-5}) **місцеві програми підтримки здобуття професійної** (професійно-технічної), **фахової передвищої та вищої освіти на умовах регіонального замовлення** у відповідних закладах освіти;

20^{-6}) місцеві програми підтримки автопідприємств санітарного транспорту;

21) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені ВР АРК, відповідною місцевою радою згідно із законом.

Додаток Г

Досвід трансфертного регулювання в інших країнах

Майже всі місцеві бюджети залежать певною мірою від трансфертів як інструменту фінансового регулювання. Але існують значні розбіжності в методах організації міжбюджетних відносин у різних країнах. Особливості організації цих відносин визначаються тим, як формуються відповіді на такі питання: які органи влади за що відповідають, хто і які податки запроваджує, як урегульовується дисбаланс між обов'язками та фінансовими ресурсами на їхнє виконання. Схеми закріплення доходів за рівнями влади в різних країнах різні (в Японії, Німеччині загальнодержавні доходи розщеплюються між рівнями влади, в Австралії дохідні джерела розмежовані між бюджетами різних рівнів). Майже у всіх країнах застосовуються програми вирівнювання податкоспроможності бюджетів у межах одного рівня управління, трансферти є безумовними (за винятком США). Умовні трансферти передбачають часткову участь у витратах органів влади, що є одержувачами трансфертів.

Для належної організації надання соціальних послуг населенню важливим є правильний розподіл повноважень і відповідальності з надання цих послуг між рівнями влади. Головні ознаки розподілу функцій, зважаючи на тенденції практичного застосування теорії фіскального федералізму:

- Розподіл функцій між центральними та місцевими органами влади ґрунтується на принципі субсидіарності (додатковості). В Україні цей принцип застосовується з 2001 р. за нормами БКУ. Основним показником функціональної децентралізації є частка видатків місцевих органів влади у ВВП. Найвищі значення цього показника в Європі є в північних країнах, де видатки місцевих органів влади становлять більше ніж 20 % ВВП. Цей показник нижчий у країнах Центральної та Східної Європи, де він рідко перевищує 10 %.
- Розподіл функцій враховує особливості конкретного територіального устрою. Якщо структура місцевих органів влади дуже диверсифікована та складається з великої кількості малих одиниць місцевого самоврядування, то функціональна децентралізація не може бути дуже широкою. Надто малі місцеві органи влади не здатні ефективно виконувати певні функції. Крім того, існування великої кількості малих структур ОМС вимагає вдосконалення схем фіскального вирівнювання. Територіальне злиття регіонів у країнах Північної Європи (Скандинавія та Великобританія) сприяло передачі широкого спектра функцій місцевим органам влади. Водночас у багатьох країнах Центральної та Східної Європи малі поселення спроможні відповідати лише за дуже обмежене коло функцій, незважаючи на офіційно декларовану рівність ОМС.

- Місцевим органам влади надається значний ступінь свободи стосовно ухвалення рішень щодо структури місцевих видатків. У реальності така свобода може бути обмежена такими факторами: високою часткою умовних субсидій (субсидій, для одержання яких отримувач повинен виконати певні умови), а по-друге, деталізованими та визначеними на центральному рівні нормами й вимогами стосовно надання місцевих послуг. Якщо такі вимоги надто деталізовані, то фіскальна автономія стає ілюзорною.
- Загальний висновок: розподіл повноважень і видатків на їх здійснення між центральним та місцевими бюджетами і всередині місцевих бюджетів кожної країни відображає особливості її історичного розвитку й адміністративного устрою. Водночас усі системи організації фінансових відносин мають базуватися на двох основних принципах. Перший – принцип субсидіарності, зміст якого полягає в тому, що послуги населенню має надавати найнижчий рівень влади, який спроможний це робити. Другий, пов'язаний з ним принцип, – принцип відповідності, який полягає в тому, що надавати повноваження і видатки можливо лише тому рівню влади, який відповідає вимогам забезпечення надання відповідних послуг з погляду їхньої природи та здатності акумулювати необхідні ресурси й управляти ними.

У більшості європейських країн відбувся поступовий перехід від фрагментованих цільових дотацій до консолідованої системи блочних субсидій загального призначення. Згідно з рекомендаціями Ради Європи, системи вирівнювання повинні забезпечувати місцевим органам влади, якщо вони того бажають, можливість надавати подібні в широкому розумінні асортименти послуг, встановлюючи при цьому приблизно однакові ставки місцевих податків. У такому формулюванні ця рекомендація узгоджується з принципом рівності. У більшості європейських країн функція вирівнювання видатків здійснюється за рахунок субсидій загального призначення, хоч окремі країни для цієї мети використовують конкретні цільові субсидії. Переважною формою вирівнювання є вертикальне вирівнювання, тобто субсидії з центру передаються місцевим органам влади, хоча в деяких країнах (Данія, Швеція) горизонтальне вирівнювання відіграє важливу роль.

Міжнародна практика бюджетного регулювання свідчить про активне застосування міжбюджетних трансфертів. За рахунок трансфертів формується значна частина доходів місцевих бюджетів багатьох країн: у Румунії – 79 %, Болгарії – 78, Угорщині – 66, Латвії – 68, Словенії – 67, Великій Британії – 77, Нідерландах – 60. В окремих країнах трансферти формують неістотну частину доходів місцевих бюджетів: у Швеції – 19 %, Данії – 24, Франції – 25, Австрії – 35 %.

Особливості державного устрою зумовлюють структуру бюджетної системи країни. У країнах із федеральним устроєм на субнаціональному рівні діють як регіональні, так і місцеві органи влади, а в країнах з унітарною бюджетною системою – лише місцеві органи влади різних рівнів, у розпорядженні яких є відповідні бюджети. Частка видатків місцевих бюджетів у загальнонаціональному обсязі бюджетних видатків (показник децентралізації за бюджетними видатками) перебуває в межах 35–45 %. В умовах унітарної бюджетної системи цей показник зменшується (Велика Британія – 28 %), а за децентралізованої моделі федеративного державного устрою – збільшується (Канада – 59 %). Основні елементи трансфертної системи з федеративним та унітарним бюджетних устроєм[147] представлено у таблицях Г.1 та Г.2.

Найкращими видами надходжень для місцевих бюджетів є ті, що генеруються стабільними податковими базами та/або сплачуються податковими агентами на території відповідних бюджетів. Цим вимогам найбільше відповідає податок на нерухомість. Деякі країни (Норвегія, Швеція) як альтернативу податку на нерухомість запровадили додатковий ПДФО на місцевому рівні.

Поширення практики застосування трансфертів у різних країнах світу пояснюється бажанням центральних органів влади децентралізувати відповідальність за надання суспільних послуг та здійснення видатків бюджетної системи. ***Децентралізація видатків за процедурою є простішою й ефективнішою, ніж децентралізація доходів бюджету та джерел оподаткування.***

З метою виправлення дисбалансу місцевих бюджетів центральні органи влади запроваджують спеціальні трансфертні програми. Їхнє завдання полягає в забезпечення можливості місцевим органам влади застосовувати приблизно однакові за бажанням ставки місцевих податків та зборів і водночас надавати населенню приблизно однаковий обсяг бюджетних послуг. Більшість програм бюджетних трансфертів має однакові цілі, відмінності полягають у виборі об'єкта вирівнювання, ступені вирівнювання, виборі фінансових інструментів, способах визначення фіскальних розбіжностей тощо. ***Система трансфертів вирівнювання має відповідати таким вимогам:***

- ***справедливість розподілу*** *– однакове ставлення до бюджетів з аналогічними бюджетними потребами. Бюджетні потреби визначаються як різниця між видатковими потребами бюджету та його дохідною спроможністю;*

[147] Бюджетний менеджмент : навч. посіб. : у 2 ч. / за ред. М. В. Чечетова. Харків : ВД ІНЖЕК, 2004. Ч. 1. С. 416–417.

Таблиця Г.1

Характеристика трансфертної системи країн з унітарним бюджетним устроєм

Назва країни	Велика Британія	Японія	Норвегія	Швеція	Польща
Форма державного устрою	Унітарна	Унітарна	Унітарна	Унітарна	Унітарна
Частка видатків місцевих бюджетів зведеному бюджеті, %	28	40	35	40	38
Головні джерела податкових надходжень місцевих бюджетів	Податок на нерухомість	Податок на нерухомість та розщеплені загально-державні податки	Прибутковий податок з громадян	Прибутковий податок з громадян	Прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств, податок на нерухомість
Трансферти як частка видатків місцевих бюджетів, %	44	41	42	34	55
Відсоток трансфертів центрального уряду на загальні цілі	64	73	70	75	62
Вирівнювання податкоспроможності	Застосовується	Застосовується	Застосовується	Застосовується	Застосовується
Урахування видаткових потреб	Застосовується	Застосовується	Застосовується	Застосовується	Застосовується
Джерела фонду вирівнювання	Доходи бюджету центрального рівня	Фіксована частка загальнодержавних податків	Доходи бюджету центрального рівня	Доходи бюджету центрального рівня	Доходи бюджету центрального рівня
Вимоги до вихідної інформації	Дані про майно (на місцевому рівні) та показники видатків	Дані про місцеві податкові бази та показники видатків	Дані про місцеві податкові бази та показники видатків	Дані про місцеві податкові бази та показники видатків	Дані про місцеві податкові бази та показники видатків
Орган управління грантами (трансфертами)	Департамент навколишнього середовища	Міністерству справах автономій	Міністерство у справах місцевих органів управління	Міністерство фінансів	Міністерство фінансів

Таблиця Г.2

Характеристика трансфертної системи країн з федеративним бюджетним устроєм

Назва країни	США	Канада	Німеччина	Австралія
Форма державного устрою	Федеральна	Федеральна	Федеральна	Федеральна
Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті	***Регіональні (штати)*** – 18 %, ***місцеві*** – 26 %	***Регіональні (провінції)*** – 40 %, ***місцеві*** – 19 %	***Регіональні (землі)*** – 25 %, ***місцеві*** – 19 %	***Регіональні (штати)*** – 42 %, ***місцеві*** – 5 %
Головні джерела податкових надходжень місцевих бюджетів	***Регіональні:*** прибутковий податок з громадян, податок на прибуток, податок з продажу. ***Місцеві :*** податок на нерухомість, податок з продажу, нарахування на заробітну плату	***Регіональні:*** прибутковий податок з громадян, податок на прибуток, податок з продажу. ***Місцеві:*** податок на нерухомість	***Регіональні:*** розщеплені прибутковий податок з громадян та податок на прибуток, податок з продажу. ***Місцеві:*** податок на нерухомість та розщеплені прибутковий податок з громадян, податок на прибуток	***Регіональні:*** нарахування на заробітну плату, прибутковий податок з громадян. ***Місцеві:*** податок на нерухомість
Трансферти як частка видатків місцевих бюджетів	***Регіональні (штати)*** – 22 %, ***місцеві*** – 42 %	***Регіональні (провінції)*** – 19 %, ***місцеві*** – 45 %	***Регіональні (землі)*** – 16 %, ***місцеві*** – 28 %	***Регіональні (штати)*** – 56 %, ***місцеві*** – 22 %
Відсоток трансфертів центрального уряду на загальні цілі	10	69	95	47
Вирівнювання податкоспроможності	Не застосовується	Застосовується	Застосовується	Застосовується
Урахування видаткових потреб	Не застосовується	Не застосовується	Частково застосовується	Застосовується
Джерела фонду вирівнювання	Доходи бюджету центрального рівня	Доходи бюджету центрального рівня	Розщеплення ПДВ, міжрегіональні трансферти (між землями)	Доходи бюджету центрального рівня
Вимоги до вихідної інформації	Специфічні для кожного випадку	Дані про місцеві податкові бази	Дані про місцеві податкові бази та показники видатків	Дані про місцеві податкові бази та детальні показники видатків
Орган управління грантами, трансфертами	Департаменти федерального уряду (за функціями)	Міністерство фінансів	Міністерство фінансів	Комісія з грантів

- ***передбачуваність*** – якщо трансферти забезпечуватимуть стабільні фінансові припливи ресурсів протягом тривалого часу, то місцеві органи влади матимуть можливість здійснювати середньострокове бюджетне планування;
- ***бюджетні обмеження*** – місцеві органи влади не повинні впливати на показники, за якими визначаються розміри трансфертів;
- ***простота*** – формула трансфертів має бути зрозумілою та простою у використанні, що забезпечує прозорість бюджетного процесу;
- ***безумовність*** – трансферти не повинні супроводжуватися будь-якими умовами, що обмежують рішення місцевих органів влади щодо їхнього використання.

Доцільна система вирівнювання спирається на формульний підхід:

$$TRi = \alpha\,(Ei - Ri) \times Pi, \qquad (Г.1)$$

де ***TRi*** – розмір трансферту для *i*-го місцевого бюджету;

Ei – розрахункова видаткова потреба *i*-го місцевого бюджету (на одну особу);

Ri – розрахункова доходна спроможність *i*-го місцевого бюджету (на одну особу);

Pi – кількість населення *i*-ї територіальної громади;

α – коефіцієнт фіскального вирівнювання (визначається в межах від 0 до 1).

Особливостями формульного розподілу трансфертів для проведення бюджетного регулювання є: симетричність трансфертів (вонии мають як позитивне, так і негативне значення, тобто бідніші громади підтримуються за рахунок заможніших громад); застосування розрахункових показників (у формулі застосовуються не фактичні видатки та доходи, а розрахункові, що враховують відмінність контингентів отримувачів бюджетних послуг, відмінність економічного стану території, природних умов, а також використовують стандартну або середню податкову ставку до розрахункової податкової бази).

Трансфертні системи бюджетного регулювання можуть бути:

- ***за ознакою обмеження обсягу трансферного фонду:***

– ***відкритими*** (властива відсутність прямих фіскальних обмежень щодо розмірів трансфертного фонду. Наприклад, Велика Британія, Канада);

– ***закритими*** (притаманні обмеження шляхом або фіксації обсягу трансфертного фонду (у відсотках від обсягу загальнодержавних податків та зборів) або визначення коефіцієнта вирівнювання на такому рівні, щоб загальний обсяг коштів, які передаються місцевим бюджетам не перевищував певної величини. Наприклад, Австралія);

- ***за ознакою врахування дохідної спроможності та видаткових потреб місцевого бюджету:***

– ***такими, що враховують як видаткові потреби, так і дохідну спроможність місцевих бюджетів.*** До країн, що намагаються застосувати всі вимоги формули, належать Австралія, Японія, Велика Британія, Німеччина. Трансферти, що надаються центральним урядом Великої Британії місцевим бюджетам, називаються грантами для підтримки дохідної частини бюджету. Видатки місцевих бюджетів поділяють на функціональні блоки, а кожен блок розбивають до рівня окремого місцевого бюджету відповідно до особливостей його видаткових потреб та відмінностей у вартості надання послуг на різних територіях. Сума окремих функціональних блоків дає загальний обсяг видаткових потреб кожного місцевого бюджету. Визначений обсяг зменшують на величину потенційних надходжень від податку на нерухомість (розраховану як добуток місцевої податкової бази і стандартної ставки податку на нерухомість). Різниця між загальним обсягом видаткових потреб та потенційними надходженнями визначає обсяг грантів на підтримку дохідної частини бюджету. Австралійська бюджетна система є закритою (тільки 40 % обсягу надходжень від прибуткового податку з громадян спрямовують до фонду фінансування дотацій вирівнювання в штатах). Австралія пішла навіть далі у спробах знайти доцільну диференціацію видаткових потреб між штатами;

– ***такими, які враховують лише відмінності в дохідній спроможності територій.*** Канадський підхід визначення міжбюджетних трансфертів не враховує різниці у видаткових потребах територіальних громад, тобто припускає, що їх немає. У канадському варіанті програм вирівнювання для провінцій враховують розбіжності в спроможності генерувати доходи. У формулі визначення трансферту видаткові потреби різних територій замінюють на показник середнього доходу на одну особу (розрахований за репрезентативною вибіркою провінцій). Канадська бюджетна система є відкритою та передбачає лише підтягування фінансових ресурсів місцевих бюджетів до певного рівня, а вилучення коштів не припускає;

– ***такими, що враховують лише відмінності у видаткових потребах.*** Трансферт визначається як сума розрахункових видатків на окремі потреби, з урахуванням ваги кожного показника. Показниками видаткових потреб можуть бути рівень бідності, рівень середньодушових доходів, тривалість життя, рівень смертності, географічні особливості тощо. За таким методом визначаються трансферти в Іспанії, Італії;

– ***такими, які враховують нормативи розщеплення загальнодержавних податків (не враховують дохідних і видаткових відмінностей).*** Такі системи орієнтовано на регулювання пропорцій розподілу загальнодержавних податків. За таких умов трансферт не враховує різниці у видаткових потребах та дохідній

спроможності територій. Центральний уряд встановлює нормативи розщеплення загальнодержавних податків та зборів, одна частина податку надходить до місцевого бюджету, інша зараховується до центрального бюджету. Так, у Німеччині 30 % надходжень ПДВ передається до місцевих бюджетів. Із цих сум 75 % зараховується до місцевих бюджетів у вигляді трансфертів, що є однаковими для всіх бюджетів у розрахунку на одну особу, а решта (25 %) використовується для вирівнювання місцевих бюджетів (з метою підтягування фінансово слабких земель до рівня 92 % середньодушового доходу по країні в цілому). Загальний трансфертний фонд розподіляється між землями (територіальними громадами) пропорційно чисельності населення. Таку формулу трансферту найлегше адмініструвати, але вона має найнижчий ефект вирівнювання;

- ***за ознакою напряму руху фінансових потоків:***

– ***вертикальними,*** тобто трансферти надає центральний бюджет місцевим бюджетам. Більшість трансфертних програм є вертикальними;

– ***горизонтальними,*** тобто фінансові ресурси перерозподіляються між місцевими бюджетами одного рівня. Наприклад, у Данії місцеві ради в округах, де показники податкової бази вищі за середні по країні, вносять кошти до спеціального фонду, який потім перерозподіляється між округами з низькими показниками податкової бази. У Швеції муніципалітети й округи, що мають розрахункові обсяги прибуткового податку (які розраховуються як добуток 95 % від податкової бази та стандартної ставки податку) більші, ніж середні по країні, мають віддати надлишки. Адміністратором цих непрямих трансфертів є податкова адміністрація.

Узагальнюючи наведену інформацію можна стверджувати, що інструментами державної політики у сфері бюджетного регулювання є трансферти. Зарубіжна практика виокремлює ***позитивні трансферти*** (або гранти) як домінуючий інструмент бюджетного регулювання у країнах із кількома рівнями державного управління та ***негативні трансферти*** (або внески) як інструмент регулювання у трансформаційних економіках. Міжбюджетні гранти використовуються, зважаючи на такі чинники: потреба в коригуванні зовнішніх ефектів субцентральних суспільних благ (послуг); неможливість формування на місцевому рівні системи оподаткування, яка би повною мірою задовольняла теоретичні вимоги та створювала достатній обсяг фінансових ресурсів для місцевого рівня влади; відмінності у фінансовому забезпеченні між географічними районами, які держава вважає за необхідне вирівняти; стимулювання виробництва бажаних суспільних благ (послуг); потреба в забезпеченні мінімальних стандартів надання послуг; політичні фактори (намагання шляхом фінансової допомоги забезпечити лояльність регіональної та місцевої еліт, послабити відцентровані тенденції у країні).

Найчастіше застосовують такі форми міжбюджетних грантів: ***грант-субсидія*** (надання коштів центральним рівнем влади на фінансування витрат субнаціональних (регіональних, місцевих) органів влади на створення суспільних благ (послуг) у межах відповідного територіального утворення за наявності позитивного зовнішнього ефекту (або переміщення вигід від надання благ)); ***грант-дотація*** (централізований перерозподіл доходів від фінансово спроможних територій до фінансово малоспроможних (або неспроможних) територій для вирівнювання або відрахування частини податкових надходжень, які справляються до центрального бюджету, на користь субнаціональних бюджетів для зміни обсягу доходів місцевих, регіональних рівнів влади; ***цільовий грант*** (забезпечення фінансування суспільного блага на мінімальному (стандартному) рівні надання публічних послуг незалежно від рівня бюджету, через який воно здійснюється, з огляду на необхідність виконання політичних обов'язків (конституційних зобов'язань) центральним рівнем влади; такі гранти впливають як на рівень доходів субнаціональних бюджетів, так і на відносну вартість суспільних послуг для субнаціональної влади).

Міжбюджетні трансферти за функціональним призначенням поділяються[148] на ***прямі*** (інструмент горизонтального вирівнювання та стимулювання визначених видатків субнаціональних урядів) та ***непрямі*** (інструмент вертикального фінансового вирівнювання). Різноманітність ***прямих трансфертів (офіціальних трансфертів)*** дає змогу їх класифікувати за різними ознаками: *за призначенням коштів* (цільові, загальні); *за напрямом руху коштів* (горизонтальні, вертикальні); *за характером обмежень на використання* (умовні, безумовні, блокові, категоріальні); *за механізмом надання* (повні або фіксовані сумою, часткові або пайові, процентні); *за матеріальною формою* (грошові, реальні, як-от безоплатна передача послуг чи благ між адміністративними одиницями сектору державного управління). Прямі трансферти передбачають передачу фінансування (коштів) безпосередньо від одного рівня державного управління, влади до іншого. Непрямі трансферти безпосередньої передачі ресурсів не передбачають. Непрямі реальні трансферти виникають у разі передачі зобов'язань та відповідальності від одного рівня влади, управління до іншого, але без повної компенсації витрат («непрофінансовані видаткові мандати»). Непрямі грошові трансферти формуються, якщо одна з одиниць сектору державного управління передає іншій права на отримання надходжень, відмовляючись від них у повному обсязі або частково; бере на користь іншої зобов'язання щодо третьої сторони (гарантії). Найчастіше зустрічаються такі ***форми непрямих***

[148] *Длугопольський О.* Перспективи застосування зарубіжних моделей фіскального федералізму в умовах трансформаційної економіки України. *Журнал Європейської економіки*. 2007. Т. 6, № 2. С. 198–232. URL: http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/27785.

грошових трансфертів: *кредитні гарантії* (центральний рівень влади має поруку за зобов'язаннями нижчого рівня управління); *розподіл податкової бази* (надання права субнаціональним рівням держави через механізми додаткових податкових ставок до загальнодержавних податків отримувати доходи від визначеної податкової бази; наприклад, у США місцеві податки на продаж, часто прив'язані до податкової бази штатів, а податки штатів на майно – до місцевої податкової бази; у Скандинавських країнах основним джерелом місцевих доходів є місцевий прибутковий податок, що визначається як додаткова ставка до загальнонаціонального прибуткового податку з громадян); *розщеплення податкових надходжень* (загальна фінансова підтримка шляхом передачі коштів від центрального рівня влади до субнаціональних рівнів влади (регіональної, місцевої) через механізм фіксації часток загальнодержавних податків, які спрямовуються до субнаціональних бюджетів; доцільність застосування під час проведення фінансового вирівнювання обґрунтовується такими чинниками: ***ефективність*** – централізована мобілізація надходжень від загальнонаціональних податків, які мають мобільну просторову базу об'єктів оподаткування, дає можливість зменшити ухилення від сплати, забезпечити повноту мобілізації; ***економія*** – органи справляння загальнонаціонального рівня забезпечують необхідний рівень мобілізації надходжень з меншими адміністративними витратами; ***недостатній дохідний потенціал від субнаціональних (місцевих) податків*** – неспроможність забезпечити покриття видатків субнаціональних органів влади за рахунок власних податків; ***перерозподіл*** – зменшується зв'язок між наявною податковою базою субнаціональних органів влади та загальним обсягом доходів, які можна використати для фінансування зобов'язань; поширені механізми субсидіювання: формування джерел коштів, тобто переліку доходів бюджету, які підлягають розщепленню; розподіл коштів від податкового пулу (спільного фонду коштів), частка надходжень від якого формує фонд трансфертів; ознаки розподілу коштів податкового пулу: за походженням, тобто за місцем локалізації податкової бази; за чисельністю, тобто пропорційно чисельності територіальної громади). Податкові пули за повнотою охоплення надходжень до бюджету можуть бути ***повними***, тобто включати всі чи більшість доходів органів влади певного рівня (наприклад, у Японії, Південній Кореї, Венесуелі, Філіппінах, Колумбії розщеплюється вся сукупність доходів центрального бюджету); ***частковими*** (охоплюють виключно визначені податки); ***за способом фіксації нормативів відрахувань до субнаціональних бюджетів можуть бути постійними*** (наприклад, нормативи відрахувань від податкового пулу зафіксовані в конституціях Німеччини, Колумбії, Бразилії) або ***змінними*** (норматив розщеплення податків встановлюється на кілька років (наприклад, у Польщі, Чехії, Вірменії, Грузії, Україні).

РОЗДІЛ 12 УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ ТА ЛІКВІДНІСТЮ

12.1. Державний кредит та його вплив на формування боргу.
12.2. Утворення та погашення державного боргу.
12.3. Операції з активного управління державним боргом.
12.4. Стратегія управління боргом та боргова безпека.
12.5. Управління ліквідністю єдиного казначейського рахунку для убезпечення стійкості бюджету.

12.1. Державний кредит та його вплив на формування боргу

Дослідження сутності та проблематики державного кредиту, державного боргу мають давню традицію як у зарубіжній, так і у вітчизняній фінансовій науці. Державний борг є іманентним складником публічних фінансів у ринковій економіці. Аналізуючи еволюцію теорій державного кредиту, слід згадати існування широкого кола фінансових позицій, які пройшли шлях від заперечення доцільності позик у класиків до захоплення ними в кейнсіанців і знову заперечення державного боргу в неокласиків. Поява та розвиток у XVII ст. державних кредитних операцій спонукали уряди різних країн до залучення коштів для покриття своїх потреб шляхом позик і кредитів, які стали відігравати надзвичайно важливу роль у забезпеченні державних органів додатковими фінансовими ресурсами та фінансуванні бюджетних дефіцитів. Державний кредит є розвинутою ланкою державних фінансів, що відіграє важливу роль у функціонуванні фінансової системи – від пошуку і залучення коштів, яких бракує, до регулювання соціально-економічних процесів. Об'єктивна необхідність використання державного кредиту для задоволення суспільних потреб зумовлена постійною суперечністю між обсягом цих потреб і можливостями держави стосовно їхнього задоволення за рахунок коштів централізованого фонду держави.

Незбалансованість видатків та доходів бюджету вимагає пошуку джерел фінансування дефіциту бюджету. Здійснення запозичень, як форми прояву державного кредиту, з метою покриття поточного дефіциту, погашення попередніх позик, фінансування соціальних, економічних, інституційних

реформ та інших є чинником формування державного боргу. Неконтрольоване зростання державного боргу спричиняє формування державної заборгованості, наявність якої може бути однією з причин дефіциту бюджету. Візуалізація місця державного кредиту при формуванні державного боргу надана на рис. 12.1.

Погляди науковців на природу державного кредиту

Проблема фінансування державних видатків шляхом здійснення запозичень була предметом дискусій ще за часів А. Сміта, Д Рікардо. Англійська класична політекономія розглядала державний борг як тягар, що накладається на майбутні покоління, підриває його накопичення. *Класики дотримувались концепції «здорових фінансів», тобто обов'язкового збалансування бюджетних видатків та доходів, неприпустимості фінансування дефіциту бюджету за рахунок запозичень. Позиція недоцільності позикових фінансів ґрунтувалась на негативних наслідках – державний борг спричинить відплив капіталу з країни, бюджетні дефіцити скорочують приватні заощадження, заборгованість вимагає сплачувати відсотки. На думку Т. Мальтуса, державні позики були доречними під час війн, але великий державний борг стане причиною втрати добробуту народом; держава може звертатися до запозичень виключно у випадках гострої необхідності, оскільки виплата боргів зв'язує ресурси, необхідні для розвитку економіки держави. Англійська класична політекономія розглядала державний борг як тягар, що накладається на майбутні покоління, підриває його накопичення. Ця теза міцно закріпилася серед економістів, які займаються проблемами фінансової політики.*

Протилежна класичній фінансова концепція Дж. М. Кейнса ґрунтувалась на положенні щодо використання бюджетної політики для регулювання економіки – урядовий попит, забезпечений як податками, так і позиками, має можливість стимулювати підприємницьку активність і привести до зростання національного доходу. Принцип дефіцитного фінансування є ключовим у теоретичному підході «компенсаційних боргових фінансів», сутність якого виявляється через ставлення до ринку капіталів як до інструменту досягнення ефективного попиту, до дефіциту державного бюджету як до методу державного регулювання. Кейнсіанська теорія намагалася довести, що питання перекладання частини боргу неможливо розглядати прямолінійно. А. Леренр дотримується позиції, що внутрішній державний борг є кредитуванням одного покоління іншим і не є тягарем для майбутнього, а зовнішній борг можна розглядати як тягар тільки за умови, що позики було використано на поточне споживання, а не на капітальні вкладення.

Представники неокласичної теорії (Дж. Б'юкенен, Е. Меаде) дотримуються класичної обтяжливої позиції – тягар державного боргу полягає в додатковому оподаткуванні, необхідному для фінансування відсоткових зобов'язань. До закономірностей суспільного вибору можна віднести пріоритетність для політиків ухвалення рішень щодо нарощування державного боргу перед збільшенням податків. К. Макконнелл, С. Брю, Р. Масгрейв визначають державний борг як громадський актив, що складений із фінансових активів усіх суб'єктів ринку, тобто його існування спричиняє підвищення попиту і ціни інших активів. Крім того, проблеми пов'язані з переходом держави від пасивної до активної бюджетної політики, зокрема питання не у збалансуванні державного бюджету, а в тому, що бюджет повинен балансувати економіку. Регулювання розмірів боргу та балансування бюджету мають пов'язуватися з циклічністю економіки, оскільки балансування бюджету протягом року тільки поглиблює коливання економічного циклу.

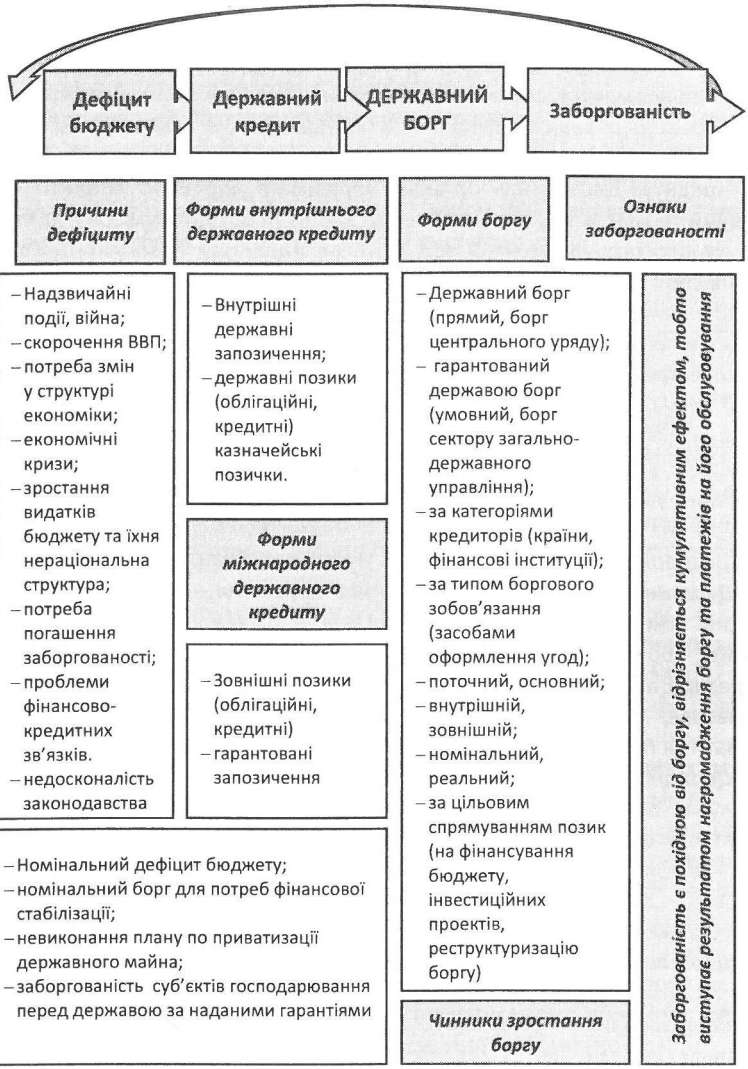


Рис. 12.1. Державний кредит у ланцюжку формування державного боргу

Запозичення органами державної влади та ОМС коштів у фізичних та юридичних осіб (резидентів і нерезидентів), що представляють урегульовані правовими нормами відносини, у яких позичальником є орган державної влади та/або місцевого самоврядування, а кредитором – фізична або юридична особа, становлять форму прояву державного та/або місцевого (муніципального) кредиту. Державним органам управління або ОМС кредити надають на певний термін, а за його настання ці кошти необхідно повернути. Як і будь-який кредит, позика державі або ОМС не надається безоплатно. Основною особливістю відносин за державним кредитом є те, що позичальник в однобічному порядку встановлює свої умови кредиту і може навіть їх змінити за особливих умов. Але коли кредиторами є нерезиденти чи міжнародні фінансово-кредитні організації, держава не завжди може диктувати власні умови, укладаючи кредитні угоди. Принципи кредитування водночас залишаються такими самими: добровільність, зворотність, строковість, платність і забезпеченість майном. Під час отримання державних позик забезпеченням виступає державне майно, під кредити МВФ – валютні резерви; для місцевих позик забезпеченням є майно комунальної форми власності, право розпоряджатися яким належить відповідній територіальній громаді.

Державний кредит як економічна категорія – сукупність економічних відносин між державою (в особі органів державної влади та управління), з одного боку, та фізичними, юридичними особами (резидентами та нерезидентами), з іншого боку, щодо надання фінансових ресурсів у тимчасове, поворотне та платне користування. Водночас держава може виступати як позичальник, кредитор, гарант.

Державний кредит за матеріально-речовим змістом – рух позикового капіталу в результаті вторинного перерозподілу ВВП, здебільшого, через бюджет без формування окремого фонду. З одного боку, держава мобілізує вільні грошові кошти юридичних і фізичних осіб у тимчасове користування, а з іншого — сплачує за користування позиковим капіталом відсоток за рахунок коштів бюджету.

Державний кредит як юридично-правова категорія – урегульований нормами права механізм залучення додаткових коштів державою або сукупність особливих фінансових правовідносин, передбачених нормативно-правовими актами, що зумовлюються політико-економічними пріоритетами держави у процесі залучення тимчасово вільних коштів на засадах добровільності, зворотності, платності й терміновості. Юридичною основою державних позик є відповідний правочин: договір, угода, умови випуску цінних паперів. Вступаючи у кредитні відносини згідно з умовами випуску державних цінних

паперів, угод про позику або інших договірних документів, держава бере безумовні зобов'язання та несе повну відповідальність за вчасне погашення й обслуговування власних боргових зобов'язань.

Державний кредит як фінансова категорія є проявом грошових відносин (фінансів і кредиту) у процесі перерозподілу ВВП, що має місце під час мобілізації коштів для тимчасового поповнення бюджетного фонду. Це зумовлює багатоплановий характер взаємодії державного кредиту з держбюджетом, безпосередній зв'язок із системою оподаткування та рухом позикового капіталу. Як фінансова категорія ***державний кредит виконує такі функції***:

– ***розподільчу*** (забезпечує формування коштів єдиного централізованого фонду держави та державних цільових фондів; гарантує акумулювання додаткових коштів для фінансування суспільних витрат; дає можливість більш рівномірно розподілити в часі й між поколіннями податковий тягар);

– ***контрольну*** (забезпечує контроль у процесі залучення державних позик і розміщення позикових коштів; дає можливість контролювати напрями та цільове використання позик, строки їх повернення, своєчасність сплати відсотків; дає змогу проводити моніторинг і забезпечувати платоспроможність, ліквідність держави);

– ***регулюючу*** (як інструмент регулювання економіки; впливу на рівень оподаткування, динаміку сукупного попиту і пропозиції, масштаби бюджетного фінансування, розподіл доходів, дефіцит бюджету, темпи інфляції, рівень споживання і нагромадження, баланс поточних зовнішніх рахунків, платоспроможність і кредитний рейтинг держави).

Цільовим призначенням державного кредиту часто є покриття дефіциту державного бюджету, хоча доцільнішим є спрямування запозичених коштів до виробничої сфери. Залежно від того, які галузі національного господарства фінансуватимуться за рахунок запозичених коштів, визначаються терміни запозичень, щоб сплата відсотків і повернення здійснювалися за рахунок одержаних доходів від інвестицій, залучених до відповідних галузей. Використання позик на погашення заборгованості із заробітної плати, скасування раніше випущених позик не вирішує проблеми боргу та навіть збільшує її. Оскільки суб'єктом правовідносин державного кредиту є держава, відносини мають владний характер, а їхня природа – фінансово-правова.

Під дефіцитом бюджету розуміють об'єктивні економічні відносини, які виникають між учасниками суспільного виробництва щодо використання коштів понад наявні закріплені джерела доходів бюджету через зростання граничних витрат виробництва. Бюджетний дефіцит виникає внаслідок

незбалансованості бюджету, тобто нестачі бюджетних коштів порівняно з потребою в них для фінансування необхідного обсягу державних витрат. За природою бюджетний дефіцит як економічна категорія має конкретний інтервал дії, що визначається, з одного боку, законами зростання вартості (капіталу), з іншого – законами інфляції. Якщо бюджетний дефіцит тяжіє до законів зростання вартості, він об'єктивно набуває *активної економічної форми*, а якщо до законів інфляції – *пасивної економічної форми*. Регулювання бюджетного дефіциту полягає в тому, щоб за умови готівково-грошового потенціалу за допомогою фінансового маневру активною та пасивною формами бюджетного дефіциту ефективно адаптуватися до тенденцій зростання граничних суспільних витрат виробництва. Водночас це означає і стимулювання розвитку продуктивних сил країни. Оволодіння такою політикою дає змогу суспільству залежно від рівня економічного розвитку і грошового потенціалу знаходити прийнятний розмір дефіциту бюджету.

Майже всі розвинуті країни своїми економічними успіхами певною мірою завдячують ринкам запозичень, мають сформовану боргову економічну систему. Зважаючи на загальну дефіцитність світової економіки, все-таки одним із головних напрямів бюджетної політики більшості країн є прагнення до бездефіцитного бюджету або підтримування дефіциту на мінімальному рівні (за відношенням до ВВП)[149]. Дефіцит бюджету є одним із макроекономічних показників, що характеризують стійкість економічної системи. Наявність ефективної функціональної економічної системи дає змогу регулювати співвідношення доходів та видатків держави так, що сальдо бюджету є додатним або має місце незначний дефіцит. Важливим є співвідношення між темпами зростання ВВП та розміром дефіциту (за зростання ВВП до 5 % дефіцит бюджету в межах до 4–5 % вважається обґрунтованим).

Науковці різних країн не мають єдиної думки щодо доцільності дефіциту. Загальновідомо, що послідовники Дж. М. Кейнса вважають дефіцит бюджету нормальним явищем у практиці реалізації фіскальної політики, інші

[149] Стихійно створюваний дефіцит, який у СРСР у 1991 р. досяг рівня 20 % ВВП, а на початку 90-х років в Україні – майже 10 % ВВП, мав пасивну форму, тобто інфляційну основу. З метою подолання негативних наслідків такого дефіциту державою здійснювався фінансовий маневр, орієнтований на соціальну підтримку населення, фінансове забезпечення освіти, охорони здоров'я, оборони, управління, підтримку низки виробництв державного сектору економіки.

Дефіцит українського бюджету коливався в довоєнний період від 1,4 % ВВП до 6 % ВВП та має індикативний рівень 3 % ВВП. Кошти, сформовані як профіцит державного бюджету, у 2002 р. були спрямовані на погашення зовнішньої заборгованості.

Профіцит бюджету був властивим у 80-х роках Кувейту – 60 % ВВП, у 1992 р. – Таїланду, Австралії, Мексиці, Гонконгу, Аргентині.

Дефіцит бюджету в межах 3–5 % ВВП притаманний США, Німеччині, Великій Британії (хоча дефіцит федерального бюджету США на кінець 80-х років становив близько 50 % ВНП).

підкреслюють, що в довготерміновому періоді хронічний дефіцит бюджету таки знижує темпи зростання економіки[150]. В економічній теорії існують кілька підходів до вирішення проблеми бюджетного дефіциту:

- ***Перша концепція – бюджет необхідно балансувати щорічно***. Така політика обмежує дії центрального уряду під час розв'язання антициклічного перспективного завдання. Наприклад, економіка характеризується значним рівнем безробіття, тобто доходи населення стабільно низькі, надходження до бюджету знижуються. Уряд, намагаючись збалансувати бюджет, має, по-перше, підвищити ставки податків, по-друге, скоротити видатки бюджету. Але такі дії спричинять ще більше скорочення сукупного попиту. Отже, за таких умов балансування бюджету є не антициклічним, а проциклічним.
- ***Друга концепція – бюджет необхідно балансувати не щорічно, а впродовж економічного циклу.*** Наприклад, під час економічного спаду, уряд скорочує податковий тиск, підвищує бюджетні видатки, тобто цілеспрямовано створює дефіцит бюджету. З початком періоду економічного піднесення урядом проводиться кампанія з підвищення податків та скорочення бюджетних видатків. Додатне сальдо бюджету, що виникає, буде спрямовано на погашення попереднього державного боргу.
- ***Тертя концепція – дефіцит бюджету є звичайним фінансовим інструментом*** макроекономічного регулювання. Зважаючи на те, що метою державних фінансів є забезпечення збалансованості економіки, а не бюджету, то для підтримання макроекономічної стабільності уряд має використовувати будь-які заходи, зокрема формувати бюджет з дефіцитом.

Дискусійний характер має проблема дефіциту бюджету лише на науковому рівні, ***на державному рівні для України питання дефіциту бюджету визначено ч. 3 ст. 95 Конституції України: «держава прагне до збалансованого бюджету».***

Слід зазначити, що розрізняють таки форми дефіциту: ***реальний*** (реально спостережуваний дефіцит) – визначається як різниця обсягу загальних доходів (грошових надходжень) від загальнодержавних податків та витрат на державні закупівлі й трансфертні платежі; ***структурний*** – передбачає різницю між загальнодержавними доходами та видатками за певної фіскальної політики (чинний рівень оподаткування і поточних видатків) та базового рівня безробіття

[150] Єдиної думки щодо збалансованості державного бюджету немає. Так, Р. Солоу вважає, що уряд зобов'язаний вживати заходів щодо збалансування бюджету (збільшуючи податки та зменшуючи бюджетні витрати) у роки економічного піднесення, а не спаду чи кризи, щоб не поглиблювати проблеми. К. Ерроу наполягає на недоцільності бездефіцитного бюджету, оскільки зважена політика бюджетного дефіциту стимулює соціально-економічний розвиток (шляхом пристосування до зростання суспільних витрат), тому важливе встановлення оптимального розміру дефіциту, що припустиме в умовах ринкової економіки (2–3 %).

(за умови економічного спаду й зростання безробіття, реально спостережуваний дефіцит бюджету перевищує рівень структурного дефіциту, що відбувається частково через зростання виплат за соціальними програмами, а частково – через падіння доходів населення); ***циклічний*** – різниця між реально спостережуваним дефіцитом і структурним дефіцитом бюджету. Варто наголосити, що розмір дефіциту бюджету є важливим показником економіки будь-якої країни. Дефіцит залежить як від економічних, так і від соціальних, політичних, екологічних чинників, що справляють непрямий або безпосередній вплив. Наведена далі модель визначення розміру дефіциту бюджету використовує такі припущення: дефіцит бюджету є різницею між видатками й надходженнями до бюджету; величина видатків та надходжень залежить від низки факторів; видатки згруповані за ознакою напряму використання в три елементи; надходження бюджету визначені як функція, що залежить від двох агрегованих елементів; кожний елемент, що формує видаткову та дохідну частину бюджету, залежить від інших чинників.

$$\text{Дб} = (\text{Вп} + \text{Тр} + \text{В}_{\text{борг}} + \text{Е}_{\text{кс}}) - (\text{ВВП} \times t_{\text{пп}}), \qquad (12.1)$$

де Дб – дефіцит бюджету;

Вп – публічні видатки (видатки бюджету, у тому числі державні закупівлі);

Тр – трансферти соціального спрямування;

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

$\text{Е}_{\text{кс}}$ – чистий експорт (як різниця між експортом та імпортом),

(ВВП $\times$ $t_{\text{пп}}$) –доходи бюджету (як частка ВВП, що перерозподіляється через бюджет з огляду на чинну систему податків);

t – частка податкових виплат.

Показники, застосовані в наведеній моделі прогнозування розміру дефіциту бюджету, залежать від низки факторів: обсягу реального ВВП, динаміки цін, обсягу закупівель, обсягу соціальних виплат, пов'язаних із безробіттям, ступеня диференціації доходів населення (частки людей, які потребують соціальної допомоги), відсотків за державним боргом, графіка погашення державного боргу, курсу національної валюти, співвідношення реального та номінального ВВП, ступеня використання ресурсів праці (рівня безробіття), співвідношення прямих та непрямих видатків, агрегативної податкової ставки, динаміки грошової маси, динаміки облікової ставки тощо. Залежність між дефіцитом бюджету та численними макроекономічними факторами доводить необхідність їхнього врахування під час обґрунтування розміру дефіциту бюджету в процесі бюджетного планування.

З огляду на макроекономічний підхід визначення джерел фінансування бюджетного дефіциту (як-от монетарне фінансування і боргове фінансування), акцентуємо увагу на джерелах фінансування, визначених законодавчо. БКУ ***фінансування бюджету тлумачиться*** як надходження та витрати бюджету, пов'язані зі зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо держбюджету), зміна залишків бюджетних коштів, що використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення його профіциту. ***Джерелами фінансування бюджету є (ст. 15 БКУ):*** кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень; кошти від приватизації державного майна (включно з іншими надходженнями, безпосередньо пов'язаними з процесом приватизації) – щодо державного бюджету; повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів; вільний залишок бюджетних коштів, сформований за рахунок понадпланових державних запозичень, здійснених у попередньому бюджетному періоді; тимчасово вільні ЄКР. Дія норми щодо прямої заборони використання емісійних коштів для фінансування бюджету (ч. 2 ст. 15 БКУ: «джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України») тимчасово зупинена на період дії воєнного стану[151]. Джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування є: кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів; інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України. У разі зменшення обсягу джерел фінансування держбюджету певного типу порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, допускається за рішенням Уряду, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, збільшення обсягу джерел фінансування держбюджету іншого типу з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту державного бюджету. Запозичення не повинні використовуватися для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави, за винятком випадків, коли це необхідно за для збереження загальної макроекономічної рівноваги та стабільності.

Наявність бюджетного дефіциту перешкоджає розв'язанню економічних і соціальних проблем, посилюючи їхні негативні прояви. Напрями подолання

[151] Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397; Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text.

дефіциту бюджету визначаються відповідно до загальної бюджетної політики держави. Теоретично можна сформулювати такі ***основні напрями подолання дефіциту.***

• ***Збільшення дохідної частини бюджету*** – напрям, пов'язаний із проведенням податкової політики, яка б стимулювала виробників до розвитку виробництва та збільшення його обсягів, що має стати передумовою збільшення національного доходу – основного джерела поповнення бюджетних ресурсів. До цього напряму варто віднести реформування заробітної плати, зростання доходів основної частини населення, що безпосередньо пов'язано як із зацікавленістю виробників у збільшенні випуску продукції, так і з підвищенням платоспроможного попиту населення. Результатом має стати зростання обсягів виробництва і бюджетних коштів за рахунок бюджетних відрахувань.

• ***Скорочення видаткової частини бюджету*** – напрям, пов'язаний зі скороченням витрат бюджетної системи на розвиток національного господарства, зменшення участі держави у виробничих інвестиціях (за винятком окремих об'єктів загальнодержавної інфраструктури, пріоритетних напрямів у структурі промислового виробництва, екологічних проєктів тощо). Витрати, поєднані з інноваційним розвитком, повинні фінансуватися за рахунок власних коштів суб'єктів господарювання. Скорочення видаткової частини бюджету може бути пов'язане зі скороченням витрат на управління, на соціально-культурні заходи. Вибір функціонального напряму скорочення витрат залежить від загальних засад економічної політики держави, водночас мають ураховуватися можливі наслідки.

• ***Зміна структури видаткової частини бюджету*** – скорочення сфери державної економіки (відповідно до бюджетного фінансування), перегляд напрямів інвестування бюджетних ресурсів та спрямування їх на розвиток галузей, що забезпечують економічне зростання держави. Перегляд державних економічних пріоритетів та скорочення фінансування державних програм, що не мають загальнодержавного значення.

• ***Здійснення внутрішніх і зовнішніх запозичень*** – напрям, пов'язаний із пошуком джерел фінансування бюджетного дефіциту, що сформувався. Принципове значення для функціонування економіки має саме вибір джерел фінансування бюджету, а не розмір дефіциту бюджету (за дотримання розумних меж).

У разі фінансування дефіциту бюджету за рахунок внутрішніх запозичень кількість товарів та послуг у національному господарстві залишається незмінною. Наслідки такої заборгованості залежать від економічної

кон'юнктури, стану ринку праці та ринку капіталу. За наявності в населення вільних коштів та незначного попиту на капітал із боку приватного виробничого сектору збільшення державних витрат, що фінансуються за рахунок розміщення внутрішніх позик, може бути чинником, який сприятиме економічному розвитку країни. У разі використання державних цінних паперів шляхом їхнього розміщення серед населення, підприємств, фінансових установ у розмірах, достатніх для покриття бюджетного дефіциту, виникає ситуація, коли збільшення державних витрат відбувається за рахунок скорочення особистого споживання населення. Такий перерозподіл напрямів використання валового продукту можна розглядати як менш небезпечний для економіки держави. Фінансування бюджетного дефіциту за рахунок зовнішніх позик означає формування можливості здійснення додаткових державних витрат без обмеження поточного споживання і реальної інвестиційної діяльності приватного сектору. Водночас повернення боргу та його обслуговування буде здійснюватися за рахунок майбутнього виробництва, ресурсів прийдешніх поколінь. За умови кредитного фінансування державних витрат відбувається перерозподіл у часі витрат, частину з яких доведеться відшкодовувати наступним поколінням.

Питання пріоритетності внутрішніх чи зовнішніх позик має історичне підґрунтя[152] та на сучасному етапі вирішується більшістю науковців на користь внутрішніх запозичень (які є сприятливішими для фінансового розвитку країни, оскільки є внеском у національну економіку, а не відволікають капітал за кордон). Водночас, зважаючи на нерозвинутість внутрішніх фінансових ринків, зовнішні запозичення збільшують обсяг фінансових ресурсів загалом та стимулюють сумарний попит на товари й послуги вітчизняного виробництва. Крім того, приплив до країни іноземної валюти зазвичай сприяє зміцненню національної валюти. Як зазначають науковці З. Варналій та С. Марченко, під час здійснення внутрішніх запозичень необхідно зважати на дію «ефекту витіснення», сутність якого полягає в тому, що коли держава фінансування своїх видатків частково переносить із податкової площини у кредитну, то внаслідок

[152] Американський економіст А. Ларнер розглядав внутрішні запозичення та борг не як тягар, перекладений на майбутні покоління, оскільки особи різних вікових груп позичають один одному певні кошти, тому рівень споживання не зменшується, а лише відбувається перерозподіл доходів. Щодо зовнішніх позик, то за умови використання їх для фінансування поточних видатків, відбувається перерозподіл доходів майбутніх поколінь на користь іноземних кредиторів у процесі обслуговування та погашення боргу. Якщо ж зовнішні позики спрямовуватимуться на фінансування капітальних державних витрат та за умови ефективного їх використання, то приріст національного доходу, отриманий у результаті економічного зростання, як дасть можливість сплачувати відсотки, так і сприятиме збільшенню доходів держави і населення. Тобто *державний зовнішній борг є ефективним за умови використання позик на фінансування виробничих активів, що в майбутньому допоможе погасити відсотки та борги, а залишок збільшить вартість національних активів.*

виходу на внутрішній ринок капіталу автоматично підвищується ціна кредитних ресурсів, і, як наслідок, зменшуються ресурси для кредитування економіки, гальмується економічний розвиток, зменшується рівень зайнятості[153]. Хоч у короткотерміновому періоді держава має певний тимчасовий ефект, проте втратить на майбутніх податкових надходженнях і навіть у можливості зростання ВВП. На прийдешні покоління перекладається тягар державного боргу у формі зменшення запасу капіталу, виробничого потенціалу і, як наслідок, зниження рівня життя.

На сучасному етапі для України основними стимулюючими чинниками для обрання певної моделі відносин щодо здійснення запозичень є дефіцит бюджету та факт збройної агресії з боку рф. Питання співвідношення внутрішніх і зовнішніх позик варто вирішувати з урахуванням можливих обмежень та перспектив. Так, до обмежень використання внутрішніх запозичень можна віднести наявність дії «ефекту витіснення» та нерозвинутість вітчизняного ринку капіталу. Обмеження щодо зовнішніх запозичень зумовлено наявністю ризиків та загроз через часту зміну ситуації на ринках. На користь пріоритетності зовнішніх запозичень можна віднести факт дефіцитності власних ресурсів для здійснення інвестицій та соціально-економічних перетворень, а також загальні глобалізаційні тенденції активного залучення міжнародного позикового капіталу. У процесі використання зовнішніх позичок необхідно враховувати як їхній позитивний, так і негативний вплив на економіку. Окремим фактором на користь зовнішніх запозичень є надзвичайна потреба України у фінансуванні озброєнь для протистояння російському тероризму та агресії.

Державний кредит прийнято поділяти на ***внутрішній*** і ***міжнародний державний кредит,*** кожен із яких має характерні особливості. За внутрішнього державного кредиту держава виступає позичальником грошових коштів, а ***формами прояву внутрішнього державного кредиту є:***

- ***Державні позики*** – залучення для фінансування суспільних потреб тимчасово вільних грошових коштів населення, підприємств, держави, нерезидентів шляхом випуску та розміщення державних цінних паперів. Це операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, у результаті яких виникають зобов'язання держави чи місцевого самоврядування перед кредиторами.
- Використання коштів державного позикового фонду (кредитні ресурси НБУ, що залучаються на основі розпоряджень, угод).

[153] Варналій З. С., Марченко С. М. Ринок суверенних єврооблігацій України: проблеми становлення та перспективи розвитку : монографія. Київ : Знання України, 2010. С. 16–17, 66

- Використання (переведення) частини вкладів населення у державних банківських установах у державні запозичення.
- Залучення коштів від здійснення державних грошово-речових лотерей.
- ***Казначейські позики*** – безвідсоткові кредити, що надаються за рахунок коштів ЄКР, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування строком до 12 календарних місяців з метою покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів.

За умови міжнародного державного кредиту держава виступає стороною кредитної угоди як боржник, кредитор, гарант або одночасно – боржник і кредитор, а ***формами прояву міжнародного державного кредиту*** є:

- ***зовнішні державні позики*** – залучення для фінансування суспільних потреб тимчасово вільних грошових коштів інших держав і фінансових інституцій, що забезпечені випуском цінних паперів або які надаються на підставі міждержавних угод на дво- та багатосторонній основі;
- ***гарантовані запозичення*** (позики, кредити) – операції, пов'язані з гарантуванням державою повернення коштів, що були отримані суб'єктами господарювання, на умовах повернення, платності та строковості, у результаті неповернення яких виникають зобов'язання держави перед кредиторами.

Класифікація державних запозичень як основної форми державного кредиту відповідно до різних ознак:

- за терміном отримання або обігу (коротко-, середньо- та довготермінові);
- за характером або статусом емітента (державні; місцеві);
- за формою випуску (ордерні, іменні, на пред'явника);
- за місцем розміщення або ознакою резидента (внутрішні, зовнішні);
- за типом кредитора (офіційні, приватні);
- за правовим оформленням (облігаційні позики; безоблігаційні позики – на підставі кредитної угоди; фідуціарні позики; позики, що оформляються казначейськими зобов'язаннями);
- за ознакою суб'єктів – власників цінних паперів (реалізуються тільки фізичним особам; тільки юридичним особам; універсальні);
- за типом ставки (фіксована, плаваюча, змішана);
- за формою виплати доходу (виграшні; відсоткові; відсотково-виграшні; цільові або безвідсоткові позики; дисконтні; амортизаційні);
- за способом погашення (ординарні, серійні, з довготерміновим погашенням);
- за типом валют (деноміновані у гривнях, доларах США, євро тощо);

- за формою залучення (добровільні, спонукальні);
- за характером розміщення (ринкові, неринкові);
- за формою випуску (документарні, бездокументарні);
- за наявністю забезпечення (заставні, беззаставні);
- за напрямом використання (позики на фінансування бюджету; на формування валютних резервів; на капіталізацію банків або акціонерних товариств державного сектору економіки; на фінансування проєктів розвитку; на реструктуризацію або визнання боргу);
- за функціональним призначенням (стимулюючі – на інвестиційні проєкти, структурну перебудову економіки, інституційні реформи; споживчі – фінансування соціальних програм, повернення боргів населенню тощо).

Оформлення внутрішніх державних позик найчастіше здійснюється двома видами цінних паперів – облігаціями та казначейськими зобов'язаннями. ***Облігація державної позики*** – цінний папір, що посвідчує внесення його першим власником грошей; визначає відносини позики між власником облігації та емітентом; підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбачений умовами розміщення термін і виплатити дохід за облігацією, якщо інше не передбачено умовами розміщення.

Державні облігації України можуть бути за терміном обігу: довготермінові (понад п'ять років), середньотермінові (від одного до п'яти років), короткотермінові (до одного року); ***за ринком розміщення***: облігації внутрішніх (ОВДП), зовнішніх державних позик (ОЗДП) та цільові державні облігації; ***за формою***: виключно у бездокументарній формі (починаючи з 2011 р.), тобто в електронному вигляді іменними або на пред'явника; ***за валютою номіналу***: у національній або іноземній валюті (для ОВДП), у валюті запозичення (для ОЗДП), що визначається проспектом емісії; ***за типом погашення***: стандартні (погашення наприкінці терміну обігу); з достроковим погашенням (погашення після здійснення п'яти купонних платежів); амортизаційні (погашення після 18 місяців їх обігу рівними частинами на дати здійснення купонних платежів)[154].

Емісія державних облігацій України є частиною бюджетного процесу і не підлягає регулюванню Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Рішення щодо розміщення облігацій зовнішніх і внутрішніх державних позик України та умов їхнього розміщення ухвалюються згідно з нормами БКУ.

[154] Про ринки капіталу та організовані товарні ринки : Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text (основні положення набрали чинності з 01.07.2021 (ст. 16 Закону)).

Міністерство фінансів, відповідно до покладених на нього БКУ обов'язків, здійснює випуск (емісію) державних облігацій з метою фінансування дефіциту держбюджету та рефінансування державного боргу. Функції з обслуговування та погашення державних облігацій також виконує Міністерство фінансів. Національний банк України (як генеральний агент) здійснює операції з обслуговування державного боргу, пов'язані з розміщенням облігацій державних позик, їхнім погашенням і виплатою доходу за ними, а також провадить депозитарну діяльність щодо цих цінних паперів. Обсяги емісії (випуску) державних облігацій регулюються законом про Державний бюджет України на відповідний рік, яким встановлюються обсяги державних запозичень та граничний розмір державного боргу. Витрати, пов'язані з підготовкою до розміщення державних облігацій, розміщенням, погашенням, виплатою доходу, здійснюються відповідно до умов розміщення за рахунок коштів, передбачених на такі цілі у державному бюджеті.

Облігації внутрішніх державних позик – державні цінні папери, що розміщуються виключно на внутрішньому фондовому ринку та підтвердь-жують зобов'язання України щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їхньої номінальної вартості з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій. Номінальна вартість облігацій внутрішніх державних позик визначається в національній валюті, але може бути визначена в іноземній. Щороку в межах встановленого законом про держбюджет граничного розміру державного внутрішнього боргу на відповідний рік здійснюється розміщення (емісія) ОВДП за умовами визначеними Урядом[155], а саме:

- короткотермінових облігацій з термінами обігу до одного року; емітентом облігацій є Кабінет Міністрів України в особі Міністерства фінансів; реєстр облігацій ведеться НБУ; відсоткова ставка не встановлюється, дисконтні;
- короткотермінових облігацій, номінованих в іноземній валюті, з термінами обігу до одного року, дисконтні;
- середньотермінових облігацій з термінами обігу від одного до п'яти років, купонні виплати відбуваються двічі на рік; ставка доходу розраховується за середньозваженими цінами на момент продажу;
- коротко- або середньотермінових облігацій, номінованих в іноземній валюті з термінами обігу до одного року та від одного до п'яти років відповідно,

[155] Про розміщення (емісію) облігацій внутрішніх державних позик : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2001 № 80 (із змін. та доповн., у редакції постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2022 № 439. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-2001-%D0%BF#Text.

купонні виплати відбуваються двічі на рік; ставка доходу розраховується за середньозваженими цінами на момент продажу;

- середньотермінових облігацій з достроковим погашенням, номінованих в іноземній валюті, з термінами обігу від одного до п'яти років, купонні виплати відбуваються двічі на рік; дострокове погашення можливе у будь який момент;
- довготермінових облігацій з достроковим погашенням з термінами обігу більше ніж п'ять років; купонні виплати відбуваються чотири рази на рік; ставка доходу розраховується за середньозваженими цінами на момент продажу; дострокове погашення можливе; п'ять купонних виплат;
- довготермінових амортизаційних облігацій з термінами обігу більше ніж п'ять років, купонний період – три місяці; дохідність – за середньозваженим рівнем заявок; погашення – після 18 місяців обігу;
- довготермінових облігацій з термінами обігу більш як п'ять років, купонні виплати відбуваються двічі на рік; дострокове погашення можливе за рішенням емітента;
- середньотермінових облігацій з індексованою вартістю з термінами обігу від одного до п'яти років , купонні виплати відбуваються двічі на рік; дохідність – за середньозваженим рівнем заявок;
- довготермінових облігацій з індексованою вартістю з термінами обігу більш як п'ять років; дострокове погашення можливе за рішенням емітента; сума погашення залежить від курсу гривні.

Основні умови емісії ОВДП подано в Додатку А до розділу.

Цільові облігації внутрішніх державних позик – ОВДП, емісія яких є джерелом фінансування дефіциту держбюджету в обсягах, передбачених на цю мету Законом України «Про Державний бюджет України на відповідний рік», та у межах граничного розміру держборгу. Кошти, залучені до державного бюджету від розміщення цільових ОВДП, використовуються виключно для фінансування державних або регіональних програм і проєктів на умовах їхнього повернення. Фінансування здійснюється відповідно до кредитних договорів, що укладаються між державою в особі Міністерства фінансів України та отримувачем коштів. Умови кредитних договорів повинні відповідати умовам розміщення цільових ОВДП України з обов'язковим установленням дати обслуговування та погашення кредиту. Кошти, отримані від випуску цільових облігацій, спрямовуються на фінансування конкретних державних проєктів, визначених законом про Державний бюджет України, а від стандартних ОВДП та ОЗДП – до загального фонду держбюджету.

Військові облігації[156] – у період воєнного стану в Україні Міністерство фінансів може розміщувати такі ОВДП відповідно до затверджених умов розміщення. Військові облігації як інвестиційний інструмент підтримки державного бюджету використовуються на безперебійне забезпечення фінансових потреб держави в умовах воєнного стану – соціальні та оборонні, доступні для громадян, бізнесу та іноземних інвесторів; мають бездокументарну форму; фіксований та/або плаваючий рівень дохідності. Так, у 2014 р. з метою забезпечення залучення додаткових коштів на визначені цілі для фінансування держбюджету було випущено ОВДП «Військові облігації» загальним обсягом до 1 млрд грн. Після початку повномасштабної російської війни проти України 24 лютого 2022 р. у березні Міністерство фінансів розпочало аукціони з продажу військових облігацій з такими умовами: загальний обсяг випуску до 400 млрд грн; термін обігу до 30 років, купонний період – один рік, ставка доходу плаваюча[157]. Кожен вівторок березні Міністерство фінансів проводить аукціони з продажу військових ОВДП (див. додаток А до розділу).

Казначейське зобов'язання України – державний цінний папір, що розміщується виключно на добровільних засадах серед фізичних осіб; посвідчує факт заборгованості держбюджету країни перед власником казначейського зобов'язання; дає йому право на отримання грошового доходу та погашається відповідно до умов розміщення казначейських зобов'язань України. Номінальна вартість цих зобов'язань може бути визначена в національній або іноземній валюті. Обсяг емісії казначейських зобов'язань України у сукупності з емісією державних ОВДП не може перевищувати граничного обсягу внутрішнього державного боргу та обсягу пов'язаних з обслуговуванням державного боргу видатків, визначених Законом України «Про Державний бюджет України на відповідний рік». Погашення та сплата доходу за казначейськими зобов'язаннями гарантуються доходами Державного бюджету України. ***Казначейські зобов'язання України***[158] можуть бути: іменними

---

[156] Про випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації» : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 101. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2014-%D0%BF#Text; Про випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації» : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2022 № 156 (із змін., внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 13.05.2022 № 572, від 07.06.2022 № 659). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2022-%D0%BF#Text.

[157] Плаваюча ставка обраховується, виходячи із середнього значення облікової ставки НБУ за річний період, який закінчується першого числа місяця, що передує місяцю здійснення чергових купонних виплат та починається першого числа того самого місяця попереднього року.

[158] Постанова Кабінету Міністрів України «Про випуск казначейських зобов'язань» від 05.09.2012 № 836 (із змінами від 11.02.2016 № 73) визначає Міністерство фінансів України емітентом казначейських зобов'язань на пред'явника в документарній формі загальним обсягом 200 млн дол. США з терміном обігу 24 місяці, номінальною вартістю 500 дол. США, різними серіями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836-2012-%D0%BF#Text.

або на пред'явника; документарними (сертифікатними) або бездокумен–тарними; довготерміновими (5–25 років); мають купонний лист; відсотки сплачуються щороку; середньотерміновими (один – п'ять років); випускаються без купонів і оголошуються тиражі погашення; короткостроковими (3, 6, 12 місяців); випускаються без купонів; погашаються викупом, включно з відсотками. Особливості погашення та реалізації прав за казначейськими зобов'язаннями визначаються умовами їхнього розміщення, які затверд–жуються Міністерством фінансів і можуть передбачати їхнє погашення шляхом зменшення зобов'язань перед Державним бюджетом України власника казначейського зобов'язання на вартість цього зобов'язання. Як приклад можна навести практику розміщення казначейських зобов'язань з купонними виплатами раз на півроку з 01.10.2012 по 03.10.2014, виплати за якими було завершено 01.07.2016 (див. Додаток Б до розділу). ***Казначейські зобов'язання «Військові»***[159], емітовані Міністерством фінансів, реалізуються через Ощадбанк; кошти від реалізації спрямовуються на підтримку ЗСУ.

Одним із перспективних джерел залучення позикового капіталу державою є вихід на світові фінансові ринки. Акумулювати кошти із зовнішніх джерел можна шляхом розміщення єврооблігацій, залучення фідуціарних позик, емісії ОЗДП.

Облігації зовнішніх державних позик – державні боргові цінні папери, що розміщуються на міжнародних фондових ринках і підтверджують зобов'язання України відшкодувати пред'явникам цих облігацій їхню номінальну вартість із виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій. Основні умови випуску ОЗДП визначено постановою Уряду[160] (дивись додаток В до розділу).

Єврооблігації – боргові зобов'язання, що є одним із видів цінних паперів, котрі випускаються позичальниками з метою отримання довготермінових кредитів на міжнародному ринку. Єврооблігації мають всі ознаки облігацій, а також певні особливості: розміщуються одночасно на ринках кількох країн,

---

[159] Постанова Кабінету Міністрів України «Про випуск казначейських зобов'язань «Військові» від 01.04.2014 № 100: з 21 травня 2014 р. розпочато розміщення казначейських зобов'язань «Військові» серії В на пред'явника в документарній формі загальним обсягом 100 млн грн зі строком обігу 24 міс., номінальною вартістю 1000 грн, відсотковою ставкою 7 % річних та сплатою купонів кожні шість місяців у розмірі 35 грн. Виплата доходу за казначейськими зобов'язаннями «Військові» здійснюється, починаючи з дня закінчення купонного періоду. Дату виплати доходу за купонний період зазначено на відповідному купоні казначейського зобов'язання. Вартість одного сертифіката казначейського зобов'язання «Військові» в національній валюті залежить від дати його придбання і змінюється від 1000 грн (у перший день розміщення – 21 травня 2014 р.) до 1034,62 грн (за п'ять днів до закінчення кожного купонного періоду). Вартість продажу казначейських зобов'язань «Військові» в національній валюті змінюється кожні 10 днів.

[160] Про випуски облігацій зовнішніх державних позик : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 186 (із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 № 513). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-2018-%D0%BF#Text.

а не однієї; валюта єврооблігації зазвичай як для кредитора, так і для боржника є іноземною (за винятком банків США); переважно єврооблігації розміщуються емісійним синдикатом, що створюється банками кількох країн, які виступають гарантами за позикою; у разі настання дефолту (неплатежу) за одним випуском єврооблігацій передбачається крос-дефолт (довготермінове погашення всіх випусків, що перебувають в обігу); доходи за єврооблігаціями виплачуються уповному обсязі без утримання податку в країні емітента. Випуск єврооблігацій здійснюється відповідно до чинних на ринку правил і стандартів. Основна частина емісій відбувається без забезпечення, у деяких випадках можливе забезпечення у формі гарантій третіх осіб або майна емітента. Емісія супроводжується додатковими умовами та застереженнями для зменшення ризиків для покупців, наприклад, мораторій на випуски нових зобов'язань протягом обумовленого часу. Ринок єврооблігацій (євробондів) вирізняється найбільшою різноманітністю інструментів[161]:

- конвертовані єврооблігації (надають право конверсії єврооблігації в акції емітента);
- облігації з варантом (надають право власнику на купівлю певної кількості акцій на визначену майбутню дату за заздалегідь визначеною вартістю);
- облігації звичайні, тобто без конверсійних привілеїв;
- з плаваючою ставкою, зі зростаючою ринковою вартістю;
- за виплатою купонного доходу (дисконтні, з нульовим купоном, із фіксованою процентною ставкою);
- за способом погашення (з опціонами на продаж і купівлю, з опціоном на купівлю, з опціоном на продаж, без права довготермінового погашення, з фондом погашення) тощо.

Традиційне розміщення суверенних єврооблігацій, що використовує Уряд України, передбачає обов'язкову послідовність управлінських дій:

- отримання кредитного рейтингу позичальником;
- організація початку випуску (визначення лід-менеджера, формування синдикату менеджерів, організація умов емісії з огляду на попередню оцінку об'єкта інвестування);
- проведення презентації або *road-show* емітента та умов випуску;
- лістинг облігації;
- закриття випуску (договір між емітентом та синдикатом, повідомлення менеджерів і агентів щодо обсягу їхньої участі, отримання емітентом фондів та відповідних юридичних зобов'язань).

[161] Варналій З. С., Марченко С. М. Ринок суверенних єврооблігацій України: проблеми становлення та перспективи розвитку : монографія. Київ : Знання України, 2010. С. 45–56.

Досвід України щодо єврооблігацій

30.04.2021 р. Україна провела розрахунки за новим випуском облігацій зовнішніх державних позик (єврооблігацій) на суму 1,25 млрд дол. США з погашенням у 2029 р. 4 травня єврооблігації внесено до офіційного списку та допущено до торгів на головному ринку біржі London Stock Exchange. Це перше розміщення суверенних єврооблігацій України на Лондонській фондовій біржі.

Дохідність єврооблігацій була встановлена на рівні 6,875 %. Заявки було отримано від 223 інвесторів на суму понад 3,3 млрд дол. США.

Інвесторська база всієї транзакції переважно складається з фондів, що управляють активами (84 %), хедж-фондів (9 %), страхових і пенсійних фондів (5 %) та банків (2 %).

Найбільший попит був з боку інвесторів з Великої Британії, США та країн континентальної Європи, які придбали більшу частину єврооблігацій нового випуску – їхні частки становии 42, 34 та 21 % відповідно. Інвестори з Азії, Близького Сходу та Північної Африки купили 3% розміщення.

Кошти від нового випуску єврооблігацій були перераховані на ЄКР та бути використані для фінансування державного бюджету. BNP Paribas, Deutsche Bank, Goldman Sachs International та J.P. Morgan виступили спільними лід-менеджерами транзакції.

Одним із різновидів євробондів, що мають місце у вітчизняній практиці є ВВП-варанти, емітовані для обміну на валютні ОВДП у 2015 р. Україна у 2021 р. повернулася на міжнародні ринки капіталу після їхньої стабілізації, щоб покрити частину власних валютних потреб. Відкритість ринків є непрямим підтвердженням визнання України як емітента, що послідовно впроваджує розсудливу фіскальну і монетарну політику та проактивно взаємодіє зі спільнотою інвесторів[162].

Фідуціарні позики – позики, що випускаються одними суб'єктами (переважно іноземними комерційними банками, фінансовими компаніями), а відповідальність (комісійні витрати, сплата відсотків, погашення основної суми боргу) несе інший суб'єкт (Україна в особі Міністерства фінансів). Перші кроки України на міжнародних фінансових ринках були доволі успішними, особливо якщо враховувати відсутність на той момент офіційного кредитного рейтингу. Плата за запозичені ресурси була значно нижчою, ніж на внутрішньому ринку – ринку ОВДП. Крім того, вихід України на зовнішні ринки запозичень сприяв диверсифікації джерел фінансування бюджету[163].

Щодо кредитів міжнародних фінансових організацій з погляду їхнього повернення та наслідків для економіки України загалом можна зазначити таке: кожен кредит має чітко означені певні терміни повернення та виплати відсотків; у МВФ терміни коротші, а суми позик більші; у Світового банку підхід м'якший – термін до 17 років з п'ятирічними канікулами – відстрочками початку

[162] URL:https://mof.gov.ua/uk/news/ukraine_announces_successful_settlement_of_its_new_us1250000000_8-year_eurobond-2855.

[163] Варфоломєєв С. Ринок українських міжнародних облігацій: Аналітичний огляд / Проект технічної допомоги Агентства США з міжнародного розвитку: ПАДКО. Київ, 2003. 77 с.

сплати позики; ЄБРР визначає терміни повернення кредитів залежно від обсягу наданих сум. Співпраця з міжнародними фінансовими організаціями значно розширює можливості залучення кредитів з інших джерел. Так, зростає частка кредитів ЄБРР, СБ, кредитів зарубіжних країн, оформлених через кредитні лінії під гарантії Уряду України.

Фідуціарні позики

Фідуціарні позики є фінансовими операціями, які банк або трастова компанія проводить від свого імені, але за дорученням і за рахунок клієнтів; для фінансування кредиту, що надається позичальнику, фідуціар випускає власні облігації з аналогічними умовами, які потім розповсюджує серед інвесторів.

Щодо вітчизняного ринку фідуціарних позик, то першу фідуціарну позику обсягом 396,86 млн дол. США строком на один рік було одержано від Nomura International. Термін погашення позики – 12 серпня 1998 р. Позику було профінансовано за рахунок випуску облігацій із нульовим купоном. Сукупна номінальна вартість облігацій становила 450 млн дол США. Дата початку продажу облігацій – 11 серпня 1997 р. Дохідність розміщення та комісійні Nomura International становили 12,5 та 0,75 % відповідно.

Трохи згодом, 23 жовтні 1997 р., Україна отримала річну фідуціарну позику від банку Chase Manhattan Luxembourg S.A. на суму 98,89 млн дол США строком на один рік. Позику було надано з метою фінансування дефіциту бюджету. Фінансування було організовано Chase Manhattan через приватне розміщення облігацій, тобто облігації було продано відносно вузькому колу наперед відомих інвесторів без внесення їх у лістинг будь-якої фондової біржі. Облігації було структуровано як облігації з нульовим купоном. Сукупна номінальна вартість облігацій становила 109 млн дол США. Дохідність розміщення та комісійні дорівнювали 9,2125 та 0,75 % відповідно. Розміщення було проведено серед інвесторів із Близького Сходу.

З огляду на різноманітні вітчизняні практики вирішення питань фінансування державного бюджету, які формувалися під впливом як ендогенних, так і екзогенних чинників, зауважимо таке: можливі джерела фінансування визначено законодавством; домінуючим джерелом є внутрішні запозичення; за сприятливих умов на зовнішніх ринках та/або неможливості збільшення розміщень на внутрішніх ринках використовувались інструменти зовнішніх запозичень; продаж державних активів за реальною ринковою вартістю забезпечував бюджету значні кошти, але провали приватизаційних планів (найчастіше з політичних міркувань)

Фінансування бюджету – надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

Ст. 2 БКУ

змушували збільшувати внутрішні запозичення понад заплановані обсяги; «провали» грошово-кредитної політики спричинили значні втрати щодо активних операцій), що також потребувало компенсації через розширення запозичень. Динаміку та структуру джерел фінансування державного бюджету наведено на рис. 12.2.

Щодо такого джерела фінансування, як надходження від приватизації державного майна, зазначимо, що після етапу сертифікатної приватизації (надання права на отримання акцій підприємств, що приватизувалися, за наявності приватизаційних сертифікатів, а не за гроші) з 2000 р. почався етап грошової приватизації, але тривалий час значні надходження коштів не формувались, зважаючи на низку чинників (складність механізму продажу, відсутність правоустановчих документів на об'єкти продажу, більшість об'єктів продажу умовної категорії – малі, відсутність політичних рішень щодо продажу об'єктів великої приватизації)[164]

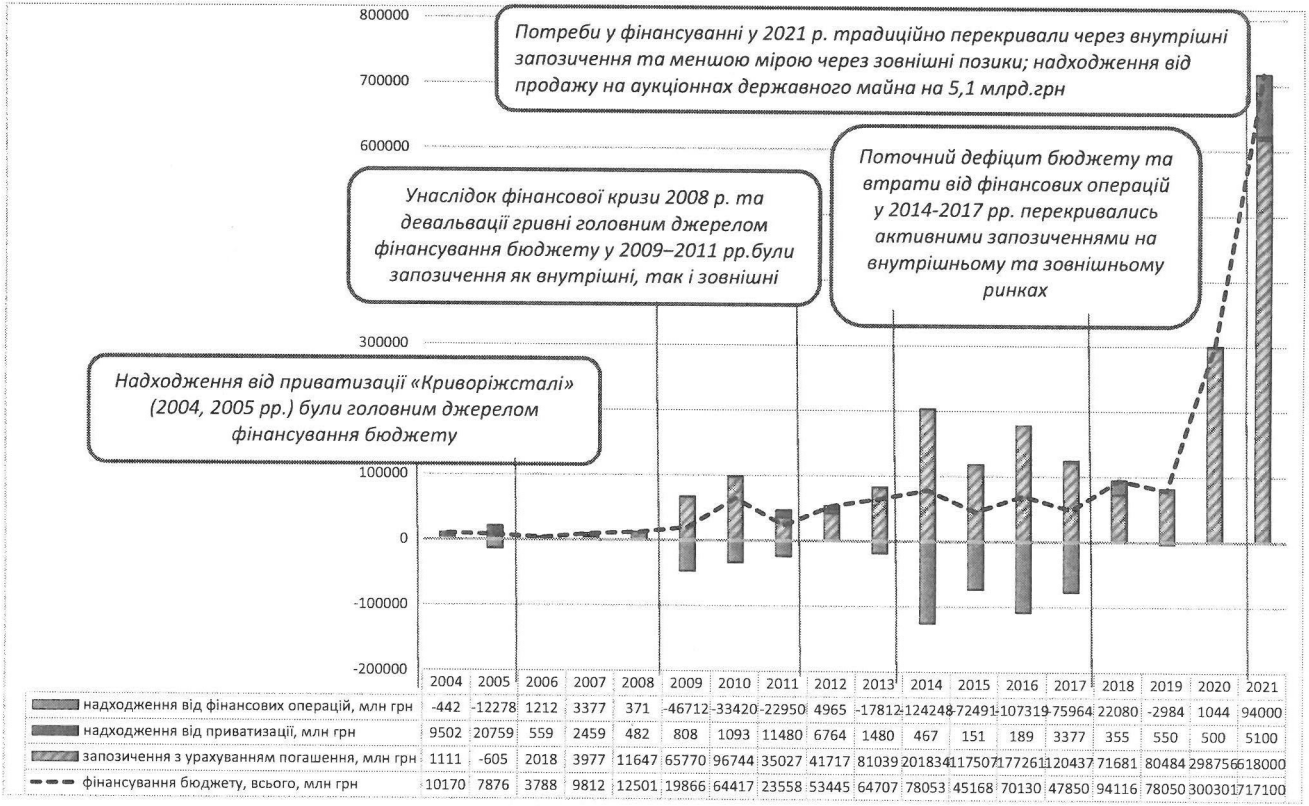
Показовим є формування надходжень від продажу об'єкта великої приватизації – 93,02 % акцій акціонерного товариства, створеного на базі державного підприємства «Криворіжсталь». Результати першого продажу пакета акцій за конкурсом у 2004 р. дали наповнити держбюджет майже на 4,26 млрд грн[165]. У подальшому, за рішеннями судів, результати конкурсу було скасовано, договір купівлі-продажу пакету акцій було визнано недійсним (тобто пакет акцій повернувся до держави, а отримані кошти було повернуто за рахунок ресурсів, отриманих від наступного продажу того самого активу). Реприватизаційні заходи щодо пакета акцій «Криворіжсталі» оскаржувались Консорціумом «ІМС» у різних інстанціях[166], але це не зупинило повторної приватизації державного активу. Наступний відкритий аукціон з продажу акцій «Криворіжсталі» приніс у державний бюджет 24,2 млрд грн, або 4,79 млрд дол. США за тодішнім курсом, внесені (протягом місяця з моменту укладення договору купівлі-продажу) корпорацією Mittal Steel. ***Надходження від продажу об'єкта державної власності були еквівалентні 6 % річного ВВП.*** Частину коштів, сплачених покупцем державного майна, за об'єкт приватизації було зараховано як джерело фінансування держбюджету поточним роком (2005 р.), частину спрямовано на фінансування бюджету у 2006–2007 рр.

---

[164] Бережна А.Ю. Зміна приватизаційної парадигми як фактор залучення прямих іноземних інвестицій. *Економіка і регіон: Науковий вісник Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка*. 2018. № 1 (68). С. 56–71.
URL: https://drive.google.com/file/d/1r50YxNh45R_u2sYmjmwcjVMLvCnp2xgC/view.

[165] За оцінкою Фонду державного майна України, стартова ціна об'єкта приватизації становила 3,8 млрд грн. Оцінка інших фахівців значно відрізнялась від прийнятої за стартову ціну, так, на думку директора Міжнародного інституту приватизації, власності та інвестицій О. Рябченка, ринкова ціна становила 1,3 млрд дол.; на думку В. Пинзеника (екс-міністра фінансів) – 5-6 млрд дол.

[166] Див.: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d41#Text.



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
надходження від фінансових операцій, млн грн	-442	-12278	1212	3377	371	-46712	-33420	-22950	4965	-17812	-124248	-72491	-107319	-75964	22080	-2984	1044	94000
надходження від приватизації, млн грн	9502	20759	559	2459	482	808	1093	11480	6764	1480	467	151	189	3377	355	550	500	5100
запозичення з урахуванням погашення, млн грн	1111	-605	2018	3977	11647	65770	96744	35027	41717	81039	201834	117507	177261	120437	71681	80484	298756	618000
фінансування бюджету, всього, млн грн	10170	7876	3788	9812	12501	19866	64417	23558	53445	64707	78053	45168	70130	47850	94116	78050	300301	717100

Рис. 12.2. Динаміка та складові фінансування державного бюджету у довоєнний період

Дещо з історії приватизації пакету акцій «Кріворіжсталі»

За приватизацією «Кріворіжсталі» традиційно відбулася низка процесів з її оскарження (продаж було оскаржено в судах як проведений з порушенням законодавства, на неконкурентних засадах, за заниженою ціною), які покупець (промислово-фінансовий консорціум «Інвестиційно-металургійний союз») виграв. Господарський суд міста Києва 19 серпня 2004 р., Вищий Господарський суд України 22 жовтня 2004 р. визнали законним продаж пакета акцій Консорціуму «ІМС» (власники Р. Ахметов, В. Пінчук). Після зміни влади в країні Верховний Суд України за касаційним поданням Генеральної прокуратури України скасував згадані судові рішення 1 березня 2005 р. 22 квітня 2005 р. Господарський суд м. Києва визнав незаконним продаж пакету акцій (93,02 % СК) «Кріворіжсталі» та постановив повернути їх Фонду держмайна України. Печерський суд 17 лютого 2005 р. (ухвала №2-3270/04) скасовує своє ж рішення від 25.08.2004 про законність продажу пакету акцій «Кріворіжсталі», придбаної ІМС. Зміна настрою в Печерському суді спричинила автоматичне скасування ухвал Апеляційного суду Києва і Верховного суду України, які ще недавно підтверджували законність приватизації «Кріворіжсталі».

Консорціум «ІМС», вичерпавши можливості для захисту на національному рівні, звернувся в Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). 26 червня 2018 р. ЄСПЛ ухвалив рішення в одному з найгучніших приватизаційних процесів в Україні – справі ВАТ «Кріворіжсталь» ЄСПЛ підтвердив порушення державою права Консорціуму «ІМС» на справедливий суд. Суд встановив необґрунтованість перегляду судових рішень (одне з них – за касацією прокурора, поданою після закінчення терміну подачі), що набрали сили. Два ключових порушення: суди необґрунтовано взяли до розгляду заяви про перегляд рішень, що набрали сили; переглянули такі рішення, по суті, вдруге. Особливу увагу Суд звернув на неприпустимість тиску вищих посадових осіб держави на судові органи шляхом публічних звинувачень сторін. Таким тиском визнано висловлювання Президента і Прем'єр-Міністра, що «підприємство було вкрадено» і «має бути повернуто державі». Водночас, на думку ЄСПЛ, право власності заявника порушено не було з огляду на таке: при перегляді справи судами, заявник продовжував володіти акціями до прийняття рішення про розірвання договору, а права заявника були обмежені тільки після набрання сили судовим рішенням; держава повернула Консорціуму вартість акцій ВАТ «Кріворіжсталь»; процес «не був порушений настільки, щоб не погодитися з судовим рішенням». Зауважимо, що втручання вищих посадових осіб в судовий розгляд не було настільки грубим, щоб зробити його незаконним. Консорціум «ІМС» вимагав компенсації в розмірі 12,9 млрд дол США, посилаючись на збільшення вартості компанії, отриманий підприємством прибуток у 2005–2007 рр., а також втрату можливих дивідендів. ***ЄСПЛ відмовив у задоволенні цієї вимоги консорціуму «ІМС».***

Зважаючи на судові рішення Уряд визнав попередній продаж та договір купівлі-продажу недійсним (постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи, пов'язані з визнанням недійсним договору купівлі-продажу пакета акцій ВАТ «Кріворіжсталь» від 11.06.2005 № 440) та ухвалив рішення про повторний продаж пакета акцій (93,02 %) «Кріворіжсталі» (розпорядження від 11.06.2005 № 440, із 23.06.2006 № 215-р «Про заходи, пов'язані з підготовкою до продажу пакета акцій ВАТ «Кріворіжсталь»).

Згідно з новими, затвердженими Урядом, умовами приватизації, початкова ціна продажу пакету сягнула майже 10 млрд грн (близько 2 млрд дол). Конкурсні гарантії за участь у конкурсі у розмірі 10 % стартової ціни (1 млрд грн) внесли на рахунок ФДМУ лише три структури : Mittal Steel Germany GmbH, консорціум «Індустріальна група» (корпорація ІСД і компанія Arcelor) та ТОВ «Смарт-груп». Приватизаційний конкурс відбувся 24 жовтні 2005 р.; ***переможцем визнали компанію Mittal Steel Germany GmbHі з пропозицією 24 млрд 200 млн грн (4,8 млрд дол.), що у 2,4 раза перевищувала стартову ціну****. Це стало прикладом найпрозорішої приватизації в історії незалежної України.*

Через рік після приватизаційного конкурсу в Україні корпорація Mittal Steel оголосила про поглинання свого головного конкурента — європейської групи Arcelor. Об'єднана компанія стала найбільшим світовим виробником сталі й отримала назву ArcelorMittal.

Світова фінансова криза 2008 р. та девальвація гривні (з 5,1 до 8 грн за долар) зумовили значні втрати за активними фінансовими операціями, що трансформувалось у необхідність застосування як джерела фінансування державного бюджету у 2009–2011 рр. запозичень – як внутрішніх, так і зовнішніх. Подальша девальвація гривні (2014 р. – 11,89 грн за дол. США, 2015 р. – 21,84 , 2016 р. – 25,55, 2017 р. – 26,6, 2018 р. – 27,2 грн за дол. США) створювала додаткове навантаження в частині визначення доречних та можливих до мобілізації джерел фінансування бюджету. Зміцнення гривні під кінець 2018 р. та у 2019 р. (до 25,85 грн за дол) і проведення активних операцій з погашення позик попередніх періодів, вдалих розміщень нових запозичень дали змогу певною мірою стабілізувати позицію.

Пояснимо ситуацію передвоєнного року. Потреби у фінансуванні у 2021 р. традиційно перекривали через внутрішні запозичення (роловер ОВДП – погашено на 343 млрд грн, випущено на 410 млрд грн) та, меншою мірою, через зовнішні позики (погашено на 97 млрд грн, нові позики на 134 млрд грн). Україна у 2021 р. отримала від МВФ у межах глобального розподілу коштів SDR на суму 2,7 млрд дол. США, ці одноразові надходження було використано для погашення боргів. Надходження від приватизації державного майна вперше за багато років перевищили закладений у бюджеті показник та досягли 5,1 млрд грн. У результаті комбінації високого дефлятора ВВП та нижчого за очікуваний бюджетного дефіциту, прогнозне співвідношення державного боргу і ВВП знизилося до менше ніж 50 %. Це помірний рівень, що означає відносну стійкість державного боргу. Однак погашення ОВДП у 2022 р. були суттєвими, а в подальшому додатковою проблемою може бути висока частка валютних боргів, якщо гривня істотно девальвує через геополітичну кризу, воєнні дії внаслідок російської агресій та на фоні підвищення відсоткових ставок у США.

Джерелами фінансування державного бюджету з початку активної фази військової агресії рф є внутрішні запозичення (військові облігації), кредити від міжнародних фінансових організацій та двосторонні кредити, гранти. Фінансування державного бюджету станом на 17 травня 2022 р. обсягом майже 12 млрд дол США рівно розподілене між внутрішніми (56,2 %) та зовнішніми джерелами фінансування (23,1 % – пільгове фінансування МФО та 20,7 % двосторонні угоди і гранти) (табл. 12.1).

Зобов'язання, що виникають у держави як у безпосереднього позичальника, оформлені шляхом випуску державних боргових цінних паперів та/або укладення кредитних договорів (договорів позики) є борговими зобов'язаннями держави. Добір боргових інструментів фінансування бюджету не є статичним, а зумовлюється фінансовою та геополітичною ситуацією.

Таблиця 12.1

Джерела фінансування державного бюджету під час війни (з 24 лютого по 17 травня2022 р.)[167]

Джерела фінансування бюджету	Сума, млн дол. США	Сума, млн грн	Частка, %
УСЬОГО	11 994	352 781	
Внутрішні запозичення	6 740	197 294	100,0
з них: ОВДП (НБУ)	4 103	120 000	60,8
військові облігації	2 637	7 7294	39,2
Пільгове фінансування від МФО	2 767	8 2128	100,0
з них: МВФ	1 397	41 263	50,2
ЄІБ	703	21 062	25,6
Світовий банк	667	19 803	24,1
Двосторонні угоди та гранти	2487	73 358	100,0
з них ЄС	779	23 344	31,8
США	486	14 208	19,4
Канада	391	11 438	15,6
Франція	331	9 698	13,2
Німеччина	161	4 750	6,5
Італія	123	3 649	5,0
Велика Британія	98	2 867	3,9
Швеція	50	1 463	2,0
Данія, Норвегія, Австрія, Латвія, Литва, Іспанія	66,5	1 941	2,6

Наукові обґрунтування доцільної структури базувалися на таких положеннях: внутрішні запозичення, що в подальшому трансформуються у внутрішній борг, є більш вигідними і менш небезпечними, ніж зовнішні, оскільки сплата відсотків залишається в межах своєї країни, а в умовах помірних відсоткових ставок і суттєвого залучення коштів населення він не є тягарем для майбутніх поколінь (фактично за наявності внутрішнього боргу населення різних вікових груп позичає один в одного грошові ресурси, а відтак, рівень споживання в країні не зменшується, відбувається лише перерозподіл доходу); зовнішні позики, які перебувають у власності нерезидентів і сума відсоткових

[167] Див: URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraines_state_budget_financing_since_the_beginning_of_the_full-scale_war-3435

платежів за якими вивозиться за кордон, надовго обтяжують платіжний баланс, створюють залежність країни-боржника від країни-кредитора, тобто ставлять процес управління боргом у пряму залежність від валютної політики, стану платіжного балансу країни.

Пріоритет під час здійснення державних запозичень у довоєнний період мав надаватися внутрішнім запозиченням (рис. 12.3), що передбачає активний розвиток внутрішнього ринку капіталу, зокрема інституту первинних дилерів[168], забезпечення прогнозованих регулярних розміщень облігацій, проведення активних операцій на внутрішньому ринку). Важливим фактором у доборі боргових інструментів є оптимізація структури запозичень за термінами, тобто орієнтир на максимальне уникнення у майбутньому піків платежів з обслуговування боргу. Сприятливі умови запозичень окремих випусків не означають їхнього позитивного ефекту відносно загального графіка платежів за боргом. Разом з тим найважливішим критерієм для запозичень має бути їхня вартість (якщо зовнішні запозичення є дешевшими за внутрішні, а умови вигіднішими, то потрібно позичати на зовнішніх ринках, і навпаки). Але з огляду на не обхідність забезпечення суверенітету та незалежності держави у воєнний час питання пріоритетності внутрішніх чи зовнішніх запозичень є непринциповим та другорядним.

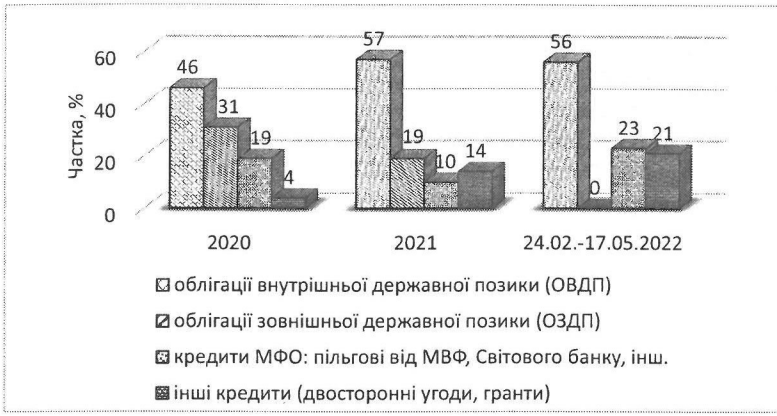


Рис. 12.3. Структура боргових інструментів, %

[168] З метою забезпечення достатньої ліквідності державних цінних паперів у 2009 р. було створено інститут первинних дилерів, до складу якого увійшли 11 банківських установ.

Кожна держава залежно від соціально-політичних, економічних чи інших обставин обирає найдоцільніший і прийнятний для неї спосіб реалізації специфічного виду фінансових відносин – державного кредиту, але результатом таких відносин завжди є державний борг.

12.2. Утворення та погашення державного боргу

Категорія державного боргу досліджується багатьма економічними школами. Відомо, що державний борг є іманентним складником публічних фінансів у ринковій економіці. Аналізуючи еволюцію теорій державного кредиту, варто відзначити існування широкого кола фінансових позицій, які пройшли шлях від заперечення доцільності позик у класиків до захоплення ними в кейнсіанців і знову заперечення державного боргу в неокласиків.

Формування держборгу має як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники. До об'єктивних можна віднести: наявність терористичних загроз та/або фактів агресії іншої держави, несприятливий інвестиційний клімат, трансформаційний спад виробництва і звуження на цій основі податкової бази; наявність від'ємного сальдо торговельного балансу, переважання застарілої технологічної бази зі значним ступенем морального і фізичного зносу основного капіталу й уповільнені темпи виробничого відтворення тощо. Суб'єктивні чинники пов'язані із ситуативним прорахунками тактики впровадження реформ і фактичною нереалізацією стратегії розвитку фінансового ринку, до того ж мають місце спроби «пожежного» вирішення поточних проблем. Протягом останнього десятиріччя характер фінансування боргу в Україні змінювався залежно від пріоритетів що визначалися Урядом держави.

Державний борг утворюється внаслідок здійснення державних запозичень. Значні обсяги державного боргу країни зумовлені низкою чинників, серед яких можна виокремити (рис. 12.4): майже щорічне формування державного бюджету з дефіцитом; потреба фінансових ресурсів для забезпе–чення фінансової стабільності (у різні періоди потреби, пов'язані з капіталіза–цією банків як державних, так і приватних, та кредитування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб з огляду на недопущення банківського колапсу; капіталізація суб'єктів господарювання державного сектору економіки, як-от: АТ «Нафтогаз України та ін.; відшкодування ПДВ суб'єктам господарювання через запровадження ПДВ-облігацій); щорічне невиконання встановлених планових завдань щодо забезпечення надходжень від продажу державного майна, найчастіше з огляду на політичні фактори впливу, внаслідок чого виникала додаткова потреба проводити державні запозичення у понадпланових обсягах; виконання державою зобов'язань гаранта позикових операцій суб'єктів господарювання тощо.

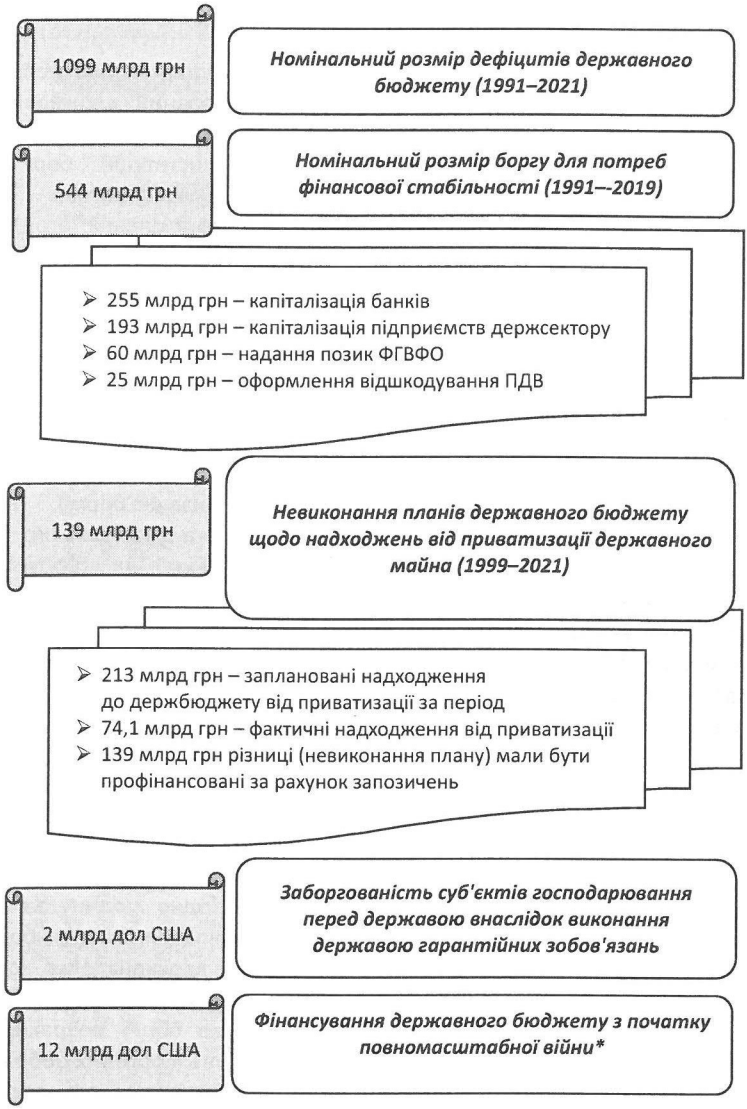


Рис. 12.4. Чинники формування та зростання державного боргу
*Обсяги фінансування за період із 24 лютого 2022 р. по 17 травня 2022 р.

Загальновідомо, що за різними ознаками можна визначити ***такі групування державного боргу:***

за ознакою позичальника або гаранта операцій запозичення: державний борг (прямий, борг центрального уряду); гарантований державою борг (умовний, борг сектору загальнодержавного управління);

– *за категоріями кредиторів* (країни, фінансові інституції): борг перед країнами-кредиторами; перед фінансовими установами, фондами;
– *за типом боргового зобов'язання* (засобами оформлення угод): борг за облігаційними позиками, за кредитними угодами;
– *за обсягами, термінами погашення*: поточний, основний, сукупний;
– *за ринком запозичення*: внутрішній, зовнішній борг;
– *за валютою запозичення*: у національні валюти, в іноземній валюті;
– *за типом відсоткової ставки*: за плаваючою чи фіксованою;
– *за ознакою врахування заборгованості держави за виплатами соціального характеру*: номінальний, реальний борг;
– *за цільовим спрямуванням позик* (фінансування дефіциту бюджету, інвестиційні проєкти, капіталізація банків, реструктуризацію боргу).

Значний рівень державного внутрішнього та зовнішнього боргу в довоєнний період, його динаміка мали своє пояснення – як об'єктивне, так і суб'єктивне, зокрема: наявність зовнішньої агресії; низький рівень державних доходів у структурі ВВП; неефективність фіскальної політики держави; неінвестиційне спрямування коштів від приватизації держмайна; нерозвинутість фондового ринку країни; високі інфляційні очікування; складне соціальне становище населення тощо. У підсумку рівень державного боргу в розрахунку на одного жителя країни на кінець 2021 р. становив майже 65 тис. грн (рис. 12.5).

Динаміка показників державного боргу та ВВП за період із 2007 по 2021 р., з урахуванням зміни чисельності населення України, свідчить про перевищення темпів зростання рівня державного боргу в розрахунку на одну людину над темпами зростання рівня ВВП у розрахунку на одну людину (зростання у 33 та 29 разів відповідно). ВВП у розрахунку на одну людину за 2021 р. дорівнював 132,6 тис грн., з яких майже половина припадала на держборг. Такі обставини вимагають комплексних підходів до вдосконалення системи управління державним боргом та сферою публічних фінансів загалом.

Обсяг державного та гарантованого державою боргу розраховується у грошовій формі як непогашена номінальна вартість боргових зобов'язань у валюті кредиту (позики). Стан державного та гарантованого державою боргу визначається у гривнях та доларах США за курсом НБУ на останній день звітного періоду та включно з операціями за цей день.

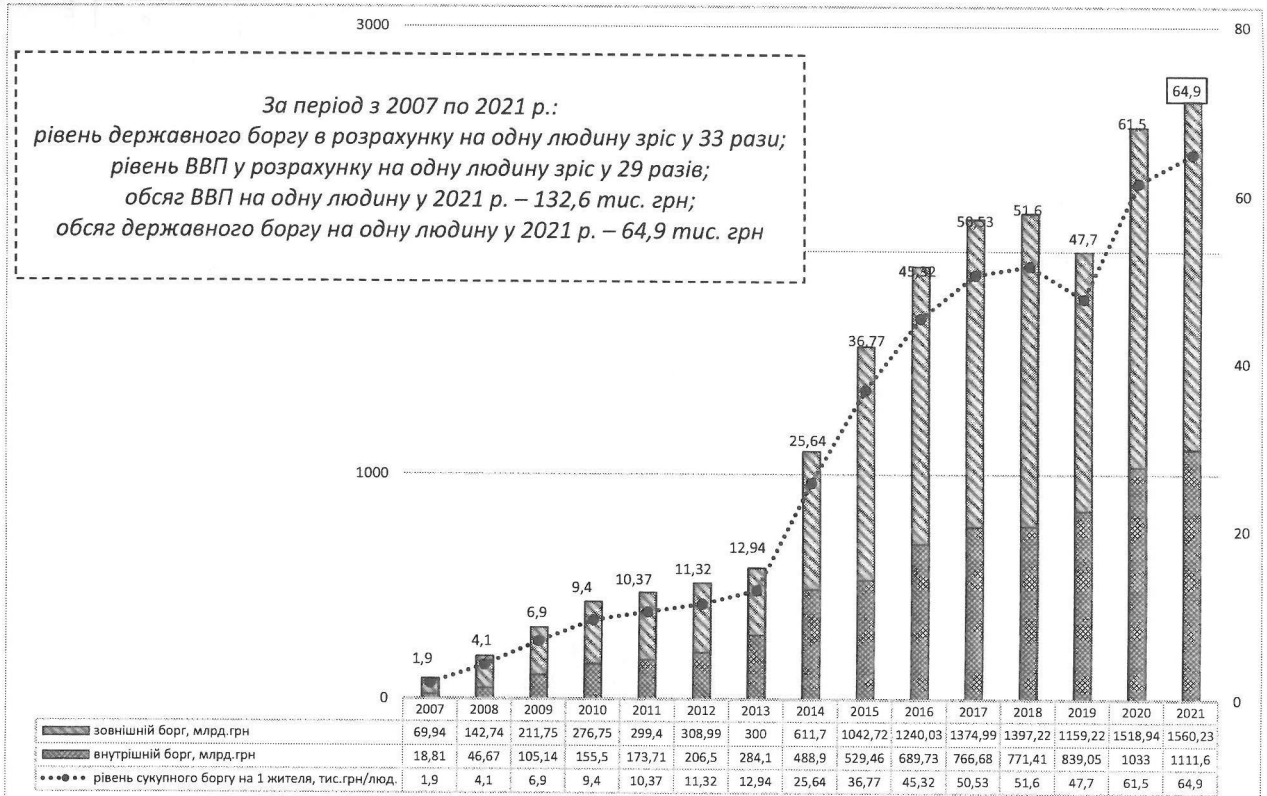
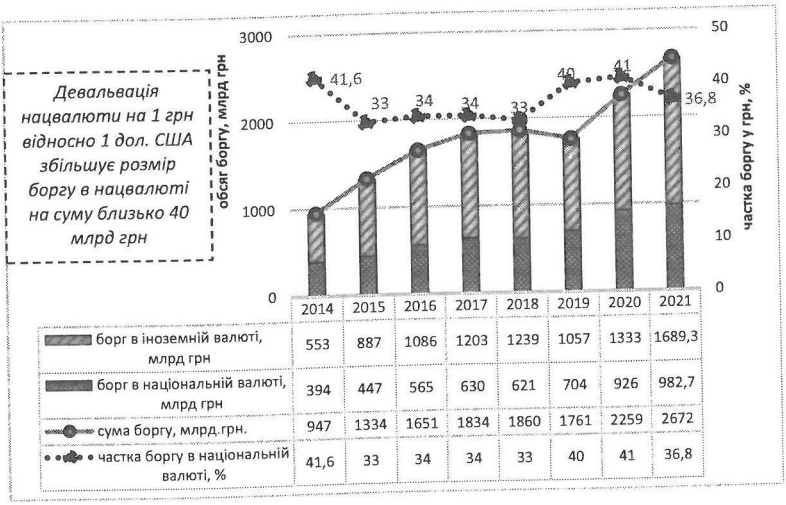


Рис. 12.5. Динаміка державного внутрішнього та зовнішнього боргу в довоєнний період

Ключовими чинниками динаміки сукупного державного боргу є валюта здійснення запозичень та динаміка курсу національної валюти. Девальвація національної валюти відносно 1 дол. США на 1 гривню мультиплікує збільшення розміру державного боргу в національній валюті на суму до 40 млрд грн (рис. 12.6). Зважаючи на необхідність забезпечення макроекономічної стабільності та вирішення питань фінансування бюджетних потреб, можуть бути задіяні різні інструменти грошово-кредитного регулювання (деякі аспекти узгодження монетарної та бюджетної політики розкрито в додатку до розділу 3).



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
борг в іноземній валюті, млрд грн	553	887	1086	1203	1239	1057	1333	1689,3
борг в національній валюті, млрд грн	394	447	565	630	621	704	926	982,7
сума боргу, млрд.грн.	947	1334	1651	1834	1860	1761	2259	2672
частка боргу в національній валюті, %	41,6	33	34	34	33	40	41	36,8

Рис. 12.6. Вплив девальвації (2014–2016 рр.) гривні на валютну структуру та динаміку сукупного державного боргу

Державний борг є абсолютним і безумовним зобов'язанням держави. Держава несе повну відповідальність за ним згідно з умовами випуску державних боргових цінних паперів та укладених кредитних договорів. Державні запозичення як операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету, а саме покриття його дефіциту та рефінансування державного

Державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та не погашених станом на звітну дату кредитів (позик), що виникають унаслідок державного запозичення.

боргу. Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі Голови Боргового агентства України, за дорученням Міністра фінансів України. Уряд визначає основні умови здійснення державних запозичень: умови кредитних договорів, випусків і порядок розміщення державних цінних паперів. Державну бюджетну політику у сфері управління держборгом та гарантованим державою боргом реалізує Агентство з управління державним боргом України (Боргове агентство)[169], яке є центральним органом виконавчої влади. Управління державним боргом та гарантованим державою боргом здійснюється Борговим агентством, координується Урядом через Міністра фінансів з урахуванням рекомендацій Ради НБУ стосовно впливу політики державних запозичень на стан монетарної сфери.

Державні гарантії[170] для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України можуть надаватися за рішенням Уряду або на підставі міжнародних договорів України виключно в межах і за напрямами, що визначені законом про державний бюджет. За дорученням Уряду відповідні правочини щодо його рішень вчиняє Голова Боргового агентства за дорученням Міністра фінансів. До набрання чинності державними гарантіями (настання гарантійного випадку) операції щодо зазначеної заборгованості не відображаються в держбюджеті. Державні гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом. Державні гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів

Гарантований державою борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів щодо повернення отриманих та не погашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями.

[169] Про Затвердження Положення про Агентство з управління державним боргом України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 № 127. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2020-%D0%BF#Text

[170] Державні гарантії можуть надаватися виключно на підставі:

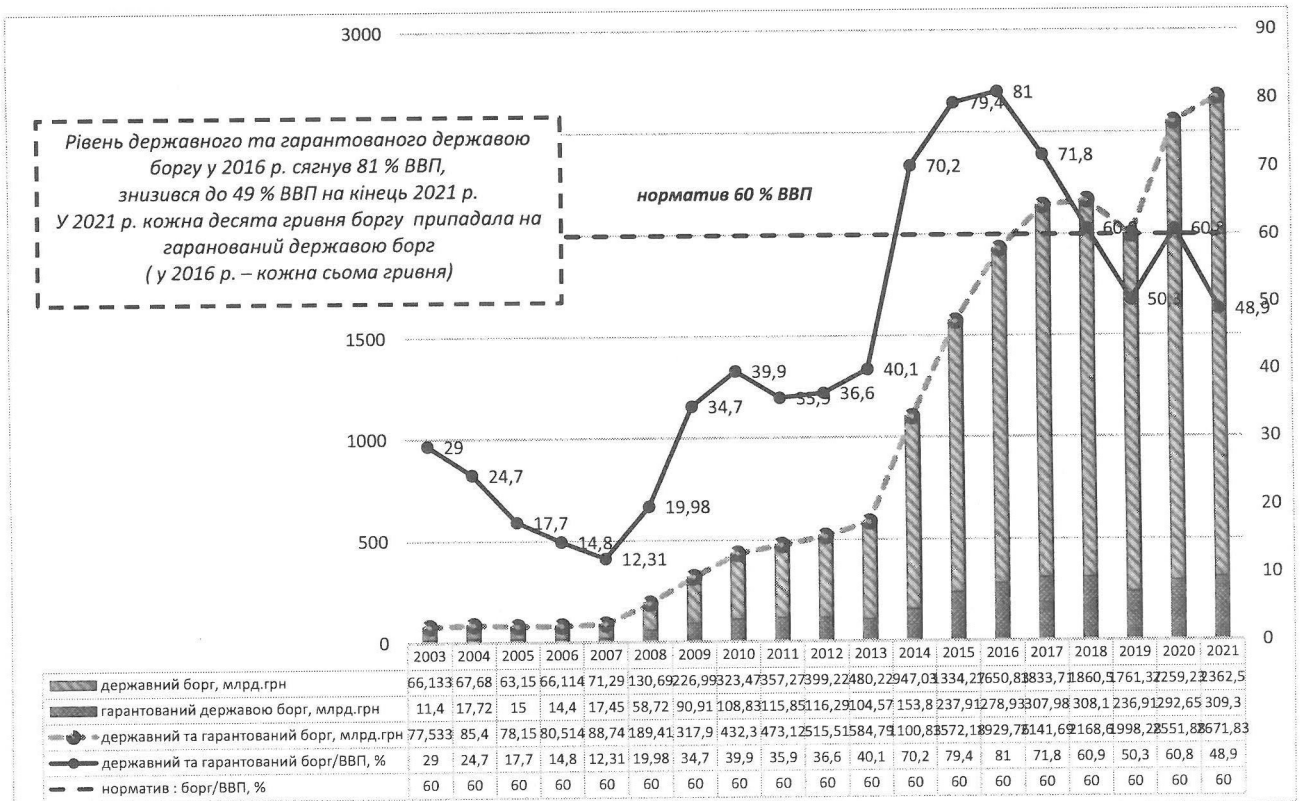
- *рішення Кабінету Міністрів України* – для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, зокрема для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань за портфелем кредитів банків-кредиторів, що надаються суб'єктам господарювання мікропідприємництва, малого та середнього підприємництва – резидентам України, у розмірі, що не перевищує 80 % загальної суми боргових зобов'язань за портфелем кредитів та 80 % – за кожним окремим кредитом. Порядок відбору банків-кредиторів, умови надання державних гарантій на портфельній основі, плата за надання таких гарантій, а також розмір та вид забезпечення, що надається відповідними суб'єктами господарювання, встановлюються Урядом;
- *міжнародних договорів України* – для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України.

(позик) передбачаються кошти держбюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій). Граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3 % планових доходів загального фонду державного бюджету (ст. 18 БКУ). Граничний обсяг державного і гарантованого державою боргу, граничний обсяг надання державних гарантій визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України. За нормами БКУ (ст. 18) загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу ВВП. Основним завданням під час здійснення державних запозичень є дотримання сальдо фінансування – дефіциту або профіциту держбюджету, затвердженого законом про Державний бюджет України з дотриманням норм БКУ щодо граничної межі дефіциту – 3 % прогнозного номінального обсягу ВВП (ст. 14 БКУ). Встановлені обмеження щодо дефіциту бюджету та державного боргу зупинено на 2020–2022 рр. відповідними законами з огляду на особливі обставини введення воєнного та/або надзвичайного стану в Україні (в окремих її місцевостях). З метою забезпечення дотримання граничних обсягів державного боргу та державних гарантій Боргове агентство веде ***Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу***, який є інформаційною системою боргових і гарантійних зобов'язань держави, що містить умови кредитних договорів і розміщення (емісії) державних цінних паперів та умови надання державних гарантій, відомості щодо стану обслуговування і погашення державного боргу.

Для наочності (рис. 12.7) порівняймо фактичний рівень співвідношення державного та гарантованого державою боргу і ВВП та зафіксуємо чітку тенденцію наближення до нормативу і значне зменшення порівняно з нормативом (норматив – 60 %, факт станом на 31 грудня 2021 р. – 48,9 %) у довоєнний період. Наявна тенденція обмеження обсягів державних гарантій щодо запозичень суб'єктів господарювання. Так, у 2021 р. кожна десята гривня боргу припадала на гарантований державою борг (для порівняння: у 2016 р. – кожна сьома гривня).

За ознакою операційного функціоналу як сукупності заходів управління державним боргом можна виокремити такі етапи управлінської діяльності:

- ***Державне запозичення (процес утворення боргу).***
- ***Погашення державного боргу.***
- ***Обслуговування державного боргу.***
- ***Операції з активного управлінням державним боргом.***



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
державний борг, млрд.грн	66,133	67,68	63,15	66,114	71,29	130,69	226,99	323,47	357,27	399,22	480,22	947,03	1334,27	1650,83	1833,71	1860,5	1761,37	2259,23	2362,5
гарантований державою борг, млрд.грн	11,4	17,72	15	14,4	17,45	58,72	90,91	108,83	115,85	116,29	104,57	153,8	237,91	278,93	307,98	308,1	236,91	292,65	309,3
державний та гарантований борг, млрд.грн	77,533	85,4	78,15	80,514	88,74	189,41	317,9	432,3	473,12	515,51	584,79	1100,83	1572,18	1929,76	2141,69	2168,6	1998,28	2551,88	2671,83
державний та гарантований борг/ВВП, %	29	24,7	17,7	14,8	12,31	19,98	34,7	39,9	35,9	36,6	40,1	70,2	79,4	81	71,8	60,9	50,3	60,8	48,9
норматив : борг/ВВП, %	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60

Рис. 12.7. Динаміка державного та гарантованого державою боргу в довоєнний період

Державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду. Боргове агентство уповноважено від імені Уряду на ***здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень з урахуванням середньострокової стратегії управління державним боргом*** на відповідний період; ***є емітентом державних боргових цінних паперів України***, зокрема державних облігацій, казначейських зобов'язань та державних деривативів України. З метою організації процесу державного запозичення Боргове агентство ***взаємодіє з первинними дилерами***, затверджує порядок відбору та функціонування первинних дилерів; затверджує й оприлюднює ***графік проведення аукціонів*** із розміщення державних боргових цінних паперів на внутрішньому ринку, який може уточнюватися у зв'язку зі зміною умов державних запозичень та кон'юнктури фінансового ринку; розробляє та поновлює ***проспекти емісій державних боргових цінних паперів***; розробляє та подає Міністерству фінансів ***план державних запозичень до загального фонду*** державного бюджету; складає та подає Міністерству фінансів ***прогноз фінансування загального фонду*** державного бюджету на коротко- та середньотерміновий періоди.

Управління державним боргом – сукупність дій, пов'язаних із утворенням, обслуговуванням та погашенням боргу, інших правочинів з боргом, що спрямовані на зменшення ризиків, досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження.

У разі зменшення обсягу коштів від державних внутрішніх (зовнішніх) запозичень порівняно з обсягом, визначеним законом про бюджет, у зв'язку з погіршенням умов таких запозичень або кон'юнктури фінансового ринку допускається збільшення обсягу коштів від державних запозичень з дотриманням граничного обсягу боргу. У разі зменшення (збільшення) обсягу платежів з погашення держборгу у зв'язку з поліпшенням (погіршенням) умов на фінансовому ринку порівняно з обсягом, визначеним законом про бюджет, допускається зміна їхнього обсягу з дотриманням визначеного законом про бюджет обсягу фінансування державного бюджету за борговими операціями. Кредити (позики) від іноземних держав, МФО для реалізації інвестиційних проєктів залучаються державою на підставі

Державні внутрішні запозичення – операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на внутрішньому ринку державних запозичень.

Державні зовнішні запозичення – операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на міжнародному ринку капіталу, зокрема від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проєктів).

міжнародних договорів України і відносяться до державних зовнішніх запозичень. Кошти для реалізації таких інвестиційних проєктів, а також витрати на обслуговування та погашення відповідних позик передбачаються в законі про бюджет протягом усього строку дії кредитних договорів. Здебільшого такі міжнародні договори не потребують ратифікації. Під час здійснення державних запозичень, правочинів з державним боргом та надання за рішенням Уряду державних гарантій Голова Боргового агентства має право брати зобов'язання від імені України, пов'язані зі здійсненням таких запозичень та правочинів, зокрема щодо відмови від суверенного імунітету в можливих суперечках щодо таких зобов'язань.

План державних запозичень до загального фонду державного бюджету на відповідний бюджетний період:

- *має включати* перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, валюти, терміну й відсоткової ставки;
- *подається* Верховній Раді України разом з проєктом закону про державний бюджет на відповідний рік;
- *є орієнтовним*, тобто дозволяється відхилення показників фактично отриманих позик від планових залежно від зміни кон'юнктури на зовнішньому та внутрішньому ринках.

Облігації розміщуються у бездокументарній формі, розповсюджуються шляхом первинного розміщення та дорозміщення. Шляхом первинного розміщення розповсюджуються нові облігації, які за умовами випуску та обсягом прав, що надаються їхнім власникам, ще не перебували в обігу. Шляхом дорозміщення розповсюджуються облігації, які за термінами погашення, розміром відсоткових виплат, якщо вони є, та обсягом прав, які надаються їхнім власникам, відповідають умовам випуску облігацій, які вже перебувають в обігу.

Продаж державних цінних паперів здійснюється з дисконтом (за ціною, нижчою за їхню номінальну вартість) або з премією (за ціною, вищою за їхню номінальну вартість). Для розміщення та дорозміщення пропонуються дисконтні й відсоткові ОВДП. Дисконтні ОВДП – облігації, що розміщуються за ціною, нижчою, ніж їхня номінальна вартість. Дохід за короткостроковою державною облігацією становить різницю між номінальною вартістю, що виплачується під час погашення облігації та ціною її придбання. Відсоткові (довго- та середньотермінові) ОВДП – облігації, за якими передбачається виплата відсоткових доходів (купонів). Відсотковий період становить три, шість місяців. Погашення ОВДП та сплата купона відбуваються на умовах та в терміни, передбачені під час первинного розміщення.

Ставка дохідності придбання ОВДП встановлюється на ринкових умовах під час їх розміщення Емітентом із залученням НБУ згідно з поданими банками – первинними дилерами заявок з урахуванням вимог нормативно-правових актів з питань розміщення та обігу державних цінних паперів. Згідно з умовами

укладеного договору про співпрацю на ринку державних цінних паперів, банки – первинні дилери співпрацюють з Міністерством фінансів, яка охоплює забезпечення двосторонніх котирувань ОВДП та купівлю ОВДП у процесі їхнього розміщення на первинному ринку, а Міністерство фінансів надає дилерам виключне право купівлі ОВДП під час їхнього розміщення. Заявка, або офіційна пропозиція, учасника розміщення облігацій щодо їхнього придбання може бути конкурентною та неконкурентною. Учасниками розміщення облігацій є первинні дилери (депозитарні установи та їхні депоненти, клієнти та/або клієнти клієнтів номінального утримувача)[171].

Первинні дилери на ринку ОВДП

Первинними дилерами є визначені фінансові установи, які взяли на себе зобов'язання співпрацювати з Мінфіном у частині розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів в обмін на виключне право участі у розміщеннях ОВДП та переважне право брати участь в інших операціях з такими облігаціями. За результатами II півріччя 2020 р. на внутрішньому ринку діяло 11 первинних дилерів: а саме: АБ «УКРГАЗБАНК», АТ «Ощадбанк», АТ «Райффайзен Банк», АТ «ОТП Банк», ПАТ «Сітібанк», АТ «Укрексімбанк», ПАТ «ПУМБ», АТ КБ «ПРИВАТБАНК», ПАТ «АЛЬФА-БАНК», ПАТ «КРЕДОБАНК», ПАТ АБ «ПІВДЕННИЙ».

Первинними дилерами можуть бути банки, які відповідають таким вимогам:

- ✓ *мають ліцензію на провадження професійної діяльності на фондовому ринку (з торгівлі цінними паперами);*
- ✓ *мають сплачений статутний капітал, еквівалентний не менш як 10 млн євро;*
- ✓ *практичний досвід роботи на ринку облігацій (обсяг торгівлі облігаціями – не менш як 1 млрд грн).*

Міністерство фінансів укладає договори, в яких зазначаються такі зобов'язання первинних дилерів:

- ✓ *брати участь у розміщеннях шляхом подачі конкурентних та неконкурентних заявок на придбання ОВДП;*
- ✓ *забезпечувати купівлю під час розміщень облігацій не менш як 3 % загального обсягу їх випуску протягом кожного півріччя;*
- ✓ *виконувати функції Маркетмейкера за ОВДП та підтримання ліквідності ОВДП на вторинному ринку шляхом їхньої купівлі-продажу в обсязі не менше ніж 3 % загального обсягу обігу протягом кожного півріччя;*
- ✓ *надавати консультації стосовно потреб у розміщеннях облігацій та обсягів їхнього випуску, строків обігу, графіків розміщення на основі власної оцінки ринку.*

Розміщення облігацій за критерієм дохідності може відбуватися у форм і: аукціонного продажу; продажу облігацій за фіксованим рівнем дохідності. Емітент здійснює розміщення ОВДП у формі аукціонного продажу через НБУ, який виконує операції з обслуговування державного боргу, пов'язані з розміщенням ОВДП, їхнім погашенням і виплатою доходів за ними, а також провадить депозитарну діяльність щодо цих цінних паперів. На сьогодні застосовуються такі

[171] Про запровадження інституту первинних дилерів на ринку державних цінних паперів : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2009 р. № 363. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2009-%D0%BF#Text

способи розміщення облігацій: засобами електронних торговельних систем (ЕТС) Bloomberg, Refinitiv або інших ЕТС компаній, з якими Емітент підписав договір щодо надання послуг та засобами задачі «ЛІГА» система «ОВДП-online». У процесі розміщення облігацій Емітент, НБУ, первинні дилери як учасники мають встановлені повноваження та обов'язки, повинні дотримуватись визначених процедур і сформованих механізмів. Так, до повноважень Емітента віднесено: розроблення та оприлюднення орієнтовних графіків розміщення ОВДП, визначення часу та обсягів розміщення облігацій; окреслення форм та шляхів розміщення ОВДП, встановлення термінів обігу ОВДП, дати їхнього погашення та сплати купонного доходу (для купонних облігацій); встановлення граничного рівня дохідності ОВДП, відповідно до якого задовольняються заявки учасників розміщення облігацій; оприлюднення інформації про результати розміщення ОВДП; оформлення випусків ОВДП глобальними сертифікатами; забезпечення своєчасного погашення ОВДП та сплату доходу за ними. Основні правила та діючі механізми розміщення ОВДП наведено у додатку В до розділу.

Розміщення облігацій здійснюється, зважаючи на поточні потреби фінансування Державного бюджету України. Так, за рішенням Уряду, погодженим із бюджетним комітетом парламенту, за сприятливих умов на фінансовому ринку можуть здійснюватися державні запозичення понад обсяги, визначені законом про бюджет, за умови виконання у поточному періоді плану запозичень до загального фонду державного бюджету в обсязі, що не перевищує 25 % плану, зі збереженням отриманих коштів на кінець поточного бюджетного періоду. Такі кошти спрямовуються на фінансування держбюджету в наступному бюджетному періоді з відповідним зменшенням обсягів запозичень на наступний період, визначених законом про бюджет, з дотриманням граничного річного дефіциту державного бюджету. Міністерство фінансів розробляє, оприлюднює та коригує графік проведення аукціонів з розміщення державних запозичень на внутрішньому ринку шляхом випуску державних боргових цінних паперів. У разі погіршення умов державних запозичень або кон'юнктури фінансового ринку до графіка проведення аукціонів мають вноситися зміни згідно з рішеннями Уряду щодо коригувань плану державних запозичень.

Державні зовнішні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік, з дотриманням граничного обсягу державного боргу. Основні умови випуску облігацій зовнішніх державних позик визначаються Кабінетом Міністрів України, а саме постановою від 14.03.2018 № 186 «Про випуски облігацій зовнішніх державних позик» та низкою інших постанов, що регулюють здійснення додаткового випуску і розміщення ОЗДП та державних деривативів (детальніше див. Додаток Г до розділу). Загальний алгоритм дій щодо розміщення ОЗДП наведено на рис. 12.8. Публікація проспекту емісії є обов'язковою умовою

для публічної пропозиції цінних паперів. Проспект емісії – документ, що містить інформацію про розміщення цінних паперів та інші відомості, які визначають особливості розміщення певних видів цінних паперів.

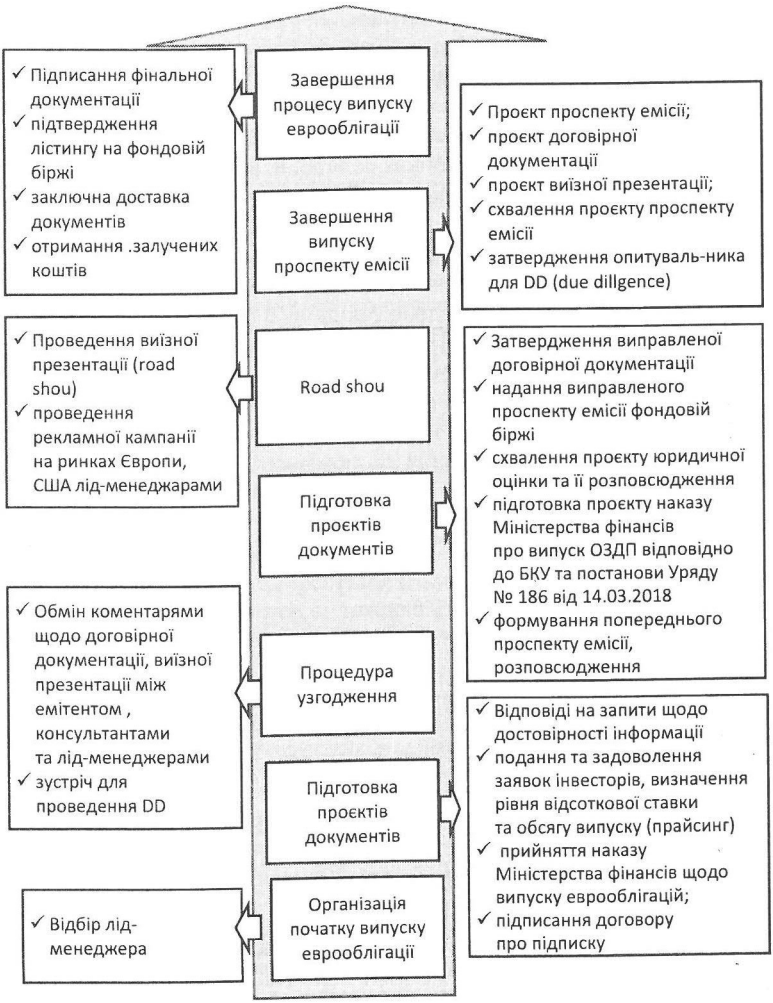


Рис. 12.8. Алгоритм дій щодо розміщення ОЗДП

Відповідно до законодавчих вимог країни, в якій здійснюється розміщення цінних паперів, проспект емісії містить загальну та фінансову інформацію про емітента. Зазвичай проспект емісії ОЗДП складається з таких розділів: фактори ризику; умови випуску цінних паперів; умови оподаткування; опис країни; політична структура; геополітична ситуація; економіка країни; ринок праці; зовнішній сектор; державні фінанси і фіскальна політика; державний борг;
монетарна система; банківська система, цінні папери та ринок фінансових послуг; загальна інформація. Інвестори використовують інформацію, що міститься в проспекті емісії, разом з інформацією з інших джерел, таких як рейтингові агентства, для оцінки ризику та дохідності цінних паперів, що випускаються.

Погашення та обслуговування державного боргу здійснюється за рахунок коштів держбюджету відповідно до умов здійснення державних запозичень. Витрати на обслуговування та погашення державного боргу виконуються Борговим агентством згідно з кредитними договорами, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання, незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету законом про Державний бюджет України.

Погашення державного боргу – повернення позичальником кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів (договорів позики) та випуску державних боргових цінних паперів.

Боргове агентство України організовує ***здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу***, платежів за операціями, пов'язаними з державним боргом, готує інформацію про прострочені платежі з пропозиціями щодо здійснення відповідних заходів; організовує ***здійснення витрат, пов'язаних з виконанням державою гарантійних зобов'язань;*** забезпечує оперативний ***облік, контроль та аналіз показників державного боргу та гарантованого державою боргу***, контроль за здійсненням платежів, пов'язаних із гарантованим державою боргом, узагальнює звітність за всіма операціями, пов'язаними з управлінням держборгом та гарантованим державою боргом; організовує ***здійснення видатків на виплати за державними деривативами***, проводить аналіз та виконує активні операції з деривативами відповідно до рішень Уряду.

Обсяг коштів, необхідних для здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу, визначається Законом України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» та не може зменшуватися

під час скорочення затверджених бюджетних призначень. Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення державного боргу перевищить обсяг коштів, визначений на таку мету законом про бюджет, Міністерство фінансів має проінформувати про це Уряд та Рахункову палату. Зважаючи на це, Кабінет Міністрів України інформує щодо очікуваного перевищення витрат Верховну Раду та подає у двотижневий термін пропозиції щодо внесення відповідних змін до закону про бюджет. Основні умови правочинів з державним боргом, що здійснюються у поточному бюджетному періоді на суму, яка перевищує 5 % обсягу державного боргу на кінець попереднього бюджетного періоду, визначаються Урядом за погодженням з бюджетним комітетом парламенту.

Обслуговування державного боргу – видатки зі сплати відсотків (відсоткового доходу), комісії, штрафів та інших платежів, пов'язаних з виконанням боргових зобов'язань, і видатки на управління державним боргом

Видатки на управління державним боргом – видатки, пов'язані з оплатою банківських, посередницьких, юридичних, консультаційних, інформаційних, рейтингових та інших послуг, необхідних для управління державним боргом, що передбачаються у складі видатків на обслуговування державного боргу.

Видатки на обслуговування державного боргу в довоєнний період мали чітку тенденцію до скорочення, і все-таки майже кожна 10-та гривня державного бюджету витрачалась у 2020 р. на сплату відсотків за боргом та інші пов'язані витрати (табл. 12.2). Середня вартість обслуговування державного боргу визначається розміром середньозваженої відсоткової ставки за держборгом. Так, її розмір для України[172] на кінець 2020 р. становив 6,7 %, ставка є порівнюваною з країнами-аналогами за кредитним рейтингом (6,0 %), але водночас країни-аналоги за регіоном демонструють істотно нижчу вартість обслуговування боргу – у середньому 2,5 %.

Операції, пов'язані з борговими зобов'язаннями держави, відображаються під час планування, виконання державного бюджету за регламентом, зазначеним далі[173].

[172] Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2019–2022 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2021 № 1291. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/MTDS_2019-2022_UKR_v11062019_Final.pdf.

[173] Про затвердження Порядку відображення операцій, пов'язаних з державним та гарантованим державою боргом, при плануванні та виконанні державного бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2004 № 42. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0228-04#Te.

Таблиця 12.2

Динаміка видатків з обслуговування державного боргу[174]

Показники	2017	2018	2019	2020
Видатки з обслуговування державного внутрішнього боргу				
В еквіваленті млрд грн	71,7	73,7	73,0	74,3
В еквіваленті млрд дол. США	2,7	2,7	2,8	2,8
Частка, % ВВП	2,4	2,1	1,8	1,8
Частка, % доходів державного бюджету	9,0	7,9	7,3	6,9
Видатки з обслуговування державного зовнішнього боргу				
В еквіваленті млрд грн	38,8	41,4	45,9	44,9
В еквіваленті млрд дол. США	1,5	1,5	1,8	1,7
Частка, % ВВП	1,3	1,2	11,2	1,1
Частка, % доходів державного бюджету	4,9	4,5	4,6	4,2
Видатки з обслуговування державного боргу				
В еквіваленті млрд грн	110,5	115,1	118,9	119,3
В еквіваленті млрд дол. США	4,2	4,2	4,6	4,4
Частка, % ВВП	3,7	3,2	3,0	2,8
Частка, % доходів держбюджету	13,9	12,4	11,9	11,1

Середня вартість обслуговування державного боргу

Середньозважена відсоткова ставка за державним боргом для України на кінець 2020 р. становила 6,7 %. Середньозважена ставка є результатом середньої номінальної ставки за державним зовнішнім боргом, що становила 6,2 %, та порівняно вищої середньої номінальної ставки за державним внутрішнім боргом – 7,4 %, яка насамперед є наслідком відповідного рівня інфляції та проведення Національним банком України політики таргетування інфляції.

Протягом останніх років Україна досягла значного прогресу в зменшенні вартості своїх довгострокових запозичень. Наприклад, середньозважена дохідність ОВДП з терміном погашення у 2025 р. зменшилась на первинних аукціонах з 15,84 % у червні 2019 р. до 12,25 % у грудні 2020 р.

Щодо державного зовнішнього боргу, то дохідність єврооблігацій України на вторинному ринку значною мірою повернулась до докризового рівня після різкого зростання, спричиненого пандемією коронавірусної хвороби Covid-19. Наприклад, єврооблігації, номіновані в доларах США з погашенням у 2024 р., мали дохідність близько 5,13 % на початку березня 2020 р. та 4,55 % станом на кінець червня 2021 р.

[174] Стратегія та програма управління державним боргом. URL: https://mof.gov.ua/uk/osnovna-informacija.

Позики на фінансування державного бюджету (позики, що залучаються державою з метою фінансування держбюджету і не мають цільового призначення). У загальному фонді державного бюджету в частині *«Фінансування»* відображаються: отримання позик; погашення державного боргу за позиками; суми курсових різниць за валютними коштами, що залучаються на фінансування державного бюджету. У загальному фонді державного бюджету в частині *«Видатки»* відображаються: обслуговування позик (за відповідною бюджетною програмою); суми премій як видатки з обслуговування державного боргу зі знаком «мінус»; суми дисконту як видатки з обслуговування державного боргу зі знаком «плюс».

Позики на фінансування проєктів розвитку (позики, що залучаються державою на фінансування цільових програм розвитку зокрема інституційних проєктів підтримки та розвитку органів державного управління, які не є самоокупними; позики, що залучаються державою для фінансування інвестиційних проєктів розвитку окремих галузей, секторів економіки, виробництв та регіонів на умовах повернення) та ***позики, що виникають у результаті визнання боргу*** (позики, що виникають через реструктуризацію боргових зобов'язань чи визнання боргу). У спеціальному фонді держбюджету в частині *«Фінансування»* відображаються: отримання позик; погашення державного боргу за позиками. У загальному фонді державного бюджету в частині *«Видатки»* відображається обслуговування позик за відповідною бюджетною програмою. Під час здійснення операцій реструктуризації боргових зобов'язань погашення боргу відображається в спеціальному фонді бюджету як «Фінансування». Якщо до зобов'язань, що підлягають реструктуризації, вноситься сума платежів з обслуговування боргу, такі платежі відображаються у спеціальному фонді бюджету в частині «Видатки». Сума зобов'язань, що виникає в результаті реструктуризації, відображається як державне запозичення в спеціальному фонді бюджету в частині «Фінансування». Погашення та обслуговування зобов'язань, що виникли в результаті реструктуризації, відображаються аналогічно операціям за позиками на фінансування державного бюджету.

Позики на капіталізацію банків та/або акціонерних товариств (позики, що залучаються державою з метою формування та/або збільшення статутного капіталу банків та/або акціонерних товариств, частка власності держави у яких становить понад 50 %, шляхом придбання акцій (часток, паїв) банків, акціонерних товариств в обмін на державні цінні папери або в інший спосіб в установленому законодавством порядку). Отримання позик на капіталіза–

цію шляхом придбання акцій банків, акціонерних товариств в обмін на державні цінні папери відображається аналогічно отриманню позик на фінансування держбюджету. Отримання позик на капіталізацію іншими шляхами відображається у спеціальному фонді бюджету як «Фінансування». Погашення та обслуговування позик на капіталізацію відображається аналогічно операціям за позиками на фінансування держбюджету. Придбання акцій (часток, паїв) банків, акціонерних товариств в обмін на ОВДП, а також їхній продаж відображаються в загальному фонді державного бюджету в частині «Фінансування».

Позики від міжнародних фінансових організацій на впровадження інституційних проєктів. *Надання трансфертів* з державного бюджету на впровадження інституційних проєктів за рахунок залучених коштів відображається у спеціальному фонді держбюджету в частині «Видатки» за бюджетними програмами відповідних головних розпорядників бюджетних коштів. *Надання позик* з державного бюджету на впровадження інвестиційних проєктів за рахунок залучених на ці потреби позик відображається у спеціальному фонді бюджету в частині «Кредитування» як надання кредитів за бюджетними програмами відповідних розпорядників. *Платежі на виконання державою гарантійних зобов'язань* за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, та витрати, пов'язані з купівлею та конвертацією іноземної валюти, комісії банків за переказ коштів за платежами з виконання державою гарантійних зобов'язань відображаються в частині «Кредитування» загального фонду держбюджету як надання кредитів за бюджетною програмою «Виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії». Плата за користування позиками, наданими за рахунок коштів, залучених державою, плата за надання позик або державних гарантій відображаються в загальному фонді державного бюджету в частині «Доходи». Повернення наданих позик відображається в загальному фонді держбюджету в частині «Кредитування» зі знаком «мінус» (за винятком кредитів, залучених державою або під державні гарантії і наданих для закупівлі сільськогосподарської техніки іноземного виробництва, повернення яких відображається у спеціальному фонді бюджету як «Кредитування» зі знаком «мінус»).

Державний борг, досягнувши певної величини, перетворюється на мультиплікатор власноручного збільшення. ***Боргова заборгованість є похідною від боргу, відрізняється кумулятивним ефектом, тобто виступає результатом нагромадження боргу та платежів на його обслуговування.*** Борг як результат позикових операцій є статичним поняттям,

фіксованим параметром, який визначає запаси грошових коштів на певну дату та/або є грошовою сумою, що взята у позику на термін на певних умовах і підлягає поверненню. На відміну від боргу, заборгованість визначає не запаси грошових коштів, а потоки, що мають схильність до постійної зміни у часі. Динаміка заборгованості залежить від величини чистих потоків, що є різницею між отриманими новими кредитами та платежами щодо обслуговування боргу, які, відповідно, є сумою виплати основної частини боргу і відсотків; а також від запасів, тобто величини наявного боргу. У результаті зростання державної заборгованості сума на виплату відсотків збільшується набагато швидше, ніж зростає сам борг. Заборгованість формується як сума приростів чистої заборгованості за минулі періоди плюс початковий стан заборгованості.

Рівень державної заборгованості можна визначати за формулою:

$$\text{Здп} = (\text{Вбп} - \text{Дбп}) + (\text{Бдп} \times \text{і}), \qquad (12.2)$$

де $Зд_n$ – рівень державної заборгованості на певний період (n);

$Вб_n$ – державні видатки, пов'язані з наданням суспільних благ, послуг та трансфертів населенню;

$Дб_n$ – доходи державного бюджету;

$Бд_n$ – реальний державний борг;

i – реальна відсоткова ставка за борговими зобов'язаннями;

$Бд_n \times i$ – реальні витрати за відсотковими платежами.

За результатами визначення державної заборгованості можна констатувати таке:

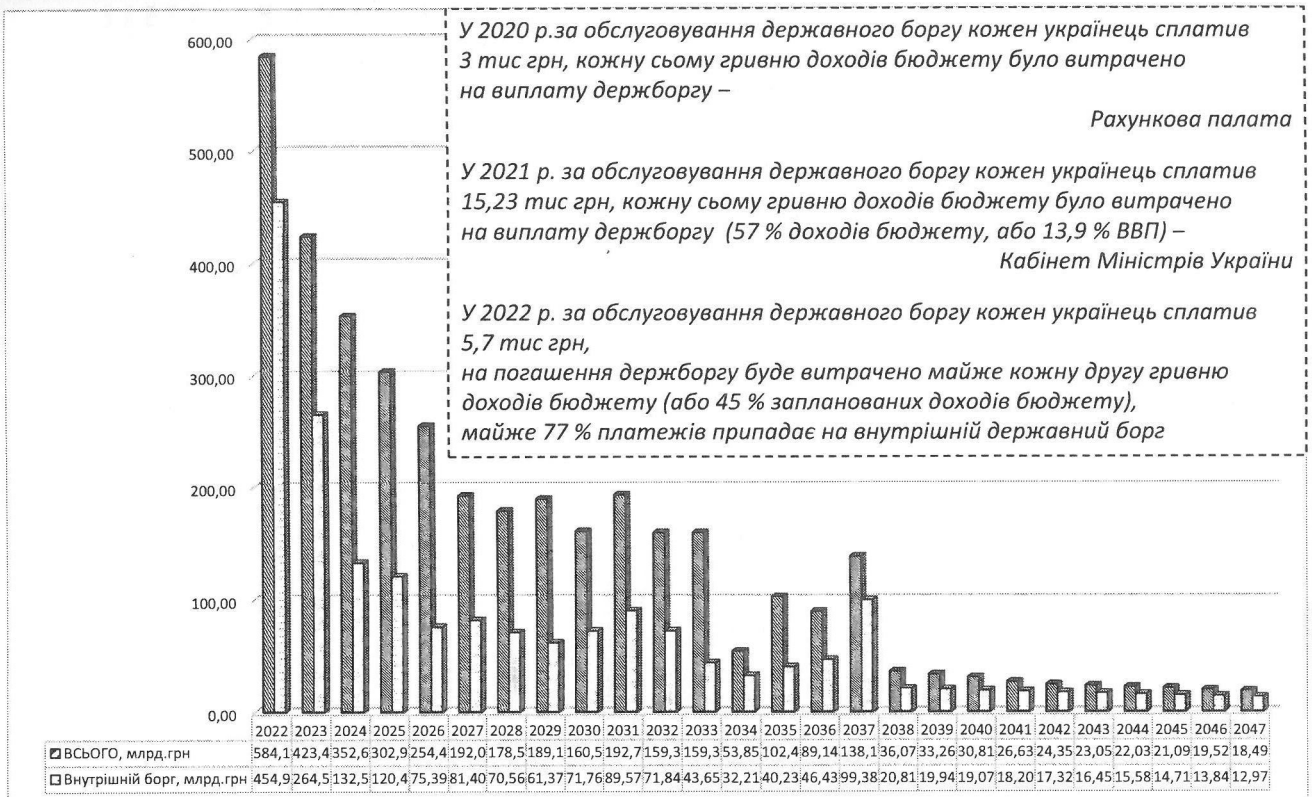
якщо різниця (Вбп – Дбп) додатна – бюджет є дефіцитним;

якщо різниця (Вбп – Дбп) від'ємна – бюджет є профіцитним;

якщо бюджет збалансований (Вбп = Дбп), за наявності початкового боргу **($Бд_n > 0$)**, рівень заборгованості зростає на суму відсоткових виплат **($Зд_n = Бд_n \times i$)**.

Прогнозні платежі за державним боргом у 2022–2047 рр. за чинними угодами станом на 1 травня 2022 р.[174] наведено на рис. 12.9. Так, у 2022 р. за обслуговування держборгу кожен українець має сплатити 5,7 тис. грн, на його погашення було витрачено майже кожну другу гривню доходів бюджету (або 45 % запланованих доходів бюджету). Безперечно, така ситуація пов'язана з необхідністю фінансового убезпечення видатків на оборону, зважаючи на активну фазу збройної агресії рф з 24 лютого 2022 р. Аспекти організації управління державною заборгованість розглядатимуться далі.

[174] Прогнозні платежі за державним боргом у 2022–2047 рр. за діючими угодами станом на 01.05.2022 р. URL:https://mof.gov.ua/uk/borgovi-platezhi-ta-prognozi.



	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
ВСЬОГО, млрд.грн	584,1	423,4	352,6	302,9	254,4	192,0	178,5	189,1	160,5	192,7	159,3	159,3	53,85	102,4	89,14	138,1	36,07	33,26	30,81	26,63	24,35	23,05	22,03	21,09	19,52	18,49
Внутрішній борг, млрд.грн	454,9	264,5	132,5	120,4	75,39	81,40	70,56	61,37	71,76	89,57	71,84	43,65	32,21	40,23	46,43	99,38	20,81	19,94	19,07	18,20	17,32	16,45	15,58	14,71	13,84	12,97

Рис. 12.9. Прогнозні платежі за державним боргом у 2022–2047 рр. за чинними угодами станом на 1 травня 2022 р.

12.3. Операції з активного управління державним боргом

Боргове агентство України здійснює управління державним боргом та гарантованим державою боргом, зокрема ризиками, пов'язаними з державним та гарантованим державою боргом; за погодженням з кредитором та із залученням інших установ і організацій установлює, змінює або припиняє правовідносини, пов'язані з держборгом; проводить операції з активного управління держборгом, спрямовані на зменшення ризиків та економію коштів державного бюджету.

До операцій з активного управління державним боргом належать:

- операції з дострокового погашення державного боргу;
- операції щодо використання деривативів та здійснення операцій купівлі (продажу) цінних паперів із зобов'язанням зворотного їх продажу (купівлі) через визначений термін за заздалегідь обумовленою ціною, що здійснюється на основі єдиного договору (операції репо), за погодженням з Міністром фінансів за умови дотримання граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду;
- правочини щодо хеджування[177] ризиків, пов'язаних із державним боргом;
- депонування[178] частини обсягу коштів, передбачених для здійснення платежів із погашення та обслуговування державного боргу, з подальшим їх спрямуванням на здійснення таких платежів;
- правочини з обміну, випуску, купівлі, викупу та продажу боргових зобов'язань держави.

Боргове агентство України здійснює на відкритих аукціонах продаж права вимоги погашення простроченої на понад три роки заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету в порядку, встановленому Урядом; залучає суб'єктів господарювання для надання агентських, консультаційних, рейтингових, юридичних та інших послуг, необхідних для управління державним боргом і гарантованим державою боргом, управління ліквідністю; укладає кредитні угоди, договори із субкредитування, безповоротну передачу коштів, щодо порядку відшкодування витрат державного бюджету, а також

[177] ***Хеджування*** найчастіше розглядають як сукупність стратегій, спрямованих на зменшення інвестиційного ризику. Хеджування передбачає відкриття угод на одному ринку задля компенсації впливу цінових ризиків на протилежній позиції на іншому ринку в рівній частині; реалізується задля страхування ризиків зміни цін завдяки укладанню угод у межах термінових ринків. Наприклад, використання похідних фінансових інструментів для зменшення валютних і відсоткових ризиків або придбання інструментів, вартість яких зростатиме швидше за інфляцію, з огляду на необхідність зменшення інфляційних ризиків.

[178] ***Депонування*** – передача до кредитних установ на збереження коштів або цінних паперів.

агентських та інших договорів щодо реалізації проєктів, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів, залучених державою або під державні гарантії, крім коштів міжнародних фінансових організацій. За сприятливих ринкових умов доречним, на думку Міністерства фінансів, є практика здійснення активних операцій з управління державним боргом шляхом викупу державних цінних паперів. Мета таких операцій – вирівнювання графіка погашення держборгу України та зменшення пікових навантажень на державний бюджет .

Операції РЕПО

Репо – фінансова операція, яка складається з двох частин («репо» від англійського терміна repurchase agreement) і під час якої укладається єдина генеральна угода між учасниками ринку про продаж (купівлю) цінних паперів на певний строк із зобов'язанням зворотного продажу (купівлі) у визначений термін або на вимогу однієї зі сторін за заздалегідь обумовленою ціною.

На сьогодні операція репо є найпростішою можливістю для кредитування коштами під заставу цінних паперів, і так само для кредитування цінними паперами під заставу коштів, тобто за своєю економічною суттю це кредитна операція.

Для учасника, що надає в репо цінні папери, фінансовим результатом є різниця між сумою першої частини репо й сумою другої частини, яка залежить від ставки, вираженої у відсотках річних, а також від терміну (проміжку часу, вираженого в календарних днях, між датами виконання першої та другої частин операції репо). Сторона, що надає свої кошти або цінні папери, бере на себе ризик невиконання другої частини операції репо іншою стороною у випадку істотної зміни ринкової ціни цінних паперів, що були надані в репо або одержані як заставу. Тому цінні папери беруться як застава за ціною нижче поточної ринкової ціни на день укладання операції, а у випадку розміщення цінних паперів їхня ціна в першій частині репо береться трохи вище поточної ринкової ціни.

Різниця між вартістю одного цінного папера за першою частиною репо і його поточною ринковою ціною називається дисконтом.

Видатки з управління державним боргом відображаються у складі видатків з дочасного обслуговування державного боргу. Платежі з дострокового погашення держборгу або викупу державних цінних паперів та операцій з резервування/депонування коштів для здійснення майбутніх платежів за державним боргом відображаються в загальному фонді державного бюджету в частині «Фінансування». Розміщення коштів на депозитах чи придбання цінних паперів, а також повернення коштів з депозитів чи пред'явлення цінних паперів відображається у загальному

Операції з управління боргом – операції, спрямовані на зменшення ризиків, пов'язаних з управлінням боргом, та/або економію коштів державного (місцевого) бюджету, пов'язаних з управлінням боргом.

фонді державного бюджету в частині «Фінансування». Різниця між придбанням і пред'явленням цінних паперів впливає на фінансування держбюджету. Відсотки (дохід) за депозитами зараховуються до загального фонду державного бюджету в частині «Доходи». Результати операцій з цінними паперами відображаються в загальному фонді державного бюджету в частині «Видатки» як видатки з обслуговування державного боргу зі знаком «плюс» («мінус»). Витрати, пов'язані із купівлею та конвертацією іноземної валюти, комісії банків за переказ коштів за платежами з активних операцій відображаються в загальному фонді бюджету в частині «Видатки» у складі видатків з обслуговування боргу.

Боргове агентство здійснює ідентифікацію, оцінку ризиків, пов'язаних з державним боргом та гарантованим державою боргом, і заходи з їхньої мінімізації. Управління ризиками, пов'язаними з державним (або місцевим) боргом, регулюється урядовою постановою[179]. Під час здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням боргом, Боргове агентство (щодо місцевого боргу – місцевий фінансовий орган) проводить оцінку ризиків із метою їхньої мінімізації; визначає оптимальне співвідношення очікуваних витрат державного (місцевого) бюджету з управління боргом до ризиків. Ризики, пов'язані з управлінням боргом, оцінюються на основі даних про: облік і результати моніторингу боргу; поточну макроекономічну ситуацію (зокрема показники бюджетної, податкової, грошово-кредитної та валютної політики); ситуацію на внутрішньому ринку державних цінних паперів або облігацій місцевих позик і світовому ринку капіталу; прогнозний ресурсний баланс загального фонду державного бюджету, за інформацією Казначейства; перспективи розвитку світової економіки, за інформацією науково-дослідних установ, міжнародних фінансових організацій тощо. У процесі управління державним боргом та гарантованим державою боргом можуть виникати ризики, зумовлені можливістю настання непередбачуваної події (обставини), що спричинить збільшення витрат державного бюджету, пов'язаних із: збільшенням сум погашення й обслуговування державного боргу; неповерненням позичальниками, що є суб'єктами господарювання – резидентами, наданих державою кредитів; необхідністю виконання державою гарантійних зобов'язань; невідшкодуванням витрат державного бюджету, здійснених на виконання гарантійних зобов'язань; визнанням інших зобов'язань за державним боргом або зменшенням можливостей фінансування бюджету за рахунок державних запозичень. Оцінювання ризиків, пов'язаних

[179] Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text.

з управлінням боргом, проводиться шляхом здійснення контролю за показниками відсоткового, валютного, бюджетного ризиків, а також ризиків рефінансування та ліквідності. Розрізняють такі види ризиків, пов'язаних з управлінням боргом:

– ***бюджетний ризик*** – ризик значного недовиконання дохідної частини державного (місцевого) бюджету, що може призвести до збільшення обсягу державних (місцевих) запозичень та/або невиконання зобов'язань з обслуговування боргу;

– ***валютний ризик*** – ризик зміни офіційного курсу національної валюти до іноземної валюти, в якій номіновані або індексуються зобов'язання за боргом;

– ***відсотковий ризик*** – ризик зростання плаваючих відсоткових ставок, передбачених умовами чинних зобов'язань за боргом;

– ***ризик ліквідності*** – ризик тимчасової нестачі коштів державного (місцевого) бюджету на виконання зобов'язань за боргом унаслідок можливого швидкого зменшення обсягу ліквідних активів у результаті виникнення непередбачуваних поточних грошових зобов'язань та/або труднощів з оперативним залученням коштів шляхом запозичень;

– ***ризик рефінансування*** – ризик зменшення місткості ринків капіталу, що унеможливлює запозичення в обсязі, необхідному для рефінансування боргу за прийнятною ціною, та спричинює збільшення вартості запозичень;

– ***кредитний ризик*** – пов'язаний з невиконанням позичальником гарантованих зобов'язань або зміною умов фінансових договорів;

– ***операційний ризик*** – ризик, пов'язаний з негативним впливом людського і технічного факторів, обставин непереборної сили;

– ***ризик, пов'язаний з наданням державних гарантій*** – ризик настання непередбачуваних подій, обставин, що спричинить збільшення витрат держбюджету на виконання гарантійних зобов'язань.

За результатами визначення оптимального співвідношення очікуваних витрат державного бюджету з управління боргом до ризиків, пов'язаних з управлінням державним боргом, Боргове агентство має вносити до середньострокової стратегії управління державним боргом у частині управління ризиками: планові показники держбюджету з управління державним боргом; способи запозичень, які планується використати для фінансування державного бюджету; прогнозні

Управління ризиками – комплекс заходів, спрямованих на ідентифікацію та проведення оцінки ризиків, їхню мінімізацію, а також здійснення моніторингу рівня зазначених ризиків для зменшення витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань.

значення співвідношення зовнішнього та внутрішнього боргу, плаваючих і фіксованих відсоткових ставок; прогнозні середньозважені строки погашення зовнішнього та внутрішнього державного боргу перед комерційними кредиторами, обсяги операцій з управління таким боргом. Аналогічний порядок і на місцевому рівні.

Управління ризиками, пов'язаними з управлінням місцевим боргом

За результатами визначення оптимального співвідношення очікуваних витрат місцевого бюджету з управління місцевим боргом до ризиків, пов'язаних з управлінням таким боргом, місцевий фінансовий орган має вводити до проєкту прогнозу бюджету: прогнозні показники з управління місцевим боргом; граничні обсяги місцевого боргу та надання місцевих гарантій, способи запозичень, які планується використати для фінансування бюджету розвитку; прогнозні значення співвідношення зовнішнього та внутрішнього місцевого боргу, плаваючих і фіксованих відсоткових ставок; прогнозні середньозважені строки погашення боргу, обсяги операцій.

Операції для здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням місцевим боргом:

- *розміщення тимчасово вільних коштів місцевого бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів, цінних паперів, емітованих відповідно АР Крим, міською радою, з подальшим поверненням таких коштів до кінця бюджетного періоду;*
- *дострокового викупу зобов'язань за місцевим боргом;*
- *обміну зобов'язань за місцевим боргом з метою заміни валюти, зменшення відсоткової ставки, продовження строку погашення такого зобов'язання;*
- *зменшення обсягу місцевого боргу в разі перевищення його граничного обсягу.*

Прогнозний середньозважений термін погашення визначається окремо для зовнішнього та внутрішнього державного боргу і відображає оптимальне співвідношення ризику рефінансування та вартості обслуговування боргу, яке обчислюється на основі поточної кривої дохідності державних цінних паперів. Щорічна програма управління боргом формується уповноваженим органом та оприлюднюється в місячний термін після початку відповідного бюджетного періоду на сайті Міністерства фінансів (у місцевому офіційному друкованому виданні). Програма управління боргом може переглядатися в разі суттєвих змін на як внутрішньому ринку державних цінних паперів, так і на світових ринках капіталу, у макроекономічній ситуації, бюджетній, податковій, монетарній та валютній політиці, а також виникнення інших причин, які можуть значно ускладнити або унеможливити її виконання (наприклад, надзвичайні події, збройна агресія тощо). Звіт щодо виконання програми управління боргом за звітний бюджетний період відповідальний орган управління готує не пізніше ніж через три місяці після закінчення бюджетного періоду та оприлюднює його на відповідному офіційному сайті. Цей звіт має містити інформацію про: стан

боргу на кінець звітного бюджетного періоду; ситуацію та основні тенденції на внутрішньому ринку державних цінних паперів або облігацій місцевих позик і світових ринках капіталу, суттєві зміни в макроекономічній ситуації за звітний бюджетний період; результати оцінювання ризиків, пов'язаних з управлінням боргом, станом на кінець звітного бюджетного періоду; здійснення запланованих заходів і досягнення показників, визначених у програмі управління боргом, а також причини й обґрунтування відхилень таких показників.

Поточна практика прийняття управлінських рішень свідчить, що під час вибору способу запозичення публічне розміщення державних цінних паперів є пріоритетним перед синдикованими (двосторонніми) кредитами; щодо цінних паперів – підтримку кривої ОЗДП в євро та у доларах США, збільшення обсягів розміщення ОВДП у гривні, зокрема шляхом розширення участі міжнародних інвесторів на внутрішньому ринку України; під час вибору термінів запозичення слід дотримуватися принципу рівномірного наванта-ження платежів з погашення зовнішнього та внутрішнього боргу.

Для здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним боргом, Боргове агентство може вчиняти такі дії:

- розміщувати тимчасово вільні кошти ЄКР та кошти валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів із зобов'язанням їхнього зворотного продажу з подальшим поверненням коштів до кінця поточного періоду;
- залучати на короткотерміновий період кошти шляхом проведення операцій з розміщення державних цінних паперів із терміном обігу до 90 днів;
- здійснювати довготерміновий викуп державних цінних паперів;
- проводити обмін зобов'язань за державним боргом із метою заміни валюти, зменшення відсоткової ставки, продовження терміну погашення зобов'язання та інше.

Для здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням гарантованим державою боргом, Боргове агентство може здійснювати заходи у такий спосіб:

- під час формування основних напрямів бюджетної політики – шляхом встановлення граничних абсолютних та відносних показників гарантованого державою боргу, зокрема гранично допустимого відношення гарантованого державою боргу до ВВП і граничного обсягу надання державних гарантій;
- у період до надання державної гарантії за кожним проєктом – шляхом:
  - проведення аналізу: доцільності проєкту, реалізацію якого передбачається здійснювати за рахунок кредитів (позик), залучених під державну гарантію,

з урахуванням його відповідності державним завданням і пріоритетам; самоокупності проєкту; фінансового стану позичальника;

– визначення параметрів: частки боргових зобов'язань позичальника, виконання яких забезпечуватиметься державною гарантією; виду та розміру забезпечення виконання позичальником зобов'язань перед державою з відшкодування витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань;

– здійснення моніторингу: стану реалізації проєктів; фінансового стану позичальників протягом терміну дії державних гарантій; розрахунків за гарантованими зобов'язаннями;

- протягом терміну дії державної гарантії за кожним проєктом за участю органу влади – шляхом контролю:

– реалізації проєкту, цільового використання кредитів, залучених під державні гарантії, фінансового стану позичальника, його кредитного рейтингу;

– розрахунків за гарантованими зобов'язаннями та виконанням позичальником зобов'язань за договором;

– інформування органу влади для відповідного реагування.

Рівень ризиків уважається прийнятним у разі: доцільності реалізації проєкту; відповідності його державним завданням і пріоритетам; самоокупності проєкту; задовільного фінансового стану позичальника, наявності в нього кредитного рейтингу на рівні, не нижчому за середній спекулятивний (для іноземних кредитів (позик) визнаються кредитні рейтинги, визначені світовими рейтинговими агентствами); відсутності у позичальника простроченої заборгованості перед державою.

Ризики або несприятливі ситуації виникають як для країни, що залучає ресурси (уряд є позичальником та емітентом боргових зобов'язань), так і для кредитора або інвестора як власника боргових зобов'язань. Країна-емітент зацікавлена в мотивуванні інвесторів, а інвестори під час вибору варіантів вкладання коштів у різні боргові інструменти ухвалюють рішення з огляду на кредитний ризик, ринковий ризик (пов'язаний з чутливістю боргових зобов'язань до коливань відсоткових ставок, валютних курсів, цін на енергоносії тощо), ризик рефінансування, ризик ліквідності. ***Кредитний ризик*** полягає в можливості фінансових втрат через невиконання позичальником зобов'язань відповідно до узгоджених умов. Підходи до оцінювання кредитного ризику країни є відмінними від оцінки кредитного ризику суб'єкта господарювання. У разі оголошення суверенного дефолту майже неможливий арешт майна країни-боржника (у певних випадках можливий арешт державних активів:

нерухомість, банківські рахунки, що є за кордоном). Для оцінювання ймовірності дефолту потрібний повноцінний аналіз економіки країни, результати якого багато в чому залежать від суб'єктивної позиції аналітика. У світовий практиці ***для оцінювання кредитного ризику за борговими зобов'язаннями країни-позичальника, ризику дефолту держави застосовують рейтинговий та ринковий підходи.***

Рейтинговий підхід орієнтований на результати систематичного аналізу історичних даних щодо дефолтів та пов'язані з цим втрати, передбачає формування рейтингу позичальника (кредитного рейтингу), застосовує методи актуарних оцінок імовірності дефолту, використовується рейтинговими агентствами. За ринковим підходом визначається вартість кредитного ризику як такого, що встановлюється фінансовим ринком. Базою є аналіз спредів дохідності державних облігацій окремої країни та розвинутих країн (найчастіше для порівняння беруть облігації Казначейства США). Рейтинговий підхід акцентує увагу на оцінюванні ймовірності настання в майбутньому проблем, оскільки інвесторів мало цікавить статистика минулих періодів, а більшою мірою оцінка довгострокового ризику, що містить дослідження нестатистичних чинників. До переваг рейтингового підходу можна віднести акцент на якісних характеристиках країни-позичальниці, а до недоліків – суб'єктивізм оцінки експертів. Так, методології провідних рейтингових агентств зосереджені на таких детермінантах кредитного ризику як *економічні* та *політичні ризики*[180]. *Економічні ризики* пов'язані з імовірністю настання подій, коли держава внаслідок несприятливих економічних обставин не матиме у своєму розпорядженні достатнього обсягу фінансових ресурсів або валютних резервів для виконання зобов'язань і не зможе залучати кошти на міжнародному ринку капіталу; визначають наявність можливості вчасно і в повному обсязі погашати боргові зобов'язання; функціонально залежать від кількісних та якісних чинників. Рівень економічного ризику характеризують такі показники: умови життя й рівень доходів населення, розподіл суспільного багатства; ринкова/неринкова ситуація; наявність та ступінь диверсифікації ресурсів; обсяг і структура заощаджень, інвестицій; темпи та характер економічного зростання; фіскальна політика й збалансованість бюджету; чинники збільшення державних витрат; інфляційні очікування; темпи зростання грошової маси, емісійного фінансування державного бюджету; курсова політика; ступінь незалежності центробанку; структура рахунку поточних операцій; структура потоків капіталу;

[180] Варналій З. С., Марченко С. М. Ринок суверенних єврооблігацій України: проблеми становлення та перспективи розвитку : монографія. Київ : Знання України, 2010. С. 204–206.

фінансові активи уряду; зобов'язання держави з виплати пенсій та інших соціальних виплат; умовні зобов'язання банківської системи й корпорацій; державний борг і заборгованість за ним; валютна структура боргу; обсяги умовних зобов'язань під державні гарантії; поточні виплати з погашення й обслуговування державного боргу; золотовалютні резерви та інші зовнішні активи тощо. До найсуттєвіших економічних чинників впливу на кредитний рейтинг країни належать: співвідношення міжнародних валютних резервів та імпорту; співвідношення рахунку платіжного балансу і ВВП, темпи зміни ВВП та інфляції. *Політичні ризики* відображають ймовірність настання ситуації, коли держава, маючи можливість погасити й обслуговувати зовнішні зобов'язання, з політичних чи інших причин відмовляється це робити; характеризують ступінь готовності уряду обслуговувати власні боргові зобов'язання. Готовність є якісною категорією, що характеризує бажання/небажання змін політичного середовища. До політичних ризиків відносять: форму правління та ступінь адаптованості політичних інститутів; стабільність політичної структури держави; ступінь участі громадян в управлінні країною; упорядкованість процедури передачі владних повноважень; наявність консенсусу щодо цілей, завдань економічної політики; інтегрованість у глобальну торговельну, фінансову систему; внутрішні, зовнішні загрози національній безпеці; незалежність, справедливість судової системи; гарантованість прав, свобод громадян; деполітизованість державних силових структур; демократичність державної влади тощо. Нині питання політичних ризиків є особливо важливим під час аналізу інвестиційної привабливості країни та одним із ключових показників фінансової безпеки держави.

За ***ринковим підходом оцінки кредитного ризику*** індикатором виступає ринкова вартість боргових зобов'язань, що обертаються на ринку, яка відображає очікування учасників ринку щодо можливості оголошення емітентом дефолту. Вважається, що ринок адекватно оцінює ризик дефолту, внаслідок чого виникає перевищення дохідності ризикової облігації над безризиковою, так званий спред[181]. Ринковий підхід є ефективнішим порівняно з рейтинговим, оскільки ринкова оцінка точніша з огляду на чутливість ринку до величезного обсягу параметрів як економічного, так і політичного, психологічного характеру. Моделювання ризику дефолту на основі спредів проводиться різними способами та за умови різних припущень щодо принципів моделювання і відношення до ризиків (нейтральність, прагнення мінімізувати).

[181] ***Спред*** – надбавка до базової відсоткової ставки, що є платою за ризик залучення комерційних позик. За базову ставку зазвичай береться ставка дохідності за облігаціями Казначейства США.

Кредитні рейтинги України

Протягом 2019–2020 р. кредитні рейтинги України підвищено всіма міжнародними рейтинговими агентствами:

- ✓ *у 2019 р. агентствами Standard and Poor's та Fitch Ratings – з рівня «B-» до «B»;*
- ✓ *у червні 2020 р. агентством Moody's – з «Caa1» до «B3»;*
- ✓ *у вересні 2020 р. агентством R&I – з «B» до «B+».*

Україна стала єдиною державою у світі, рейтинг якої підвищено під час поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, пов'язаної з нею світової економічної кризи.

Станом на грудень 2021 р кредитний рейтинг України оцінювали стан як «стабільний»:

- ✓ *Standart & Poor's – «B»,*
- ✓ *Fitch Ratings (Fitch) – «B»,*
- ✓ *Moody's Investors Service (Moody's) – «B3»,*
- ✓ *«Rating and Investment Information, Inc.» (R & I) – «B+»).*

З початком повномасштабної агресії рф ситуація з рейтингами докорінно змінилася. Так, Standard & Poor's:

- ✓ ***25 лютого 2022** р. знизило довготерміновий суверенний кредитний рейтинг України в іноземній та національній валютах до рівня «B-/B-» з «B/B». Короткотерміновий кредитний рейтинг було підтверджено на рівні «B». Прогноз негативний. Рейтинг України за національною шкалою знижено до рівня «uaBBB-» з «uaA»;*
- ✓ *11 березня 2022 р. залишило довготерміновий суверенний кредитний рейтинг України на рівні «B-». Короткотерміновий кредитний рейтинг залишено на рівні «B». Прогноз «перегляд з можливим пониженням». Рейтинг України за національною шкалою не змінився – «uaBBB-»;*
- ✓ *27 травня 2022 р. знизило довго- та короткотерміновий суверенний кредитний рейтинг України в іноземній валюті до рівня «CCC+/C» з «B-/B». Прогноз змінено з «перегляд із можливим зниженням» на «негативний».*
- ✓ ***Moody's** 20 травня 2022 р. **знизило суверенний кредитний рейтинг України до рівня Caa3** з Caa2 **та змінило прогноз** з «перегляд з можливим зниженням» **на «негативний».***
- ✓ *Fitch **25 лютого 2022 р.** знизило довготермінові рейтинги дефолту емітента в іноземній та національній валютах до рівня «CCC» з «B»; було знижено рейтинг країнної стелі до рівня «B-» з «B» і короткотермінові рейтинги до рівня «C» з «B». Прогноз не було встановлено.*
- ✓ *R&I **28 лютого 2022 р.** знизило суверенний кредитний рейтинг України в іноземній валюті до рівня «B-» з «B+» та змінило прогноз зі «стабільний» на «перегляд з можливим зниженням».*

До переваг методу моделювання ймовірності дефолту на основі спредів належать простота розрахунків та доступність інформації за більшістю боргових зобов'язань країн-позичальників. Недоліком спредового методу є ігнорування інших чинників, як-от: зміна дохідності за казначейськими зобов'язаннями США, що прийняті як безризикові, рівень ліквідності боргових зобов'язань, психологічні настрої та очікування ринку (песимістичні, оптимістичні) тощо. Ринкова вартість облігацій змінюється швидше порівняно з кредитним рейтингом, тому спред розглядають як випереджувальний індикатор

кредитного ризику. Інформація рейтингових агентств інвестиційних банків щодо визначення кредитного ризику може допомагати Борговому агентству під час проведення аналітичних досліджень, що передують здійсненню запозичень державою на зовнішніх ринках. Застосування рейтингового та ринкового підходів оцінювання компонентів кредитного ризику дає змогу формувати запобіжні заходи щодо мінімізації їхнього впливу на кредитну репутацію України як країни-позичальниці.

Боргове агентство уповноважене здійснювати заходи щодо формування, поліпшення позитивного іміджу України серед іноземних інвесторів; організовувати роботу з отримання та щорічного перегляду суверенного кредитного рейтингу нашої країни (державних боргових зобов'язань) міжнародними рейтинговими агенціями, проведення комплексних заходів з його покращання. Кредитні рейтинги України станом на грудень 2021 р. оцінювали її стан як «стабільний» (у Standart & Poor's – B, у Fitch Ratings (Fitch) – B, у Moody's Investors Service (Moody's) – B3, оцінки кредитного рейтингового агентства Японії «Rating and Investment Information, Inc.» (R & I) – B+). Зростання рейтингу кредитоспроможності країни розглядається як позитивний чинник, але недостатній, щоб суттєво знизити витрати за запозиченнями. Активна фаза російської агресії негативно вплинула на кредитні рейтинги України[182]. З 25 лютого 2022 р. міжнародні рейтингові агенції переглянули їх у бік зниження та встановили прогноз як «негативний» або «перегляд із можливим зниженням»[183].

12.4. Стратегія управління боргом та боргова безпека

З огляду на визначення управління як системи заходів, спрямованих на зміну об'єкта управління до бажаного стану в контексті управління боргом можна розглядати стратегію управління боргом як систему взаємопов'язаних цільових настанов, відповідних завдань та заходів, реалізація яких дасть змогу утримувати боргове навантаження на безпечному рівні. Міністерство фінансів України здійснює контроль за управлінням державним боргом та гарантованим державою боргом, забезпечуючи визначення організаційно-методологічних засад реалізацію такого управління й систематичне проведення аналізу результатів та ефективності його управління. Міністерство фінансів розробляє на трирічний період середньотермінову Стратегію управління державним

[182] URL: https://mof.gov.ua/uk/osnovna-informacija.
[183] URL: https://mof.gov.ua/uk/credit_ratings_2019-345.

боргом, яка затверджується Кабінетом Міністрів у місячний термін після прийняття закону про Державний бюджет України. Боргове агентство України відповідає за реалізацію Стратегії управління боргом. Середньотермінова стратегія управління державним боргом – це інструмент для оцінювання поточного стану й динаміки державного боргу України та визначення цілей, завдань і заходів у середньотерміновій перспективі з метою оптимізації структури державного боргу з погляду співвідношення вартості обслуговування та ризиків під час збереження прийнятного рівня боргового навантаження.

Розроблення Стратегії управління боргом має відбуватися з дотриманням загальновідомих принципів, що характерні для будь- якого процесу стратегічного управління, як-от:

– спрямованість на середньо- і довготермінову перспективу (понад три роки);
– орієнтація на реалізацію основних цілей та ключових завдань;
– урахування множини чинників, що справляють як позитивний, так і негативний вплив, а також передбачення заходів, що нейтралізують негативні ефекти й використовують/посилюють дію позитивних впливів;
– адаптивність процесу, здатність передбачати екзогенні й ендогенні зміни та пристосовувати до них функціонування системи управління.

Крім того, слід окреслити загальновідомі принципи, що є характерними для управління економічними процесами:

– економічна обґрунтованість рішень;
– їхня плановість і прогнозованість;
– оптимізація співвідношення ризиків, витрат та ефектів;
– узгодження напрямів реалізації політики управління державним боргом із напрямами реалізації фіскальної та грошово-кредитної політики;
– прозорості та публічності бюджетних рішень;
– обліку і підзвітності операцій з управління державним боргом;
– відповідальності посадових осіб, які беруть участь в управлінні боргом.

Компоненти стратегічного управління боргом мають ураховувати такі чинники:

- здатність визначити, які існують контрактні боргові зобов'язання (тобто скільки і коли);
- наявність попереднього реалістичного плану погашення боргових зобов'язань (тобто де взяти кошти) у більшості прогнозованих ситуацій;
- доступність інформації щодо того, як увесь обсяг погашення боргу може бути покритий за рахунок поточних потоків (або ступінь залежності від рефінансування або ліквідації активів) і скільки ще можна запозичати

в межах боргової ємності – здатність обслужити борг за рахунок поточних потоків;

- оцінка наявних ризиків для певного виду боргу: наскільки зростуть або зменшаться зобов'язання у відповідь на можливі події і що може бути зроблено, аби зменшити цю схильність до ризиків;
- системність у доборі форми запозичень, що найкраще відповідають пріоритетам уряду з урахуванням потреб, витрат і ризиків;
- використання різних способів активного управління ситуацією щодо поліпшення умови запозичень (маркетинг, репутація, довіра інвесторів тощо) з огляду на необхідність оптимізації боргової ємності;
- можливість прогнозувати з достатнім ступенем імовірності, які обсяги боргу можуть бути залучені в майбутньому, з метою забезпечення надійного планування інвестицій тощо.

Ядром управління боргом є модель фінансового планування, що інтегрує поточні потоки бюджету, борг та інвестиції. Борговий компонент такого фінансового плану є розгорнутим борговим планом, а інвестиційний – інвестиційним планом. Три плани – за поточними бюджетними потоками, борговими зобов'язаннями та інвестиціями – інтегровані: по-перше, тому що плани будуються на підставі того самого набору припущень (і реагують на зміни цих припущень, що є частиною аналізу чутливості); по-друге, оскільки аналіз цих планів має обов'язково демонструвати, що обслуговування боргу може бути покрите за рахунок поточних потоків у кожному періоді; по-третє, тому що заплановані інвестиції можуть бути покриті за рахунок комбінації профіциту поточних грошових потоків і запозичень у межах боргової ємності. Сама собою модель не дає відповіді на всі питання, але забезпечує структуру, що дає змогу розробити детальніші рішення, розглянуті у взаємозв'язку. Зокрема, це дає дуже реальну і негайну відповідь на питання про те, який обсяг інвестицій можливий у межах «найкращої практики» керування боргом, тобто які можливості бюджету стосовно інвестицій і боргу. Детальний прорахунок параметрів нових запозичень – один із найважливіших моментів управління боргом.

Прийняття нових рішень за запозиченнями *в контексті «найкращої практики» (або в ідеалі) має відбуватися за алгоритмом, що враховує такі критерії доцільності нових позик* [184].

Потреби : нові запозичення можуть бути або необхідними (наприклад, для рефінансування наявного боргу, що перевищує можливості обслуговування з поточного бюджету), або дискретними (наприклад, для фінансування

[184] Бюджетний менеджмент: навч. посіб. : у 2 ч. / за ред. М. В. Чечетова. Харків : ВД ІНЖЕК, 2004. Ч. 1. С. 240–242.

інвестиційної програми тощо). У разі дискретного боргу не можна залучати запозичення, поки не визначено відповідну боргову ємність). Змушене запозичення (коли боргову ємність уже було перевищено) не залишає такого вибору, але однаково забезпечує можливість аналізу оптимальної конфігурації боргу. Боргова ємність визначається здатністю поточного бюджету виконати всі зобов'язання щодо обслуговування боргу (включно з погашенням основної суми). Слід підкреслити, що боргова ємність у цьому визначенні – це міра потоків, а не балансу: тому обсяг дешевого довготермінового боргу, який можна запозичувати без побоювань, може бути істотно більшим, ніж короткотермінового і дорожчого боргу, який можна покрити за рахунок таких самих поточних потоків. До речі, саме фактор різної вартості довготермінового боргу всередині й за межами країни зумовлює переважання зовнішніх чи внутрішніх запозичень. З огляду на це питання боргової ємності потребує більшої уваги. Коли борг перевищує боргову ємності, обслуговування залежить від здатності залучати нові запозичення; завжди існує ризик, що не буде можливості такі нові запозичення залучити у потрібний час, – і коли-небудь це відбудеться напевно, якщо надлишкове запозичення продовжуватиметься тривалий час. Основна мета примусового рефінансування завжди має полягати в тому, аби повернутися в межі боргової ємності, наприклад, намагатися одержати такий профіль нового боргу (термін платежу, вартість, ризик та ін.), що дасть змогу утримувати всі платежі в межах майбутньої ємності поточного бюджету. Водночас мається на увазі, що домінуючим критерієм повинен бути термін платежу (що відтермінує необхідність погашення основної суми з поточних доходів).

Альтернативні варіанти запозичень можна аналізувати за допомогою моделі плану для того, щоб оцінити чутливість бюджету до потенційних ризиків. Через дефіцит ефективних гривневих інструментів може бути надто складно змінити профіль ризику запозичень після залучення боргу (на відміну від країни з розвинутим фінансовим ринком, де похідні й інші інструменти дають змогу нескінченно перетворювати ризики). Реальна можливість зробити правильний вибір та уникнути потенційно важких наслідків існує під час вибору вихідного формату запозичення. Отже, ризик повинен бути головним фактором у кожному рішенні під час запозичення, й у більшості випадків при виборі з альтернативних варіантів фактор ризику має бути пріоритетним порівняно з вартістю.

Терміни погашення : такий параметр, як термін погашення, безперечно, має значний вплив на щорічні зобов'язання щодо обслуговування боргу і, отже, на здатність поточного бюджету виконати ці зобов'язання. В українських умовах

дотепер більшість боргів були короткостроковими і перевищували можливості бюджету обслуговувати їх, тому значна частина загального обсягу запозичень складалася з примусового рефінансування наявного боргу. Прийнятний спосіб вирішення цієї проблеми (за винятком дефолту або продажу активів) полягає в тому, щоб (коли дадуть можливість обставини) послідовно подовжувати терміни погашення боргу так, аби виплати приводилися у відповідність з ємністю. Якщо визначені переваги під час подовження термінів платежу можуть бути досягнуті ціною певного ризику, то вартість подовження термінів може виправдати ризик (наприклад, обмін короткого гривневого зобов'язання на тривалішій доларовий борг може бути прийнятним за умови великої диверсифікованості ризиків останнього).

Вартість : вартість нового або наявного боргу доволі очевидна й доступна точному обчисленню (невизначені параметри можна ідентифікувати, виміряти шляхом аналізу чутливості й ризику). Тому вартість найчастіше стає домінуючим фактором під час ухвалення рішення про запозичення. Однак очевидність вартості боргу часто удавана (через невідомі кількісні параметри, що можуть виникнути внаслідок ризику). Надто великий акцент на вартості й недостатня увага до інших факторів вибору боргу можуть спричинити систематичні неправильні рішення. За умови, що всі фактори, такі як потреби, ємність, ризики і терміни платежу, розглянуто й визнано задовільними, вартість, безперечно, є визначальним критерієм для вибору між альтернативними варіантами. Необхідно упевнитися, що всі аспекти вартості кожного з альтернативних варіантів є включеними до розрахунків і результати виражені у формі, однаковій для всіх альтернатив (тобто відсотки або дисконти, формула простого або складного відсотка, перетворення тощо). Зазвичай найкращим способом є аналіз запозичень за показником вартості до моменту погашення, що розраховується як внутрішня норма прибутковості для всіх боргових платежів – тобто ставка дисконтування, що приводить до нуля суму дисконтованої чистої отриманої готівки (зі знаком «плюс») і всіх майбутніх платежів (зі знаком «мінус»). Під час проведення такого аналізу важливо впевнитися, що враховано відповідні фактори невизначеності (тобто зміна гривневої вартості майбутніх доларових платежів або невідомих відсоткових ставок у випадку змушеного рефінансування). Певною мірою це зменшує порівняльну вартість, що обчислюється з урахуванням припущень: більш визначені фактори варто розглядати першими.

Поліпшення умов : умови, де позики доступні позичальникові, зазвичай є комбінацією поточних факторів ринкового середовища й оцінки позичальника потенційними кредиторами. Позичальник здебільшого не має впливу

на ринкове середовище. Набагато більше можливостей у держави-позичальниці у плані впливу на суб'єктивне та об'єктивне сприйняття інвесторів і, отже, на перспективи поліпшення таких параметрів, як обсяги, терміни платежу, ціни й інші умови надання позик та формування боргу. Водночас має значення як фактичне вдосконалення кредитоспроможності країни-позичальниці – прийняття й виконання принципів «найкращої практики» в управлінні боргом і фінансами загалом, так і поліпшення репутації країни-позичальниці. Ще один із чинників стосується прозорості – чи можуть кредитори або інші зацікавлені сторони вважати, що мають достатньо точне розуміння фінансового становища і перспектив країни-позичальниці (і, звичайно, вони не повинні негативно оцінити те, що побачать). Поліпшення репутації можна визначити як надання інформації про бюджет і перспективи – більш повної, надійної і доступної. Як приклад можна навести підготовку й публікацію матеріалів у обсязі, який перевищує мінімум, визначений БКУ, іншими законодавчими вимогами. Необхідно ухвалити рішення щодо балансу між необхідністю розкриття інформації (щоб забезпечити впевненість серед кредиторів) і конфіденційністю. Якщо ці умови виконано, то можна сказати, що борг перебуває під жорстким управлінським контролем. Якщо ні, то це може спричинити серйозні проблеми, навіть катастрофу. Власне, сутність управління боргом полягає насамперед у тому, щоб уникати подібних катастроф. Крім того, політика запозичень повинна бути побудована так, аби звести до мінімуму вартість і ризики, пов'язані із боргом, та максимізувати можливості агентства з питань управління боргом.

Зазначимо, що зазвичай середньотермінова стратегія управління боргом має включати такі структурні компоненти:

- результати аналізу нормативно-правової бази та організації управління державним боргом не менше ніж за рік, що передує розробленню Стратегії;
- оцінку наявних боргових зобов'язань держави та забезпечених державними гарантіями боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів, включно з відповідними ризиками;
- цілі та завдання управління державним боргом;
- заходи, які слід здійснити для виконання завдань управління державним боргом;
- основні прогнозні показники державного та гарантованого державою боргу.

Відповідно до фінансових оглядів міжнародних організацій щодо стану економіки України та національних звітів про фінансові результати управління національною економікою постає питання вдосконалення та підвищення рівня управління державним боргом, що є передумовою формування ефективної

стратегії такого управління. Формування боргової стратегії – важлива умова підтримання стратегічних партнерських відносин із міжнародними організаціями, зокрема Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародною фінансовою корпорацією (МФК) та ін. У процесі дотримання умов МФО питання формування стратегії розглядається на державному рівні та формалізується в нормативно-правових актах.

Стратегічні настанови проєктують бажану ситуацію з державним боргом на середньотермінову перспективу та мають змінюватись під впливом чинників як екзогенного (світові фінансові кризи, глобалізація економічних процесів, рух міжнародного капіталу тощо), так й ендогенного (дефіцит бюджету, зміна ВВП, рівня зайнятості, курсу національної валюти, облікової ставки, інвестиційної привабливості, потреба в структурній перебудові економіки, надзвичайні події тощо) характеру. Ґенезу цілей та завдань боргової стратегії держави, починаючи з 2011 р., наведено в Додатку Д до розділу. На сьогодні найважливішим фактором, що зумовлює зміну стратегічного бачення фінансової ситуації держави загалом, є необхідність забезпечити безумовну перемогу України над російською навалою та відновлення понівеченої економіки країни.

Стратегія управління державним боргом на 2021–2024 роки[185], сформована в довоєнний період, передбачала реалізацію в контексті макроекономічного стійкого історичного та прогнозованого зростання, яке відновлювалося після економічного спаду, пов'язаного з пандемією Covid-19 у 2020 р. Економічне відновлення країни супроводжувалося підтримкою з боку МФО, зокрема у формі надання кредитів на пільгових умовах. Цільові настанови довоєнної стратегії управління державним боргом наведено на рис. 12.10.

Головною метою управління державним боргом залишається залучення необхідного фінансування за найнижчої можливої вартості з урахуванням ризиків. Зважаючи на це, було визначено чотири основні ***цілі управління державним боргом***: збільшення частки державного боргу в національній валюті; продовження середнього терміну до погашення і забезпечення рівномірного графіка погашення державного боргу; залучення довготермінового пільгового фінансування; продовження розвитку міцних взаємовідносин з інвесторами та подальше вдосконалення політики управління державним боргом. Активна фаза російської збройної агресії змінила акценти управління боргом. Нині найважливішим є залучення фінансових ресурсів для забезпечення перемоги України та повоєнного відновлення економіки.

[185] Про затвердження середньострокової стратегії управління державним боргом на 2021 – 2024 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.2021 № 1291. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1291-2021-%D0%BF#Text.

Досягнення цілей управління державним боргом забезпечується послідовною реалізацією відповідних заходів усіма доступними та найефективнішими шляхами. Так, із метою збільшення частки державного боргу в національній валюті ***(Ціль 1)***, починаючи з 2016 р., активно проводились заходи щодо зменшення валютного ризику, що пов'язаний зі значною часткою держборгу, номінованого в іноземних валютах. Збільшення частки державного боргу в національній валюті, а також розширення валютної структури боргу дасть змогу зменшити потенційний вплив валютних шоків на суму витрат із погашення й обслуговування боргу, а отже, підвищить стійкість держборгу країни. Валютна структура державного боргу має бути зіставна з валютною структурою платіжного балансу країни з урахуванням динаміки курсу гривні. Зменшення частки державного боргу в іноземній валюті через поступове обмеження випуску ОВДП, номінованих в іноземній валюті, позитивно впливатиме на обсяг міжнародних резервів у довготерміновій перспективі. Їх нарощування насамперед сприятиме створенню збалансованого фінансового та економічного середовища шляхом підтримки розвитку зовнішньої торгівлі. Значний валютний ризик, пов'язаний із нестабільністю обмінних курсів, зокрема курсу долара до гривні, є наслідком доволі високого ступеня доларизації економіки. Значна частка розрахунків з українського експорту все ще здійснюється в доларах США та євро – 67,6 та 28,3 % надходжень на поточний рахунок країни у 2020 р. відбулися саме цих валютах відповідно. Важливість контролю валютного ризику посилюється також уразливістю банківського сектору до зміни обмінних курсів (оскільки активи банківської системи в іноземній валюті становлять майже третину всіх активів – 32,1 % станом на кінець 2020 р.). Збільшити частку державного боргу в національній валюті можна, продовжуючи випуск облігацій у національній валюті на внутрішньому ринку й активний вихід на зовнішній ринок. Для збільшення участі іноземних інвесторів на внутрішньому ринку державних цінних паперів необхідні як спрощення доступу до цього ринку загалом, так і випуск інструментів із тривалішим терміном до погашення та стимулювання зацікавленості іноземних інвесторів через доступ до інформації. Також важливими є заходи зі стимулювання ліквідності на вторинному ринку державних цінних паперів, зокрема шляхом побудови еталонної кривої дохідності ОВДП через випуск ліквідного обсягу еталонних інструментів, проведення активних операцій з управління держборгом, таких як операції щодо обміну і викупу. Посилення співпраці з МФО в частині розвитку внутрішнього ринку ОВДП та розширення ринку ОВДП у національній валюті визначить орієнтир дохідності таких боргових інструментів для вітчизняних

компаній. Включення українських облігацій із терміном обігу більше чотирьох років до індексу GBI-EM JP Morgan сприятиме суттєвому розширенню інвестиційної бази та збільшенню ліквідності, що дасть можливість знизити вартість запозичення.

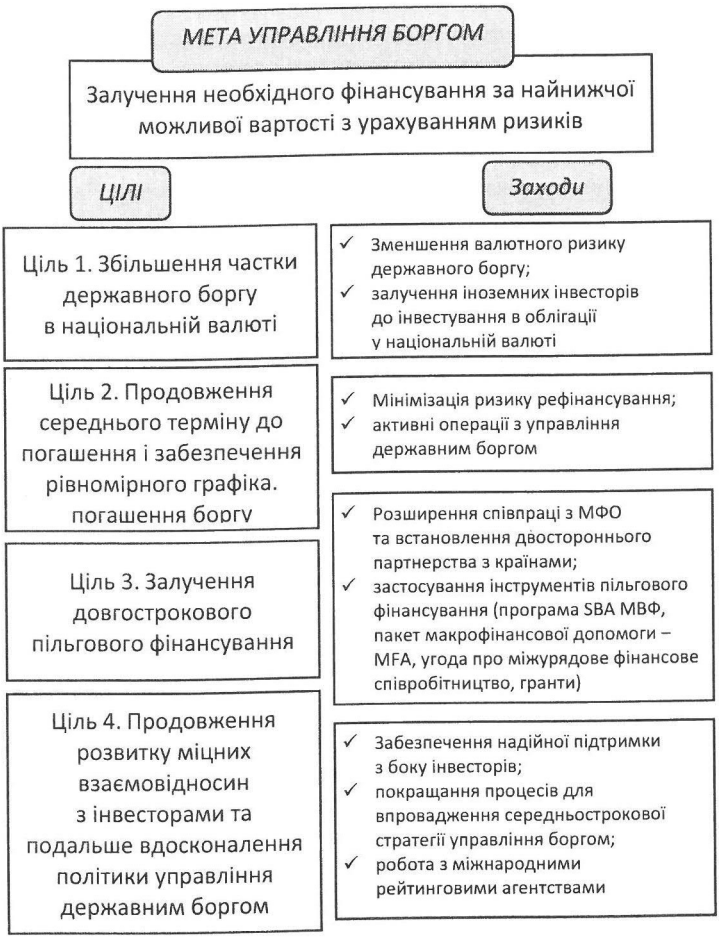


Рис. 12.10. Цільові настанови стратегії управління державним боргом

Настанова щодо продовження середнього терміну до погашення і забезпечення рівномірного графіка погашення державного боргу ***(Ціль 2)*** пов'язана із заходами щодо мінімізації ризику рефінансування. З метою виконання наявних боргових зобов'язань потрібне забезпечення надійного доступу до ринків капіталу в майбутньому, тому акцент робиться на збільшенні середнього терміну погашення боргових інструментів, можливості випуску ОЗДП з амортизаційним графіком погашення, здійснення проактивних операцій (подібних до операцій з викупу/обміну ОЗДП у 2017 та 2020 рр.), уникнення нагромадження боргових зобов'язань із погашенням упродовж найближчих років для згладжування графіка платежів за державним боргом, здійснення активних операцій з ОВДП. Збільшення термінів до погашення державного внутрішнього боргу можливе, зокрема, шляхом посилення активності первинних дилерів на вторинному ринку ОВДП, покращання ліквідності українських банків та залучення нерезидентів на внутрішній ринок, спрощення доступу населення до ОВДП та проведення широкої інформаційної кампанії з метою стимулювання перетворення заощаджень населення в інвестиції, що в перспективі сприятиме розширенню попиту на довготермінові безризикові активи.

Активні операції з управління державним боргом вже продемонстрували ефективність (викуп ОЗДП у липні 2020 р. з погашенням у 2021 та 2022 рр. за рахунок нових ОЗДП із погашенням у 2033 р.) у частині вирівнювання графіка погашення боргу. За умови сприятливої ринкової кон'юнктури можна провести такі активні операції: *викуп за готівкові кошти* (публічна пропозиція емітента щодо викупу всіх або частини його боргових зобов'язань в інвесторів); *обмін на нові зобов'язання з іншими умовами* (публічна пропозиція емітента щодо обміну всіх або частини його боргових зобов'язань). Такі операції допомагають: зменшити вартість рефінансування залежно від динаміки спредів, оскільки Україна може отримати вигоду внаслідок поліпшення економічних показників та боргових параметрів; збільшити середній термін до погашення боргового портфеля загалом; підвищити ліквідність внутрішнього ринку державних цінних паперів.

Можливість залучення довготермінового пільгового фінансування ***(Ціль 3)*** зумовлюється динамічними реформами, макроекономічним піднесенням (після 2014–2015 рр.), формуванням умови для мінімізації витрат з обслуго–вування держборгу. Важливим індикатором поліпшення фіскальних показників, стійкості державного боргу є зниження середньозваженої відсоткової ставки держборгу в середньотерміновій перспективі. Зміна умов фінансового забезпечення потреб країни внаслідок повномасштабної російської агресії вимагає ще більшої підтримки з боку МФО, встановлення двосторонніх партнерських відносин з країнами, які підтримують Україну у боротьбі за свободу да суверенітет.

Приклади активних операцій з управління державним боргом

У процесі реструктуризації боргу у 2015 р. було випущено євробонди (коли власники валютних ОВДП погодилися на списання 20 % номінальної вартості в обмін на ВВП-варанти), які передбачали символічне збільшення купона та суттєве продовження термінів обігу. Основними інвесторами стали великі західні фонди типу Franklin Templeton і Black Rock. З огляду на розміри випусків — зазвичай це 1 млрд дол. США – мінімальний торговий лот у західних депозитарних системах встановлений у розмірі 100 тис дол. номінальної вартості (є випуски, в яких мінімум у 200 тис дол). Основна валюта випуску – долари США, хоча і назва євробонди.

У своїх розміщеннях в Україні (валютні ОВДП) Міністерство фінансів визначало термін обігу у два роки, адже довготерміновість не властива для ринку, навіть депозитів. За євробондами в результаті реструктуризації передбачено рівномірне щорічне погашенням до 2027 р., а в подальшому Міністерство фінансів розмістило ще кілька випусків із погашеннями від 2028 до 2033 р.

Майже всі євробонди мають купонну ставку 7,75 % (для порівняння: ОВДП купони на рівні 3,7–3,9 %.) Прибутковість на рівні 20 % формується в результаті дисконту від номінальної вартості та ставки дохідності. Наприклад (спрощено), якщо є факт придбання в січні 2022 р. євробонду за ціною 90 % номіналу і з погашенням 1 грудня 2022 р., то потенційно це формує 10 % дисконту – торговельного доходу, що при перерахунку в річні відповідає 12 % річних (бо термін менше року – 10 місяців) + 7,75 % купона. Загальна прибутковість до 20 %. Наявні ризики для зовнішніх євробондів, що історично вищі за ризики внутрішніх валютних ОВДП, зважаючи на геополітичну напруженість та/або воєнні дії на території України.

В межах реструктуризації держборгу України у 2015 р. ВВП-варанти було випущено замість єврооблігацій на номінальну суму майже 3239,32 млн дол. США (20 % обсягу реструктуризації). ***Вони не є частиною держборгу країни.***

Платежі за ВВП-варантами здійснюватимуться щорічно в грошовій формі в доларах США залежно від динаміки зростання реального ВВП України у 2019–2038 рр., проте через два календарні роки – тобто між 2021 і 2040 рр.

Якщо приріст ВВП за рік :

- ✓ *буде нижчий за 3 % або реальний ВВП буде меншим ніж 125,4 млрд дол. США, то виплат за паперами не буде;*
- ✓ *становитиме від 3 до 4 %, виплата за паперами дорівнюватиме 15 % перевищення показника ВВП над 3 % приросту ВВП;*
- ✓ *буде вище ніж 4 % – то ще плюс 40 % перевищення показника ВВП над 4 % приросту ВВП.*

Крім того, з 2021 до 2025 р. платежі обмежено 1 % ВВП. Відсутність будь -яких обмежень щодо виплат після 2025 р. у разі швидкого зростання ВВП критикували окремі політики та експерти всередині країни.

З початку 2021р. було рекордно мало емітентів з первинним випуском суверенних облігацій країн, що розвиваються. Підвищена волатильність на світових ринках капіталу не дала змоги жодному суверенному емітенту з аналогічним Україні кредитним рейтингом вийти із запозиченнями капіталу на міжнародні ринки.

Міністерство фінансів 18 лютого 2022 р. викупило 20 % ВВП-варантів і частину євробондів України з погашенням у вересні 2022 р. на 100 млн дол. Премія за ризик українських євробондів перевищує 1000 базисних пунктів внаслідок геополітичної ситуації. У 2021 р. пік виплат за зовнішніми боргами припав на вересень, коли Україна мала погасити євробондів на 1 млрд дол. США (за винятком сплачених 100 млн дол. США).

Для випуску єврооблігацій США надали Україні гарантії на 1 млрд дол.

Поглиблення співпраці з МВФ, МБРР та Європейським Союзом у програмі імплементації структурних реформ у сферах, які є найуразливішими для української економіки, важливе як для залучення фінансування на пільгових умовах, так і для зміцнення довіри іноземних інвесторів, що сприятиме подальшому зниженню вартості залучення комерційних кредитів (позик). Запровадження інструментів пільгового фінансування для України у 2020 р., включно з програмою stand by (SBA) МВФ обсягом 5 млрд дол. США, пакет макрофінансової допомоги ЄС (MFA) обсягом 1,2 млрд євро, Угоду про фінансове співробітництво з ФРН, у межах якої є можливість залучати кредити на загальну суму до 214,55 млн євро, спрямовані на розвиток енергетичного, інфраструктурного секторів та підтримку підприємництва в Україні, а також гранти на загальну суму 38,9 млн євро, спрямовані, зокрема, на фінансування проєктів у сфері освіти та розвитку місцевого самоврядування. З початком повномасштабного російського вторгнення обсяги фінансової підтримки України з боку західних партнерів значно збільшилися та змінили цільове призначення. Так, з 24 лютого по 17 травня 2022 р. Україна отримала понад 5,2 млрд доларів США у формі пільгового фінансування від МФО (2,7 млрд дол. США) та фінансової допомоги за двосторонніми угодами та грантами (2,5 млрд дол. США) (табл. 12.1).

Сталість фінансової ситуації має забезпечуватися шляхом продовження розвитку міцних взаємовідносин з інвесторами та удосконалення політики управління державним боргом ***(Ціль 4)***. Для забезпечення стабільного доступу до міжнародних ринків капіталу необхідне продовження розвитку системних і довготермінових відносин з інвесторами, розширення бази інвесторів з погляду географії та типу, зокрема через запровадження принципів транс-парентності (відкритості, доступності, поінформованості тощо) щодо основних макроекономічних та фіскальних показників у різні способи (презентації для інвесторів на вебсайті Міністерства фінансів, поширення щомісячного огляду найважливіших змін та подій в Україні, організація інформаційних виїзних презентацій для іноземних інвесторів (роад-шоу), підтримка офіційної сторінки Міністерства фінансів в терміналах Bloomberg та Refinitiv тощо). З метою удосконалення процесів для впровадження середньотермінової стратегії управління державним боргом відповідальним за розроблення є Міністерство фінансів, відповідальність за її реалізацію покладено на Боргове агентство, яке має можливості щодо гнучкішого управління державним боргом та ліквідністю, достатній рівень незалежності, можливості вибору оптимальних рішень та реалізації довготермінових цілей у сфері управління боргом завдяки обмеженому підпорядкуванню політичним цілям, прозорості діяльності.

З огляду на необхідність утримання (а в найкращій перспективі – підвищення) інвестиційної привабливості державних боргових інструментів має бути активна робота з рейтинговими агентствами щодо подальшого підвищення суверенних кредитних рейтингів. Стратегія управління боргом на 2021–2024 рр. містить комплекс заходів щодо зменшення боргового навантаження (рис.12.11.)

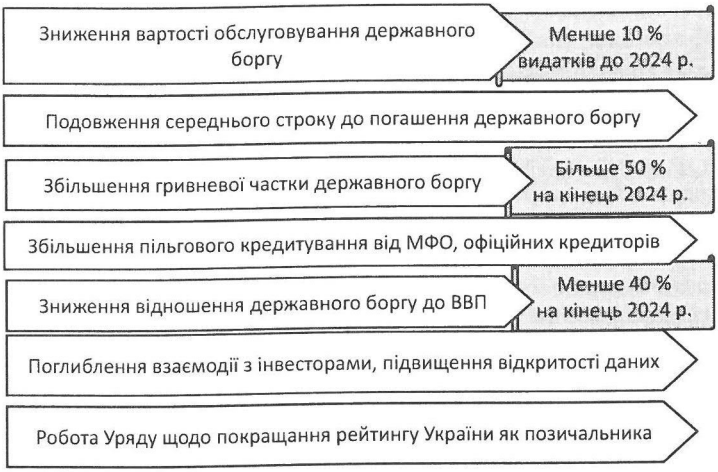


Рис. 12.11. Заходи щодо зменшення боргового навантаження відповідно до Стратегії управління боргом на 2021–2024 рр.

Управління зовнішнім боргом є одним з елементів макроекономічної політики. Оцінювання його ефективності потребує чіткого структурування мети, тому необхідно виокремити економічні, політичні та соціальні цілі управління зовнішнім боргом. У складі економічних цілей – мінімізація вартості запозичення, зниження витрат на обслуговування, підвищення ефективності використання залучених ресурсів, а також бюджетні цілі. Управління – процес циклічний та багатостадійний, який охоплює залучення, розміщення і погашення. Відповідно, система управління означає управління всіма стадіями циклу. На сучасному етапі розвитку світової фінансової системи набуває розвитку процес сек'юритизації. Основна його ідея щодо управління зовнішнім боргом полягає в тому, що країна-боржник емітує нові боргові зобов'язання у вигляді облігацій, які або безпосередньо обмінюються на старий борг, або продаються. У випадку продажу виручені засоби спрямовуються на викуп

старих зобов'язань. Практика реструктуризації боргу демонструє використання країнами таких двох варіантів конверсії борг/борг:

- обмін боргових зобов'язань, номінованих у національній валюті, на облігації, номінал яких виражений в іноземній валюті;
- обмін зовнішніх боргових зобов'язань, номінованих в іноземній валюті, на інші облігації, номінал яких виражений в іноземній валюті (зокрема, Brady bonds).

Метою таких варіантів обміну є реструктуризація держборгу на користь зовнішньої його частини, що на визначеному етапі відповідає інтересам уряду, надаючи змогу інвесторам разом із тим уникнути курсового ризику (який зумовлюється статусом національної валюти), у першому випадку. В іншому – уряд змінює структуру лише зовнішнього боргу, а інвестори за такої умови одержують можливість обміняти наявні в них боргові зобов'язання на дохідніші, хоч і більш ризиковані інструменти (іноді внаслідок тривалішого терміну до погашення, іноді через відсутність забезпечення). Також обмін типу «облігації – облігації» використовується в межах угод із міжнародними клубами кредиторів – Лондонським та Паризьким (детальніше див. у Додатку Ж до розділу). Принципово цей варіант мало чим відрізняється від Плану Брейді, за винятком того, що в цьому випадку зазвичай не використовується забезпечення облігацій, що випускаються, високонадійними цінними паперами, а також те, що погашення боргу відбувається за наростаючою, тобто обсяг купонних виплат збільшується з року в рік.

Хоч якою б досконалою стратегія управління боргом була, але важливим є результати її впровадження. Боргове агентство уповноважене на проведення моніторингу та підготовку інформації щодо стану державного і гарантованого державою боргу для внесення її до звіту про виконання закону про Державний бюджет України, яка подається Міністерству фінансів; формування щорічних звітів щодо виконання середньотермінової стратегії управління державним боргом на відповідний період та про результати управління державним і гарантованим державою боргом, оприлюднює такі звіти не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Важливим є вивчення міжнародного досвіду з питань управління боргом, проведення аналітичних досліджень щодо питань боргового навантаження. Проведення порівняльного аналізу боргових показників, систем управління боргом України та інших країн світу виступає підґрунтям для підготовки пропозицій щодо застосування нових інструментів боргової політики, вдосконалення нормативно-правової бази з питань управління боргом та боргової безпеки.

З огляду на стратегічні завдання оптимізації структури державного боргу, утримання допустимого рівня боргового навантаження політика урядових структур, що відповідають за управління боргом, має бути спрямована на мінімізацію очікуваної вартості обслуговування боргу, витрат, пов'язаних зі зберіганням ліквідних активів, у середньо- чи довготерміновій перспективі за прийнятної величини ризиків. Будь-які дії, що провадяться для зменшення ризиків, спричиняють збільшення вартості боргових зобов'язань, тобто між вартістю та ризиком є прямо пропорційна залежність. За несприятливої кон'юнктури міжнародного ринку капіталу держава-позичальниця може розмістити власні боргові зобов'язання лише з високою дохідністю. Запозичення під високі відсотки закономірно збільшуватимуть витрати на обслуговування боргу в майбутньому. З огляду на необхідність мінімізації впливу ринкових коливань відповідні органи повинні мати можливість контролювати, оптимізувати ринкові ризики. Одним з основних способів упередження несприятливої ситуації, створення системи управління ризиками є застосування методів оптимізації портфеля боргових зобов'язань держави та стрес-тестування (моделювання ймовірних фінансових та економічних потрясінь, що потенційно загрожують країні).

За результатами визначення оптимального співвідношення очікуваних витрат держбюджету з управління боргом до ризиків, пов'язаних з управлінням державним боргом, до середньотермінової стратегії управління державним боргом вносяться в частині управління ризиками: планові показники державного бюджету з управління державним боргом; способи запозичень, які планується використати для фінансування державного бюджету; прогнозні значення співвідношення зовнішнього та внутрішнього боргу, плаваючих та фіксованих відсоткових ставок; прогнозні середньозважені терміни погашення зовнішнього та внутрішнього державного боргу перед комерційними кредиторами, обсяги операцій з управління таким боргом. Прогнозний середньозважений термін погашення визначається окремо для зовнішнього та внутрішнього державного боргу і відображає оптимальне співвідношення ризику рефінансування й вартості обслуговування боргу, яке обчислюється на основі поточної кривої дохідності державних цінних паперів.

Управління портфелем боргових зобов'язань держави орієнтоване на отримання необхідного обсягу фінансових ресурсів, зокрема для фінансування дефіциту бюджету, за рахунок випуску боргових інструментів на ринку капіталу з максимально можливою економією на витратах з обслуговування боргу та мінімальними ризиками за зміни ринкової кон'юнктури. Для оцінювання ефективності управління борговим портфелем використовується базова

модель боргового портфеля (еталонний портфель) за видами валют, термінами погашення, відсотковими ставками, графіком погашення. Мета управління полягає в оптимізації структури боргового портфеля до рівня базової моделі з використанням емісії, викупу облігацій, проведення операцій з похідними інструментами. Базова модель боргового портфеля дає змогу провести оцінку вартості/ризику фактичного боргового портфеля країни та визначити граничну величину ризику відсоткової ставки, валютного ризику, ризику рефінансування. Формування та застосування комплексної моделі портфеля державних боргових зобов'язань країни має бути ключовим елементом для прогнозування стану державного боргу і платежів за ним, з огляду на проведення заходів з оптимізації ризиків, визначення вартості альтернативних боргових стратегій та здійснення вибору між ними з урахуванням можливих сценаріїв розвитку макроекономічної ситуації, зміни ринкової кон'юнктури[186]. Оптимізація структури боргового портфеля допомагає обслуговувати боргові зобов'язання з мінімальними ризиками в майбутньому та моделювати майбутні випуски боргових зобов'язань з урахуванням диверсифікації інструментів за валютою, термінами, відсотковими ставками, термінами до погашення тощо, а також граничної межі державного боргу й параметрів боргової безпеки держави.

З урахуванням реалій ситуації із запозиченнями України в контексті глобалізації макроекономічної політики країн світу та об'єднання міжнародних політичних зусиль на тлі повномасштабної російської агресії, маємо сформулювати ***тези щодо спрямованості заходів боргової стратегії держави:***

- доцільна зміна структури зовнішнього боргу зі зміщенням акцентів залучення кредитів на міжнародних ринках капіталу під надто високі відсотки на запозичення у МФО з відносно низькою відсотковою ставкою та пільговими умовами повернення;
- МФО можуть надати фінансову підтримку в протистоянні збройній агресії в частині як соціального захисту постраждалого від війни цивільного населення, відбудови зруйнованої соціальної інфраструктури, так і зміцнення обороноздатності країни;
- МФО можуть підтримати заходи уряду щодо скорочення видатків через розширення компонентів кредитних програм, які мають на меті зменшення бюджетних витрат або реструктуризацію бюджетних субсидій; структурні реформи зумовлять скорочення вартості комерційного запозичення й стимулюватимуть прямі іноземні інвестиції;

[186] Настанови щодо управління державним боргом. МВФ : Світовий банк, 2001. 45 с. URL: https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/rus/pdebtr.pdf

- важливим моментом є спрямування кредитних ресурсів: не на фінансування дефіциту бюджету, а на рефінансування наявних боргів і тим самим покращання структури боргу з тим, аби його можна було обслуговувати без створення серйозних проблем у різних секторах економіки та з огляду на недопущення дефолту;
- зважаючи на процес знецінення національної валюти, на найближчу перспективу не варто відмовлятися від внутрішніх запозичень на користь зовнішніх ринків капіталу; ресурси необхідно знаходити в національній економіці, запроваджуючи заходи податкової й адміністративної реформи, з підвищення довіри населення до банківської системи та боргових цінних паперів держави;
- запровадження механізмів обов'язкової оцінки витрат і результатів бюджетних проєктів та оприлюднення результатів дасть змогу обґрунтовувати пріоритетність напрямів використання, доцільність обсягів видатків бюджету;
- обов'язковість застосування заходів, які допоможуть утримувати розумне співвідношення між державним боргом та ВВП, а також створювати умови для його виведення на прийнятний рівень, що сприятиме залученню коштів на тривалий термін за низькими відсотковими ставками;
- збільшення тягаря обслуговування боргу, низькі темпи економічного зростання (швидше, економічна криза, зумовлена наслідками війни) а зниження частки бюджетних надходжень у ВВП вимагають скорочення бюджетних видатків, не пов'язаних з обслуговуванням боргу; імовірно, на майбутні роки життєво важливі видатки уряду будуть жорстко обмежені, структурні зміни економіки ускладняться;
- для того щоб запобігти серйозним проблемам із обслуговуванням боргу, необхідно підтримувати дефіцит бюджету на прийнятному рівні, застосовуючи, зокрема, можливості впровадження радикальних фіскальних реформ, соціальних реформ;
- необхідні оцінювання та моніторинг сукупності показників боргової, бюджетної безпеки.

У теорії і практиці бюджетного менеджменту відсутні жорстко фіксовані методики щодо оцінювання рівня фінансової безпеки та показники оцінки критичності обсягів державних запозичень, універсальні для країн із різним рівнем економічного розвитку. Натомість чинник національних особливостей формування боргової стратегії є практично повсюдно визначальним.

Діагностика потенційних і наявних боргових проблем, застосування упереджувальних заходів завжди корелюється з макроекономічним станом

позичальників, темпами відтворення у базових та інфраструктурних галузях, позиціями в міжнародному поділі праці й русі капіталів. Найчастіше для ознаки наявності загроз у бюджетній сфері використовують показники відношення боргу до ВВП, до експорту товарів і послуг та відношення платежів з обслуговування боргу до експорту товарів і послуг. Так, країни Євросоюзу згідно з Маастрихтською угодою зобов'язалися витримувати дефіцит своїх бюджетів у розмірі не більш як 3 % ВВП, державний борг у межах 60 % ВВП, а річний приріст заборгованості – також не більше 3 % ВВП, тобто обсяги заборгованості і бюджетного дефіциту кількісно синхронізуються. Бюджетний кодекс України (ст. 14, 18) визначає, що величина основної суми державного боргу не повинна перевищувати 60 % фактичного річного обсягу ВВП, а дефіцит держбюджету – 3 % номінального ВВП та граничний обсяг дефіциту, визначений законом про Державний бюджет України, не може перевищувати визначений Бюджетною декларацією показник дефіциту державного бюджету на відповідний бюджетний період[187].

Боргова безпека в сукупності з бюджетною, банківською безпекою, безпекою небанківського фінансового ринку, валютною безпекою, грошово-кредитною безпекою є складником фінансової безпеки. ***Фінансова безпека*** – багатоаспектне явище, з нормативного погляду розуміється як стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, формуються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи, є одним зі складників економічної безпеки. Визначення рівня економічної безпеки України як одного з основних складників національної безпеки держави проводиться шляхом оцінювання значень основних індикаторів стану економічної безпеки, їхнє зіставлення із пороговими значеннями (перетин яких є небезпечним).

Боргова безпека – відповідний рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування та ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатній для задоволення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує суверенітету держави та її фінансовій системі.

[187] Дію норм, визначених статей БКУ (ст. 14, 18), зупинено на 2022 р. згідно із Законом від 02.12.2021 № 1928-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text; на 2021 р. – згідно із Законом від 15.12.2020 № 1082-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text.

Визначення інтегральної оцінки економічної безпеки країни проводиться згідно з встановленим регламентом[188] за таким алгоритмом: формування множини (переліку) індикаторів; визначення характеристичних значень індикаторів; нормування індикаторів; визначення вагових коефіцієнтів; розрахунок інтегральних індексів за окремими сферами економіки й інтегрального індексу економічної безпеки загалом. Показнику фінансової безпеки в межах інтегрального індексу економічної безпеки присвоєно ваговий коефіцієнт 0,1294, тобто під час комплексного аналізу потенційно можливих загроз економічній безпеці (у виробничому, демографічному, енергетичному, зовнішньоекономічному, інвестиційно-інноваційному, макроекономічному, продовольчому, соціальному, фінансовому секторах) на параметри саме фінансового характеру припадає 13 % акцентів. Так само під час визначення інтегрального показника фінансової безпеки субіндекси мають відповідні значення вагових коефіцієнтів (банківська безпека – 0,1723; безпека небанківського фінансового ринку – 0,1068; боргова безпека – 0,1746; бюджетна безпека – 0,2023; валютна безпека – 0,1686; грошово-кредитна безпека – 0,1753). Перегляд системи індикаторів та їхніх характеристичних значень у зв'язку зі змінами в національній і світовій економіці має здійснюватися в разі необхідності, але не рідше одного разу на п'ять років. Вказані вагові коефіцієнти не є постійними у тривалому інтервалі, мають ознаки суб'єктивних суджень, та все ж засвідчують думку експертів про наявність значної частки фінансових загроз саме у процесах, пов'язаних з бюджетом та бюджетною заборгованістю (37 %). ***Бюджетна безпека*** як складник фінансової безпеки насамперед розглядається як стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів. Для об'єктивного оцінювання параметрів боргової та бюджетної безпеки доцільно звернутися до світової практики, яка застосовує більше двох десятків індикаторів, визначених за різними методичними та методологічними підходами, на основі різних макроекономічних показників тощо.

Бюджетна безпека – стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції.

[188] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text.

Основні макроекономічні показники рівня боргової безпеки країни є найпоширенішими індикаторами та відповідають Маастрихтським критеріям[189]:

- державний борг (основний) – у межах 60 % ВВП;
- дефіцит державного бюджету не більше ніж 3 % ВВП;
- щорічний приріст державної заборгованості – не більше 3% ВВП;
- загальний обсяг державного боргу – у межах 55 % ВВП;
- внутрішній державний борг – у межах 30 % ВВП;
- сукупні платежі з обслуговування внутрішнього боргу – до 25 % доходів держбюджету поточного року;
- державний зовнішній борг – не більше 25 % ВВП та/або не більше 65 % річного обсягу експорту;
- сукупні платежі з обслуговування зовнішнього боргу – не більше 20 % доходів державного бюджету або не більше 18 % річного експорту;
- загальна заборгованість за державними цінними паперами – 30 % ВВП;
- частка зовнішніх позик у покритті дефіциту бюджету – 30 %;
- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет – не більше 30 %.

У міжнародній практиці для оцінювання довготермінової платоспроможності держави часто використовують показник співвідношення дисконтованої вартості боргу й обсягу експорту, а для характеристики ліквідної позиції економіки – співвідношення планових платежів із обслуговування боргу й обсягу експорту. За світовим досвідом ситуації з державною заборгованістю часто виходять з-під контролю, якщо названі співвідношення перевищують межу 200–250 та 20 –25 % відповідно.

До системи індикаторів, що сигналізують про загрози державі стосовно внутрішніх і зовнішніх запозичень, можна віднести показники відношення міжнародних резервів до *валового зовнішнього боргу*, відношення сукупних платежів з обслуговування зовнішнього боргу до загальних валютних надходжень країни, відношення короткострокової зовнішньої заборгованості до поточних бюджетних надходжень, покриття міжнародними резервами

---

[189] Країни, що підписали Маастрихтський договір, визначили ***п'ять критеріїв для країн – претендентів на вступ до ЄС (Маастрихтські критерії)***:

- дефіцит державного бюджету не повинен перевищувати 3 % ВВП;
- державний борг має становити менше ніж 60 % ВВП;
- держава протягом двох років повинна брати участь у механізмі валютних курсів та підтримувати курс національної валюти в заданому діапазоні;
- рівень інфляції не має перевищувати 1,5 % середнього значення трьох країн – учасниць ЄС із найбільш стабільними цінами;
- довготермінові відсоткові ставки за державними облігаціями не повинні перевищувати 2 % середнього значення відповідних ставок у країнах із найнижчою інфляцією.

імпорту та платежів за державним боргом[190]. До показників, що характеризують можливість розширення державної присутності на внутрішньому ринку капіталів, часто відносять рівень монетизації, тобто відношення грошової маси (М2) до ВВП. Окремі наукові дослідження зосереджують увагу на залежності граничного рівня державної заборгованості від форми політичного устрою держави (президентська, парламентська форма правління), тривалості роботи уряду в незмінному складі, способу формування уряду (монобільшість, коаліція) та ін., що має дискусійний характер, власне кажучи, оскільки потреба у позикових ресурсах наявна за будь-якого державного устрою. Міжнародні фінансові організації для оцінювання боргової безпеки застосовують власні підходи (додаток Ж до розділу).

Валовий зовнішній борг

Валовий зовнішній борг *є загальним обсягом заборгованості станом на певну дату за всіма наявними зобов'язаннями, що мають бути сплачені боржниками та є зобов'язаннями резидентів економіки країни перед нерезидентами. Інакше кажучи, це загальна заборгованість країни за зовнішніми позиками та невиплаченими за ними відсотками.*

Слід відрізняти валовий зовнішній борг від державного зовнішнього боргу. Валовий зовнішній борг містить як державний зовнішній борг (Уряду та НБУ), так і недержавний борг (банків, національних та акціонерних компаній тощо). Фінансовий лізинг, отриманий від нерезидентів, вважається позикою і враховується у складі валового зовнішнього боргу.

Валовий зовнішній борг розраховується в доларах США; класифікується за стандартними компонентами відповідно до видання «Статистика зовнішнього боргу: Керівництво для складачів та користувачів» (МВФ, 2013).

Розподіл обсяг валового зовнішнього боргу :

- ✓ *за секторами економіки:*
  - ✓ *сектор загального державного управління;*
  - ✓ *центральний банк;*
  - ✓ *депозитні корпорації (крім ЦБ);*
  - ✓ *інші сектори.*
- ✓ *за фінансовими інструментами:*
  - ✓ *боргові цінні папери;*
  - ✓ *кредити;*
  - ✓ *валюта і депозити;*
  - ✓ *торгові кредити та аванси;*
  - ✓ *інші боргові зобов'язання;*
  - ✓ *прямі інвестиції (міжфірмовий борг).*

[190] ***Критерій Рейді*** визначає як критичну межу обсягу міжнародних резервів, що менша обсягу трьох місячного імпорту товарів, послуг і сукупного обсягу річних платежів за державним боргом.

Зазначимо, що чинна методика розрахунку безпекових показників[191] ґрунтується на специфічному доборі показників-індикаторів; визначенні характеристичних значень кожного індикатора в діапазоні п'яти інтервалів від 0 до 1 (або від 0 до 100 %); нормуванні індикаторів за допомогою лінійної функції так, щоб характеристичні значення індикаторів потрапляли у зіставні за величиною інтервали. Перехід від абсолютних до нормованих значень індикаторів дає змогу вимірювати індикатори за шкалою від 0 до 1 або у відсотках (0 – 100 %):

- 0 відповідає 0 % (абсолютно небезпечний рівень);
- 0,2 (критичний рівень безпеки, 20 % оптимального значення);
- 0,4 (небезпечний рівень, 40 % оптимального значення);
- 0,6 (незадовільний рівень безпеки, 60 % оптимального значення);
- 0,8 (задовільний рівень економічної безпеки, 80 % оптимуму);
- 1 – 100 % (оптимальний/безпечний рівень економічної безпеки).

Тобто, величина отриманого нормованого значення індикатора характеризує ступінь наближення до оптимального значення (1). Розрахунок інтегрального індикатора за відповідною сферою безпеки здійснюється з урахуванням вагових коефіцієнтів за формулою:

$$Im = \sum_{i=1}^{n} d_i \, y_i , \qquad \textbf{(12.3)}$$

де I_m - агрегований показник *m*-ї сфери економічної безпеки, *де* m = (1, 2... 9);

d_i – ваговий коефіцієнт, що визначає ступінь внеску *i*-го показника в інтегральний індекс складової економічної безпеки;

y_i – нормалізована оцінка *i*-го індикатора.

Множина індикаторів залежно від економічного змісту поділена на три типи (стимулятори, дестимулятори, змішані, тобто до певної межі є стимулятором, а потім дестимулятором). Приведення індикаторів до інформаційної односпрямованості та розмірності тлумачень характеристичних значень відбувається шляхом нормування. Присвоєння характеристичних значень певній величині індикатора здійснюється за допомогою таких методів: *аналогового методу* (оптимальними вважаються значення індикатора в країнах, визнаних еталоном у цій сфері; визначення середніх значень, які досягнуті в інших країнах світу); *законодавчо-нормативний критерій* (критичний або оптимальний рівень, що визначається відповідно до граничного

[191] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text.

рівня, закріпленого в національному законодавстві чи профільними міжнародними організаціями); *експертної оцінки.*

Індекс EMBI (Emerging Markets Bond Index)

Індекс EMBI відображає зважену дохідність державних і квазідержавних облігацій країни. За допомогою індексу EMBI аналізують ризикованість суверенного боргу. Для кожної країни визначається спред цього індексу (як різниця між його значенням для цієї країни та для державного боргу США).

Спред EMBI – премія за додатковий ризик, який інвестори беруть, позичаючи кошти країнам з економіками, що мають значний потенціал, але ще не належать до розвинутих та стабільних. Борговий спред показує відмінність у дохідності між двома борговими інструментами. Більший спред означає більшу відмінність у дохідності, а отже, що одна з облігацій є ризиковішою від іншої. Відстежуючи поведінку боргових спредів, можна оцінити, наскільки ціна, за якою уряд позичив кошти, залежала від внутрішньої політики, а наскільки – від глобальних змін у вартості капіталу.

Індекси EMBI – набір з трьох індексів облігацій, що розраховується американським фінансовим холдингом JP Morgan Chase; відстежує облігації на ринках, що розвиваються. До набору індексів входять індекси:

- ✓ *Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI +),*
- ✓ *Emerging Markets Bond Index Global (EMBI Global),*
- ✓ *Emerging Markets Bond Global Diversified Index (EMBI Global Diversified).*

Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI +) – індекс облігацій країн, що розвиваються плюс. Цей індекс відстежує загальну дохідність інструментів зовнішнього боргу, що торгуються (термін зовнішній підкреслює, що фіксований дохід виражений в іноземній валюті) на ринках, які розвиваються.

Регулярний індекс EMBI охоплює облігації Брейді, деноміновані в доларах США, позики і єврооблігації. EMBI + не тільки є орієнтиром, а й надає інвесторам визначення ринку зовнішніх валютних боргів на ринках, що розвиваються, список застосованих інструментів і компіляцію їхніх умов. Індекс містить набір боргових інструментів, що торгуються через брокерів, які широко використовуються і котируються декількома маркетмейкерами. Інструменти в EMBI + повинні мати мінімальний номінальний обсяг в обігу в розмірі 500 млн дол. США і відповідати суворим критеріям ліквідності на вторинному ринку.

Рівень боргової та бюджетної безпеки визначається фіксованими показниками критичності: оптимальне, задовільне, незадовільне, небезпечне, критичне значення. Так, ***критичними*** для безпеки вважаються такі значення індикаторів ***боргової безпеки:***

- відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП – 60 %;
- відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП – 70 %; середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку – 11 %;
- Індекс EMBI (Emerging Markets Bond Index) + Україна – 1000;

- відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу – 20 %;

бюджетної безпеки:

- відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП – (-6) % / 10 %;
- дефіцит/профіцит бюджетних і позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління до ВВП – (-3) % / 5 %;
- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (доходи зведеного бюджету до ВВП) – 18 % / 37 %;
- відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету – 16 %.

Параметри для визначення рівня боргової та бюджетної безпеки за чинною методологією Міністерства економіки України наведено в Додатку 3 до цього розділу. У попередні періоди (2007–2014 рр.) застосовувались інші індикатори безпеки.

Індикатори та порогові значення стану безпеки (2007-2014 рр.)

згідно з методикою, затвердженою наказом Мінекономіки від 02.03.2007 № 60.

Індикатори та порогові значення стану безпеки:

бюджетна безпека:

- ✓ *рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів ПФУ) – не більше 30 %;*
- ✓ *відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП – не більше 3 %;*
- ✓ *покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень – не більше 30 %;*
- ✓ *відношення дефіциту, профіциту торгівельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі – не більше 5 %;*
- ✓ *обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП – не більше 10–15 %;*
- ✓ *амплітуда коливань бюджетних видатків на одну особу між регіонами України – не більше 20–30 %;*

боргова безпека:

- ✓ *відношення загального обсягу державного боргу до ВВП – не більше 55 %;*
- ✓ *відношення загального обсягу зовнішнього боргу до ВВП – не більше 25 %;*
- ✓ *рівень зовнішньої заборгованості на одну особу – не більше 200 дол. США;*
- ✓ *відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг – не більше 70 %;*
- ✓ *відношення відсоткових платежів з обслуговування зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг – не більше 12 %;*
- ✓ *відношення сукупних платежів з обслуговування зовнішнього боргу до доходу державного бюджету – не більше 20 %;*
- ✓ *відношення обсягу внутрішнього боргу до ВВП – не більше 30 %;*
- ✓ *відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування внутрішнього боргу до доходів державного бюджету – не більше 25 %;*
- ✓ *відношення заборгованості уряду за державними цінними паперами до ВВП – не більше 30 %.*

Проведення моніторингу рівня бюджетної, боргової безпеки, для якого застосовуються відповідні індикатори з визначеними пороговими значеннями, необхідне для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам у цій сфері (детальніше дослідження стану боргової безпеки та стійкості див. у Додатку Д).

Загалом, згідно з індикативними параметрами, обсяги державної заборгованості України доволі далекі від критичних, але треба зважати на такі чинники: стрімке збільшення заборгованості; плата за запозичені кошти порівняно висока і має місце нерівномірність платежів з обслуговування і погашення державного боргу; уразливість системи управління боргом від кон'юнктурних коливань фінансових ринків, від ризиків зміни валютного курсу; низький порівняно з іншими країнами рівень кредитного рейтингу; недостатність координації боргової, монетарної, фіскальної політики тощо.

Під час визначення боргових перспектив держави доцільно також зважати на необхідність виплат у соціальній сфері. Фактично це приховане джерело фінансових засобів на внутрішньому ринку, що є доволі надійним у короткотерміновому періоді, але може спричиняти негативні економічні й соціальні наслідки в перспективі.

Економічна сутність процедур управління держборгом з використанням облікової термінології полягає в управлінні пасивами держави. Для України основною проблемою управління й обслуговування зовнішнього боргу на найближчу перспективу є наявність нестачі фінансових ресурсів для розрахунків з кредиторами, спричинена невдалими спробами елімінувати розрив між заходами стабілізації в грошово-кредитній сфері і слабкою бюджетною, а особливо фіскальною, політикою (детальніше див. додатки до розділу 3). Крім того, заборгованість держави зумовлена великими фінансовими потребами для Перемоги України у війні з рф, вимагає особливих механізмів управління нею. Забезпечення фінансової стійкості позичальника коригується динамікою співвідношення боргу і ВВП, обмеженням темпів зростання боргу в перспективі й зменшенням відносної частки позикових ресурсів у структурі фінансових потоків.

З огляду на можливі макроекономічні наслідки, пов'язані з державними запозиченнями, слід зважати на такі негативні прояви державного боргу: державні запозичення в довготерміновій перспективі можуть спричинити зменшення споживання внаслідок зниження інвестицій у реальний сектор економіки, хоча на короткому проміжку часу державні позики підвищують споживання; зростання внутрішньої позикової ставки щодо зовнішньої стимулює приплив іноземного капіталу і стає причиною ревальвації

національної валюти, у зв'язку з чим чистий експорт країни скорочується; завищені ставки запозичень і активна участь НБУ в операціях з борговими інструментами спричиняють тиск на грошово-кредитний, зокрема на валютний, сектори фінансового ринку; обслуговування зовнішнього боргу вимагає передачі частини вартості національного продукту у власність кредиторам, тобто вилучення зі споживання і нагромадження в межах внутрішнього ринку; у разі перевищення певних величин позики перевантажують витратну частину державного бюджету і підвищують фіскальну спрямованість надходжень у сфері приватизації, податкових і неподаткових зборів.

12.5. Управління ліквідністю єдиного казначейського рахунку для убезпечення стійкості бюджету

Під час здійснення розрахунків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, а також іншими клієнтами, які обслуговуються Казначейством, може виникати невідповідність у часі між обсягами вхідних і вихідних потоків коштів на рахунках Казначейства. Як наслідок, з'являються тимчасово вільні кошти або наявна їхня недостатність для здійснення платежів. Для збалансування вхідних і вихідних потоків коштів необхідно забезпечувати управління ліквідністю, зокрема здійснювати короткотермінові запозичення та/або розміщувати тимчасово вільні кошти, шляхом здійснення активних операцій з державним боргом (рис. 12. 12). Боргове агентство України відповідно до наданих повноважень здійснює управління ліквідністю ЄКР та валютних рахунків державного бюджету, зокрема розміщує тимчасово вільні кошти ЄКР і кошти валютних рахунків держбюджету за погодженням з Міністром фінансів.

Зважаючи на необхідність вирішення питань управління ліквідністю, Урядом було схвалено відповідну Концепцію[192], у реалізації якої задіяні НБУ, Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, Міністерства економіки, Міністерство соціальної політики, Податкова та Митна служби, Пенсійний фонд, інші ЦОВВ (що здійснюють значні – 100 млн грн і більше та/або нерегулярні витрати), ОМС тощо. Концепція спрямована на вдосконалення таких елементів системи управління ліквідністю:

– прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства;
– затвердження методики прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства;

[192] Концепція з управління ліквідністю на 2020–2023 роки : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.11.2020 № 1375-р.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1375-2020-%D1%80#n9

– покращання координації між зацікавленими сторонами, впровадження автоматизації обміну необхідними даними;
– забезпечення збору короткотермінових прогнозів видатків від розпорядників бюджетних коштів (календар платежів);
– запровадження інформаційної системи прогнозування, що забезпечить підвищення точності й реалістичності прогнозів;
– процедури планування розпорядниками бюджетних коштів термінів та обсягів здійснення витрат, складання графіка платежів, а також запровадження раннього інформування ними про очікувані разові платежі за незахищеними видатками на суму понад 100 млн грн;
– процедури планування, спрямованих на забезпечення рівномірності доходів та видатків протягом місяця, року;
– прискорення процедури автоматичного визначення обсягу тимчасово вільних коштів;
– інструменти управління тимчасово вільними коштами, зокрема шляхом здійснення активних операцій з державним боргом: прискорення процедури розміщення коштів шляхом купівлі-продажу ОВДП; розвиток ринку класичних репо-операцій (мінімізація ризиків від втрати ліквідності);
– механізм збалансування вхідних і вихідних потоків ЄКР за умови зниження прогнозних залишків коштів на ЄКР нижче мінімального залишку, необхідного для повного виконання зобов'язань клієнтів Казначейства.

Консолідація коштів на ЄКР та на валютних рахунках Казначейства[193] передбачає можливість оперативного одержання інформації про стан та рух коштів сектору загального державного управління. Це є необхідною, але недостатньою умовою ефективного управління ліквідністю. Першочерговою умовою такого управління є наявність точних прогнозів руху коштів на ЄКР, а саме поденних – на три місяці, помісячних – на шість місяців. Їхня відсутність зумовлює потребу утримувати більші залишки коштів на ЄКР, ніж це необхідно, спричиняє виникнення ситуації тимчасової нестачі коштів для безперебійного фінансування видатків відповідного бюджету та інших витрат.

[193] На ЄКР консолідуються кошти в національній валюті державного та місцевих бюджетів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства перебувають на казначейському обслуговуванні, а також кошти, зараховані на рахунки з електронного адміністрування податків і депозитні рахунки митних органів, та інші кошти відповідно до законодавства. Крім того, на рахунках Казначейства акумулюються кошти в іноземній валюті, які здебільшого використовуються для здійснення платежів з погашення й обслуговування боргових зобов'язань держави в іноземній валюті.

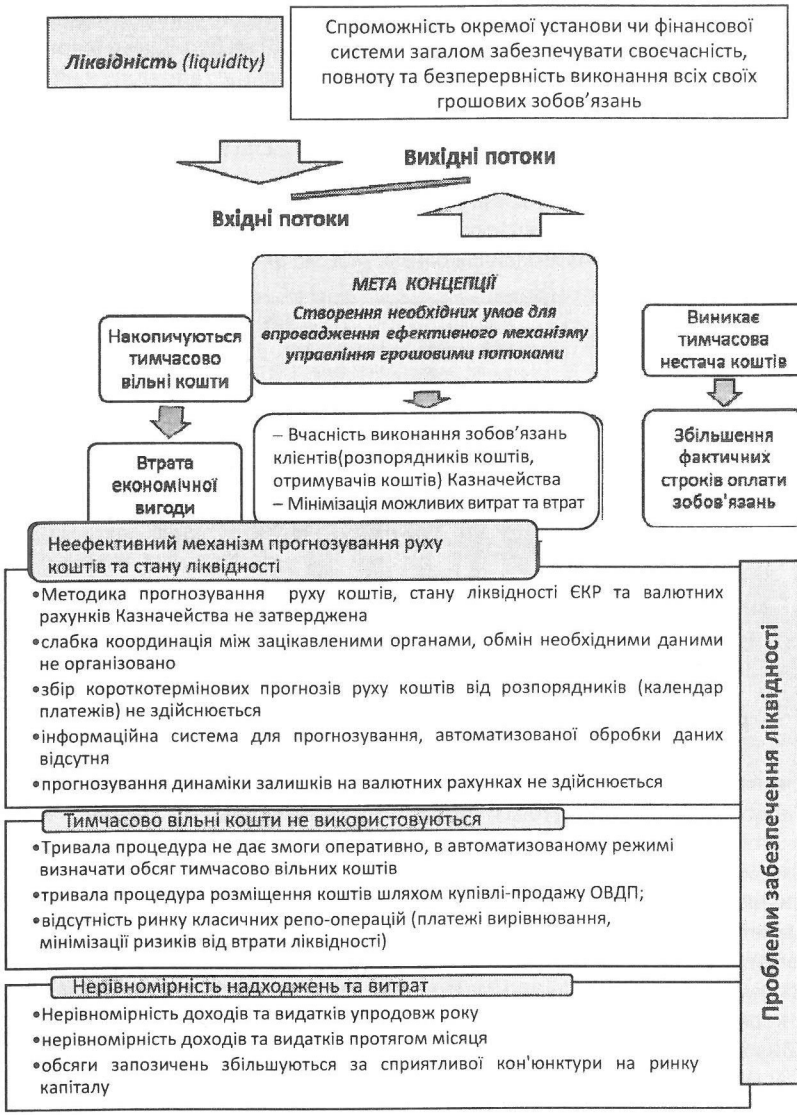


Рис. 12.12. Мета управління ліквідністю ЄКР

Недоліки управління ліквідністю спричиняють проблеми фінансового й економічного характеру, а саме:

– затримка або неповне виконання видатків;

– накопичення значних обсягів тимчасово вільних коштів на ЄКР та коштів на валютних рахунках, утворених унаслідок розриву між періодами надходжень та здійснення витрат;

– нестабільна ліквідність на ринку державних цінних паперів;

– прискорення інфляції під час проведення видатків у значних обсягах наприкінці року, циклічний вплив на ліквідність банківської системи (рис. 12.13, 12.14).



Рис. 12.13. Вхідне сальдо ЄКР [194], станом на початок січня, млн грн

До чинників, що ускладнюють управління ліквідністю, можна віднести:

– відсутність розвинутого ліквідного внутрішнього ринку капіталу, непостійність доступу до світових ринків капіталу;

– нерівномірність у часі витрачання бюджетних ресурсів (відносно низька активність розпорядників бюджетних коштів у першому півріччі, строкатість бюджетних асигнувань на здійснення капітальних видатків спричиняють необхідність акумулювання тимчасово вільних коштів протягом серпня – листопада для здійснення значних обсягів платежів наприкінці року);

– кореляція ліквідності ЄКР та інфляції (циклічність процесів накопичення коштів та їхнє використання впливають на ліквідність банківської системи);

– асинхронність графіків надходжень та видатків сектору державного управління (через неузгодженість дат надходжень основних видів доходів

[194] Казначейство інформує. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/.

та здійснення видатків протягом календарного місяця накопичення надлишкової ліквідності на ЄКР);
– постійна потреба у використанні коштів ЄКР фондами соціального спрямування (ПФУ) з огляду на їхню дефіцитність.



	01.21.	02.21.	03.21.	04.21.	05.21.	06.21.	07.21.	08.21.	09.21.	10.21.	11.21.	12.21.
видатки зведеного бюджету	80,92	116,43	138,3	135,3	146,7	152,2	121,76	120,83	161,65	138,05	182,12	350,15
доходи зведеного бюджету	88,01	105,83	136,35	133,98	149,07	143,55	118,43	174,01	130,85	129,4	175,8	176,94

Рис. 12.14. Нерівномірність надходжень та видатків зведеного бюджету протягом 2021 р., млрд грн

Ефективний механізм управління ліквідністю зумовлюється наявністю методологічної, організаційної, нормативної компоненти. Пропонована Концепцією з управління ліквідністю методика прогнозування руху коштів ЄКР та валютних рахунків має враховувати період прогнозування (три місяці – для поденних показників та шість місяців – для помісячних); процедури обрахунку щоденного оптимального обсягу залишку коштів на ЄКР (урахування обсягу вхідних і вихідних потоків має забезпечити виконання зобов'язань за платежами та мінімізувати залишки на рахунках); інструментарій автоматизованого обміну даними в режимі реального часу (суб'єктами обміну інформацією є Казначейство, Міністерство фінансів та ін., відповідальні за рух коштів; визначений рівень деталізації показників, які використовуються

для прогнозування; оптимальна модель побудови системи збору інформації); моніторинг пікових навантажень (моніторинг зареєстрованих бюджетних зобов'язань, бюджетних фінансових зобов'язань, які передбачають здійснення разових платежів на суму 100 млн грн і більше); облік фактичних показників вхідних потоків (очікувані поденні показники доходів державного і місцевих бюджетів від податків і зборів за їхніми видами, надходжень на депозитні рахунки митних органів, а також ЄСВ; очікувані поденні показники надходжень коштів від приватизації державного майна та кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності).

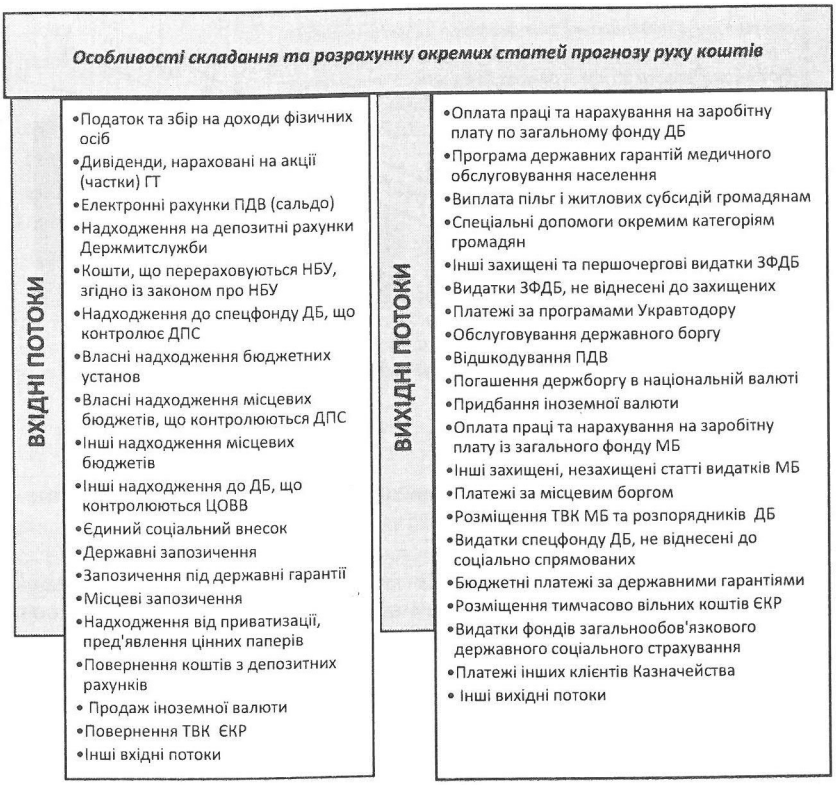


Рис. 12.15. Особливості складання та розрахунку окремих статей прогнозу руху коштів ЄКР

Особливості складання та розрахунку окремих статей прогнозу руху коштів представлено на рис. 12.15. Важливим є доповнення методики прогнозування руху коштів оцінкою зміни вхідних потоків на ЄКР унаслідок зміни показників зовнішньої економічної кон'юнктури на товарних та фінансових ринках.

Для організації процесу безперервного управління ліквідністю необхідне впровадження інформаційної системи прогнозування руху коштів ЄКР та валютних рахунків Казначейства (рис. 12.16). Створення електронної системи управління ліквідністю «Є-ліквідність», «Лінза» анонсовано в рамках проєктів із цифрового розвитку в Україні у 2021 р. Особливу увагу приділено питанням прогнозування вихідних фінансових потоків з огляду на історичну практику фінансування сектору державного управління (тренди видатків), плановий розпис бюджету та зміни до нього, платіжні календарі окремих (великих) розпорядників, інформація в яких є інтегрованою з даними системи Прозорро (державні закупівлі) та з даними Казначейства щодо обліку фінансових і юридичних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів.

Удосконалення механізму управління коштами зосереджується на інструментах управління ліквідністю, а саме: автоматизації визначення сум тимчасово вільних коштів, що можуть бути використані для їхнього розміщення, зокрема шляхом здійснення активних операцій з державним боргом; поглиблення ємності та ліквідності внутрішнього ринку державних цінних паперів тощо (рис. 12.17).

Реалізація Концепції має забезпечити ефективне управління ліквідністю, зокрема шляхом складання достовірних прогнозів руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства, сприяти розвитку та поглибленню ліквідності внутрішнього ринку державних цінних паперів. Досягнення мети Концепції оцінюватиметься за такими показниками: відношення суми абсолютних значень відхилень помісячних прогнозів до обсягу вихідних потоків коштів з ЄКР – до 5 %; відношення середньоденних залишків коштів на ЄКР до обсягу вихідних потоків коштів з ЄКР – до 200 %; вчасне виконання платіжних доручень розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів Казначейства; підвищення ефективності використання бюджетних коштів у результаті зниження надмірних обсягів тимчасово вільних коштів ЄКР (рис. 12.18).

УПРОВАДЖЕННЯ АВТОМАТИЗОВАНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЛІКВІДНІСТЮ «ЛІНЗА»

- Збільшення термінів прогнозування до шести місяців
- Підвищення якості прогнозів, зниження ризиків людського фактора
- Органи , які здійснюватимуть бек-офісні функції в статусі окремої юридичної особи
- Можливість удосконалювати тренди та діяти на упередження завдяки зрозумілій візуалізації
- Автоматизоване формування звіту про похибки прогнозу (в розрізі статей та суб'єктів прогнозування)
- Зменшення часу на ручний збір та обробку даних
- Можливість верифікації, порівняння даних
- Системи підтримки прийняття рішень щодо управління ліквідністю (розміщення коштів, утримування мінімально необхідного залишку коштів на ЄКР)

ЕТАПИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОГНОЗУВАННЯ ВИХІДНИХ ПОТОКІВ

- Історичні ряди (тренди).
- Історичні ряди + розпис бюджету
- Історичні ряди + розпис бюджету + платіжний календар від окремих розпорядників.
- Історичні ряди + розпис бюджету + платіжний календар від окремих розпорядників + інтегровані данні Прозорро та Казначейства

Інтеграція Прозорро та Казначейства

- ***Дані системи Прозорро*** (ідентифікатор закупівлі; код ЄДРПОУ; дата, номер, вартість договору; тип, період та розмір оплати)
- ***Реєстр бюджетних зобов'язань*** (ідентифікатор закупівлі; код ЄДРПОУ; дата, номер, вартість договору; тип, період та розмір попередньої оплати, післяплати)
- ***Реєстр бюджетних юридичних зобов'язань*** (номер бюджетного зобов'язання, код ЄДРПОУ, сума договору, сума оплати)
- ***АРМ «КАРТОТЕКА» – реєстр перевірених платіжних доручень*** (сума, класифікація витрат)

Рис. 12.16. Удосконалення прогнозу руху фінансових потоків

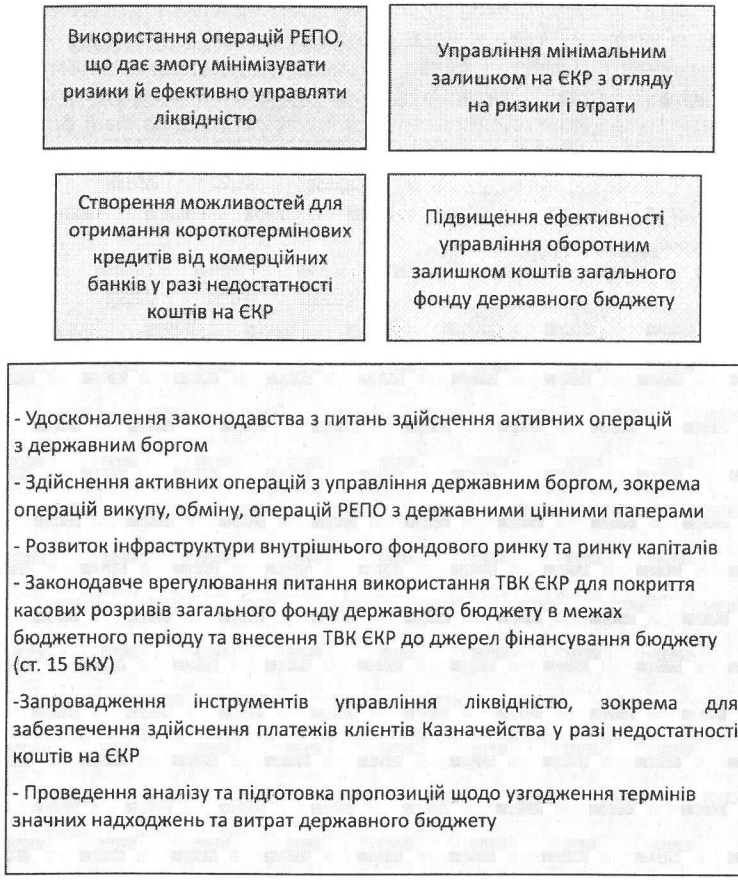


Рис. 12.17. Запровадження інструментів управління ліквідністю

Оновлена стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 рр.[195] ***має на меті*** побудову сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого

[195] Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022—2025 роки та плану заходів з її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1805-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text.

зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів.

Досягнення цієї мети передбачається за такими стратегічними цілями: дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни в середньотерміновій перспективі; підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики; забезпечення ефективного виконання державного та місцевих бюджетів; підвищення рівня прозорості й підзвітності в управлінні державними фінансами; розвиток управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів.

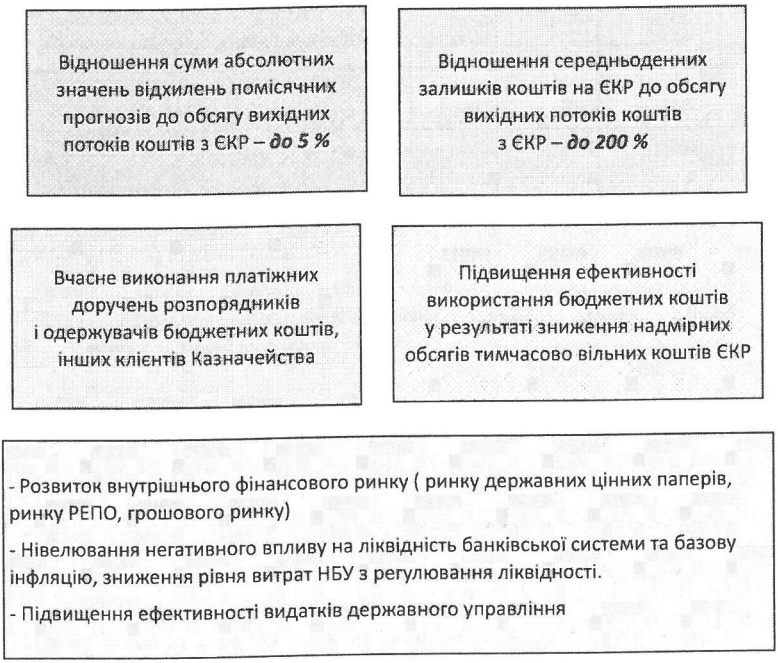


Рис. 12.18. Очікувана результативність реалізації заходів Концепції управління ліквідністю

Удосконалення системи управління ліквідністю та державною заборгованістю відбувається в межах реформування системи управління публічними фінансами (рис. 12.19).



Рис. 12.19. Управління ліквідністю та боргом у контексті реформи публічних фінансів

Завдання і заходи Стратегії спрямовано на:

- покращання функціонування податкової та митної систем;
- підвищення достовірності результатів макро- та бюджетного прогнозування;
- завчасне виявлення фіскальних ризиків і вжиття заходів для уникнення та/або мінімізації їхнього впливу на бюджет;
- забезпечення боргової стійкості й підвищення ефективності управління державним, гарантованим державою та місцевим боргом;
- підвищення прогнозованості та доступності коштів для виконання державних функцій;
- забезпечення передбачуваності й збалансованості бюджетно-податкової політики на середньотермінову перспективу та посилення стратегічного підходу до бюджетного планування;
- підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів;
- забезпечення фінансової спроможності територіальних громад;
- ефективне функціонування системи публічних закупівель;
- забезпечення планування державних інвестицій на основі стратегічних пріоритетів та середньотермінової бюджетної перспективи;
- посилення управлінської підзвітності на всіх рівнях державного сектору, підвищення ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах;
- посилення ролі та підвищення ефективності зовнішнього фінансового контролю відповідно до стандартів INTOSAI;
- підвищення прозорості та доступності інформації про бюджет;
- побудову сучасної та ефективної системи управління ІТ для забезпечення підтримки і цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління державними фінансами;
- посилення кадрового потенціалу для ефективного формування й реалізації державної політики у сфері державних фінансів.

Результатом реалізації Стратегії має стати ефективніша система управління державними фінансами, яка спільно з реформованою системою державного управління сприятиме сталому розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема спільний ринок ЄС.

Запитання для контролю знань

1. Надати визначення державного кредиту як категорії з огляду на різні ознаки.
2. Охарактеризувати форми прояву державного кредиту та теоретичні конструкти його доцільності.
3. Пояснити функції державного кредиту та їхні особливості.
4. Надати визначення бюджетного дефіциту та опис його форм.
5. Пояснити теоретичні підходи до формулювання конструкту припустимості/доцільності бюджетного дефіциту.
6. Надати визначення фінансування бюджету та нормативні джерела фінансування бюджету.
7. Сформулювати можливі напрями й заходи щодо подолання дефіциту бюджету.
8. Охарактеризувати ОВДП як форму боргового зобов'язання (різновиди) та описати алгоритм емісії, порядок розміщення.
9. Розповісти про військові облігації як форму боргового зобов'язання та описати порядок розміщення.
10. Визначити казначейські зобов'язання та описати порядок розміщення.
11. Охарактеризувати ОЗДП як форму боргового зобов'язання (різновиди) та описати алгоритм емісії, порядок розміщення.
12. Провести аналітичний огляд фінансування державного бюджету з 2004 по 2021 р.
13. Виконати аналітичний огляд інструментів фінансування бюджету під час воєнного стану.
14. Пояснити чинники формування та зростання державного боргу.
15. З'ясувати поняття «державний борг» та окреслити структуризацію його складових.
16. Державний та гарантований державою борг: зіставність та зв'язок у довоєнний час.
17. Розкрити сутність етапів управління державним боргом.
18. Схарактеризувати сутність процесу утворення боргу (здійснення державних запозичень).
19. З'ясувати сутність процесу погашення та обслуговування боргу як етапи управління державним боргом.
20. Описати регламенти відображення операцій з борговими зобов'язаннями під час планування та виконання бюджету.

21. Пояснити причинно-наслідковий зв'язок між боргом та заборгованістю.
22. Охарактеризувати операції з активного управління державним боргом: дострокове погашення, операції з деривативами, операції РЕПО, депонування, правочини з обміну, випуску, продажу, купівлі боргових зобов'язань держави.
23. Описати ризики, пов'язані з управлінням державним боргом.
24. Схарактеризувати заходи Боргового агентства з мінімізації ризиків, пов'язаних з управлінням державним боргом.
25. Розкрити сутність рейтингового та ринкового підходів для оцінювання ризиків (кредитного та дефолтного).
26. Визначити сутність основних компонентів стратегії управління державним боргом.
27. Пояснити алгоритм прийняття рішень щодо доцільності нових державних запозичень (потреба, терміни, вартість, зміна умов).
28. Назвати мету та цільові настанови управління державним боргом.
29. Пояснити сутність заходів зменшення боргового навантаження згідно зі Стратегією управління державним боргом на 2021–2024 роки.
30. Описати основні механізми сек'юритизації в управлінні зовнішнім боргом (регламенти Паризького, Лондонського клубів кредиторів, план Брейді).
31. Надати визначення боргової та бюджетної безпеки, зазначивши індикативні показники.
32. Пояснити сутність методики оцінювання рівня бюджетної та боргової безпеки.
33. Визначити основні параметри стійкості бюджету.
34. Пояснити сутність ліквідності бюджету та управління нею.
35. Розкрити сутність методики прогнозування руху коштів ЄКР та валютних рахунків.
36. Охарактеризувати основні параметри АІС «Лінза» як засобу цифровізації процедур управління ліквідністю ЄКР.
37. Надати характеристику процесів оптимізації заборгованості та забезпечення стійкості як одного з напрямів реформи публічних фінансів.

Додаток А

Основні умови розміщення (емісії) облігацій внутрішніх державних позик[196]

Облігації внутрішніх державних позик України – державні цінні папери, що розміщуються виключно на внутрішньому фондовому ринку і підтверджують зобов'язання України щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їхньої номінальної вартості з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій (далі – ОВДП).

Загальні умови розміщення (емісії) ОВДП.

Номінальна вартість однієї державної облігації становить 1000 гривень.

Умови реалізації – фізичним та юридичним особам на добровільних засадах.

Спосіб розміщення – операції, пов'язані з розміщенням облігацій, здійснюються НБУ через брокерів та/або дилерів, які є зберігачами та клієнтами депозитарію НБУ; випуск оформлюється глобальним сертифікатом, який зберігається у депозитарії Національного банку.

Форма розміщення – у вигляді записів на відповідних електронних рахунках в депозитарії Національного банку; вважається придбаною з моменту реєстрації її набувача, яка проводиться у порядку, визначеному НБУ.

Право володіння – засвідчується: клієнтів депозитарію НБУ - довідками про стан їхніх рахунків у цінних паперах у депозитарії НБУ; депонентів клієнтів депозитарію НБУ – випискаами з їхніх рахунків у цінних паперах, засвідченими підписом та скріпленими печаткою клієнта депозитарію НБУ.

Платежі з погашення облігацій здійснюються у безготівковій формі: клієнтам депозитарію – НБУ у межах коштів, що надходять від Державного казначейства, за реєстром, який ведеться депозитарієм; юридичним та фізичним особам, які є депонентами клієнтів депозитарію НБУ, – клієнтами депозитарію в межах коштів, що надходять від НБУ, за реєстрами рахунків власників у клієнтів депозитарію. Платежі фізичним особам, які є депонентами клієнтів депозитарію, за їхнім бажанням, можуть здійснюватися готівкою.

Окремі умови розміщення (емісії) короткострокових державних облігацій

Дохідність – відсоткова ставка доходу за короткотерміновими державними облігаціями встановлюється у розмірі 0 (нуль) відсотків.

Ціна реалізації – ціна є нижчою, ніж номінальна вартість.

---

[196] Про розміщення (емісію) облігацій внутрішніх державних позик : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2001 № 80 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-2001-%D0%BF#Text.

Дохід власника – становить різницю між номінальною вартістю, що відшкодовується під час її погашення, та ціною її придбання.

Окремі умови розміщення (емісії)
середньострокових державних облігацій

Дохідність – річна відсоткова ставка доходу визначається як середньозважена дохідність за конкурентними заявками, що надійшли на аукціон з первинного розміщення цих облігацій та підлягають задоволенню за рішенням Міністерства фінансів, з урахуванням встановленого ним граничного рівня дохідності облігацій, конкурентні заявки з перевищенням якого не задовольняються.

Дохід власника – купони. Купонний період становить шість місяців. Розмір купонного платежу на одну облігацію визначається за формулою:

$$\text{СД} = \text{Ном} \times (\text{Пр} / 100) / k, \qquad \text{(А.1)}$$

де **СД** – розмір купонного платежу на одну середньотермінову державну облігацію;

Ном – номінальна вартість однієї середньострокової державної облігації;

Пр – річна відсоткова ставка доходу за середньотерміновими державними облігаціями;

k – кількість купонних періодів на рік за рішенням емітента.

Ціна реалізації – під час первинного розміщення залежно від запропонованого покупцем рівня дохідності розраховується окремо для кожного покупця за кожною заявкою, що надійшла на аукціон з первинного розміщення облігацій та була задоволена за рішенням Міністерства фінансів, за формулою:

$$\text{ЦР} = \frac{\text{Ном}}{(1 + (\text{ПД}/100)/k)^{\frac{\text{ДП}}{\text{КДП}}}} + \sum_{i=1}^{\text{КД}} \frac{\text{СД}}{(1 + (\text{ПД}/100)/k)^{\frac{\text{ДП}_i}{\text{КДП}}}}, \qquad \text{(А.2)}$$

де **ЦР** – ціна продажу середньострокових державних облігацій;

Ном - номінальна вартість однієї середньотермінової державної облігації;

КД – кількість платежів із сплати доходу, що мають бути здійснені за середньостроковими державними облігаціями;

СД – розмір купонного платежу на одну середньотермінову державну облігацію;

ПД – відсотковий розмір річного доходу за середньостроковими державними облігаціями, зазначений покупцем в заявці на аукціон з первинного розміщення середньотермінових державних облігацій;

КДП – кількість днів у купонному періоді;

ДП – кількість днів з дати продажу середньострокових державних облігацій до дати їхнього погашення;

ДПі – кількість днів з дати продажу середньотермінових державних облігацій до дати проведення і-го купонного платежу;

k – кількість купонних періодів на рік за рішенням емітента.

Окремі умови розміщення (емісії) довгострокових державних облігацій з достроковим погашенням

Дохідність – річна відсоткова ставка доходу визначається як середньозважена дохідність за конкурентними заявками, що надійшли на аукціон з первинного розміщення та підлягають задоволенню за рішенням Міністерства фінансів, з урахуванням встановленого ним граничного рівня дохідності облігацій, конкурентні заявки з перевищенням якого не задовольняються.

Дохід власника – купони. Купонний період становить три місяці. Розмір купонного платежу на одну довготермінову державну облігацію з достроковим погашенням визначається за формулою:

$$\text{СД} = \text{Ном} \times (\text{Пр} / 100) / 4, \qquad \text{(А.3)}$$

де **СД** – розмір купонного платежу на одну довгострокову державну облігацію з достроковим погашенням;

Ном – номінальна вартість однієї довготермінової державної облігації з достроковим погашенням;

Пр – річна відсоткова ставка доходу.

Ціна реалізації – під час первинного розміщення облігацій ціна їхнього продажу залежно від запропонованого покупцем рівня дохідності розраховується окремо для кожного покупця за кожною заявкою, що надійшла на аукціон з первинного розміщення цих облігацій та була задоволена за рішенням Міністерства фінансів, за формулою:

$$\text{ЦР} = \frac{\text{Ном}}{(1 + (\text{ПД}/100)/4)^{\frac{\text{ДП}}{\text{КДП}}}} + \sum_{i=1}^{\text{КД}} \frac{\text{СД}}{(1 + (\text{ПД}/100)/4)^{\frac{\text{ДП}_i}{\text{КДП}}}}, \qquad \text{(А.4)}$$

де **ЦР** – ціна продажу довгострокових державних облігацій з достроковим погашенням;

Ном – номінальна вартість однієї довготермінової державної облігації з достроковим погашенням;

КД – кількість платежів із сплати доходу, що мають бути здійснені за довгостроковими державними облігаціями з достроковим погашенням;

СД – розмір купонного платежу на одну облігацію;

ПД – відсотковий розмір річного доходу облігаціями, зазначений покупцем у заявці на аукціон з первинного розміщення;

КДП – кількість днів у купонному періоді;

ДП – кількість днів з дати продажу довгострокових державних облігацій з достроковим погашенням до дати їх погашення;

ДПі – кількість днів з дати продажу довготермінових державних облігацій з достроковим погашенням до дати здійснення і-го купонного платежу.

Розрахунок провадиться, зважаючи на фактичну кількість днів у купонному періоді.

Дострокове погашення – облігації можуть бути достроково пред'явлені для погашення власниками та безумовно погашені емітентом після здійснення п'яти купонних платежів. Дострокове погашення проводиться на дату здійснення купонного платежу у порядку визначеному Міністерством фінансів.

Окремі умови розміщення (емісії)
довгострокових амортизаційних державних облігацій

Дохідність – річна відсоткова ставка доходу за довготерміновими амортизаційними державними облігаціями визначається як середньозважена дохідність за конкурентними заявками, що надійшли на аукціон з первинного розміщення цих облігацій та підлягають задоволенню за рішенням Міністерства фінансів, з урахуванням встановленого ним граничного рівня дохідності облігацій, конкурентні заявки з перевищенням якого не задовольняються.

Дохід власника – купони. Купонний період становить три місяці. Розмір і-го купонного платежу на одну довгострокову амортизаційну державну облігацію визначається за формулою:

$$СДі = Номі \times (Пр / 100) / 4, \qquad (А.5)$$

де **СДі** – розмір і-го купонного платежу на одну довгострокову амортизаційну державну облігацію;

Номі – залишкова номінальна вартість однієї довготермінової амортизаційної державної облігації на дату здійснення і-го купонного платежу;

Пр – річна відсоткова ставка доходу за довгостроковими амортизаційними державними облігаціями.

Ціна реалізації – під час первинного розміщення облігацій ціна їхнього продажу залежно від запропонованого покупцем рівня дохідності розраховується окремо для кожного покупця за кожною заявкою, що надійшла на аукціон з первинного розміщення та була задоволена за рішенням Міністерства фінансів, за формулою:

$$\text{ЦР} = \sum_{i=1}^{\text{КД}} \frac{\text{Ном}(\text{КД}-6)}{(1+(\text{ПД}/100)/4)^{\frac{\text{ДП}_i}{\text{КДП}}}} + \sum_{i=1}^{\text{КД}} \frac{\text{СД}_i}{(1+(\text{ПД}/100)/4)^{\frac{\text{ДП}_i}{\text{КДП}}}}, \qquad \text{(А.6)}$$

де **ЦР** – ціна продажу довгострокових амортизаційних державних облігацій;

Ном – номінальна вартість однієї довгострокової амортизаційної державної облігації;

КД – кількість платежів зі сплати доходу, що мають бути здійснені за довготерміновими амортизаційними державними облігаціями;

СДі – розмір і-го купонного платежу на одну облігацію;

ПД – відсотковий розмір річного доходу за довгостроковими амортизаційними державними облігаціями, зазначений покупцем у заявці на аукціон з первинного розміщення довготермінових амортизаційних державних облігацій;

КДП – кількість днів у купонному періоді;

ДПі – кількість днів з дати продажу довгострокових амортизаційних державних облігацій до дати погашення частини їх номінальної вартості, що здійснюється на дату і-го купонного платежу;

ДПі – кількість днів з дати продажу довготермінових амортизаційних державних облігацій до дати здійснення і-го купонного платежу.

Розрахунок провадиться, зважаючи на фактичну кількість днів у купонному періоді.

Погашення – погашення номінальної вартості облігації здійснюється після 18 місяців їхнього обігу рівними частинами в момент здійснення купонних платежів.

Окремі умови розміщення (емісії) довгострокових державних облігацій

Дохідність – річна відсоткова ставка доходу за довгостроковими (довготерміновими) державними облігаціями визначається як середньо–зважена дохідність за конкурентними заявками, що надійшли на аукціон з первинного розміщення облігацій та підлягають задоволенню за рішенням

Міністерства фінансів, з урахуванням встановленого ним граничного рівня дохідності облігацій, конкурентні заявки з перевищенням якого не задовольняються.

Дохід власника – купони. Купонний період становить шість місяців. Розмір купонного платежу на одну довгострокову державну облігацію визначається за формулою:

$$\text{СД} = \text{Ном} \times (\text{Пр} / 100) / 2, \qquad \text{(А.7)}$$

де **СД** – розмір купонного платежу на одну довгострокову державну облігацію;

Ном – номінальна вартість однієї довготермінової державної облігації;

Пр – річна відсоткова ставка доходу за довгостроковими державними облігаціями.

Ціна реалізації – під час первинного розміщення ціна їхнього продажу залежно від запропонованого покупцем рівня дохідності розраховується окремо для кожного покупця за кожною заявкою, що надійшла на аукціон з первинного розміщення облігацій та була задоволена за рішенням Міністерства фінансів, за формулою;

$$\text{ЦР} = \frac{\text{Ном}}{(1 + (\text{ПД}/100)/2)^{\frac{\text{ДП}}{\text{КДП}}}} + \sum_{i=1}^{\text{КД}} \frac{\text{СД}}{(1 + (\text{ПД}/100)/2)^{\frac{\text{ДП}_i}{\text{КДП}}}}, \qquad \text{(А.8)}$$

де **ЦР** – ціна продажу довгострокових державних облігацій;

Ном – номінальна вартість однієї довготермінової державної облігації;

КД – кількість платежів зі сплати доходу, що мають бути здійснені за довгостроковими державними облігаціями;

СД – розмір купонного платежу на одну довготермінову державну облігацію;

ПД – відсотковий розмір річного доходу за довгостроковими державними облігаціями, зазначений покупцем у заявці на аукціон з первинного розміщення;

КДП – кількість днів у купонному періоді;

ДП – кількість днів з дати продажу довгострокових державних облігацій до дати їх погашення;

ДПі – кількість днів з дати продажу довготермінових державних облігацій до дати проведення і-го купонного платежу.

Розрахунок проводиться, зважаючи на фактичну кількість днів у купонному періоді.

Дострокове погашення – під час розміщення облігацій емітент може визначити дату, на яку можливе здійснення їхнього дострокового погашення. Власники такого випуску облігацій можуть достроково пред'явити на зазначену дату облігації, які безумовно погашаються емітентом. Дострокове погашення проводиться виключно на дату, визначену емітентом під час первинного розміщення довгострокових державних облігацій. Датою дострокового погашення може визначатися тільки одна з дат, на які здійснюються купонні платежі на довготермінові державні облігації. Дострокове погашення проводиться одночасно зі здійсненням купонного платежу на облігації за порядком, визначеним Міністерством фінансів.

Окремі умови розміщення (емісії) середньострокових та довгострокових державних облігацій з індексованою вартістю

Обсяги випуску – узгоджуються Міністерством фінансів із Національним банком у кожному випадку їхнього первинного розміщення.

Індексована вартість – вартість, за якою відбувається погашення однієї такої облігації, але не нижчою за її номінальну вартість. Індексація номінальної вартості облігації здійснюється на дату її погашення відповідно до зміни середньозваженого курсу гривні до долара США (з розрахунку за 100 дол. США з округленням до двох знаків) на міжбанківському ринку за календарний місяць, який передує місяцю, у якому здійснюється первинне розміщення і погашення облігації. Зазначений курс офіційно оприлюднюється НБУ.

Дохідність – річна відсоткова ставка доходу визначається як середньозважена дохідність за конкурентними заявками, що надійшли на аукціон з первинного розміщення цих облігацій та підлягають задоволенню за рішенням Міністерства фінансів, з урахуванням встановленого ним граничного рівня дохідності облігацій, конкурентні заявки з перевищенням якого не задовольняються.

Дохід власника – купони. Купонний період становить шість місяців. Розмір купонного платежу на одну середньо- або довгострокову державну облігацію з індексованою вартістю визначається за формулою:

$$\text{СД} = \text{Ном} \times (\text{Пр} / 100) / 2, \qquad \text{(А.9)}$$

де **СД** – розмір купонного платежу на одну середньо- або довготермінову державну облігацію з індексованою вартістю;

Ном – номінальна вартість однієї середньо- або довгострокової державної облігації з індексованою вартістю;

Пр – річна відсоткова ставка доходу за середньо- або довготерміновою державною облігацією з індексованою вартістю.

Ціна реалізації – під час первинного розміщення ціна їхнього продажу залежно від запропонованого покупцем рівня дохідності розраховується окремо для кожного покупця за кожною заявкою, що надійшла на аукціон з первинного розміщення цих облігацій та була задоволена за рішенням Міністерства фінансів, за формулою:

$$\text{ЦР} = \frac{\text{Ном}}{(1 + (\text{ПД}/100)/2)^{\frac{\text{ДП}}{\text{КДП}}}} + \sum_{i=1}^{\text{КД}} \frac{\text{СД}}{(1 + (\text{ПД}/100)/2)^{\frac{\text{ДПі}}{\text{КДП}}}}, \quad \text{(А.10)}$$

де **ЦР** – ціна продажу середньо- або довгострокових державних облігацій з індексованою вартістю;

Ном – номінальна вартість однієї середньо- або довготермінової державної облігації з індексованою вартістю;

КД – кількість платежів із сплати доходу, що мають бути здійснені за середньо- або довгостроковими державними облігаціями з індексованою вартістю;

СД – розмір купонного платежу на одну облігацію;

ПД – відсотковий розмір річного доходу, зазначений покупцем у заявці на аукціон з первинного розміщення облігацій;

КДП – кількість днів у купонному періоді;

ДП – кількість днів з дати продажу до дати їхнього погашення;

ДПі – кількість днів з дати продажу до дати проведення і-го купонного платежу.

Розрахунок проводиться, зважаючи на фактичну кількість днів у купонному періоді.

Дострокове погашення – Міністерство фінансів у будь-який час може визначити дату, на яку можливе дострокове погашення таких облігацій. Власники облігацій можуть достроково пред'явити на визначену емітентом дату облігації, які, безумовно, ним погашаються. Дострокове погашення проводиться виключно на дату, визначену Міністерством фінансів. Датою дострокового погашення може визначатися тільки одна з дат, на які здійснюються купонні платежі на облігації. Дострокове погашення проводиться одночасно зі здійсненням купонного платежу облігації.

Сума погашення – сума, яка підлягає погашенню за однією такою облігацією, визначається за формулою:

$$СП = \max\left(Ном\,; Ном \times \frac{СКМР_1}{СКМР_0}\right), \qquad \textbf{(А.11)}$$

де **СП** – сума погашення однієї середньо- або довгострокової державної облігації з індексованою вартістю;

Ном – номінальна вартість однієї середньо- або довготермінової державної облігації з індексованою вартістю;

$СКМР_0$ – офіційний курс гривні до долара США в середньому за період, що становить календарний місяць, який передує місяцю, у якому здійснюється первинне розміщення таких облігацій (оприлюднюється НБУ). До середньо- або довгострокових облігацій з індексованою вартістю, що перебувають в обігу станом на дату введення в дію Закону України «Про валюту і валютні операції» від 21.06.2018 № 2473-VIII, застосовується $СКМР_0$, який є середньозваженим курсом гривні до долара США на міжбанківському ринку за календарний місяць, який передує місяцю, коли було здійснено первинне розміщення облігацій;

$СКМР_1$ – офіційний курс гривні до долара США в середньому за період, що становить календарний місяць, який передує місяцю, в якому здійснюється погашення облігацій.

Окремі умови розміщення (емісії) короткострокових державних облігацій, номінованих в іноземній валюті

Номінальна вартість – 1000 доларів США або євро (вид іноземної валюти визначається емітентом під час розміщення облігацій).

Дохідність – відсоткова ставка доходу за короткостроковими державними облігаціями, номінованими в іноземній валюті, встановлюється у розмірі 0 (нуль) відсотків.

Ціна реалізації – ціна є нижчою, ніж номінальна вартість.

Дохід власника – становить різницю між номінальною вартістю, що відшкодовується під час її погашення, та ціною її придбання. Розрахунки за результатами розміщення та їхнього погашення здійснюються у валюті випуску.

Окремі умови розміщення (емісії) коротко- або середньострокових державних облігацій, номінованих в іноземній валюті

Номінальна вартість – 1000 доларів США або євро (вид іноземної валюти визначається емітентом під час розміщення облігацій).

Дохідність – річна відсоткова ставка доходу визначається як середньозважена дохідність за конкурентними заявками, що надійшли на аукціон з первинного розміщення цих облігацій та підлягають задоволенню за рішенням Міністерства фінансів, з урахуванням встановленого ним граничного рівня дохідності облігацій, конкурентні заявки з перевищенням якого не задовольняються.

Дохід власника – купони. Купонний період становить шість місяців. Розмір купонного платежу на одну облігацію визначається за формулою:

$$\text{СД} = \text{Ном} \times (\text{Пр} / 100) / k, \qquad \text{(А.12)}$$

де **СД** – розмір купонного платежу на одну коротко- або середньострокову державну облігацію, номіновану в іноземній валюті;

Ном –номінальна вартість однієї коротко- або середньотермінової державної облігації, номінованої в іноземній валюті;

Пр – річна відсоткова ставка доходу;

k – кількість купонних періодів на рік (для короткострокових – на визначений строк обігу) за рішенням емітента.

Ціна реалізації – під час первинного розміщення облігацій ціна продажу залежно від запропонованого покупцем рівня дохідності розраховується окремо для кожного покупця за кожною заявкою, що надійшла на аукціон з первинного розміщення та була задоволена за рішенням Міністерства фінансів, за формулою:

$$\text{ЦР} = \frac{\text{Ном}}{(1 + (\text{ПД}/100)/\text{k})^{\frac{\text{ДП}}{\text{КДП}}}} + \sum_{i=1}^{\text{КД}} \frac{\text{СД}}{(1 + (\text{ПД}/100)/\text{k})^{\frac{\text{ДП}_1}{\text{КДП}}}}, \qquad \text{(А.13)}$$

де **ЦР** – ціна продажу коротко- або середньострокових державних облігацій, номінованих в іноземній валюті;

Ном – номінальна вартість однієї коротко- або середньотермінової державної облігації, номінованої в іноземній валюті;

КД – кількість платежів зі сплати доходу, що повинні бути здійснені за коротко- або середньостроковими державними облігаціями, номінованими в іноземній валюті;

СД – розмір купонного платежу на одну облігацію;

ПД – відсотковий розмір річного доходу за коротко- або середньо–терміновими державними облігаціями, номінованими в іноземній валюті, зазначений покупцем у заявці на аукціон з первинного розміщення;

КДП – кількість днів у купонному періоді;

ДП – кількість днів з дати продажу облігацій до дати їхнього погашення;

ДПі – кількість днів з дати продажу облігацій до дати проведення і-го купонного платежу;

k – кількість купонних періодів на рік (для короткострокових – на визначений строк обігу) за рішенням емітента.

Розрахунок здійснюється, зважаючи на фактичну кількість днів у купонному періоді.

Розрахунки за результатами розміщення коротко- або середньострокових державних облігацій, номінованих в іноземній валюті, сплата купонного доходу за ними та їхнього погашення здійснюються у валюті випуску.

Окремі умови розміщення (емісії) середньострокових державних облігацій з достроковим погашенням, номінованих в іноземній валюті

Номінальна вартість – 1000 доларів США або євро (вид іноземної валюти визначається емітентом під час розміщення облігацій).

Дохідність – річна відсоткова ставка доходу визначається як середньо–зважена дохідність за конкурентними заявками, що надійшли на аукціон з первинного розміщення та підлягають задоволенню за рішенням Міністерства фінансів, з урахуванням встановленого граничного рівня дохідності облігацій, конкурентні заявки з перевищенням якого не задовольняються.

Дохід власника – купони. Купонний період становить шість місяців. Розмір купонного платежу на одну облігацію, визначається за формулою:

$$\text{СД} = \text{Ном} \times (\text{Пр} / 100) / 2, \qquad \text{(А.14)}$$

де **СД** – розмір купонного платежу на одну середньострокову державну облігацію з достроковим погашенням, номіновану в іноземній валюті;

Ном – номінальна вартість однієї середньотермінової державної облігації з достроковим погашенням, номінованої в іноземній валюті;

Пр – річна відсоткова ставка доходу за облігаціями.

Ціна реалізації – під час первинного розміщення ціна їхнього продажу залежно від запропонованого покупцем рівня дохідності розраховується окремо для кожного покупця за кожною заявкою, що надійшла на аукціон

з первинного розміщення цих облігацій та була задоволена за рішенням Міністерства фінансів, за формулою:

$$ЦР = \frac{Ном}{(1 + (ПД/100)/2)^{\frac{ДП}{КДП}}} + \sum_{i=1}^{КД} \frac{СД}{(1 + (ПД/100)/2)^{\frac{ДП_1}{КДП}}}, \qquad \textbf{(А.15)}$$

де **ЦР** – ціна середньострокових державних облігацій з достроковим погашенням, номінованих в іноземній валюті;

Ном – номінальна вартість однієї середньотермінової державної облігації з достроковим погашенням, номінованої в іноземній валюті;

КД – кількість платежів зі сплати доходу, що повинні бути здійснені за середньостроковими державними облігаціями з достроковим погашенням, номінованими в іноземній валюті;

СД – розмір купонного платежу на одну облігацію;

ПД – відсотковий розмір річного доходу за облігаціями, зазначений покупцем у заявці на аукціон з первинного розміщення;

КДП – кількість днів у купонному періоді;

ДП – кількість днів з дати продажу до дати їхнього погашення;

ДПі – кількість днів із дати продажу до дати проведення і-го купонного платежу.

Розрахунок проводиться з урахуванням фактичної кількості днів у купонному періоді.

Дострокове погашення – облігації можуть бути достроково пред'явлені для погашення власниками у будь-який момент та безумовно погашені емітентом. Порядок та цінові умови дострокового погашення визначаються Міністерством фінансів.

Розрахунки за результатами розміщення, сплата купонного доходу за ними та їхнього погашення здійснюються у валюті випуску.

Основні умови випуску військових облігацій

Основні умови випуску ОВДП «Військові облігації» у 2014 р.[197]

З метою забезпечення залучення додаткових коштів для фінансування державного бюджету було випущено загальним обсягом – до 1 млрд. грн.; номінальна вартість однієї облігації – 1000 грн; термін обігу облігацій – два роки; купонний період – шість місяців; річна відсоткова ставка доходу – 7 %;

[197] Про випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації» : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 101. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2014-%D0%BF#Text

аукціони з розміщення проводяться НБУ через первинних дилерів (наразі їхня кількість становить 17 банків і в подальшому може змінюватися).

Основні умови випуску ОВДП «Військові облігації» у 2022 р.[198]

Після початку російської повномасштабної агресії проти України 24 лютого 2022 р. у березні Міністерство фінансів розпочало аукціони з продажу військових облігацій з такими умовами: загальний обсяг випуску до 400 млрд грн; номінальна вартість однієї облігації – 1000 грн; купонний період – один рік; строк обігу – до 15 років та змінено до 30 років, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.05.2022 № 572; ставка доходу – 11 % річних змінено на плаваючу ставку відповідно до постанови Уряду від 07.06.2022 № 659. Інформація про емітовані військові облігації на початок липня 2022 р. наведена у табл. А.1.

Таблиця А.1

Розміщення інструментів станом на 7 липня 2022р.

ISIN код військових облігацій	Термін до погашення	Дата погашення	Остання дата розміщення	Ставка,%
Гривня				
UA4000225866	2 місяці	27.07.2022	31.05.2022	9,5
UA4000225981	3 місяці	07.09.2022	28.06.2022	9,5
UA4000226187	3 місяці	28.10.2022	05.07.2022	9,5
UA4000225791	6 місяців	02.11.2022	24.05.2022	10
UA4000225940	6 місяців	11.01.2023	05.07.2022	10
UA4000225668	1 рік	01.03.2023	22.03.2022	11
UA4000225809	1 рік	21.06.2023	03.05.2022	11
UA4000226195	1 рік	05.07.2023	05.07.2022	11
UA4000225908	1,5 роки	25.10.2023	28.06.2022	11,5
Долар США				
UA4000226138	6 місяців	29.12.2022	28.06.2022	3,5
UA4000225775	1 рік	27.04.2023	31.05.2022	3,7
UA4000225874	1 рік	25.05.2023	24.05.2022	3,7
UA4000226120	1 рік	22.06.2023	28.06.2022	3,7
Євро				
UA4000222509	8 місяців	01.12.2022	24.05.2022	2,5
UA4000226039	1 рік	15.06.2023	14.06.2022	2,5

[198] Про випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації» : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2022 № 156 (із змін., внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 13.05.2022 № 572, від 07.06.2022 № 659). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2022-%D0%BF#Text.

Додаток Б

Умови розміщення та погашення казначейських зобов'язань

Умови розміщення[199]. Казначейські зобов'язання розміщуються на добровільних засадах серед фізичних осіб.

Казначейські зобов'язання випускаються двома серіями **А** та **Б**. Обсяг випуску кожної серії становить 100 млн дол. США за номіналом. Міністерство фінансів затверджує форму бланка сертифіката казначейського зобов'язання. Розміщення останніх припиняється за п'ять календарних днів до закінчення терміну їхнього обігу та/або купонного періоду, а наступна серія – після продажу попередньої.

Розміщення казначейських зобов'язань проводить безпосередньо публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України» чи залучає інші банки. ПАТ «Ощадбанк» отримує бланки сертифікатів, забезпечує ведення їхнього обліку, здійснює доставку в установи, які проводять розміщення казначейських зобов'язань. Для підтримки ліквідності казначейських зобов'язань ПАТ «Ощадбанк» може викуповувати у фізичних осіб належні їм казначейські зобов'язання на договірних засадах за ціною не нижче номінальної вартості у валюті їхнього випуску. Викуплені казначейські зобов'язання можуть бути продані іншим фізичним особам у валюті випуску. Плата за проведення операцій з продажу, виплати доходу та погашення казначейських зобов'язань з фізичних осіб не справляється.

Кошти, отримані від продажу казначейських зобов'язань, ПАТ «Ощадбанк» перераховує не пізніше ніж протягом трьох робочих днів на окремий рахунок Казначейства, зазначений в угоді про розміщення, доставку, інкасацію, обслуговування обігу, погашення та знищення казначейських зобов'язань, укладений з Міністерством фінансів.

Доходи власника – купони. Купонний період – кожні шість місяців після дати випуску, що зазначена на казначейському зобов'язанні. Сертифікат містить чотири купони. Розмір доходу за кожним купоном казначейського зобов'язання серії А становить 23 дол. США, а серії Б – 20 дол. США.

Визначення вартості продажу. Вартість продажу казначейських зобов'язань **серії А** під час їхнього розміщення змінюється залежно від дати продажу з метою забезпечення однакового рівня дохідності для покупців. У день випуску казначейські зобов'язання розміщуються за номінальною вартістю. Розміщення казначейських зобов'язань у наступні дні проводиться

[199] Про випуск казначейських зобов'язань від 05.09.2012 № 836 : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 73 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836-2012-%D0%BF#Text

за вартістю продажу, яка зростає протягом купонного періоду, з урахуванням накопиченого доходу, зважаючи на встановлений розмір доходу за купоном. Вартість продажу встановлюється на період вісім календарних днів та змінюється після його завершення з урахуванням накопиченого протягом наступного восьмиденного періоду доходу, з огляду на встановлений розмір доходу за купоном[200]. Щодо формату інформації про встановлення вартості продажу казначейських зобов'язань на весь термін обігу, зважаючи на дату їхнього продажу, див. рис. Б.1.

Дати продажу казначейських зобов'язань серії А	Вартість продажу одного казначейського зобов'язання, доларів США
Перший купонний період (з 10.10.2012 до 10.04.2013)	
10.10.2012	500
11.10.2012 - 18.10.2012	501
19.10.2012 - 26.10.2012	502
27.10.2012 - 03.11.2012	503
04.11.2012 - 11.11.2012	504
12.11.2012 - 19.11.2012	505
20.11.2012 - 27.11.2012	506
..... -	.....
20.03.2013 - 27.03.2013	521
28.03.2013 - 04.04.2013	522
05.04.2013	523
.....	.....
Четвертий купонний період (з 10.04.2014 до 08.10.2014)	
10.04.2014 - 17.04.2014	501
..... -	.....
25.09.2014 - 02.10.2014	522
03.10.2014	523

Рис. Б.1. Витяг з інформації щодо встановлення вартості продажу казначейських зобов'язань

Погашення казначейських зобов'язань та виплата доходу за ними здійснюються ПАТ «Ощадбанк» за рахунок коштів державного бюджету. Для проведення розрахунків Казначейство перераховує кошти державного бюджету на рахунок банку не пізніше ніж протягом передостаннього робочого дня відповідного купонного періоду або терміну обігу казначейських зобов'язань у межах сум, передбачених у державному бюджеті. Під час погашення пред'явникам виплачується номінальна вартість казначейських зобов'язань та дохід за несплаченими купонами. Казначейські зобов'язання не

[200] Про затвердження Порядку визначення вартості продажу казначейських зобов'язань серії А та форми бланка сертифіката казначейського зобов'язання : наказ Міністерства фінансів України від 07.09.2012 № 980. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1637-12#Text.

можуть бути погашені достроково до зазначеної в сертифікаті дати погашення. Відрізані від сертифіката купони не дають права на отримання доходу.

Погашення казначейських зобов'язань та виплата доходу за ними припинилися 1 липня 2016 р. Після зазначеної дати казначейські зобов'язання, що не були пред'явлені до погашення, вважаються погашеними. Під час виплати доходу за казначейськими зобов'язаннями купон відрізається від сертифіката (рис. Б.2), на зворотному боці купона робиться напис «Сплачено». Під час погашення зобов'язань на лицьовому боці сертифіката у правому верхньому куті ставиться штамп «Погашено», що засвідчується підписом працівника, який провів операцію, та зазначається дата погашення.

Лицьовий бік бланка сертифіката казначейського зобов'язання

Міжнародний ідентифікаційний номер цінних паперів UA4000146385

Серія А №

СЕРТИФІКАТ

казначейського зобов'язання на пред'явника

Дата випуску – **10 жовтня 2012 року**

Сума платежу – **500 доларів США**

Строк обігу казначейського зобов'язання – **24 місяці**

Дата погашення казначейського зобов'язання – після **08 жовтня 2014 року**

Вид цінного папера – казначейське зобов'язання України

Емітент – Міністерство фінансів України 01008, м. Київ, вул. Грушевського, 12/2

Міністр фінансів України М.П.

Купон № **3** на виплату, починаючи з **09 квітня 2014 року**, доходу за казначейським зобов'язанням України в розмірі **23 долари США** Серія А №	Купон № **4** на виплату, починаючи з **08 жовтня 2014 року**, доходу за казначейським зобов'язанням України в розмірі **23 долари США** Серія А №
Купон № **1** на виплату, починаючи з **10 квітня 2013 року**, доходу за казначейським зобов'язанням України в розмірі **23 долари США** Серія А №	Купон № **2** на виплату, починаючи з **09 жовтня 2013 року**, доходу за казначейським зобов'язанням України в розмірі **23 долари США** Серія А №

Зворотний бік бланка сертифіката казначейського зобов'язання

УМОВИ

розміщення та погашення казначейських зобов'язань

(затверджені постановою Кабінету Міністрів України «Про випуск казначейських зобов'язань» від 05.09.2012 № 836)

Казначейське зобов'язання продано

(найменування та адреса установи, яка здійснює продаж казначейського зобов'язання)

Підписи працівників установи, яка здійснює продаж, дата продажу М.П.

Купон, відокремлений від казначейського зобов'язання, не дає права на отримання доходу	Купон, відокремлений від казначейського зобов'язання, не дає права на отримання доходу
Купон, відокремлений від казначейського зобов'язання, не дає права на отримання доходу	Купон, відокремлений від казначейського зобов'язання, не дає права на отримання доходу

Рис. Б.2. Макет сертифіката казначейського зобов'язання на пред'явника

Додаток В

Проведення аукціонів з розміщення облігацій внутрішньої державної позики[201]

Розміщення облігацій здійснюється, зважаючи на поточні потреби фінансування Державного бюджету України. Розміщення коротко-, середньо- та довгострокових державних облігацій, що випущені в бездокументарній формі.

Облігації ***розповсюджуються шляхом первинного розміщення та дорозміщення.*** Шляхом первинного розміщення розповсюджуються нові облігації, які за умовами випуску та обсягом прав, що надаються їх власникам, ще не були в обігу. Шляхом дорозміщення розповсюджуються облігації, які за термінами погашення, розміром купонних сплат, якщо вони є, та обсягом прав, що надаються їх власникам, відповідають умовам випуску облігацій під час первинного розміщення, які вже перебувають в обігу.

Емітент може встановлювати обмеження на загальний обсяг розміщення облігацій, зокрема на обсяг їхнього розміщення за неконкурентними заявками (обсяг розміщення облігацій за неконкурентними заявками має бути не меншим ніж 30 % загального обсягу розміщення). Обмеження на обсяг розміщення облігацій можуть змінюватися за умови дотримання таких вимог: частка облігацій за неконкурентними заявками залишається на рівні до 30 %; обмеження скасовуються одночасно для облігацій за неконкурентними та конкурентними заявками.

Офіційна пропозиція учасника розміщення облігацій щодо їхнього придбання називається заявкою. ***Заявки є двох типів: конкурентні*** (заявка з визначенням кількості облігацій та рівня дохідності їхнього придбання) та ***неконкурентні*** (заявка з визначенням кількості облігацій, у якій рівень дохідності їхнього придбання не зазначається). ***Учасниками розміщення облігацій*** є первинні дилери (депозитарні установи та їхні депоненти, клієнти та/або клієнти клієнтів номінального утримувача), яким надається право участі в розміщенні облігацій відповідно до укладених з Емітентом договорів про співпрацю в частині розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів.

Форми розміщення облігацій за критерієм дохідності:

- аукціонний продаж облігацій;
- продаж облігацій за фіксованим рівнем дохідності.

[201] Про затвердження Положення про порядок проведення операцій, пов'язаних з розміщенням облігацій внутрішніх державних позик : постанова Правління Національного банку України від 18.06.2003 № 248 (із змін. та доповнен.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0551-03#Text.

Аукціонний продаж облігацій проводиться на підставі конкурентних та неконкурентних заявок, які задовольняються за такими ***правилами***:
– конкурентні заявки лише за рівнем їхньої дохідності, якщо він не перевищує *граничного рівня дохідності облігацій* (дохідність облігацій, що визначається центральним органом у сфері управління держборгом, вище якої конкурентні заявки, подані учасниками розміщення облігацій, не задовольняються);
– неконкурентні заявки, за наявності конкурентних заявок, рівень дохідності яких не перевищує граничного рівня дохідності облігацій, ***за середньо–зваженим рівнем дохідності облігацій*** (розраховується як середньозважена величина на підставі рівнів дохідності облігацій та кількості їхнього придбання за конкурентними заявками, що задовольняються);
– якщо немає конкурентних заявок, то неконкурентні заявки можуть задовольнятися за *середньозваженим рівнем дохідності облігацій*, що був установлений під час останнього за часом розміщення облігацій.

У разі введення обмежень на обсяг розміщення облігацій заявки задовольняються за такими додатковими правилами:
– конкурентні заявки задовольняються у встановлених межах (як різниця між загальною кількістю облігацій та їхньою кількістю за неконкурентними заявками);
– конкурентні заявки, рівень дохідності яких порівняно з іншими заявками нижчий, задовольняються насамперед;
– конкурентні заявки, які мають однаковий рівень дохідності облігацій, є рівнозначними. Якщо заявки в повному обсязі задовольнити немає змоги, то вони задовольняються пропорційно кількості облігацій, що зазначені в цих заявках, у межах наявного залишку;
– неконкурентні заявки задовольняються в межах обмежень на кількість облігацій, що можуть бути придбані за цим типом заявок;
– неконкурентні заявки є рівнозначними. Якщо їх у повному обсязі задовольнити немає змоги, то вони задовольняються пропорційно кількості облігацій, що зазначені в цих заявках, та пропорційно до коефіцієнта кратності.

Продаж облігацій за фіксованим рівнем дохідності проводиться виключно за участю неконкурентних заявок, які задовольняються за граничним рівнем дохідності облігацій. Якщо обмежень на обсяг розміщення облігацій немає, то неконкурентні заявки, допущені до участі в продажу облігацій за фіксованим рівнем дохідності, задовольняються в повному обсязі. У разі встановлення обмежень, то згідно з ними, з дотриманням принципу пропорційності.

Учасники подають заявки на участь у розміщенні облігацій в один або два етапи. ***Розміщення облігацій проводиться в один етап*** – первісно подані заявки є остаточними і коригуванню не підлягають. ***Розміщення облігацій здійснюється у два етапи***, як-от:

- на першому – учасники розміщення облігацій можуть подавати конкурентні й неконкурентні заявки;
- на другому – учасникам розміщення облігацій дозволяється: скоригувати конкурентні заявки на підставі інформації про умови, установлені на першому етапі розміщення облігацій; подавати нові конкурентні заявки, якщо такі заявки не подавалися на першому етапі; збільшити кількість придбання облігацій за неконкурентними заявками.

У конкурентних заявках, що коригуються, не допускається: зменшення кількості придбання облігацій; збільшення рівня їхньої дохідності. Неконкурентні заявки коригуванню не підлягають і можуть подаватися на будь-якому етапі розміщення облігацій.

Способи розміщення облігацій:

засобами електронних торговельних систем (ЕТС) Bloomberg, Refinitiv або інші ЕТС компаній, з якими Емітент підписав договір про надання послуг;

– ***засобами задачі «ЛІГА» системи «ОВДП-online»*** – частина програмного комплексу «ОВДП-online», призначеної для обслуговування операцій з розміщення облігацій; ***«ОВДП-online»*** – програмний комплекс, призначений для депозитарного обліку облігацій, обслуговування операцій з їхнього розміщення, обігу, погашення і сплати доходу за ними.

Розміщення облігацій проводиться в окремому приміщенні НБУ або Емітента, де встановлено спеціалізоване автоматизоване робоче місце. Під час розміщення облігацій до цього приміщення допускаються лише працівники Національного банку або Емітента.

Повноваження Емітента та Національного банку. *Емітент здійснює розміщення облігацій* відповідно до своїх повноважень:

– визначає час, обсяги та валюту розміщення облігацій;

– установлює терміни обігу облігацій, дати їхнього погашення та сплати купонного доходу (для купонних облігацій);

– визначає форми, шляхи та спосіб розміщення облігацій (засобами задачі «ЛІГА» системи «ОВДП-online» або ЕТС), етапи подання заявок;

– поширює повідомлення щодо розміщення облігацій серед учасників розміщення (за умови розміщення облігацій засобами ЕТС);

– розглядає отримані заявки учасників, визначає обсяги розміщення облігацій;

– поширює серед учасників інформацію про результати розміщення облігацій засобами ЕТС;
– установлює граничний рівень дохідності облігацій, відповідно до якого задовольняються заявки учасників розміщення облігацій;
– визначає в разі потреби методику розрахунку цінових умов розміщення облігацій залежно від рівня їхньої дохідності;
– оприлюднює інформацію щодо результатів розміщення облігацій;
– оформляє випуски облігацій глобальними сертифікатами;
– забезпечує своєчасне погашення облігацій, сплату доходу за ними;
– розробляє, оприлюднює орієнтовні графіки розміщення облігацій.

Національний банк виконує операції, пов'язані з розміщенням облігацій:
– поширює повідомлення Емітента щодо розміщення облігацій серед учасників (при розміщенні засобами задачі «ЛІГА» системи «ОВДП-online»);
– здійснює збір заявок учасників та підготовку аналітичної інформації щодо визначення обсягів розміщення, встановлення граничного рівня їхньої дохідності (за умови задачі «ЛІГА» системи «ОВДП-online»);
– здійснює розподіл облігацій між учасниками їхнього розміщення відповідно до встановлених Емітентом обсягів та граничного рівня дохідності облігацій;
– надає учасникам інформацію щодо обсягів, цінових умов; визначає розмір грошових зобов'язань учасників розміщення облігацій;
– організовує й обслуговує розрахунки за результатами розміщення;
– здійснює зарахування облігацій на рахунок у цінних паперах Емітента, на рахунки учасників, клієнтів учасників розміщення облігацій;
– здійснює списання неоплачених облігацій з рахунку в цінних паперах учасників / їх клієнтів на рахунок Емітента;
– здійснює анулювання неоплачених облігацій на рахунку Емітента;
– здійснює облік, зберігання та погашення глобальних сертифікатів, якими оформляються випуски облігацій;
– оприлюднює інформацію щодо умов випуску облігацій в обігу.

Учасники розміщення облігацій. Право на подання заявок на придбання облігацій надається учасникам розміщення облігацій, які дотримуються вимог законодавства України з питань провадження професійної діяльності на фондовому ринку, функціонування інституту первинних дилерів.

Первинні дилери беруть участь у розміщенні облігацій від свого імені та за свій рахунок і можуть подавати конкурентні та неконкурентні заявки на придбання облігацій. Первинні дилери, які не є депозитарними установами, беруть участь у розміщенні, використовуючи виключно засоби ЕТС, та повинні мати відкриті сегреговані рахунки в межах рахунків у цінних паперах

депозитарних установ, відкритих у системі депозитарного обліку депозитарію Національного банку (актуальні на дату за день до розміщення). Первинні дилери, які є депозитарними установами, також можуть виконувати функцію брокера для своїх клієнтів (якщо одночасно вони є депонентами/клієнтами їхньої депозитарної установи), брати участь у розміщенні облігацій від свого імені, за дорученням та за рахунок клієнта, і подавати конкурентні та неконкурентні заявки на придбання облігацій. Такі операції здійснюються на договірних засадах первинного дилера з клієнтом у нормативно визначеному порядку.

Повідомлення про розміщення облігацій за юридичним статусом є пропозицією Емітента учасникам розміщення облігацій укласти угоду про купівлю/продаж облігацій на визначених умовах та у визначеному порядку. Форма повідомлення різниться залежно від застосованого способу розміщення. У разі розміщення засобами задачі «ЛІГА» системи «ОВДП-online» Емітент направляє повідомлення до НБУ; банк надсилає його разом із супровідним листом учасникам розміщення облігацій. Розміщення облігацій розпочинається не пізніше ніж за чотири години до закінчення робочого дня НБУ. У разі застосування засобів ЕТС розміщення проводиться в один етап (повідомлення формує і надсилає учасникам Емітент). Представники ЕТС у разі первинного розміщення облігацій створюють новий інструмент в ЕТС та присвоюють йому назву на підставі отриманої інформації стосовно дат сплати купонного доходу, дати повного погашення, валюти випуску, номінальної вартості тощо.

Заявка учасника розміщення облігацій (скоригована заявка) є його офіційною пропозицією на придбання облігацій на умовах, визначених Емітентом у повідомленні щодо розміщення ОВДП. Макет заявки наведено на рис. В.1. За умови подання заявки як за свій рахунок, так і за дорученням та за рахунок клієнта учасник розміщення облігацій бере на себе зобов'язання (у разі задоволення цієї заявки) перерахувати в установлений термін кошти за облігації на рахунок, визначений НБУ. У разі проведення аукціонного продажу облігацій його учасникам надається право на подання конкурентних і неконкурентних заявок (у разі продажу облігацій за фіксованим рівнем дохідності). Кількість заявок від одного учасника розміщення облігацій не обмежується. Після закінчення терміну надходження заявок від учасників обмеження на доступ до інформації, що міститься в них, частково знімається й уповноважені особи отримують інформацію щодо змісту конкурентних та неконкурентних заявок без зазначення найменувань учасників розміщення облігацій (яка відкривається після завершення операції розміщення).

Назва підрозділу, відповідального
за проведення розміщення, НБУ
код МДО

_____
(назва учасника розміщення облігацій)
№ ____ від

ЗАЯВКА

на придбання облігацій внутрішніх державних позик*

Дата розміщення облігацій_____20_р. Номер розміщення облігацій _____

_____
(назва облігації, міжнародний ідентифікаційний код цінного папера**)

Умови придбання облігацій:

Номер заявки	Тип заявки (конкурентна, неконкурентна)	Рівень дохідності (%)	Кількість облігацій, що купується (шт.)	Належність цінного папера відповідному типу власника	Індивідуальний код учасника розміщення/клієнта учасника розміщення облігацій
1	2	3	4	5	6

Погоджуємося з умовами розміщення облігацій, а в разі порушення нами цих умов – на застосування заходів впливу.

Керівник банку _____ *Головний бухгалтер* _____

* Інформація щодо назви учасника розміщення облігацій, код його МДО та прізвищ уповноважених на підписання заявки осіб стає доступною з моменту завершення операції з розміщення облігацій та інформування її учасників про результати їх участі в розміщенні облігацій або прийняття Емітентом рішення не здійснювати розміщення облігацій.

**Зазначається у разі дорозміщення облігацій.

Рис. В.1. Макет заявки на придбання ОВДП

Механізм розміщення облігацій засобами задачі «ЛІГА» системи «ОВДП-online» передбачає проведення таких організаційних заходів, дій:

– перевірка заявок, що надійшли до кінцевого терміну їхнього надходження, щодо виконання учасниками визначених вимог;

– формування за результатами перевірки переліку учасників, заявки яких не допускаються до участі в розміщенні (із зазначенням причини недопущення заявки);

– формування на підставі заявок, які допущені, документів: зведена відомість конкурентних заявок; зведена відомість неконкурентних заявок; аналітична таблиця, що характеризує можливі варіанти задоволення заявок учасників розміщення облігацій (рис. В.2);

– установлення Емітентом попередніх умови розміщення облігацій у разі проведення аукціону у два етапи (граничний рівень дохідності облігацій, числове значення якого може не збігатися з жодним із рівнів дохідності, які містяться в конкурентних заявках; обмеження на обсяг розміщення облігацій у разі їх уведення або зміни);

– повідомлення учасників про встановлення попередніх умов (рис. В.3).

АНАЛІТИЧНА ТАБЛИЦЯ,

що характеризує можливі варіанти задоволення заявок учасників розміщення облігацій

Дата розміщення облігацій _____ р. Номер розміщення облігацій ____.

Міжнародний ідентифікаційний код цінного папера*_____.

Строк обігу _____ днів. Купонний період ** _____.

Показники попереднього розміщення облігацій з відповідним строком обігу (граничний рівень дохідності облігацій, середньозважений рівень дохідності облігацій, обсяг розміщення облігацій)

Дохідність облігацій	Середньозважений рівень дохідності облігацій	Продано облігацій (наростаючим підсумком) (шт.)			Оборот аукціону (гр. од.)	Обсяг задоволення пропозицій аукціону (%)	Ціна розміщення облігацій*** (гр. од.)	Середньозважена ціна облігацій (гр. од.)
		усього	за конкурентними заявками	за неконкурентними заявками				
1	2	3	4	5	6	7	8	9

*Зазначається в разі дорозміщення облігацій. **Для дисконтних облігацій не зазначається.

***У разі розміщення купонних облігацій шляхом аукціонного продажу їх ціни є розрахунковими і можуть змінитися після завершення розміщення облігацій.

Рис. В.2. Макети аналітичної таблиці, що застосовує Емітент під час розміщення облігацій

– коригування учасниками розміщення поданих попередніх конкурентних заявок, подання нових конкурентних та додаткових неконкурентні заявки;

– визначення (одноосібне) Емітентом обсягів залучення коштів від розміщення облігацій та граничного рівня дохідності за ними;

– направлення Емітентом (за умови прийняття рішення) до НБУ доручення на задоволення заявок на придбання ОВДП із визначеними реквізитами;

– направлення Емітентом (за умови прийняття рішення не здійснювати розміщення облігацій, оскільки немає заявок на придбання облігацій, жодна із заявок не може бути задоволена або можливі обсяги залучення коштів є незначними) до НБУ доручення щодо нездійснення розміщення ОВДП, який відповідно надсилає учасникам;

– створення в автоматизованому режимі у системі депозитарного обліку НБУ відповідних розпоряджень на зарахування ОВДП: на рахунок у цінних паперах Емітента; на переказ ОВДП з рахунку Емітента на рахунки учасників розміщення облігацій / клієнтів учасників розміщення облігацій з установленням обмеження на обіг до моменту оплати.

Угода про купівлю/продаж облігацій між Емітентом та учасником вважається укладеною з часу отримання останнім інформації про задоволення його заявок.

№_____ від _____ Національному банку України

ПОВІДОМЛЕННЯ

про встановлення попередніх умов розміщення ОВДП, що відбувається ____ р.

Емітент встановлює такі попередні умови розміщення облігацій внутрішніх державних позик: на ___ розміщенні облігацій попередній рівень дохідності облігацій становить __ відсотків річних*; обмеження на обсяг розміщення облігацій становить ___ штук облігацій, з них ___ штук облігацій може бути придбано за неконкурентними заявками*.

Конкурентні заявки, рівень яких вищий, ніж установлений рівень дохідності облігацій, не задовольняються. _____ *Зазначається для кожного розміщення облігацій окремо.

Від Емітента _____ Підпис_____

№_____ від _____ Національному банку України

ДОРУЧЕННЯ № _____

на задоволення заявок на придбання облігацій внутрішніх державних позик під час ____ -го розміщення облігацій _____ р.

Емітент доручає Національному банку України:

здійснити розміщення облігацій внутрішніх державних позик учасникам розміщення облігацій, які подали конкурентні заявки на придбання цих облігацій, якщо рівень дохідності облігацій в заявках не вищий, ніж ____ відсотків річних, і відхилити всі інші конкурентні заявки*;

здійснити розміщення облігацій внутрішніх державних позик учасникам розміщення облігацій, які подали неконкурентні заявки на придбання цих облігацій, за середньозваженим рівнем дохідності облігацій, що становить ____ відсотків річних.

Із загального обсягу розміщення облігацій у кількості _____ штук здійснити розміщення облігацій за неконкурентними заявками в кількості _____ штук** .

_____*У разі розміщення облігацій у формі продажу облігацій за фіксованим рівнем дохідності текст доручення такий: «Емітент доручає Національному банку України здійснити розміщення облігацій внутрішніх державних позик учасникам їх розміщення, які подали неконкурентні заявки на придбання цих облігацій у загальній кількості _____ штук».

**Якщо немає обмежень на обсяги розміщення облігацій або ці обмеження зняті, то наявний текст замінюється таким: «Задоволенню підлягають усі неконкурентні заявки на придбання облігацій та конкурентні заявки, рівень дохідності яких не вищий, ніж зазначений граничний рівень дохідності облігацій».

Від Емітента _____ Підпис_____

Рис. В.3. Макети окремих документів, що застосовує Емітент під час їх розміщення

Механізм розміщення облігацій засобами ЕТС передбачає проведення таких організаційних заходів, дій:

– ведення Емітентом в ЕТС переліку первинних дилерів, яким надано можливість брати участь у розміщенні облігацій засобами ЕТС (якщо учасника внесено до переліку та його заявка надійшла в межах визначеного повідомленням щодо розміщення часу, то вона бере участь у розміщенні);

– внесення (актуалізація) Емітентом в ЕТС коду учасника, який відповідає коду в ЄДРПОУ первинного дилера, зазначеного в договорі про співпрацю;

– надання Емітентом до НБУ інформації щодо переліку первинних дилерів, яким надано можливість брати участь у розміщенні облігацій засобами ЕТС;
– допуск Емітентом до участі в розміщенні облігацій первинних дилерів, які не є депозитарними установами, після отримання повідомлення від НБУ про отримання від депозитарної установи первинного дилера, який є її депонентом, інформації, необхідної для забезпечення проведення розрахунків за придбані облігації;
– відображення на підставі заявок, що беруть участь у розміщенні, за допомогою ЕТС переліку отриманих конкурентних та неконкурентних заявок; аналітичної таблиці, що характеризує можливі варіанти задоволення заявок учасників розміщення облігацій;
– визначення Емітентом (одноосібно) обсягів залучення коштів від розміщення облігацій та граничного рівня дохідності за ними;
– прийняття Емітентом рішення про задоволення заявок та введення до ЕТС інформації щодо: у разі аукціонного продажу – граничного рівня дохідності облігацій; встановлених або змінених обмежень на придбання облігацій; у разі продажу облігацій за фіксованим рівнем дохідності – кількості розміщених облігацій за неконкурентними заявками та дохідності їх задоволення; у разі первинного розміщення купонних облігацій – купонної ставки;
– направлення НБУ запиту на здійснення перевірки коректності розрахунку цін та сум залучення коштів у аналітичній таблиці за обраним Емітентом сценарієм задоволення заявок;
– за результатами перевірки коректності розрахунків Емітент: або завершує розподіл облігацій в ЕТС, або скасовує розміщення облігацій в ЕТС (під час виявлення помилки), за потреби оголошує нове розміщення;
– повідомлення про прийняте рішення щодо розміщення облігацій (завершити чи відмінити) від Емітента до НБУ;
– відображення ЕТС учасникам інформації стосовно задоволення або відхилення їхніх заявок та іншої інформації ;
– повідомлення засобами захищеного зв'язку Центрального депозитарію цінних паперів та НБУ щодо умов випуску та обсягів розміщення облігацій; НБУ щодо задоволених та відхилених заявок учасників розміщення облігацій;
– присвоєння коду цінного папера та класифікація фінансового інструменту Центральним депозитарієм цінних паперів та інформування НБУ;
– інформування Емітента з боку НБУ про неможливість проведення розрахунків за розміщенням облігацій із зазначенням причин (у разі виявлення некоректностей, помилок тощо);
– направлення Емітентом НБУ інструкції (розпорядження) на: 1) відхилення раніше отриманої від ЕТС інформації та отримання нової на заміну попередньої

шляхом надсилання електронного повідомлення через ЕТС; 2) відбракування окремих заявок, які унеможливлюють проведення розрахунків за розміщенням облігацій, та продовження проведення розрахунків за іншими заявками засобами системи електронного документообігу;

– ідентифікація первинного дилера Депозитарієм Національного банку відбувається за допомогою його коду в ЄДРПОУ та як учасника розміщення облігацій в ЕТС;

– зарахування Національним банком облігацій на рахунки в цінних паперах учасників розміщення та/або їх клієнтів;

– формування та направлення Емітенту зведеної відомості розподілу облігацій за результатами їхнього розміщення засобами ЕТС.

Організація та обслуговування розрахунків за результатами розміщення облігацій здійснюються в безготівковій формі в розрізі первинних дилерів на ***клірингових засадах*** (шляхом взаємозаліку обсягів грошових зобов'язань учасників розміщення облігацій та Державної казначейської служби України в разі здійснення розрахунків за результатами розміщення та платежів з погашення облігацій минулих випусків та/або сплати доходу за ними в один день) або ***без використання клірингу*** в грошовій одиниці України або іноземній валюті, якщо це передбачено умовами випуску облігацій.

Операції НБУ щодо організації та обслуговування розрахунків:

– формування клірингових відомостей щодо здійснення взаємних грошових розрахунків за результатами розміщення облігацій та виплат за облігації для Казначейства та для первинного дилера – депозитарної установи (за окремими учасниками розміщення облігацій) (рис. В.4);

– формування відомості про здійснення грошових розрахунків за результатами розміщення облігацій для первинного дилера, який не є депозитарною установою (із реквізитами безготівкових розрахунків);

– перевірка повноти та своєчасності здійснення розрахунків за результатами розміщення за сформованими в автоматизованому режимі: кліринговою відомістю та відомістю про суми перерахування коштів Операційним департаментом НБУ;

– зняття обмеження на обіг облігацій за умови надходження від учасників коштів у повному обсязі (право власності на облігації виникає в покупця з моменту зарахування облігацій на рахунок у цінних паперах депозитарної установи/клієнта – учасника розміщення);

– інформування наступного робочого дня після дня проведення розрахунків за результатами розміщення облігацій Емітента та Казначейство про результати розміщення ОВДП (рис. В.5);

ЕЛЕКТРОННЕ ПОВІДОМЛЕННЯ

Національний банк України *Державній казначейській службі України*
Назва підрозділу, відповідального за розрахунки за результатами розміщення *Операційному департаменту НБУ*
№_____ від _____

КЛІРИНГОВА ВІДОМІСТЬ за _____ р.

про здійснення взаємних грошових розрахунків за результатами розміщення облігацій, що відбулося _____ р.; _____ р., з датою оплати _____ р. та виплатами за облігації з міжнародними ідентифікаційними кодами цінного папера: _____;

Суми надходжень до Казначейської служби					Суми платежів за рахунок Казначейства			
міжнародний ідентифікаційний код цінного папера	номер розміщення	дата розміщення	кількість облігацій (шт.)	сума (гр. од.)	міжнародний ідентифікаційний код цінного папера	номер розміщення	кількість облігацій (шт.)	сума (гр. од.)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Усього								

Після проведення взаємозаліку в обсязі _____ гр. од.
Сума надходжень до Державної казначейської служби України становить _____ гр. од.
Сума платежів за рахунок Державної казначейської служби України становить ____ гр. од. Усього взаємозаліковано ____ відсотків.

Від Національного банку України _____ Підпис_____

Національний банк України
Назва підрозділу, відповідального за проведення розміщення

Емітенту

№_____ від _____ **ІНФОРМАЦІЯ**

про результати розміщення облігацій внутрішніх державних позик, що відбулося ___ р.

Номер розміщення облігацій	Усього
Міжнародний ідентифікаційний код цінного папера	
Обмеження на обсяг розміщення облігацій (шт.)	
зокрема, за неконкурентними заявками (шт.)	
Дата розміщення облігацій	
Дата оплати за придбані облігації	
Термін погашення облігацій	
Мінімальний рівень дохідності облігацій (%)	
Максимальний рівень дохідності облігацій (%)	
Граничний рівень дохідності облігацій (%)	
Середньозважений рівень дохідності облігацій (%)	
Кількість проданих облігацій (шт.)	
зокрема, за неконкурентними заявками (шт.)	
Залучено коштів від розміщення облігацій (гр. од.)	

Від Національного банку України_____ Підпис_____

Рис. В.4. Макети окремих документів, що застосовуються під час організації та обслуговування розрахунків за ОВДП

– повідомлення Емітента про порушників кінцевих термінів перерахування коштів за розрахунками (із зазначенням обов'язкових реквізитів: повне найменування учасника та його місцезнаходження; номер розміщення облігацій та код цінного папера, за яким не проведено розрахунки; кількість облігацій, за якими не проведено розрахунки; сума коштів, вчасно не сплачена учасником;
– застосування Емітентом до учасників розміщення – порушників таких заходи впливу: усунення від участі в подальших розміщеннях облігацій; стягнення пені від простроченої заборгованості за кожний день прострочення в розмірі подвійної облікової ставки НБУ;
– контрольний строк усунення порушення розрахунків – протягом п'яти робочих днів від кінцевого терміну перерахування, у разі сплати – кошти та пеня перераховуються на ЄКР , порушників усувають від участі в подальших розміщеннях облігацій на строк до одного місяця; якщо кошти не надійшли – заявка автоматично анулюється, а порушники усуваються на термін до шести місяців від подальшої участі;
– депонування, облік, зберігання та погашення Глобальних сертифікатів випусків ОВДП, оформлених Емітентом, на такий обсяг облігацій, за який отримано кошти; нових глобальних сертифікатів за результатами дорозміщення облігацій ОВДП (рис. В.5);
– повідомлення Емітента про виконання депозитарних операцій щодо глобальних сертифікатів випусків ОВДП.

ГЛОБАЛЬНИЙ СЕРТИФІКАТ
випуску облігацій внутрішньої державної позики

Цей глобальний сертифікат оформлений на загальний обсяг випуску облігацій внутрішньої державної позики, що реалізовані на _ -му розміщенні, яке відбулося __ р.
Облігації випускаються згідно з постановою Кабінету Міністрів України від ____ р. № __.
Дата оформлення _____.
Місце оформлення _____.
Міжнародний ідентифікаційний код цінного папера _____.
Повне найменування емітента _____.
Місцезнаходження емітента _____.
Код ЄДРПОУ емітента _____.
Категорія облігацій _____.
Номінальна вартість однієї облігації _____ гр. од.
Фактичний обсяг емісії _____ штук.
Фактичний обсяг емісії за номінальною вартістю _____ гр. од.
Дата розміщення облігацій _____ р.
Дата повного погашення облігацій _____ р.
Термін обігу _____ днів.
Терміни виплати відсотків: _____ р., у розмірі _____ гр. од. на одну облігацію.
Права власників облігацій _____.
Від Емітента _____ Підпис _____

Рис. В.5. Макет Глобального сертифіката випуску ОВДП

Додаток Г

Основні умови розміщення (емісії) облігацій зовнішніх державних позик (ОЗДП)[202]

Загальні параметри для розміщення ОЗДП

Номінальну вартість однієї ОЗДП може бути виражено в національній або іноземній валюті в сумі, кратний 1 тис. гр. од.

Спосіб розміщення – шляхом публічного чи приватного розміщення (за рішенням Міністерства фінансів); із можливістю додаткового розміщення в межах серії; внесення до реєстру фондової біржі.

Комерційні умови розміщення – річна відсоткова ставка доходу, номінальна основна сума, ціна розміщення (емісії), валюта номіналу та оплати, кінцева дата погашення, графік погашення основної суми та дати сплати відсотків.

Чинники, що впливають на прайсинг, – динаміка торгівлі, цін та дохідності ринку відносно терміну погашення непогашених серій українських боргових цінних паперів; попит на кожну нову серію облігацій, пред'явлений інвесторами під час збору заявок або іншим чином; динаміка торгівлі, цін та ринкової дохідності боргових цінних паперів інших суверенних емітентів; динаміка торгівлі, ціни та дохідності ринку боргових цінних паперів з рейтингом, зіставним із рейтингом України; запланований розмір розміщення (емісії) та коефіцієнт надлишкової підписки, що перевищує запланований розмір випуску; інформація, надана лід-менеджерами та суб'єктами надання агентських, консультаційних чи інших послуг.

Викуп або ***обмін*** раніше випущених ОЗДП може здійснюватися шляхом публічного або приватного правочину, зокрема одночасно з розміщенням (емісією) нових позик. *Публічний правочин* здійснюється, у формі публічної пропозиції викупу або публічної пропозиції обміну раніше розміщених ОЗДП за *фіксованою ціною або ціною, яка визначається шляхом проведення аукціону за методом зниження ціни*. Фіксована ціна або початкова ціна аукціону, за якою здійснюється викуп чи обмін, визначається Міністерством фінансів та не може перевищувати ринкової ціни (ціну пропозиції на момент закриття попередніх торгів на дату, яка передує даті оголошення відповідної публічної пропозиції викупу, що доступна на відповідній сторінці інформаційної системи Bloomberg, Reuters або іншої торгово-інформаційної системи відповідних раніше випущених ОЗДП більше ніж на 10 %). *Приватний правочин* проводиться на підставі відповідних договорів, що мають юридичну силу,

[202] Про розміщення (емісію) облігацій зовнішніх державних позик : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 186 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-2018-%D0%BF#Tex.

із залученням або без залучення Міністерством фінансів агентів з викупу чи обміну, водночас *ціна та інші умови* визначаються Міністерством фінансів залежно від ринкових умов з урахуванням, зокрема, агентської інформації (премії чи комісії з агентських чи інших послуг).

Платежі з погашення та виплати доходу за ОЗДП здійснюються за рахунок коштів, передбачених законом про Державний бюджет України, для погашення та обслуговування державного боргу, у безготівковій формі на рахунки платіжного агента, довірчого управителя або на рахунки клірингових систем згідно з укладеними договорами.

Інші умови розміщення (емісії) облігацій визначаються, затверджуються Міністерством фінансів, викладаються у проспекті емісії ОЗДП.

Особливі умови розміщення короткострокових ОЗДП

Дохідність – за короткостроковими ОЗДП не встановлюється відсоткова ставка доходу; облігації є дисконтними (ціна є нижчою за номінальну вартість). Різниця між ціною розміщення (емісії) та номінальною вартістю облігації, яка виплачується власнику облігації під час її погашення, становить дохід (дисконт).

Особливі умови розміщення середньо- та довгострокових ОЗДП

Ціна розміщення – ціна, що дорівнює номінальній вартості облігацій, а також є вищою або нижчою за номінальну вартість.

Дохідність – річна відсоткова ставка доходу кожної нової серії облігацій визначається Міністерством фінансів. *Річна відсоткова ставка доходу* за кожною новою серією ОЗДП *залежно від валюти запозичення не може перевищувати*:

за облігаціями, номінованими у доларах США, – суми ринкової дохідності боргових зобов'язань Казначейства США з максимально близьким терміном погашення, що доступна на момент відкриття торгів на сторінці інформаційної системи Bloomberg, Reuters на дату відкриття реєстрів заявок для розміщення серії ОЗДП, спреду в розмірі 10 %;

за облігаціями, номінованими в євро, – суми ринкової дохідності боргових зобов'язань Федерального уряду ФРН з максимально близьким терміном погашення, що доступна на момент відкриття торгів на відповідній сторінці інформаційної системи на дату відкриття заявок для розміщення нової серії ОЗДП, та спреду в розмірі 10 %;

за облігаціями, номінованими в іншій іноземній валюті, – суми ринкової дохідності боргових зобов'язань держави, законним платіжним засобом якої є відповідна валюта, з максимально близьким терміном погашення, що доступна на момент відкриття торгів на відповідній сторінці інформаційної

системи Bloomberg, Reuters або іншої на дату, коли відкриваються реєстри заявок для розміщення нової серії ОЗДП, та спреду в розмірі 10 %;

за облігаціями, номінованими в національній валюті, – суми середньої дохідності розміщених за останні три місяці ОВДП з максимально близьким терміном погашення та спреду в розмірі 2 %.

Інформація про ОЗДП, що перебували в обігу на початок липня 2022 р. наведена у табл. Г.1.

Таблиця Г.1

ОЗДП, що перебувають в обігу, станом на 11 липня 2022 р.[203]

ISIN	Валюта	Обсяг емісії	Ставка купону	Дата випуску	Дата погашення
XS1303921214	USD	912 354 000	7,75	12.11.2015	01.09.2022
XS1303921487	USD	1 355 231 000	7,75	12.11.2015	01.09.2023
XS1902171591	USD	750 000 000	8,994	25.10.2018	01.02.2024
XS1303925041	USD	1 339 057 000	7,75	12.11.2015	01.09.2024
XS1303925470	USD	1 328 887 000	7,75	12.11.2015	01.09.2025
XS2015264778	EUR	1 000 000 000	6,75	13.06.2019	20.06.2026
XS1303926528	USD	1 317 940 000	7,75	12.11.2015	01.09.2026
XS1303927179	USD	1 307 161 000	7,75	12.11.2015	01.09.2027
XS1902171757	USD	1 600 000 000	9,75	25.10.2018	01.11.2028
XS2010028699	USD	1 750 000 000	6,876	30.04.2021	21.05.2029
XS2010033343	EUR	1 250 000 000	4,375	27.01.2020	27.01.2030
XS1577952952	USD	3 000 000 000	7,375	25.09.2017	25.09.2032
XS2010030836	USD	2 600 000 000	7,253	30.07.2020	15.03.2033
XS1303929894	USD	3 239 320 000	0,00	12.11.2015	31.05.2040

Додаткові розміщення – у межах наявної серії можуть розміщуватися додаткові ОЗДП; дохід визначається за річною відсотковою ставкою, яка була встановлена для відповідних облігацій наявної серії. Ціна розміщення додаткових облігацій визначається Міністерством фінансів та може бути більшою або меншою за номінальну вартість, та не може відрізнятися більш ніж на 10 % ринкової ціни. Ринкова ціна означає ціну заявки на купівлю на момент відкриття торгів відповідних ОЗДП наявної серії на дату, коли відкриваються реєстри заявок для розміщення додаткових облігацій, що доступна на відповідній сторінці інформаційної системи Bloomberg, Reuters чи іншої.

[203] URL: https://mof.gov.ua/uk/ozdp.

Додаток Д

Ґенеза цілей та заходів Стратегії управління державним боргом

Період	Постанова Уряду про затвердження Стратегії	Цілі управління державним боргом	Заходи та завдання для досягнення цілей управління державним боргом
1	2	3	4
2021–2024	Від 09.12.2021 №1291	З огляду на ***основну мету – залучення необхідного фінансування за найнижчої можливої вартості з урахуванням ризиків***, встановлені такі цілі управління: • Збільшення частки державного боргу в національній валюті. • Продовження середнього терміну до погашення і забезпечення рівномірного графіка погашення державного боргу. • Залучення довгострокового пільгового фінансування. • Продовження розвитку міцних взаємовідносин з інвесторами та подальше удосконалення політики управління державним боргом	*Заходи:* Для цілі 1: зменшення валютного ризику державного боргу. Залучення іноземних інвесторів до інвестування в облігації у національній валюті. Для цілі 2: мінімізація ризику рефінансування; активні операції з управління державним боргом; для цілі 3: розширення співпраці з МФО й встановлення двосторонніх партнерств із країнами – кредиторами національної економіки. Поглиблення співробітництва з МВФ, МБРР та Європейським Союзом для залучення фінансування на пільгових умовах. Для цілі 4: забезпечення надійної підтримки з боку іноземних інвесторів; покращання процесів для впровадження середньострокової стратегії управління державним боргом; робота з кредитними рейтинговими агентствами
2019–2022	Від 05.06.2019 № 473		
2018–2020	Від 22.08.2018 № 883		
2017-2019	Від 01.12.2017 № 905	1. Фінансування державного бюджету за мінімально можливої вартості обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків. 2. Забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів та розширення доступу до міжнародного ринку капіталу	*Завдання:* • оптимізація структури державного боргу в розрізі валют і відсоткових ставок, що дасть змогу мінімізувати відповідні ризики; • мінімізація ризиків, пов'язаних із рефінансуванням боргу та утриманням середньозваженого строку до погашення боргових зобов'язань держави у визначених Стратегією межах; • запобігання виникненню пікових навантажень на державний бюджет, що пов'язані зі здійсненням платежів за державним боргом;

1	2	3	4
2017-2019	Від 01.12.2017 № 905		• підвищення рівня ліквідності державних боргових цінних паперів, що дасть змогу збільшити попит на них з боку інвесторів; • забезпечення ефективної співпраці з провідними міжнародними рейтинговими агентствами щодо присвоєння ними суверенного кредитного рейтингу Україні та її борговим зобов'язанням; • розширення співпраці з МФО; • забезпечення прозорості діяльності, пов'язаної з управлінням державним боргом, та публічності шляхом розміщення відповідної інформації на вебсайті Міністерства фінансів
2013-2015	Від 29.04.2013 №320	1. Задоволення потреб держави у позикових ресурсах шляхом фінансування державного бюджету за мінімально можливою вартістю обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків. 2. Утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні. 3. Забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів та розширення доступу до міжнародного ринку капіталу 4. Реформування у сфері міжнародної інтеграції та співпраці, спрямоване на розроблення цілісної і збалансованої зовнішньоекономічної політики, підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості національної економіки	*Шляхи забезпечення цілей:* • *оптимізація структури* державного боргу в розрізі валюти і відсоткових ставок, що дасть змогу мінімізувати відповідні ризики; • мінімізація ризиків, пов'язаних із рефінансуванням та утриманням середньозваженого строку до погашення боргових зобов'язань держави у визначених межах; • запобігання виникненню пікових навантажень на державний бюджет, що пов'язані зі здійсненням платежів за державним боргом; • підвищення рівня ліквідності державних боргових цінних паперів, що дасть змогу підвищити попит на них серед інвесторів; • здійснення запозичень для підтримки та розвитку пріоритетних сфер економіки; • забезпечення ефективної співпраці з провідними міжнародними рейтинговими агентствами щодо присвоєння ними суверенного кредитного рейтингу Україні та її борговим *зобов'язанням;*

1	2	3	4
			• гарантування системного підходу до міжнародної інтеграції та співпраці, зокрема запровадження дієвих механізмів ухвалення рішень у зовнішньоекономічній сфері;
2012-2014	Від 10.05.2012 №607		• запровадження стратегії залучення, ефективного використання та моніторингу зовнішньої допомоги; • розширення співпраці з міжнародними організаціями, зокрема МФО; • забезпечення прозорості діяльності та публічності відповідної інформації
2011-2013	Від 02.03.2011 №170	1. Утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні, своєчасне та у повному обсязі виконання зобов'язань за державним боргом. 2. Мінімізація вартості обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків. 3. Здійснення державних запозичень на основі відповідних планів і обґрунтованих прогнозів потреби держави у фінансових ресурсах. 4. Забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів та розширення доступу до міжнародного ринку капіталу. 5. Удосконалення нормативно-правової бази з питань управління державним боргом. 6. Забезпечення прозорості здійснення заходів та укладення правочинів з управління державним боргом. 7. Подальше формування іміджу України як надійного позичальника, що вчасно та в повному обсязі виконує свої боргові зобов'язання	*Завдання:* ▪ оптимізація структури державного боргу в розрізі валюти і відсоткових ставок, що дасть змогу мінімізувати відповідні ризики; ▪ мінімізація ризиків, пов'язаних із рефінансуванням та дотриманням середньозваженого строку до погашення боргових зобов'язань держави у визначених межах; ▪ запобігання виникненню пікових навантажень на державний бюджет, що пов'язані зі здійсненням платежів за державним боргом; ▪ підвищення рівня ліквідності державних боргових цінних паперів, що дасть змогу збільшити попит на них із боку інвесторів; ▪ упровадження сучасних біржових технологій під час торгівлі ОВДП та казначейськими зобов'язаннями; здійснення нових запозичень для підтримки та розвитку пріоритетних сфер розвитку економіки, переважно транспортної і міської інфраструктури, енергетики та енергозбереження, фінансування фіскального дефіциту бюджету; ▪ забезпечення ефективної співпраці з провідними міжнародними рейтинговими агентствами щодо присвоєння ними суверенного кредитного рейтингу Україні та її борговим зобов'язанням; ▪ гарантування прозорості діяльності, пов'язаної з управлінням державним боргом, та публічності відповідної інформації.

**Основні заходи реалізації:*

- узгодження напрямів боргової політики з напрямами бюджетної та грошово-кредитної політики;
- удосконалення нормативно-правової бази з питань управління держборгом;
- складання річного графіка проведення аукціонів ОВДП із зазначенням видів та термінів обігу боргових цінних паперів;
- проведення щокварталу аналізу, оцінки ризиків, пов'язаних з держборгом;
- здійснення регулярного розміщення паперів з різними термінами обігу для підтримання кривої дохідності;
- розміщення ОВДП та казначейських зобов'язань на фондових біржах;
- створення належних умов для ефективного функціонування первинних дилерів і підтримання ними двостороннього котирування державних боргових цінних паперів;
- підвищення ефективності та результативності співробітництва з МФО і фінансово-кредитними установами, пов'язаного із залученням та використанням їхніх фінансових ресурсів;
- операції з активного управління державним боргом та управління ліквідністю ЄКР і коштів валютних рахунків;
- розширення переліку державних боргових цінних паперів, зокрема індексованих на рівень інфляції, амортизаційних та з можливістю дострокового погашення;
- активізація роботи з випуску державних боргових цінних паперів для населення;
- забезпечення регулярного подання міжнародним рейтинговим агентствам статистичних і аналітичних даних щодо соціально-економічного та політичного стану України;
- співробітництво з МФО, фінансовими корпораціями та іншими установами щодо обміну досвідом, навчання;
- підтримка та розвиток інформаційно-технічного забезпечення процесу управління боргом;
- розміщення інформації про управління державним боргом на вебсайті Міністерства фінансів.

Додаток Ж

Підходи міжнародних фінансових організацій до оцінювання боргової безпеки

Міжнародний валютний фонд (МВФ) є спеціалізованою установою ООН із дуже широкою автономією. Фонд було засновано у 1945 р. для сприяння монетарному співробітництву та торгівлі, забезпечення фінансового зростання та збільшення зайнятості населення. До Фонду входять 189 держав, керує Рада директорів. Україна є членом МВФ із 1992 р.

МВФ є основним кредитором української економіки, активно підтримує проведення реформ і всіляко сприяє реструктуризації боргу. Загалом у рамках співробітництва з МВФ Україна отримала 23,910.76 млрд СПЗ[204] (еквівалент 35 млрд дол. США), з яких 16,61 млрд дол США (11,65 млрд СПЗ) надійшло з 2014 р. – з моменту завершення Революції Гідності. Основними цілями співробітництва з МВФ є стабілізація фінансової системи, проведення структурних реформ та створення підґрунтя для сталого економічного зростання. Співпраця з МВФ на сучасному етапі відкриває можливості для залучення фінансування від інших міжнародних фінансових установ (Світовий банк, ЄБРР, ЄІБ та ін.) і урядів інших держав, зокрема США, ЄС, Німеччини, Канади, Японії тощо. МВФ використовує у спеціальні програми – Механізм розширеного фінансування (Extended Fund Facility, EFF)[205] та програми

[204] *Спеціальні права запозичення (СПЗ,* SDR*) було створено як міжнародний резервний актив для підтримання фіксованого курсоутворення,* додатковий валютний резервний актив, що випускається та підтримується з боку МВФ. СПЗ діє як доповнення до наявних грошових резервів країн-членів організації, а його вартість розраховується на основі зваженого кошика основних резервних валют. Спеціальне право запозичення не є ні валютою як такою, ні борговим зобов'язанням — це штучний валютний інструмент, має безготівкову форму (як записи на банківських рахунках). Країни – учасниці організації не можуть їх зберігати ніде, крім як у МВФ, чи широко використовувати для обміну між собою (хоча є винятки: окремі організації та країни використовують СПЗ для взаєморозрахунків).

[205] Для забезпечення фінансування трирічної програма EFF (2014–2018 рр.) загальним обсягом 15,3 млрд дол. США критично важливим було досягнення Україною таких цілей: зменшення відношення боргу до ВВП; зменшення витрат на обслуговування боргу до 10 % від ВВП. Тому, проведення у 2015 р. реструктуризації боргу було необхідним для забезпечення сталої боргової політики в середньостроковій перспективі та для досягнення цілей у межах програми EFF. Трирічна програма EFF (2020–2023 рр.) загальним обсягом 5,5 млрд дол. США вимагала від України відповідних кроків із реформування. Виконання заходів зумовило отримання чотирьох траншів на суму 8,7 млрд дол. США. Співпраця України з МВФ за програмою EFF була умовою для отримання іншої багатосторонньої міжнародної фінансової підтримки обсягом 7,2 млрд дол. США протягом 1,5 року. В умовах невизначеності внаслідок пандемії коронавірусу в травні 2020 р. було змінено підходи до виділення коштів країнам-членам через короткострокові інструменти.

Стенд-бай (Stand-by, SBA)[206], запровадження яких передбачає обов'язкове виконання країною певних вимог для отримання фінансування.

У рекомендаціях МВФ щодо управління державним боргом наголошується на врахуванні основних ризиків та загроз під час розроблення стратегії управління державним боргом. У Керівництві зі статистики зовнішнього боргу МВФ (2003 р.) запропоновано власний перелік боргових індикаторів (Debt Indicators), які поділено на блоки:

- *індикатори платоспроможності:* відсоткові платежі до доходу держбюджету; зовнішній борг до експорту; зовнішній борг до ВВП, валовий борг до експорту; валовий борг до доходів; обслуговування боргу до експорту;
- *індикатори ліквідності:* міжнародні резерви до короткострокового боргу; відношення короткотермінового боргу до загального;
- *індикатори заборгованості державного сектора:* обслуговування боргу державного сектору до експорту, державний борг до ВВП чи податкових доходів, середній термін погашення неконцесійного боргу; борг в іноземній валюті до загального боргу;
- *індикатори заборгованості фінансового сектору:* відкрита валютна позиція; невідповідність термінів надходжень і виплат в іноземній валюті; валові валютні зобов'язання;
- *індикатори заборгованості приватного сектору:* леверидж; відсоткові платежів до грошового потоку; короткостроковий борг до загального боргу; чистий грошовий потік в іноземній валюті до сукупного грошового потоку; чистий борг в іноземній валюті до капіталу.

Фахівці МВФ запропонували розробляти національні індикативні системи з урахуванням рівня розвитку інституціонального середовища та якості економічної політики, що є ключовими факторами впливу на рівень прийнятності заданої величини державного боргу. Так, країни зі слабкими інститутами і неадекватною економічною політикою з високою ймовірністю зазнають боргової кризи за істотно нижчих показників державного боргу, оскільки неспроможні використовувати залучені кошти з належним ступенем ефективності.

---

[206]Програми Stand-by (різного цілеспрямування) реалізовувались в Україні з 1995 р. Після виконання низки попередніх заходів було досягнуто згоди з МВФ щодо започаткування нової програми Stand-by (з листопада 2021 р.) терміном на 18 місяців, обсягом 5 млрд дол. США та ключовим завданням – підтримка макроекономічної та фінансової стабільності. У центрі уваги програми є: продовження фіскальної консолідації з метою постійного зменшення державного боргу; підтримання гнучкого обмінного курсу та жорсткої монетарної позиції з метою зниження інфляції до межі середньострокового цільового показника інфляції НБУ та подальшого накопичення міжнародних резервів; реформи, спрямовані на подальше посилення адміністрування податків, фінансового та енергетичного секторів, а також продовження вдосконалення урядування, боротьби з корупцією. Програма передбачає контроль шляхом переглядів її щопівроку.

Таблиця Ж.1

Показники боргової безпеки (за рекомендаціями МВФ)[207]

Показник	Опис	Оцінка якості ринкових інститутів, ефективності економічної політики		
		Низька	Середня	Висока
Відношення зовнішнього боргу до експорту, %	Показник трендів боргу, тісно пов'язаний зі здатністю країни погасити борг	100	200	300
Відношення зовнішнього боргу до ВВП,%	Співвідносить борг з ресурсною базою; відображає потенціал переорієнтації виробництва на експорт із метою поліп–шення спроможності країни погасити борг	30	45	60
Середня відсоткова ставка за зовнішнім боргом	Показник умов позик; у поєднанні з відно–шенням боргу до ВВП і боргу до експорту, а також прогнозованим зростанням ВВП є ключовим показником для оцінювання економічної прийнятності боргу	5	10	12
Середній термін погашення зобов`язань	Корисний для однорідних категорій, таких, наприклад, як непільговий борг державного сектору, щодо відстеження скорочення термінів зобов'язань або зусиль з обмеження уразливості в майбутньому	1	2	5
Частка зовнішнього боргу (в іноземній валюті) у загальній сумі зовнішнього боргу, %	Показник впливу змін обмінного курсу національної валюти на борг, особливо у поєднанні з інформацією про похідні інструменти, які змінюють фактичний валютний склад	20	50	70
Відношення державного боргу до доходів бюджету, %	характеризує безпечний рівень домінуючих способів залучення фінансових ресурсів до бюджетного фонду (фіскальні, кредитні, емісійні)	150	200	250
Обслуговування зовнішнього державного боргу, % до експорту	Валютне навантаження на бюджет; у сукупності з курсовою політикою впливає на економічну спроможність країни	15	25	35
Обслуговування державного боргу, % до доходів бюджету	Навантаження на бюджет; частка доходів, яка спрямовується не обслуговування боргу, а не на розвиток економіки	20	30	40
Рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, дол. США		200	400	600

[207] Див.: Керівні принципи управління державним боргом : супровідний документ / Міжнародний валютний фонд, Світовий банк. 2002. Листопад ; Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries. The Joint World Bank-IMF Factsheet. 2015. April. URL: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm

Світовий банк є другим, після МВФ, кредитором України[208]. Він охоплює такі міжнародні організації, як Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР) і Міжнародну асоціацію розвитку (МАР), крім того, опосередковано групу спеціальних установ, а саме: Міжнародну фінансову корпорацію (МФК), Багатосторонню агенцію з гарантій інвестицій (БАГІ), Міжнародний центр з урегулювання інвестиційних спорів. Ресурси групи Світового банку використовуються для підтримки державного бюджету, здійснення інституційних та структурних реформ, підготовки та реалізації довготермінових інвестиційних проєктів, які відповідають пріоритетним напрямам економічного розвитку України. З метою підтримки України на шляху впровадження структурних реформ в економіці Світовим банком надано Гарантію на підтримку державної політики у сфері економічного зростання та фіскально стійких послуг.

Фахівці Світового банку модифікували підходи МВФ до оцінки боргової стійкості, запропонували встановити різні критичні рівні боргового навантаження з огляду на: основними факторами, які пояснюють суттєву частину міжкраїнної та міжчасової варіації ймовірності боргової кризи, є рівень боргового навантаження, якість економічної політики та інститутів, величина і тип макроекономічних шоків. Боргові ускладнення визначаються як одна з трьох подій: припинення обслуговування боргу й накопичення заборгованості уряду-позичальника перед кредиторами, реструктуризація боргу Паризькому клубу кредиторів, отримання кредитів МВФ для підтримки платіжного балансу. За результатами кількісного аналізу встановлено: країни зі слабкими інститутами і неякісною економічною політикою, у яких державний борг не досягає рівня 30 % ВВП, 100 % експорту і 150 % доходів бюджету, характеризуються такими самими ризиками боргових ускладнень, як і країни із сильними інститутами, у яких державний борг не перевищує рівня 50 % ВВП, 200 % експорту і 250 % доходів бюджету.

---

[208] За роки співробітництва (з 1992р.) Світовий банк затвердив для України 70 позик загальним обсягом більш ніж 14,4 млрд дол США та 2,1 млрд євро з яких отримано 11,8 млрд. дол США та 1,2 млрд євро. Станом на 1 липня 2022 р. портфель проєктів МБРР складався з 21 проєкту, з яких 18 інвестиційних проєктів перебували на стадії реалізації, та три системні проєкти на загальну суму 3,6 млрд дол. США та 2,1 млрд євро, вибірка коштів за ними дорівнювали 2,4 млрд дол США та 1,2 млрд євро (67,93 % – у доларах США та 48,23% – в євро від загальної суми позик).

У червні 2022 р. Україна отримала кредит Світового банку у межах проєкту «Підтримка державних видатків для забезпечення стійкого державного управління в Україні». Загальна сума становить 446,8 млн євро. У межах цього фінансування гарантія Великої Британії дорівнює 424,6 млн євро, кошти будуть спрямовані на відшкодування видатків держбюджету, здійснених для забезпечення оплати праці працівників державних органів та бюджетних установ освітньої сфери як на національному так і регіональному рівнях.

Див. Світовий банк. URL: https://mof.gov.ua/uk/svitovij-bank.

Таблиця Ж.2

Порогові значення боргових індикаторів (за оцінками Світового банку)[209]

Боргові індикатори	Градація країн за якістю політики і дієвістю інститутів		
	Слабкі	Середні	Сильні
Відношення державного боргу до ВВП, %	30	40	50
Відношення валового зовнішнього боргу до експорту, %	100	150	200
Обслуговування зовнішнього державного боргу, % до експорту	15	20	25
Відношення державного боргу до доходів бюджету, %	150	200	250
Обслуговування державного боргу, % до доходів бюджету	25	30	40

Позики міжнародних фінансових організацій (МВФ, Світового банку, ЄБРР) не підлягають реструктуризації, у випадку надзвичайних обставин допомога цих організацій полягає в наданні позитивних нетто-кредитів.

Ступінь гостроти боргових проблем визначається за двома основними показниками-індикаторами:

– відношення поточної вартості загальних витрат з обслуговування зовнішнього боргу до ВВП;
– відношення поточної вартості загальних витрат з обслуговування зовнішнього боргу до експорту товарів і послуг.

Термін «чиста поточна вартість боргу» визначає суму, дисконтовану за певною ринковою ставкою, майбутніх виплат у рахунок погашення основної суми й сплати відсотків за боргом, наявним на цей момент часу. У розрахунках Світового банку для дисконтування використовується ставка за експортними кредитами, гарантованими урядами 19 країн ОЕСР. Такі показники визначають потенційну платоспроможність країни за двома напрямами: її спроможністю обслуговувати зовнішні боргові зобов'язання за рахунок валютних надходжень від експорту і за рахунок доходів, генерованих національною економікою. Конкретно ці показники розраховуються Світовим банком як відношення поточної вартості боргових виплат на початок року до середнього значення ВВП чи експорту за три попередні роки. Країни поділяються на три групи залежно від значень показників заборгованості:

[209] Боргова стійкість державних фінансів / за ред. Т. І. Єфименко, С. А. Єрохіна, Т. П. Богдан. Київ : ДННУ «Академія фінансового управління», 2014. С. 172. URL: https://afu.kiev.ua/getfile.php?page_id=449&num=1

- країна вважається такою, що ***переобтяжена зовнішнім боргом***, якщо співвідношення поточної вартості зовнішніх боргових виплат і ВВП перевищує 80 %, а співвідношення боргових виплат і експорту перевищує 220 %;
- якщо значення вказаних показників перебуває в інтервалі 48–80 % щодо ВВП та 132–220 % щодо експорту, то країна вважається такою, що має ***середній рівень зовнішньої заборгованості***;
- якщо співвідношення поточної вартості зовнішніх боргових виплат і ВВП є нижчим від 48 %, а співвідношення боргових виплат і експорту не перевищує 132 %, то країна належить до групи ***з низьким рівнем зовнішньої заборгованості***.

Міжнародні кредитори під час вирішення боргових проблем застосовують диференційовані підходи до країн з різним рівнем соціально-економічного розвитку та різними показниками боргового навантаження. Згідно з методологією Світового банку, усі країни-члени поділяються на кілька груп залежно від рівня ВВП на одну особу і ступеня обтяжливості зовнішнього боргу:

– країни з низьким рівнем доходів – річний ВВП на одну особу до 785 дол. (розраховується за паритетом купівельної спроможності);
– країни з рівнем доходів нижче середнього – ВВП перевищує 785 дол. на одну особу, але є нижчим від 3125 дол.;
– країни з середнім рівнем доходів – ВВП перевищує 3125 дол. на одну особу, але є нижчим від 9655 дол.;
– країни з високим рівнем доходів – ВВП перевищує 9656 дол. на особу.

Поєднання критеріїв ВВП на одну особу і показників боргового навантаження дає змогу визначити кілька груп країн:

- країни з низьким рівнем доходів, переобтяжені зовнішнім боргом;
- країни із середнім рівнем доходів, переобтяжені зовнішнім боргом;
- країни з низькими доходами і середнім рівнем зовнішньої заборгованості;
- країни із середніми доходами і рівнем зовнішньої заборгованості;
- країни із низькими доходами і низьким рівнем зовнішньої заборгованості;
- країни із середніми доходами і низьким рівнем зовнішньої заборгованості.

За цією класифікацією на момент звернення до Паризького клубу кредиторів (2001 р.) ***Україну було віднесено до групи держав з низькими доходами і низьким рівнем зовнішньої заборгованості***. До групи країн з низькими доходами, поряд з Україною, увійшли також держави Африки, найменш розвинуті країни Азії і Латинської Америки, а також (із колишніх республік СРСР) Азербайджан, Вірменія, Грузія, Киргизія, Молдова, Таджикистан, Узбекистан. Боргові показники України на початок 2002 р. мали такі значення: поточна вартість зовнішніх боргових зобов'язань відносно ВВП – 35 %, відносно експорту товарів і послуг – 66 %.

За оцінками Світового банку (2021 р.), Україну віднесено ***до країн із середнім рівнем доходів*** (ВВП становить 4835,6 дол США на одну особу) та до ***країн, переобтяжених зовнішнім боргом*** (зовнішній борг до ВВП – 85,1 %).

Неформальні фінансові організації (Паризький, Лондонський клуби кредиторів). У світовій практиці запроваджено спеціальні підходи до реструктуризації заборгованості країн із низьким та середнім рівнем доходів, які ґрунтуються на застосуванні нових механізмів та інструментів. Згідно з прийнятими у світі нормами, заборгованість перед офіційними двосторонніми кредиторами реструктурується через укладення угод з Паризьким клубом; заборгованість перед іноземними комерційними банками – з консорціумом банків. Лондонський і Паризький клуби кредиторів – неофіційні й неформальні організації, створені для реструктуризації заборгованості та врегулювання інших питань, пов'язаних з боргами між різними країнами. Лондонський клуб об'єднує понад 1000 банків-кредиторів і працює із заборгованістю перед банками. Паризький клуб включає 21 державу й опікується питаннями міжурядових боргів.

Категорія «офіційні кредитори» охоплює уряди іноземних держав та підпорядковані їм установи (вони ще називаються двосторонніми кредиторами), а також міжнародні фінансові організації – МВФ, Світовий банк, ЄБРР та ін. (або багатосторонні кредитори). Заборгованість перед офіційними двосторонніми кредиторами реструктурується здебільшого через укладення угод із Паризьким клубом кредиторів. Якщо уряд-кредитор не є членом Паризького клубу, борг реструктурується через двосторонні угоди між кредитором і позичальником.

Паризький клуб кредиторів створено в 1956 р. у Парижі як міжурядову організацію, до складу якої увійшли найбільш розвинуті з економічного погляду країн світу. Наради проводяться у закритому режимі; пост головуючого по черзі обіймають міністри фінансів груп-учасниць; є органом, що регулює найважливіші валютно-фінансові проблеми, визначає політику МВФ. Паризький клуб – організація офіційних двосторонніх кредиторів, у до відання якої належать кредити, надані урядами, державними установами чи банками в межах міжурядових угод, включно з комерційними кредитами під гарантії національних урядів (застраховані державними страховими компаніями). Мета діяльності Паризького клубу полягає у знаходженні шляхів вирішення проблем з обслуговуванням боргу країнам-членам. Членами Паризького клубу є уряди, які мають значні вимоги до урядів інших країн. Постійними членами Паризького клубу є 19 країн: Австралія, Австрія, Бельгія, Канада, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Ірландія, Японія, Норвегія, Нідерланди, рф (яка самостійно, всупереч нормам права визнала себе правонаступнецею фінансових активів колишнього СРСР на світових майданчиках), Іспанія, Швеція, Швейцарія,

Сполучене Королівство, США. Угоди з Паризьким клубом поширюються на борги урядів-позичальників та борги підприємств, гарантовані урядами.

Паризький клуб кредиторів має два основних напрями діяльності:

- надання кредитів країнам, що розвиваються, тобто країнам так званого третього світу;
- реструктуризація заборгованості і врегулювання боргових суперечок між країнами-кредиторами і країнами-боржниками.

Ставлячи перед кредиторами питання про реструктуризацію, країна-позичальниця має надати програму коригування платіжного балансу на середньостроковий термін. Необхідною умовою розгляду звернення позичальника про реструктуризацію є реалізація стабілізаційної програми МВФ, яка демонструє необхідність зменшення боргового тягаря.

Діяльність Паризького клубу кредиторів підпорядковується певним нормам і принципам, призначення яких полягає у координації і налагодженні співпраці країн-членів. ***Принципи діяльності Паризького клубу кредиторів***:

- актуальності ризику – наявність безпосередньої загрози припинення платежів;
- консенсусу – усі колективні рішення Паризького клубу ґрунтуються на досягненні консенсусу між країнами-членами;
- умовності – угоди щодо реструктуризації поширюються лише на країни, що проводять реформи, необхідні для подолання ускладнень з обслуговуванням боргу;
- солідарності – країни-кредитори погоджуються на реалізацію умов реструктуризації, затверджених Паризьким клубом;
- рівного ставлення до кредиторів – країна-позичальниця не має права запропонувати одному з кредиторів вигідніші умови реструктуризації боргу, порівняно з умовами іншим кредиторам.

Для того щоб умови погашення кредиту могли бути переглянуті, боржникові слід довести, що без цього він не в змозі виконати свої зобов'язання щодо виплати зовнішнього боргу. Здебільшого наявність великих заборгованостей із платежів на погашення зовнішніх кредитів є для Паризького клубу достатнім доказом того, що ці платежі незабаром будуть припинені. Крім того, Паризький клуб може проаналізувати ступінь серйозності проблем цієї країни за допомогою прогнозу МВФ про стан платіжного балансу країни на майбутній рік.

Кредитори намагаються не допустити того, щоб ресурси, вивільнені внаслідок реструктуризації заборгованості одним кредиторам, були використані на погашення боргу іншим. Тому від позичальника вимагають досягнення відповідних угод з іншими кредиторами. Згідно з цим принципом, не дозволяється виключати з угоди щодо реструктуризації заборгованості жодні види двосторонніх зобов'язань.

До задіяння механізмів реструктуризації боргу Паризький клуб вимагає від позичальників ужиття заходів, спрямованих на усунення проблем із платіжним балансом (що переважно змушують позичальників вдаватися до реструктуризації). Тому необхідною передумовою проведення переговорів із Паризьким клубом кредиторів є започаткування (продовження) програми адаптації, підтримуваної МВФ. Держави-кредитори погоджуються на перегляд графіків погашення заборгованостей лише за умови ухвалення країнами-боржниками програм макроекономічних перетворень, що фінансуються за допомогою додаткових позик від МВФ. Зазвичай в узгодженому протоколі щодо перегляду умов погашення заборгованості міститься таке зауваження: «Положення справжнього протоколу зберігають силу доти, поки Республіка *X* має домовленість із Міжнародним валютним фондом про додаткові позики».

План перетворень МВФ, який наводиться в листі-зобов'язанні країни-позичальниці, містить здебільшого такі вимоги: обмеження зростання грошової маси; скорочення дефіциту держбюджету; контроль над наданням кредитів, удосконалення політики обмінного курсу національної валюти (йдеться про усунення штучного завищення курсу шляхом девальвації); усунення контролю над цінами, вдосконалення торгового балансу; обмеження втручання держави в економіку. Проте в практичному плані програми перетворень МВФ пов'язані зі скороченням витрат на соціальні потреби (освіта, охорона здоров'я тощо) і скасуванням державних дотацій на виробництво продуктів харчування й інших товарів, послуг першої необхідності. Виконання таких програм у багатьох випадках призводило до безладів і політичної нестабільності, тому при здійсненні подібних планів стабілізації уряд країни-боржника нерідко вимушений вдаватися до репресивних заходів проти власного народу.

Борги, що вже були реструктуровані в межах Паризького клубу, повторній реструктуризації переважно не підлягають, за винятком боргів країн, що мають серйозні проблеми із платіжним балансом.

На засіданнях Паризького клубу приймаються рішення щодо:

– видів заборгованості, які підпадають під угоду;
– умов погашення боргу (перенесення термінів сплати чи списання частини заборгованості, можливостей застосування конверсії боргу);
– періоду реструктуризації боргу.

Після досягнення принципової згоди Паризького клубу з основними параметрами процесу реструктуризації проводяться подальші переговори з окремими кредиторами-членами клубу. Рівень відсоткових ставок визначається у двосторонніх угодах з кредиторами.

Структура і напрями діяльності Паризького клубу не є стаціонарними, вони підлягають постійним змінам і вдосконаленню. Так, останнім часом можна виокремити такі тенденції у діяльності Паризького клубу кредиторів:

– подовження періоду сплати реструктурованих боргів; за першими угодами, укладеними з Паризьким клубом кредиторів, термін погашення боргу не перевищував 10 років, з часом для найбідніших країн термін реструктуризації комерційних кредитів було продовжено до 23 років, а кредитів офіційної допомоги розвитку (ODA) – до 40 років з 16-річним пільговим періодом;
– ширшого застосування операцій списання боргів стосовно найбідніших країн світу, переобтяжених зовнішніми боргами.

У жовтні 2003 р. Паризький клуб оголосив про запровадження ***Евіанського підходу*** до врегулювання зовнішньої заборгованості країн, які не охоплені Ініціативою HIPC (щодо бідних країн, переобтяжених боргом). У межах цього підходу країни, що стикаються з кризою ліквідності, але мають стабільну боргову позицію в середньостроковій перспективі, підпадатимуть під дію стандартних умов Паризького клубу. Що ж до країн, які стикаються із серйозними борговими проблемами, то до них застосовуватимуться нові підходи і механізми, спрямовані на посилення координації з приватними кредиторами і зниження боргових виплат до прийнятного рівня.

До певних умов реструктуризації заборгованості Паризькому клубу (які розглядаються нижче) вносяться положення щодо можливостей проведення операцій обміну (свопів). Такі операції можуть набувати форми обміну боргових зобов'язань :
– на екологічні програми;
– на програми технічної, гуманітарної допомоги;
– на корпоративні цінні папери.

Свопові операції реалізуються здебільшого через продаж урядом-кредитором боргових зобов'язань позичальника третій стороні – інвестору, який зі свого боку продає боргові вимоги уряду-позичальнику за національну валюту, що спрямовується на фінансування певних проєктів або в обмін на акції національних компаній. З метою дотримання принципу солідарності кредиторів і рівного ставлення до всіх кредиторів сума заборгованості, що може підпадати під свопові угоди, переважно обмежується певним відсотком від суми вимоги до позичальника кожного окремого кредитора. Верхній ліміт найчастіше встановлюється на рівні 20 %, але у виняткових випадках він може бути підвищений до 30 %.

Нині в межах Паризького клубу застосовуються такі умови реструктуризації зовнішнього боргу: класичні або стандартні умови; Торонтські, Х'юстонські, Лондонські, Неапольські, Кельнські, Ліонські[210].

[210] Бюджетний менеджмент: навч. посіб. : у 2 ч. / за ред. М. В. Чечетова. Харків : ВД ІНЖЕК, 2004. Ч. 1.. С. 272–279.

Класичні умови передбачають реструктуризацію боргу на умовах перенесення термінів сплати із застосуванням ринкових відсоткових ставок за надання відтермінування. Тобто фактично вказані умови не передбачають жодних пільг для позичальника і є еквівалентом проведення операції рефінансування боргу (погашення боргових зобов'язань за рахунок нових кредитів, що надаються на порівнянних умовах). За класичними умовами реструктуризації всі платежі мають здійснюватися в грошовій формі, можливості проведення свопових операцій (операцій обміну боргових зобов'язань на інші активи чи реалізацію програм розвитку) виключаються. Маркерами цих умов є реструктуризація 10 % боргу, перенесення термінів сплати на 10 років із п'ятирічним пільговим періодом.

Відповідно до зазначених умов було проведено реструктуризацію боргу України Паризькому клубу кредиторів у липні 2001 р. Реструктуризації підлягали 580 млн дол. США заборгованості, термін погашення якої припадав на 2000–2002 рр., з перенесенням боргових виплат на період до 12 років, включно з трирічним пільговим періодом. На сьогодні класичними умовами реструктуризації боргу скористалися 60 країн-позичальників.

Торонтські умови було визначено у 1988 р. Прийняті рекомендації про підвищення ефективності перегляду зовнішніх боргів найбідніших країн із найвищими рівнями зовнішньої заборгованості, застосовувались до країн, дохід на одну особу яких не перевищував 540 дол. США на рік, що дає право отримувати кредити від МАР. Варіанти умов реструктуризації боргу: зменшення суми боргу: списання третини боргу – перегляд умов погашення згідно з ринковими ставками відсотка для іншої частини боргу та встановлення терміну погашення в 14 років, зокрема пільговий восьмирічний період; довгострокові борги – нарахування відсотків за ринковими ставками та встановлення терміну погашення 25 років, зокрема пільговий період 14 років; зменшення платежів з обслуговування боргу – надання пільгових відсоткових ставок (3,5 % чи 1/2 ринкової ставки, з яких потрібно вибрати більшу величину), встановлення терміну погашення 14 років, зокрема пільговий восьмирічний період. На таких умовах підписано 26 угод про перегляд боргів, зокрема з такими країнами, як Нігер, ЦАР.

Х'юстонські умови реструктуризації боргу передбачають певні пільги для позичальників. Їх започатковано в 1990 р. для країн з середнім та низьким рівнем доходів, що мають проблеми із зовнішньою заборгованістю. Х'юстонські умови ґрунтуються на застосуванні певних поступок з боку кредиторів. По-перше, борг за кредитами офіційної допомоги розвитку реструктурується на умовах перенесення термінів сплати до 20 років, включно з 10-річним

пільговим періодом; комерційні кредити, гарантовані урядом, підлягають погашенню протягом 15 років (пільговий період – вісім років). По-друге, кредити офіційної допомоги розвитку реструктуруються за пільговими відсотковими ставками. Офіційна допомога розвитку як програма поширюється на кредити, надані за низькими відсотковими ставками, що спрямовані на реалізацію програм розвитку. Насправді майже всі кредити, що надаються урядами іноземних держав за двосторонніми угодами чи міжнародними фінансовими організаціями урядам країн з перехідною економікою та країн, що розвиваються, підпадають під визначення офіційної допомоги розвитку. По-третє, передбачаються можливості проведення свопових операцій за двосторонніми угодами з кредиторами.

Країна має право на застосування Х'юстонських умов реструктуризації боргу, якщо задовольняє двом із трьох умов: рівень доходів на одну особу не перевищує 2995 дол. на рік; високий рівень зовнішньої заборгованості (понад 50 % ВВП, 275 % експорту товарів і послуг, коефіцієнт обслуговування боргу перевищує 30 %); значна частка офіційного боргу двостороннім кредиторам у структурі боргу (сума такого боргу має щонайменше в півтора раза перевищувати суму заборгованості комерційним кредиторам). Майже всі угоди щодо реструктуризації за Х'юстонськими умовами передбачали можливості проведення свопових операцій на добровільних засадах за згодою кредиторів. Здебільшого обмеження на проведення свопових операцій за кредитами офіційної допомоги розвитку не накладалися, а за кредитами, гарантованими урядами, встановлювався ліміт – до 20 % боргових вимог кредитора. На 1 лютого 2004 р. 18 країн скористалися Х'юстонськими умовами реструктуризації боргу. Серед них – Індонезія, Філіппіни, Пакистан, Перу, Гондурас, Домініканська республіка.

Лондонські умови передбачають списання ¼ боргу з подальшою реструктуризацією залишку боргу на 23 роки з пільговим періодом у шість років; реструктуризація боргу за ринковими ставками на 25 років із 16-річним пільговим періодом; реструктуризація зобов'язань щодо обслуговування кредиту за програмою офіційного сприяння розвитку країни на 30 років із 20-річним пільговим періодом. Такими умовами скористалися Гвінея, Мозамбік, Сьєрра-Леоне.

Неапольські умови реструктуризації боргу застосовуються стосовно найбідніших країн світу з високим рівнем зовнішньої заборгованості. Ступінь списання боргу за Неапольськими умовами в середньому досягає 67 % (максимальна межа 80 %), термін пролонгації – 40 років із пільговим періодом від 16 до 20 років. Право на застосування цих умов мають країни: з рівнем доходів на одну особу до 755 дол. США на рік; ті, що входять до групи країн з високим рівнем зовнішньої заборгованості; позичальниці МАР. Протягом

1996–2003 рр. було проведено реструктуризацію боргу 33 країн, за результатами якої вони отримали зниження чистої дисконтованої вартості боргових виплат на суму, що перевищує 20 млрд дол США.

У середині 1990-х років для міжнародних кредиторів очевидною стала необхідність розроблення всеосяжної програми зниження боргового навантаження та реформування бідних країн з високим рівнем зовнішньої заборгованості. У вересні 1996 р. МВФ і Світовий банк започаткували спеціальну програму полегшення боргового навантаження та проведення реформ у країнах-позичальницях, що отримала назву ***Highly-Indebted Poor Countries Initiative***, або скорочено ***HIPC-Initiative*** (ініціатива щодо бідних країн, переобтяжених боргом). На відміну від попередніх програм, за Ініціативою HIPC усі кредитори (а не лише Паризького клубу) мали брати участь у вирішенні боргових проблем позичальників, а до складу боргів, що підпадали під дію спеціальних механізмів, було включено й заборгованість перед МФО. Згідно з ініціативою HIPC ступінь зниження поточної дисконтованої вартості боргу було підвищено до 80 %. Полегшення боргового навантаження на таких умовах отримало назву ***Ліонських умов*** реструктуризації зовнішнього боргу. У межах Ініціативи HIPC міжнародні кредитори зобов'язалися знизити рівень боргового навантаження групи найбідніших країн до 200–225 % експорту товарів і послуг та зменшити платежі з обслуговування зовнішнього боргу до 20–25 % експорту. Проте реалізація намічених заходів не давала бажаних результатів.

Загальні витрати впродовж 1988–1999 рр. на надання підтримки найбіднішим країнам з високим рівнем заборгованості оцінювалися на рівні 30 млрд дол у термінах поточної дисконтованої вартості. Між донорами витрати розподілилися так: Паризький клуб – 19 млрд. дол. США, МАР – 4 млрд, рф – 7 млрд дол США (зважаючи на те, що рф привласнила собі право на отримання боргових зобов'язань країн-позичальників у колишнього СРСР).

У 1989 р. на глобальному рівні було прийнято ***План Брейді*** — програму реструктуризації суверенного боргу неплатоспроможних країн приватним кредиторам; реструктуризація заборгованості країн за облігаційними позиками із застосуванням знижок (haircuts) до номінальної суми боргу або поточної дисконтованої вартості боргових виплат. Кредиторам пропонувалося прийняти погоджений рівень зниження боргового навантаження в обмін на отримання ліквідних і надійніших фінансових інструментів – брейді-облігацій. Ці облігації мали термін погашення до 30 років і гарантувалися безкупонними казначейськими облігаціями США. Брейді-облігації емітувалися зі знижкою до початкової вартості боргу й мали плаваючу відсоткову ставку. Такі заходи давали змогу знизити боргове навантаження через зменшення номінальної суми боргу, загалом на 30–50 %. План Брейді передбачав також можливість дострокового викупу боргових зобов'язань позичальника за цінами вторинного

ринку та проведення конверсії боргу на акціонерний капітал. У 1990–1999 рр. Планом Брейді скористалися Аргентина, Бразилія, Болгарія, Коста-Рика, Домініканська Республіка, Еквадор, Кот-д'Івуар, Йорданія, Мексика, Нігерія, Панама, Перу, Філіппіни, Польща, Уругвай, Венесуела, В'єтнам, росія (у період до введення обмежувальних санкцій світовою спільнотою за державний тероризм рф). У 1994 р. за цим планом було реструктуровано заборгованість Польщі обсягом 14,4 млрд дол США та Болгарії обсягом 8,3 млрд дол США. Кредиторам було запропоновано обміняти їхні боргові вимоги за одним із варіантів – достроковий викуп за ціною 25 % номіналу чи обмін на 30-річні дисконтні облігації з дисконтом у 50 %.

Для надання нової динаміки процесу вивільнення ресурсів найбідніших країн світу на подолання бідності в 1999 р. до програми HIPC було внесено певні корективи і започатковано нову програму ***Enhanced Highly-Indebted Poor Countries Initiative*** – поглиблену ініціативу щодо бідних країн, переобтяжених боргом. У межах поглибленої Ініціативи HIPC цільові показники боргового навантаження було скорочено до 150 % річного експорту товарів і послуг для поточної дисконтованої вартості боргу та 15–20 % експорту для платежів з погашення і обслуговування зовнішнього боргу. Було посилено також взаємозв'язок між списанням боргу та інвестуванням внутрішніх ресурсів у програми подолання бідності. Згідно з розробленими вимогами країна може претендувати на внесення до програми HIPC, якщо задовольняє таким умовам:

– є країною з низьким рівнем доходів за класифікацією Світового банку (до 755 дол. США на одну особу на рік);

– є позичальником МАР (Асоціація входить до групи Світового банку, її призначення полягає у надані пільгових кредитів найбіднішим країнам) і не отримує кредитів МБРР;

– ситуація із зовнішнім боргом країни не є стійкою (країна не спроможна обслуговувати свої боргові зобов'язання без проведення реструктуризації і накопичення простроченої заборгованості);

– застосування традиційних механізмів урегулювання зовнішньої заборгованості в минулому не допомогло стабілізувати боргову ситуацію;

– країна прагне до проведення реформ та вже досягла певних успіхів.

Кельнські умови є складником поглибленої HIPC-ініціативи, спрямованої на розв'язання боргових проблем найбідніших країн світу. Вони застосовуються стосовно країн, що підпадають під дію програми HIPC. Ступінь списання боргу за Кельнськими умовами може сягати 90%. У разі необхідності в межах загальної ініціативи HIPC ступінь списання боргу може перевищувати 90 %. Такі умови реструктуризації боргу за наявності згоди кредитора передбачають можливість проведення своп-операцій. Для отримання права на пільги за Кельнськими умовами, крім виконання критеріїв Неапольських умов, країна

має бути офіційно прийнятою до групи HIPC за рішенням МВФ і Світового банку. За станом на 2004 р. 24 країни скористалися правом на реструктуризацію боргу за Кельнськими умовами.

У 2005 р., щоб прискорити прогрес у досягненні Цілей сталого розвитку ООН, ***HIPC-Initiative*** було доповнено ініціативою ***Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)***. MDRI передбачає 100-відсоткове скасування стійкості боргу трьома багатосторонніми установами: МВФ, Світовим банком та Африканським фондом розвитку (AFFM) для країн, які завершують процес HIPC-Initiative. Згідно зі стандартними вимогами, країна може претендувати на включення до програми HIPC-Initiative або MDRI, якщо задовольняє таким умовам: є країною з низьким рівнем доходів за класифікацією Світового банку; є позичальником МАР; не отримує кредитів МБРР.

За 1956–2000 рр. у межах Паризького клубу було укладено 338 угод щодо реструктуризації боргу з 76 країнами-позичальницями. Протягом 1983–2000 рр. загальна сума реструктуризованого боргу становила 375 млрд дол. США. У 2002 р. Паризький клуб уклав угоди щодо реструктуризації боргу з 10 країнами на загальну суму 20 млрд дол. США. Всі угоди стосувалися країн із низьким рівнем доходів, крім Йорданії. Реструктуризацію боргу трьох країн – Індонезії, Йорданії і Киргизії – було проведено за Х'юстонськими умовами. Гана і Нікарагуа скористалися Кельнськими умовами, Конго – Неапольськими умовами, інші країни Африки підпадали під дію специфічних механізмів HIPC. За правилами ініціатив HIPC та MDRI 37 країн світу (серед них – 31 африканська країна) пройшли процедури зниження боргового навантаження; обсяг списання боргу перевищив 100 млрд дол. США. Такі витрати зазвичай покриваються МВФ і Світовим банком за рахунок власних ресурсів, а також покладаються на уряди країн-кредиторів.

Практики Паризького клубу стосовно проведення реструктуризації.

У 2003 р. Паризький клуб кредиторів ухвалив рішення (за активного сприяння урядів США, Франції та Німеччини) щодо реструктуризації боргу Іраку (зовнішній борг Іраку після падіння режиму Хусейна навесні 2003 р. становив 125 млрд дол. США, включно зі 37,2 млрд дол – Паризькому клубу кредиторів і 67,4 млрд дол – двостороннім кредиторам, які не входять до клубу, і закликав інших комерційних та офіційних кредиторів провести списання боргу на умовах, які є не менш сприятливими, ніж погоджені Паризьким клубом. Умови списання 80 % боргів Паризькому клубу на суму 31 млрд дол. передбачали проведення трьох етапів-траншів: негайне списання 30 % суми боргу станом на 1 січня 2005 р., що дало змогу анулювати 11,6 млрд дол США боргових зобов'язань Паризькому клубу; скорочення основної суми боргу на 30 % із відтермінуванням сплати решти на 23 роки, включно з шестирічним пільговим періодом (частка списання зросла до 60 %). Після трьох років

упровадження стандартної програми МВФ і завершення перегляду програми Радою керуючих МВФ Паризький клуб провів ще одне списання основної суми боргу на 20 % від його початкового обсягу. Для погашення основної суми боргу застосовано шестирічний пільговий період; для виплати відсотків (повної та часткової) – трирічний пільговий період. Відсоткова ставка на рівні 6 %. Дозвіл країні-кредитору може проводити боргові свопи (кредитор списує борг / частину боргу) в обмін на зобов'язання позичальника використати непогашені платежі з обслуговування боргу для цільових інвестицій). У 2011 р. США списали Іраку 100 % суми боргу в розмірі 4,1 млрд дол., тоді як усі інші члени Паризького клубу провели реструктуризацію заборгованості.

У 2010 р. Паризький клуб реструктурував борги Афганістану як країни, враженої війною, що має значні потреби у фінансуванні для відбудови. Рішення щодо реструктуризації на суму 1,6 млрд дол. США було прийнято Світовим банком, МВФ і державами-кредиторами. Загальна сума полегшення боргу складалася з 1,3 млрд дол. США списання номінальної суми боргових платежів у межах глобальної програми HIPC-Initiative, 38 млн дол. у межах програми Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) та 260 млн дол. списання боргу Паризькому клубу кредиторів.

Практики спільних дій МФО щодо проведення реструктуризації боргів країн-позичальниць[211]***.***

Так, у 1991 р. за політичної підтримки США та їхніх західних союзників Єгипту списали 20,2 млрд дол. зовнішнього боргу. Це була своєрідна оплата за участь в антиіракській коаліції під час війни в Перській затоці (Уряд Єгипту спрямував свої війська для посилення коаліції, а також зазнав істотних фінансових втрат під час цієї війни). Паризький клуб погодився *зменшити борг Єгипту на 50 % упродовж трьох років за умови досягнення прогресу на шляху реформ, погоджених з МВФ.* Поступки з боку кредиторів зменшували щорічні платежі Єгипту в рахунок погашення і обслуговування боргу на 1 млрд дол. США. *За угодою з Паризьким клубом кредиторів 15 % боргу Єгипту підлягало негайному списанню, 15 % — списанню через 18 місяців і 20 % — наприкінці трирічного терміну.*

Польща розпочала перехід до демократії, маючи гігантський розмір державного боргу, щорічні платежі в рахунок погашення й обслуговування якого становили 10,3 млрд дол, або 1/6 ВВП. Для забезпечення інтеграції із Західним світом лідери США та країн Західної Європи ухвалили політичне рішення щодо списання половини її зовнішнього боргу. Угоди про зниження

[211] Міжнародний досвід реструктуризації державного боргу у вимірі України. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-07/shemaeva.pdf

боргу та відтермінування його сплати було укладено в 1991 р. з Паризьким клубом і в 1994 р. з Лондонським клубом кредиторів. *Паризький клуб кредиторів погодився списати 50 % від 33 млрд дол. загальної суми боргу у два етапи:* 1) 30 % списувалося відразу після укладення Польщею угоди з МВФ; 2) 20 % боргу підлягало списанню після успішного завершення програми МВФ. Борг польського уряду перед банками – членами Лондонського клубу кредиторів перевищував 14 млрд дол. США, майже половину з якого також було списано. Відповідну угоду було укладено у вересні 1994 р., нею передбачалося списання 6,5 млрд дол. заборгованості Лондонському клубу кредиторів із можливістю викупу 2,4 млрд дол. боргу з дисконтом 59 % до номіналу. Решта зобов'язань підлягала обміну на брейді-облігації.

Лондонський клуб кредиторів, офіційно відомий як «Консультативний комітет комерційних банків», є майданчиком, де вирішуються питання реструктуризації проблемної заборгованості комерційним банкам, точніше боргів, що не забезпечені гарантіями будь-якої держави. До Лондонського клубу залучені комерційні банки і фонди, що надають кредитні послуги різним країнам. У своїй діяльності Лондонський клуб дотримується таких принципів: для кожного боржника обов'язково розробляється індивідуальний підхід; перегляд умов погашення боргу повинен бути підкріплений доказами неможливості боржника виконувати свої зобов'язання; втрати від реструктуризації боргу будь-якої країни рівномірно розподіляються між усіма учасниками клубу; керівництво клубу (голова і секретаріат) періодично оновлюється. Члени Лондонського клубу завжди обмежені в грошах, тому кредити надають украй обережно, під великі відсотки і комісії. Попри схожість у діяльності клубів, країни – учасниці Паризького клубу надають у борг великі суми, зокрема з політичних міркувань. Комітет з питань урегулювання проблемної заборгованості Лондонського клубу є змінним залежно від основних банків-кредиторів та формує індивідуальні умови для країн-боржників. Етапи реструктуризації боргу Лондонським клубом: боржник має оголосити мораторій на платежі та скласти інформаційний меморандум; кредитори формують Банківський консультативний комітет; відбір посередників з обслуговування, адвокатів та юридичних консультантів; збори Комітету з вивчення стану заборгованості боржника; узгодження основних умов реструктуризації; документальне оформлення угоди щодо перегляду боргу. Лондонський клуб найчастіше застосовує такі заходи, спрямовані на реструктуризацію боргу: викуп зі знижкою урядом країни-боржником приватного боргу своїх компаній в іноземних банків; обмін зі знижкою боргів на інші активи (наприклад, акції національних компаній), скорочення платежів для обслуговування боргу і надання нових позик для виплати старих боргів.

Додаток 3
Таблиця 3.1

Показники-індикатори для оцінювання рівня боргової і бюджетної безпеки[212]

	Найменування індикатора	Порядок розрахунку індикатора Характеристичні значення індикатора*										Значення вагового коефіцієнта	Джерело вхідної інформації
		$X^L_{крит}$	$X^L_{небезп}$	$X^L_{нездв}$	$X^L_{здв}$	$X^L_{опт}$	$X^R_{опт}$	$X^R_{здв}$	$X^R_{нездв}$	$X^R_{небезп}$	$X^R_{крит}$		
	Боргова безпека												
1	Відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, %	Обсяг державного та гарантованого боргу, млн грн / ВВП, млн грн х 100					20	30	40	50	60	0,2195	Статистичні матеріали за станом державного боргу України, Мінфін. URL: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=325755; експрес-випуск «Валовий внутрішній продукт України» (видання Держстату)
2	Відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП, %	Обсяг валового зовнішнього боргу, млн дол. США, х середній курс гривні до долара США / ВВП, млн грн х 100					40	45	55	60	70	0,2214	Валовий зовнішній борг України, Національний банк. URL:http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44466; експрес-випуск «Валовий внутрішній продукт України» (видання Держстату); Середній курс гривні, Національний банк . URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44446

[212] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text.

Продовження таблиці 3.1

3	Середньо-зважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку, %	- 4 | 5 | 7 | 9 | 11	0,1830	Дохідність ОВДП на первинному ринку, Національний банк . URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44580
4	Індекс EMBI (Emerging Markets Bond Index) + Україна	- 200 | 300 | 500 | 700 | 1000	0,1778	Група індексів: EMBI+, Інформаційне агентство Cbonds . URL: http://www.cbonds.info/ua/rus/index/index_detail/group_id/1/
5	Відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу, %	Обсяг офіційних резервних активів, млн дол. США / обсяг валового зовнішнього боргу, млн дол. США х 100 20 | 36 | 41 | 45 | 50	0,1983	Огляд депозитних корпорацій, Національний банк . URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44579 Валовий зовнішній борг України, Національний банк .URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44466

Бюджетна безпека

1	Відношення дефіциту/профіцит у державного бюджету до ВВП, %	Дефіцит державного бюджету, млн грн / ВВП, млн грн х 100										0,2671	Показники виконання Державного бюджету України, Мінфін. URL: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643; експрес-випуск «Валовий внутрішній продукт України» (видання Держстату)
		-6	-5	-4	-3	-2	3	5	6	8	10		
2	Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, % ВВП	(Дефіцит сектору загальнодержавного управління, млн грн - дефіцит зведеного бюджету, млн грн) / ВВП х 100										0,2482	Показники виконання Державного бюджету України, Мінфін. URL: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643; World economic outlook / International Monetary Fund. URL: http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29; експрес-випуск «Валовий внутрішній продукт України» (видання Держстату)
		-3	-2	-1	-1	0	0	1	2	3	5		
3	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	Доходи зведеного бюджету, млн грн / ВВП, млн грн х 100										0,2203	World economic outlook, Міжнародний валютний фонд . URL: http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29; експрес-випуск 2 «Валовий внутрішній продукт України» (видання Держстату)
		18	19	20	23	25	28	30	33	35	37		
4	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	(Обслуговування державного боргу, млн грн + погашення державного боргу, млн грн) / доходи державного бюджету, млн грн х 100										0,2644	Показники виконання Державного бюджету України, Мінфін. URL:http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id
							6	7	10	13	16		

* L (ліва частина) - для індикаторів, які є стимуляторами, нормування відбувається за критеріями лівої частини;
R (права частина) - для індикаторів, які є дестимуляторами, нормування відбувається за критеріями правої частини.

Додаток І

Оцінка рівня бюджетної та боргової безпеки та нові виклики воєнного стану

Проведення моніторингу рівня фінансової безпеки, для якого застосовуються відповідні показники-індикатори з визначеними пороговими значеннями, є необхідним для ухвалення управлінських рішень щодо аналізу, попередження, нейтралізації реальних та потенційних загроз національним інтересам у цій сфері. Розуміючи багатоаспектність поняття економічної, фінансової безпеки, зосередимось на таких безпекових складниках, як бюджетна безпека (стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції) і боргова безпека (відповідний рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування та ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень й оптимального співвідношення між ними, достатній для задоволення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує суверенітету держави та її фінансовій системі).

Показники-індикатори боргової та бюджетної безпеки наведено у таблицях І.1, І.2 та визначено відповідно до чинної на той час методики[213]. Подані у табл. І.1 дані (2005–2014 рр.) свідчать про наявність загроз для безпеки національної економіки в бюджетній сфері, таких як: неприпустимі розміри амплітуди коливань видатків на одну особу між окремими регіонами; нерівномірний розподіл трансфертів, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету; зростання рівня загального обсягу державного боргу, особливо зовнішньої заборгованості; завищення фінансових ресурсів, які перерозподіляються через бюджетну сферу (в окремих періодах). Розбалансованість державного бюджету є головним дестабілізуючим чинником кризи публічних фінансів. Недостатньо продумана державна політика у бюджетній сфері часто призводить до розбалансування фінансових потоків, переведення дефіциту державного бюджету в приховану форму, ще більш небезпечну, що може бути причиною загострення макроекономічної ситуації. Вжиття активних заходів стимулювання розвитку економіки, проведення

[213] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07#Text (втратив чинність); Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text.

важливих реформ, оперативне реагування на загрози світової кризи та політичної нестабільності в країні мають сприяти забезпеченню економічного зростання чи стабільності.

Прокоментуємо певні періоди. Розвиток економіки України протягом 2010–2011 рр. відбувався на тлі зовнішніх викликів, що характеризувалися нестабільністю та різкою зміною трендів очікувань (МВФ тричі протягом 2011 р. переглядав оцінки розвитку світової економіки в бік зменшення: з 4,4 % у квітні до 3,8 % за підсумком року). Незважаючи на уповільнення розвитку світової економіки (з 5,2 % в 2010 р. до 3,8 % в 2011 р.), нестабільність на світових фінансових і товарних ринках, темпи зростання економіки України прискорились (хоча додатковий внесок у зростання показників зумовлений статистичним ефектом низької бази порівняння – 2009 р.), про що свідчить динаміка ВВП. Починаючи з 2012 р. ситуація суттєво змінилася на гірше: уповільнились темпи зростання реального ВВП (2010 р. – 4,1 %; 2011 р. – 5,2; 2012 р. – 0,3; 2013 р. – 0 %); скоротились обсяги промислового виробництва (2010 р. – 11,2 %; 2011 р. – 8; 2012 р. – (–0,3); 2013 р. – (–4,3 %)); значно зросли обсяги переплат податків, зокрема, з урахуванням норми ПКУ, яким запроваджено авансову сплату податку на прибуток підприємств (станом на 1 січня 2011 – 14,8 млрд грн; станом на 01.01.2012 – 18,7 млрд. грн; станом на 1 січня 2013 р. – 21,2 млрд; станом на 1 січня 2014 р. – 27,0 млрд грн). Політичні події 2013–2014 рр. потужно вплинули на ситуацію з борговим навантаженням. Тобто складні зовнішні умови, нестабільність на світових фінансових ринках, спад вітчизняного виробництва, скорочення ВВП та не завжди виважена податкова політика спричинили загострення ситуації щодо зростання дефіциту бюджету, збільшення рівня держборгу стосовно ВВП, унеможливлення виконання підвищених соціальних зобов'язань, відновлення фінансування інвестиційних проєктів. Усе це зумовлювало необхідність формування та подальшого розвитку прозорої й ефективної системи публічних фінансів, здатної забезпечити макроекономічну стабільність і зростання економіки задля підвищення рівня добробуту населення.

Формування та реалізація бюджетної політики, боргової політики та стратегії держави відбувалися під впливом ендогенних та екзогенних чинників. Важливу роль у становленні фінансових інституцій, спрямованих на забезпечення макроекономічної стабілізації, відігравали МФО – як через співпрацю організаційно-методологічного характеру, так і через фінансову підтримку реформ у сфері публічних фінансів.

Подані у табл. І.2 дані (2014–2021 рр.) свідчать про наявність таких загроз у борговій та бюджетній сфері: значне зростання державного та гарантованого

державою боргу, валового зовнішнього боргу, що не є синхронним зміні ВВП (як наслідок, значне перевищення критичного рівня показниками частки боргу щодо ВВП; недостатня розвинутість фондового ринку, первинного ринку державних запозичень, низька довіра до державних цінних паперів як об'єкта для інвестицій (надто висока середньозважена дохідності ОВДП на первинному ринку, надкритичний рівень індексу EMBI); наднизький рівень показника, що визначає відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу, що підтверджує наявність ризиків погашення боргу; наднормативна дефіцитність державного бюджету та фондів сектору загальнодержавного управління (ПФУ); висока вартість обслуговування боргових зобов'язань держави (кожна восьма гривня доходів державного бюджету витрачається на обслуговування та погашення сукупного державного боргу). Приведення рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет до оптимального (бажаного) рівня може бути індикатором активної реалізації заходів щодо зменшення видатків сектору загальнодержавного управління, зменшення податкового навантаження на реальний сектор економіки та/або зростання ВВП темпами, що перевищують темпи зростання суспільних видатків. Розглянемо окремі чинники, що впливали на формування безпекової ситуації у цей період. Фінансова підтримка МВФ за чотирирічною програмою «Механізм розширеного фінансування» (Extended Fund Facility), відповідно до угоди, підписаної у 2015 р. на заміну програми Stand-by (загальним обсягом близько 8,7 млрд дол США) мала на меті стимулювання структурних змін та підвищення довіри інвесторів до країни, хоча більшу частину ресурсів було спрямовано на підтримання резервів НБУ[214].

Позитивна динаміка індексу EMBI[215], середньозваженої дохідності ОВДП на первинному ринку протягом дії програми є певною мірою її результатом.

---

[214] Перший транш обсягом 3,5 млрд. СПЗ (близько 5 млрд дол. США) за програмою було отримано одразу після її ухвалення (березень 2015 р.). Другий транш (липень 2015 р.) обсягом 1,2 млрд СПЗ (1,7 млрд дол. США), третій транш (вересень 2016 р.) у розмірі 716,1 млн СПЗ (1 млрд дол. США), четвертий транш (квітень 2017 р.) у розмірі 734,05 млн СПЗ (близько 1 млрд дол США) спрямовані в повному обсязі на поповнення резервів НБУ.

[215] Ризикованість суверенного боргу зручно аналізувати за допомогою спреду індексу облігацій перспективних ринків — Emerging Markets Bond Index (EMBI). Для оцінювання впливу внутрішніх (урядова політика щодо боргу) та зовнішніх (глобальні зміни вартості капіталу) чинників на вартість запозичень використовують динаміку боргових спредів. Борговий спред –відмінність у прибутковості між двома борговими інструментами, наприклад, облігаціями. Більший спред означає більшу відмінність у дохідності, а отже — що одна з облігацій є ризикованішою від іншої. Сам індекс EMBI відображає зважену дохідність державних і квазідержавних облігацій країни. Для кожної країни також визначається спред цього індексу – різниця між його значенням для цієї країни та для державного боргу США. Спред EMBI – премія за додатковий ризик, який інвестори беруть, позичаючи кошти країнам з економіками, що мають значний потенціал, але ще не належать до розвинутих та стабільних. Саме значення спреду визначається як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками.

Таблиця І.1

Окремі індикатори бюджетної та боргової безпеки України у 2005–2014 рр.

Індикатор	Порогове значення		Фактичне значення станом на кінець року									
	за методикою Мінекономіки	за Маастрихтськими критеріями	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	Не більше 30 %	–	30,4	31,5	30,5	31,3	29,9	28,7	30,3	31,8	30,4	29,1
Частка дефіциту державного бюджету щодо ВВП, %	Не більше 3 %	Не більше 3 %	1,87	0,69	1,36	1,31	4,1	5,9	1,8	3,8	4,4	4,98
Частка трансфертів з державного бюджету щодо ВВП, %	Не більше 10 – 15 %	–	5,62	6,91	7,36	6,23	6,81	7,18	7,6	8,8	11,1	13,2
Амплітуда коливань бюджетних трансфертів на одну особу між регіонами, %	Не більше 20 – 30 %	–	126	113	108	116	94	101	87	103	112	124
Амплітуда коливань бюджетних видатків на одну особу між регіонами, %	не більше 20–30 %	Не більше 20 – 30%	140	129	118	122	108	110	102	115	128	131
Частка загального обсягу державного боргу щодо ВВП, %	Не більше 55 %*	Не більше 55%	14,3	14,8	12,3	19,9	34,8	39,9	36,3	36,6	40,2	72
Рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, дол. США	Не більше 200	Не більше 200	186	210	228	242	370	499	537	613	678	718,4

* За нормами БКУ величина основної суми державного боргу не повинна перевищувати 60 % фактичного річного обсягу ВВП.

Таблиця І.2

Окремі індикатори бюджетної та боргової безпеки України у 2014–2021 рр.

Індикатор	Значення за методикою		Фактичне значення станом на кінець року							
	оптимальне	критичне	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Індикатори боргової безпеки										
Частка обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП	20 %	60 %	70,20	79,43	80,91	71,80	60,92	50,26	60,82	48,93
Відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП	40 %	70 %	95,80	131,00	121,70	103,90	87,70	79,20	80,80	85,16
Середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку	4 %	11 %	13,40	13,10	9,20	10,50	17,80	11,20	12,25	12,90
Індекс EMBI (Emerging Markets Bond Index) + Україна	200	1000	2226	2375	860	574	571	723	1084	1156
Відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу	50 %	20 %	5,96	11,20	13,69	16,14	18,15	20,78	23,18	23,82
Індикатори бюджетної безпеки										
Частка дефіциту/профіциту державного бюджету щодо ВВП	–2% /3 %	–6 %/10 %	–4,98	–2,28	–2,94	–1,60	–1,66	–1,96	–5,18	-3,63
Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів СЗДУ до ВВП	–1 % / 0	–3 % /5 %	-4,82	–1,68	–2,17	–1,38	–2,11	–2,05	–5,65	-3,79
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (доходи зведеного бюджету до ВВП)	25 % / 28 %	18 %/37 %	29,10	32,95	32,85	34,10	33,28	32,45	32,82	30,45
Частка обсягу сукупних платежів з обслуговування, погашення держборгу до доходів державного бюджету	6 %	16 %	13,44	15,81	15,54	13,92	12,44	11,95	11,13	12,00

Так, протягом 2018 р. спред українських цінних паперів зростав разом із європейським, хоч і був більш волатильним (великою мірою ціна доступного нам боргу відображає загальну схильність інвесторів позичати нам). Це був важкий рік для всіх перспективних ринків з огляду на поступове посилення монетарної політики у США та зростання прибутковості американських казначейських облігацій, що звужувало активність інвесторів до позичання менш надійним країнам. Крива індивідуальної ризикованості України під час коронакризи стрибнула набагато вище від схожих економік регіону. Нормалізація триває, як і серед усіх подібних країн. Завдяки оздоровленню позиції України на ринках капіталу на початок 2020 р. досяг найнижчого рівня спред EMBI за весь час із 2014 р.[216] Дохідність боргу України була найближчою до загальноєвропейської протягом усього цього періоду. Але Україна знову збільшила відрив від загальноєвропейського рівня і стала найризикованішою перспективною країною регіону. У 2018 р. Україна мала проблему: інвестори покидали країну й очікувались пікові виплати за державним боргом, але ліквідності для виплат не вистачило. Транші за програмою МВФ припинились через сповільнення очікуваних структурних змін (з кожним аудитом програми відставання від узгоджених показників накопичувалися, що нівелювало успіхи співпраці). Зважаючи на необхідність отримання фінансових ресурсів, залучення додаткових інвесторів, середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку (17,8 %) значно зросла, перетнувши критичну межу (11 %) більш як в 1,6 раза, хоча перебувала в межах облікової ставки НБУ в 2018 р. (16–18 %).

Відновлення підірваної довіри вимагало низки важких кроків: проведення відповідального й прозорого процесу для прийняття державного бюджету – 2019; відновлення відносин з МВФ. З метою отримання нової програми Stand-by уряд узяв на себе зобов'язання щодо підтримання макроекономічної стабільності та збереження економіки на шляху до стійкого зростання, а саме: продовження фіскальної консолідації з метою постійного зменшення державного боргу; підтримання гнучкого обмінного курсу та жорсткої монетарної позиції з метою зниження інфляції до межі середньострокового цільового показника інфляції НБУ та подальшого накопичення міжнародних резервів; проведення реформи адміністрування податків, фінансового та енергетичного секторів, а також продовження вдосконалення урядування та боротьби з корупцією. З грудня 2019 р. по лютий

[216] Джигир Ю. 50 відтінків жовтого України. 2021. 14 верес. URL: https://nv.ua/ukr/opinion/ekonomika-ukrajini-pro-shcho-govoryat-borgi-krajini-novini-ukrajini-50183214.html.

2020 р. діяла програму EFF обсягом 3,9 млрд дол. США. Кредитна допомога від МВФ умовах невизначеності внаслідок пандемії коронавірусу (травень 2020 р.) надавалася за зміненими підходами щодо застосування короткотермінових інструментів. Перший транш (червень 2020 р.) за Програмою Stand-by 2020 обсягом 2,1 млрд дол. США було спрямовано до Державного бюджету України. Завдяки відкриттю для іноземних інвесторів доступу до українських державних цінних паперів через систему європейського центрального депозитарію цінних паперів Clearstream, обсяг інвестицій нерезидентів у ОВДП зріс протягом 2019 р. у 18,5 раза. Фінансовий шок від пандемії COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, був особливо сильним для країн із середнім рівнем доходу, таких як Україна. У 2020 р. через поширення хвороби портфель ОВДП нерезидентів знизився зі 117,7 млрд до 85 млрд грн, проте з початку 2021 р. цей показник почав збільшуватись (березень 2021 р. – 106 млрд грн). Україна стала єдиною державою у світі, рейтинг якої підвищено під час поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19 та пов'язаної з нею світової економічної кризи[217].

Сценарій 2021 р. виходу з кризового стану передбачав ефекти за рахунок зовнішніх факторів, зокрема м'якої монетарної політики в розвинутих країнах та, відповідно, високої ліквідності на ринку, а також додаткових внутрішніх зусиль для просування необхідних структурних реформ, щоб відіграти ситуацію хоча би до початкового рівня, а бажано — наростити запас міцності на день наступного зовнішнього шоку. Значний попит на державні облігації з боку нерезидентів та політика Міністерства фінансів з управління державним боргом відповідно до боргової стратегії[218] дали змогу послідовно знижувати вартість запозичень та продовжувати терміни обігу боргових інструментів. Зокрема, у 2019–2020 рр. рекордно зменшено середньозважену ставку дохідності ОВДП, номінованих у гривнях, доларах США та євро (але критичну межу не було подолано). Для підвищення довіри інвесторів, а також інституційної спроможності, ефективного використання сучасних інструментів управління державним боргом та ліквідністю було запроваджено агентську модель управління державним боргом та створено Боргове агентство.

---

[217] Протягом 2019–2020 рр. міжнародні кредитні рейтинги України підвищено всіма міжнародними рейтинговими агентствами, а саме у 2019 р. агентствами Standard and Poor's та Fitch Ratings – з рівня «B-» до «B», у червні 2020 р. агентством Moody's – з «Caa1» до «B3», у вересні 2020 р. агентством Rating and Investment Information (R&I) – з «B» до «B+». URL: https://mof.gov.ua/uk/osnovna-informacija.

[218] Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2019–2022 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2019 № 473 (втратила чинність).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2019-%D0%BF#Text.

Аналіз динамічних рядів безпекових показників-індикаторів дає загальне уявлення про вектор руху:

– від надкритичних до небезпечних значень;

– від незадовільних до задовільних.

Для узагальнення сукупності показників скористаємося інтегральними оцінками, що визначаються через процес нормування їхніх характеристичних значень.

Оцінювання інтегральних показників боргової та бюджетної безпеки як складника економічної безпеки країни ґрунтується на методологічних підходах як урегульованих законодавчо (чинна методика Мінекономрозвитку), так і тих, що застосовуються фінансовими інституціями та науковцями. Використовуючи перелік показників-індикаторів бюджетної та боргової безпеки, спираємось на те, що формування пропонованої Мінекономрозвитку множини індикаторів здійснювалося за принципами репрезентативності, охоплено найсуттєвіші показники, що впливають на рівень економічної безпеки держави), достовірності (адекватно відображають стан складника безпеки) та інформаційної доступності (під час розрахунку використовуються офіційні статистичні дані та публічні експертні оцінки).

Алгоритм визначення інтегральних показників боргової та бюджетної безпеки є таким:

- формування переліку показників-індикаторів;
- визначення їхніх значень;
- нормування показників для проведення інтегральної оцінки;
- визначення вагових коефіцієнтів для кожного показника-індикатора;
- розрахунок інтегрального показника оцінки безпекового рівня.

Фактичні значення показників-індикаторів бюджетної та боргової безпеки (2014–2021 рр.) визначалися за інформацією з джерел, що зазначені чинною методикою як офіційні (див. табл. І.2). Часто під час оцінювання рівня безпеки використовуються інші переліки індикаторів, зокрема з урахуванням практики МФО, з огляду на власне бачення доцільності формування відповідної множини показників[219].

[219] Онищенко С. В., Маслій О. А., Глушко А. Д., Черв'як А. В. Загрози соціально-економічній безпеці України: монографія. Полтава : Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка», 2023. 375 с.; Філатова Г.П., Макаренко І.О. Розрахунок інтегрального показника боргової безпеки. *Вісник СумДУ. Сер.: Економіка*. 2020. № 4. С. 158–168. URL: https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/issues/4_2020/18.pdf ; Онищенко С. В. Класифікація загроз бюджетній безпеці держави в умовах фінансової глобалізації. Економіка і регіон, 2014, № 2. С. 108-113. URL: : http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2014_2_20.

Перехід від абсолютних до нормованих значень індикаторів дає змогу вимірювати їх за шкалою (від 0 до 1: 0 – абсолютно небезпечний рівень; 0,2 – критичний рівень безпеки; 0,4 – небезпечний рівень; 0,6 – незадовільний рівень; 0,8 – задовільний рівень; 1 – оптимальний або безпечний рівень). Отже, отримане нормоване значення індикатора характеризує своєю величиною ступінь наближення до оптимального значення (1). Нормування індикаторів відбувається так, щоб характеристичні значення індикаторів потрапляли у зіставні за величиною інтервали, перетворюючі індикатори різних розмірностей у безрозмірні величини в діапазоні від 0 до 1. Водночас застосовують різні методологічні прийоми, які ґрунтуються на зіставленні емпіричних (фактичних) значень індикатора з еталонним значенням показника. Так, чинна методика пропонує використовувати лінійні функції, що різняться для індикаторів-стимуляторів (збільшення яких бажане) та індикаторів-дестимуляторів (зменшення яких бажано), а також нормування індикаторів – за мішаним типом (який до певного значення показника є стимулятором, а в разі подальшого збільшення перетворюється на дестимулятор). Неоднозначність трактування значень нормованого індикатора є недоліком цього методу. Зауважимо, що з-поміж методів нормування можна виокремити метод, коли як нормуючий коефіцієнт використовується середнє значення сукупності, але він має недолік: після нормування значення індикаторів можуть перевищувати 1. Задля нівелювання недоліку, застосовують нормування як індикаторів, так і порогових значень, що, так само знижує динамічний діапазон, тобто відбувається певне гальмування динаміки нормованого індикатора. Не менш поширеним є інший метод нормування: відносно розмаху варіації (від мінімального до максимального значення)[220]. Ігнорування значень показників, що перебувають між мінімальним і максимальним, може давати похибку, а саме: показники інколи можуть описувати випадкові, а не типові для цього ряду коливання. Тому такий метод застосовується для попереднього оцінювання варіації. З огляду на переваги та недоліки зазначених методів нормування показників бюджетної та боргової безпеки проведемо методом, який є модифікацією методу відносно розмаху варіації, але, на відміну від нього, враховує вимоги, наведені в чинній методиці щодо розрахунку показників дестимуляторів.

Показники стимулятори: $y_i = X_i - X_{опт} / X_{крит} - X_{опт};$ **(І.1)**

[220] Федорович І. М. Методичні та практичні засади оцінювання боргової безпеки України. *Ефективна економіка,* 2016,№ 9. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5148.

Показники дестимулятори : $y_i = X_{опт} - X_i / X_{крит} - X_{опт}$; **(І.2)**

де y_i – нормалізована оцінка *і*-го індикатора;

X_i – величина (статистичні дані) *і*-го індикатора;

$X_{опт}$ – величина індикатора, що характеризується як оптимальний рівень;

$X_{крит}$ – величина індикатора, що характеризується як критичний рівень.

Для обчислення вагових коефіцієнтів здебільшого використовуються експертні оцінки, які так само є суб'єктивними, не відкидають можливість помилок, не враховуючи мінливість економічної ситуації в країні (оскільки визначаються на певний період). Іншим методом визначення вагових коефіцієнтів є метод моделювання: використання методів теорії чутливості. Тобто здійснюється обчислення коефіцієнтів чутливості інтегрального показника до зміни макроекономічних показників (складність у розрахунках, але актуальність та відповідність економічній ситуації). Ігрові методи передбачають побудову матриці, де в кожному стовпчику записуються певні індикатори безпеки, після нормування, а в рядках – період (матриця платежів у матричній грі нульовою сумою – програш одного гравця відповідає виграшу іншого). Чинна методика Мінекономрозвитку застосовує для обчислення вагових коефіцієнтів метод головних компонент, що є доцільним за відсутності макроекономічної моделі або за неможливості формалізованого опису індикаторів економічної безпеки як ендогенних параметрів макромоделі. З огляду на волатильність даних, що використовуються під час розрахунку кожен із методів потребує періодичного оновлення. Для обчислення інтегрального показника боргової та бюджетної безпеки України скористаємося ваговими коефіцієнтами, визначеними чинною методикою.

Розрахунок інтегрального індикатора за відповідною сферою безпеки з урахуванням вагових коефіцієнтів проводиться за формулою:

$$I_m = \sum_{i=1}^{n} d_i y_i \ , \qquad \text{(І.3)}$$

де I_m - агрегований показник сфери економічної безпеки, де *m* розглядається як бюджетна та боргова сфера;

d_i – ваговий коефіцієнт, що визначає ступінь внеску *і*-го показника в інтегральний індекс складової бюджетної або боргової безпеки відповідно до чинної методики;

y_i – нормалізована оцінка *і*-го індикатора.

Відповідно, за обраними показниками було розраховано значення інтегральних показників боргової та бюджетної безпеки з 2014 по 2021 р. (рис. І.1). Приймаючи похибки, зумовлені відповідними припущеннями та недоліками застосованого способу нормалізації індикаторів, візуалізація розрахунків дає змогу зробити загальний висновок про те, що рівень боргової та бюджетної безпеки далекий від оптимального (іноді є надкритичним), але його динаміка позитивна[221].

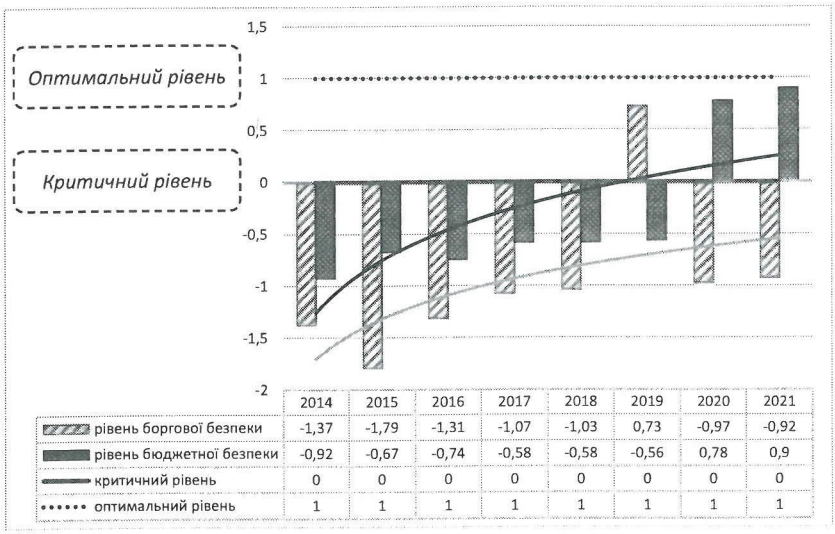
Початок активної фази російської збройної агресії став вагомим чинником збільшення боргового навантаження бюджету України та зниження можливостей рефінансування боргу за рахунок внутрішніх ресурсів і, відповідно, необхідність реструктуризації зовнішнього державного боргу. Внаслідок широкомасштабної агресії, переміщення населення та виробництва, руйнування виробничої та соціальної інфраструктури відбулося катастрофічне падіння ВВП. Скорочення ВВП та отримання значного обсягу фінансової допомоги з боку країн ЄС, США, Великої Британії, міжнародних фінансових інституцій є чинниками зростання прогнозованого значення державного та гарантованого боргу в Україні. МВФ прогнозує падіння економіки України на 35 % у 2022 р., жодних інших прогнозів фонд дати не може через надзвичайну нестабільність подій. За оцінками МВФ, обсяги держборгу можуть досягти 93 % ВВП[222].

На 31 травня 2022 р. сума державного та гарантованого державою боргу України вже становила 101,44 млрд дол США, або 2,97 трлн грн. Держборг збільшується внаслідок здійснення державних запозичень, як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку. Частка зовнішнього боргу сягає 58,96 % сукупного боргу, або 59,81 млрд дол США (структура зовнішнього боргу: державний зовнішній борг – 86 %, гарантований державою зовнішній борг – 14 %). Гарантований державою борг сформований внаслідок позик українських компаній, переважно державних, за якими Україна є гарантом. Тобто якщо позичальник не заплатить, то борг повертатимуть платники податків (нещодавній випадок, коли така гарантія спрацювала, – кредит Державній

[221] Онищенко С. В., Бережна А. Ю., Філонич О. М. Оцінка рівня бюджетної та боргової безпеки та нові виклики воєнного стану: доповідь. *Економічна безпека: держава, регіон, підприємство* : міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. Полтава : Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка», 2022. С.13-23. URL: https://nupp.edu.ua/uploads/files/0/events/conf/2022/mnp-ebdrp/zbirnik_bezpeki2022.pdf

[222] За оцінками МВФ, відношення боргу до ВВП може становити на кінець 2022 р. від 85 до 90,7 % ВВП; на кінець 2023 р. на рівні 78 % ВВП, у 2024 р. – 78,7, 2025 р. – 82,9, 2026 р. – 88,7, 2027 р. – 92,3 % ВВП. Див.:Fiscal policy from pandemic to war / IMF. 2022. April.
URL: https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/04/12/fiscal-monitor-april-2022.

продовольчо-зерновій корпорації, наданий китайським Експімбанком, за яким тепер має сплачувати держава). Активність Уряду на зовнішніх ринках ґрунтується, зокрема, на свідомій політиці демократичного світу щодо підтримки України у боротьбі з агресором. Зовнішні запозичення варто поділити на борг перед комерційними кредиторами та МФО. На відміну від комерційних позик, кредити від МФО надаються на пільгових умовах: під низький відсоток, на тривалі терміни, а інколи передбачають пільговий період, протягом якого взагалі не потрібно нічого сплачувати.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
рівень боргової безпеки	-1,37	-1,79	-1,31	-1,07	-1,03	0,73	-0,97	-0,92
рівень бюджетної безпеки	-0,92	-0,67	-0,74	-0,58	-0,58	-0,56	0,78	0,9
критичний рівень	0	0	0	0	0	0	0	0
оптимальний рівень	1	1	1	1	1	1	1	1

Рис. І.1. Динаміка інтегральних показників боргової та бюджетної безпеки

Обсяги позик, одержаних від МФО, за перші три місяці війни збільшились на 3,63 млрд дол. США (табл. І.3). У структурі зовнішнього державного боргу України домінують компоненти зобов'язань за єврооблігаційними позиками (44,3 %) і перед МФО (40,1 %), а заборгованість перед офіційними двосторонніми кредиторами – лише 4 %, перед іноземними банками – 3,4 %. Багатостороннім кредиторам (МФО) Україна станом на 31 травня 2022 р. заборгувала 26,55 млрд дол. США за прямими та гарантованими позиками, зокрема 10,11 млрд дол. – МВФ, 7,57 млрд. дол – МБРР, 6,04 млрд дол. – ЄС і 1,72 млрд дол. – ЄІБ.

Таблиця І.3

Державний та гарантований державою борг станом на 31 травня 2022 р.[223]

Показник	Сума, млрд дол. США			Структура, %		
	31.12.2021	28.02.2022	31.05.2022	31.12.2021	28.02.2022	31.05.2022
1	2	3	4	5	6	7
Загальна сума державного та гарантованого державою боргу	*97,96*	*93,33*	*101,44*	*100,00*	*100,00*	*100,00*
Державний борг	86,62	82,26	90,44	89,16	89,16	89,16
Внутрішній борг	38,95	34,79	39,21	38,65	38,65	38,65
Зовнішній борг	**47,66**	**47,48**	**51,23**	**50,51**	**50,51**	**50,51**
1. Заборгованість за позиками, одержаними від МФО	16,98	16,91	20,54	20,25	20,25	20,25
NEFCO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Європейський банк реконструкції та розвитку	0,39	0,38	0,31	0,31	0,31	0,31
Європейський Інвестиційний банк	1,02	1,00	1,66	1,63	1,63	1,63
Європейський Союз	5,00	5,00	6,04	5,96	5,96	5,96
Міжнародний банк реконструкції та розвитку	6,16	6,10	7,12	7,02	7,02	7,02
Міжнародний валютний фонд	4,36	4,37	5,35	5,27	5,27	5,27
Фонд чистих технологій (МБРР)	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
2. Заборгованість за позиками, одержаними від органів управління іноземних держав	1,49	1,50	2,03	2,00	2,00	2,00
3. Заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ	1,86	1,83	1,72	1,70	1,70	1,70
4. Заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку	22,91	22,81	22,68	22,36	22,36	22,36
5. Заборгованість, не віднесена до інших категорій	4,42	4,43	4,26	4,20	4,20	4,20
Міжнародний валютний фонд	4,42	4,43	4,26	4,20	4,20	4,20
Гарантований державою борг	11,34	11,07	10,99	10,84	10,84	10,84
Внутрішній борг	1,80	1,69	2,42	2,39	2,39	2,39
Зовнішній борг	**9,54**	**9,38**	**8,58**	**8,45**	**8,45**	**8,45**
1. Заборгованість за позиками, одержаними від МФО	6,82	6,70	5,91	5,83	5,83	5,83
Європейське співтовариство з атомної енергії	0,34	0,34	0,32	0,32	0,32	0,32
Європейський банк реконструкції та розвитку	0,34	0,35	0,32	0,31	0,31	0,31
Європейський інвестиційний банк	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Міжнародний банк реконструкції та розвитку	0,47	0,47	0,45	0,45	0,45	0,45
Міжнародний валютний фонд	5,61	5,48	4,76	4,70	4,70	4,70
2. Заборгованість за позиками, одержаними від органів управління іноземних держав				0,00	0,00	0,00

[223] Державний борг та гарантований державний борг.
URL: https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg.

Закінчення таблиці І.3

1	2	3	4	5	6	7
3. Заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ	1,08	1,04	1,03	1,01	1,01	1,01
4. Заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку	1,53	1,53	1,53	1,50	1,50	1,50
Облігації Укравтодору (семирічні)	0,70	0,70	0,70	0,69	0,69	0,69
Облігації Укренерго (п'ятирічні)	0,83	0,83	0,83	0,81	0,81	0,81
5. Заборгованість, інша (МВФ)	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11

За 4 міс. 2022 р. Уряд використав на обслуговування і погашення боргу майже 183 млрд грн, з них 142 млрд грн отримали внутрішні кредитори. У травні – грудні держава виплатить ще понад 400 млрд грн, з яких 88 млрд грн – зовнішнім кредиторам. Традиційно пік виплат за зовнішніми запозиченнями припаде на вересень, коли держава погасить перед іноземними кредиторами борги на суму, еквівалентну 51 млрд грн (з яких 42 млрд грн, або 82 %, виплата відсотків за єврооблігаціями). Заборгованість держави та її обґрунтоване зростання є значним викликом для економіки та бюджету України, оскільки обслуговування та погашення боргових зобов'язань (мінімум протягом наступних 25 років) відволікатимуть істотні фінансові ресурси, які мали б спрямовуватися на відновлення держави після завершення війни.

Воєнні дії з 24 лютого 2022 р. вимагають нових сценаріїв фінансової та боргової стабілізації. Фахівці та науковці з питань управління державним боргом[224] пропонують визначити можливі варіанти зниження боргового навантаження та активно проводити роботу з кредиторами за найбільш прийнятним для країни. З-поміж варіантів пропонуються такі:

– продовження сумлінного обслуговування боргу, спрямовуючи частину отриманої фінансової допомоги на погашення боргів та виплату відсотків (що є малоприйнятним для країн-партнерів);

– викуп частини державних зобов'язань, зокрема єврооблігацій (з огляду на низьку вартість – 35–45 % номіналу, така дія дасть змогу заощадити понад 50 % на погашенні суми боргу і 100 % на виплаті відсотків; але для викупу потрібне

[224] Вінокуров Я. Дефолт чи реструктуризація: що буде з українським держборгом та чого чекають від США . 2022. 18 трав. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2022/05/18/687154/; Богдан Т. Реструктуризація зовнішнього боргу: міжнародна практика та можливості для України. 2022. 20 черв. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2022/06/20/688356/; Шемаєва Л. Г. Міжнародний досвід реструктуризації державного боргу у вимірі України / Центр економічних і соціальних досліджень НІСД.URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-07/shemaeva.pdf; Онищенко С. В., Бережна А. Ю., Філонич О. М. Реструктуризація державного боргу країни у повоєнний час: тези доповіді. зб. наук. пр. Міжнар. наук.-практ. конф., Полтава: Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка», 2022.

додаткове фінансування; до війни уряд викупив 10 % євробондів з погашенням у вересні, що дало можливість зекономити 10–15 млн дол. США);

– оголошення дефолту, тобто відмови від виплат або їхньої частини (має деструктивний вплив на кредитоспроможність держави на тривалий термін; не знімає фінансових зобов'язань перед МФО, оскільки заборгованість має чітко фіксовані обсяги й терміни повернення коштів);

– проведення реструктуризації боргу за домовленістю з кредиторами щодо відтермінування платежів, зменшення суми чи відсоткової ставки (на відміну від дефолту, реструктуризація боргу зберігає довіру інвесторів, дає змогу в короткотерміновому майбутньому відновити кредитування);

– допомога міжнародних партнерів щодо призупинення та комплексного погашення (зокрема списання) виплат за міжнародними боргами України (у травні 2022 р. Конгрес США ухвалив законопроєкт про пошук варіантів негайного звільнення України від дво-, багатосторонніх та комерційних боргів)[225].

Повоєнна реструктуризація зовнішнього боргу України зі списанням суттєвої його частини, очевидно, має спиратися на активну політичну підтримку міжнародних партнерів (США, Великобританії, ЄС та ін.) України і проведення значної дипломатичної роботи. Під час пошуку шляхів реструктуризації зовнішнього боргу України слід виходити з того, що найвагомішим його компонентом є заборгованість перед МФО. Стандартні підходи до реструктуризації боргу не передбачають списання, перенесення термінів сплати за кредитами МФО. З огляду на винятковість ситуації дієва програма зменшення боргового навантаження України повинна передбачати відхід від стандартних практик і списання більшої частини боргу перед МФО. Корисним є досвід упровадження Ініціативи щодо бідних країн, переобтяжених боргом (HIPC-Initiative), та Багатосторонньої ініціативи з полегшення тягаря заборгованості (MDR-Initiative). Дія коригуючих механізмів поширювалась на заборгованість як перед МФО, так і всіма кредиторами. Так, згідно з ініціативою HIPC, ступінь зниження поточної дисконтованої вартості боргу міг досягати 80 %, а згодом — і 90 %; обсяг списання боргу для 37 країн світу перевищив 100 млрд дол. Витрати щодо списання боргів зазвичай покриваються МВФ і Світовим банком

[225] Законопроєкт № 7081 від 15.03.2022 «Ukraine Comprehensive Debt Payment Relief Act of 2022» уповноважує уряд США шукати варіанти звільнення України від дво-, багатосторонніх та комерційних боргів. Парламентарі дають вказівку представникам США у МФО, зокрема у МВФ та Світовому банку, використовувати вплив та авторитет Сполучених Штатів для просування ідеї призупинення виплат за зовнішніми боргами України. Конгрес наказує урядовцям допомогти забезпечити комплексне погашення українського боргу. На думку експертів, США стануть головним посередником між Україною та її кредиторами в питаннях погашення і рефінансування старих боргів. Однак просування цього законопроєкту в нинішній редакції не вирішує всіх боргових проблем України, оскільки зупинка боргових платежів у воєнний час не еквівалентна прощенню частини боргу, що впливатиме на профіль боргових виплат України впродовж кількох десятиріч.

за рахунок власних ресурсів, а також покладаються на уряди-кредитори. Україна не має можливості скористатися стандартною процедурою, оскільки не задовольняє встановлених критеріїв для включення до програми HIPC або MDRI (низький рівень доходів; відсутність кредитів від МБРР, наявність позик від Міжнародної асоціації розвитку).

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

– ухвалення Урядом нової боргової стратегії, де необхідно передбачити способи полегшення боргового навантаження (замороження, реструктуризації/списання держборгу) та інструменти оптимізації управління державним боргом з погляду співвідношення вартості обслуговування та ризиків;

– апробація складніших механізмів, які стосуються кредитів МФО та євро-облігаційних позик, з огляду 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 фахівців, пропонований сценарій – списання 80 % заборгованості – зменшить зовнішній борг на суму 47 млрд дол. США;

– запровадження механізму МВФ та Світового банку через Фонд стійкості та сталості (Resilience and Sustainability Trust, RST[226]) щодо підтримки обтяжених боргами бідних і вразливих країн для управління макроекономічними кліматичними ризиками;

– реструктуризація заборгованості за облігаційними позиками із застосуванням знижок (haircuts) до номінальної суми боргу або поточної дисконтованої вартості боргових виплат (за аналогом з планом Брейді обмін облігацій зовнішньої позики на нові цінні папери з дисконтом у 50–60 % до номіналу первинних облігацій); такий підхід дасть змогу Уряду зменшити суму заборгованості за облігаціями зовнішньої позики на 12–14 млрд дол. США;

– запровадження боргових свопів у обмін на фінансування цільових програм з охорони довкілля та підвищення стійкості до кліматичних змін (свопи (debt-for-climate swaps) є інноваційним інструментом для мобілізації фінансування та одночасного вирішення кількох проблем, зокрема недостатнього фінансування кліматичних заходів та макрофінансової стійкості; напрацювання механізму реалізації досвіду країн Карибського басейну, Белізу та Сейшельських островів з конвертації боргів на розвиток «блакитної економіки» та випуску «блакитних» облігацій до розвитку ринку «зелених» облігацій в Україні).

[226] Фонд RST має на меті перерозподілити доступне фінансування сукупним обсягом до 50 млрд дол. США від багатших країн G20 до бідніших із сукупним доходом на одну особу, меншим від 12 тис. дол. США на рік.

Практики конвертації боргів на фінансування цільових програм з охорони довкілля

Беліз *став першою країною в Америці, яка завершила конвертацію боргу на програми збереження океану, що є безпрецедентною інвестицією в охорону морських екосистем. Завдяки свопу Беліз скоротив зовнішній борг на 10 % ВВП і згенерував грошовий ресурс на збереження найдовшого коралового рифу в Західній півкулі – Бар'єрного рифу Белізу, який знаходиться в зоні ризику через зміну клімату та антропогенну діяльність. Беліз підписав угоду з природоохоронною організацією The Nature Conservancy, дочірня компанія якої надала країні кошти для викупу «супероблігацій» на суму 553 млн дол. США – усього державного боргу, держателями якого були комерційні структури, що еквівалентно 30 % ВВП, – із дисконтом у 55 центів за долар. Компанія профінансувала випуск «блакитних» облігацій на суму 364 млн дол США у межах розміщення, організованого та забезпеченого банком Credit Suisse. Міжнародна фінансова корпорація розвитку США (DFC) надала гарантії. Це дало змогу продавати облігації за ціною, нижчою за 60 % від їхньої вартості (40 центів за долар), запровадити 10-річний пільговий період, протягом якого основна заборгованість не сплачується, і тривалий термін погашення у 19 років за ставкою 6,1 %.*

Сейшельські острови *реалізували план у 2018 р. завдяки конвертації державного боргу в розмірі 21,6 млн дол. США через перший у світі механізм боргового свопу в обмін на програми захисту довкілля, а також завдяки запуску перших у світі суверенних «блакитних» облігацій. Уряд Сейшельських островів погодив таку угоду ще в 2016 р. з американською благодійною організацією The Nature Conservancy та багатьма інвесторами, зокрема Фондом Леонардо Ді Капріо. Згідно з цією угодою частину державного боргу Сейшельських островів було погашено кредиторами з умовою, що в майбутньому країна спрямовуватиме відповідні боргові платежі в новий Трастовий фонд збереження довкілля та адаптації до кліматичних змін Сейшельських островів (SeyCCAT). Цей Фонд запропонує менші відсоткові ставки з виплати заборгованості, а будь-які заощадження спрямують на фінансування нових проєктів, що мають на меті захист морських флори й фауни та адаптації до наслідків зміни клімату.*

Україна, з огляду на руйнування і жертви внаслідок війни та необхідність післявоєнного відновлення економіки повинна отримати можливості й пільги, аналогічні програмам HIPC-MDRI. Механізми полегшення боргового навантаження чи списання боргів повинні поширюватися на зобов'язання української держави перед МФО.

РОЗДІЛ 13 ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

13.1. Система державного фінансового контролю.
13.2. Бюджетний контроль та упередження бюджетних правопорушень.
13.3. Заходи зовнішнього контролю (аудиту), які здійснюються Рахунковою палатою України.
13.4. Заходи контролю (аудиту), які реалізуються Державною аудиторською службою.

13.1. Система державного фінансового контролю

Сучасна система державного фінансового контролю має забезпечувати впевненість та гарантії того, що органи належним чином управляють ресурсами централізованих фінансових фондів, забезпечують збалансованість доходів та видатків, дотримуються законності, економічності й ефективності. Підвищення ефективності використання ресурсів публічних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку України та суспільного добробуту, а також виконання завдань, передбачених планом дій «Україна – ЄС», можна досягти, зокрема, шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного сектору, підвищення рівня державного управління.

Державний фінансовий контроль – комплекс цілеспрямованих контрольних заходів органів, їх підрозділів чи службових осіб, які діють у межах повноважень, встановлених законодавством України, з метою упередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни та ефективності формування і витрачання коштів, зокрема бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання й відчуження державного майна, відшкодування збитків та встановлення міри відповідальності у разі порушення фінансового, а саме бюджетного, законодавства.

У процесі розвитку системи державного фінансового контролю України можна виокремити основні етапи: становлення, удосконалення, оптимізації та гармонізації.

Розвиток системи державного фінансового контролю

Етап становлення системи державного фінансового контролю (1990–2000 рр.). *Протягом першого етапу сформовано базові умови для створення системи державного фінансового контролю та мережі контролюючих органів, досягнуто законодавчого та конституційного закріплення ключових гарантій їхньої діяльності, започатковано законодавче обмеження контрольних повноважень щодо контролю підприємницької діяльності, організоване кадрове, інформаційне, методичне та інше забезпечення контрольної системи. Цей етап характеризується здійсненням заходів щодо підвищення результативності контрольної роботи та посилення державної політики щодо дерегулювання підприємницької діяльності. Реалізація першого етапу загалом забезпечила формування системи державного фінансового контролю в Україні, що діє сьогодні: було законодавчо визначено правові основи підприємницької діяльності і підстави її контролю державними органами, утворено інститути державного фінансового контролю у сфері виконавчої, законодавчої та представницької влади, окреслено компетенцію і форми їхньої роботи.*

Етап удосконалення та оптимізації (2001–2014 рр.) *передбачав поглиблене дослідження організації системи державного фінансового контролю і правове закріплення її складових з урахуванням зарубіжного досвіду в законах, удосконалення взаємодії контролюючих органів, створення правових гарантій ефективності фінансового контролю та обмеження неправомірного втручання держави у підприємницьку діяльність. Особливістю другого етапу розвитку системи державного фінансового контролю є спрямованість зусиль державних органів на завершення процесу становлення системи, що вимагає єдиного законодавчого визначення понять «державний фінансовий контроль», його об'єктів, суб'єктів, організації взаємодії між контролюючими органами, єдиного правового визначення методів здійснення фінансового контролю, створення правових засад щодо обмеження кількості суб'єктів контролю. Напрями оптимізації та удосконалення державного фінансового контролю передбачають: створення цілісної системи фінансового контролю та її законодавче забезпечення; визначення й розмежування внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю, організацію їх ефективної взаємодії; запровадження нових механізмів щодо забезпечення повної прозорості, посилення контролю за формуванням та ефективним використанням бюджетних ресурсів; створення системи державного фінансового контролю за дотриманням чинного законодавства ОМС у використанні бюджетних коштів; створення правових механізмів залучення громадськості до контролю за ефективним використанням державних фінансових ресурсів.*

Етап гармонізації (починаючи з 2014 р.) *має на меті розбудову ефективної системи внутрішнього контролю за міжнародними стандартами та найкращими світовими практиками: міжнародні стандарти INTOSAI (ISSAI, INTOSAI GOV) Міжнародної організації вищих аудиторських органів, членом якої є Рахункова палата; міжнародні стандарти інституту внутрішніх аудиторів (IIA-The Institute of Internal Auditor, International Standards); об'єднані стандарти внутрішнього контролю Комітету COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) тощо.*

Розбудова дієвої та ефективної системи фінансового контролю в державному секторі України базується на основоположних принципах

міжнародних стандартів та найкращих практиках країн ЄС, яких варто дотримуватись та прагнути досягти.

Питання цілісності системи державного фінансового контролю частково врегульовано окремими законами та підзаконними нормативно-правовими актами, де визначено контрольні повноваження і процедури лише для окремих центральних органів виконавчої влади, однією з функцій яких є контроль за фінансово-господарською діяльністю. Разом із тим у вітчизняному правовому полі існує невизначеність щодо тлумачення понять «зовнішній контроль» і «внутрішній контроль». Відповідно до базових документів Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI), поняття «зовнішній контроль» передбачає виключно діяльність вищого органу фінансового контролю в системі державних органів з будь-якого контролю, що є зовнішнім стосовно системи органів виконавчої влади, оскільки зазначений орган не належить до такої системи. Інші органи державної влади, які здійснюють контрольні функції, згідно із зазначеними базовими документами, належать до системи внутрішнього контролю.

Посилення фінансової дисципліни в державному секторі економіки й оцінювання ефективного, законного, цільового, результативного використання бюджетних коштів є важливим завданням в умовах обмеженості державних фінансових ресурсів. Значущим є перехід від функцій контролю до функцій аудиту, що акцентує увагу на запобіганні нецільовому, неефективному використанню бюджетних коштів та майна, переорієнтуванні інспектування саме на значні фінансові порушення, а також забезпеченні проведення ревізій, зважаючи лише на рівень ризиків. Однак на шляху до досягнення цієї мети існує низка перешкод. Зокрема, заходи фінансового інспектування все ще недостатньо базуються на ризик-орієнтованому відборі об'єктів з акцентом на істотних порушеннях та шахрайстві.

Здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. Орган державного фінансового контролю у своїй діяльності керується Конституцією України, БКУ, Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»[227], іншими нормативно-правовими документами.

[227] Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII (у редакції закону від 19.08.2022 № 2479-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text.

Головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом та достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, що перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням бюджетного законодавства, законодавства щодо закупівель, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Вітчизняна система державного фінансового контролю розглядається як трирівнева модель із такими складниками*:*

- *найвищий рівень контролю* – централізований зовнішній контроль від імені Кабінету Міністрів та Верховної Ради України (рис. 13.1);
- *другий рівень контролю* – система внутрішнього аудиту, що оцінює та забезпечує ефективність функціонування чинної системи контролю й проводиться децентралізованими підрозділами внутрішнього аудиту;
- *базовий рівень контролю* – система внутрішнього контролю, на якому базується система державного фінансового контролю.

Фактично два рівні цієї моделі, базуючись на відповідальності та підзвітності керівника будь-якого рівня, є системою державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК) європейського зразка, прийнятою в Україні як основа реформування.

Види фінансового контролю (за суб'єктом фінансового контролю*)*:

- залежно від категорії контролюючого органу – загальний, спеціалізований, урядовий, парламентський;
- залежно від характеру відносин підконтрольного і контролюючого органу – зовнішній контроль (аудит), внутрішній контроль, внутрішній аудит.

Зовнішній контроль, на відміну від внутрішнього, здебільшого має фіскальний характер. Він здійснюється від імені Верховної Ради (Рахунковою палатою), Уряду (Міністерством фінансів, Державною казначейською службою, Державною аудиторською службою (фінансовою інспекцією) та іншими контролюючими органами).

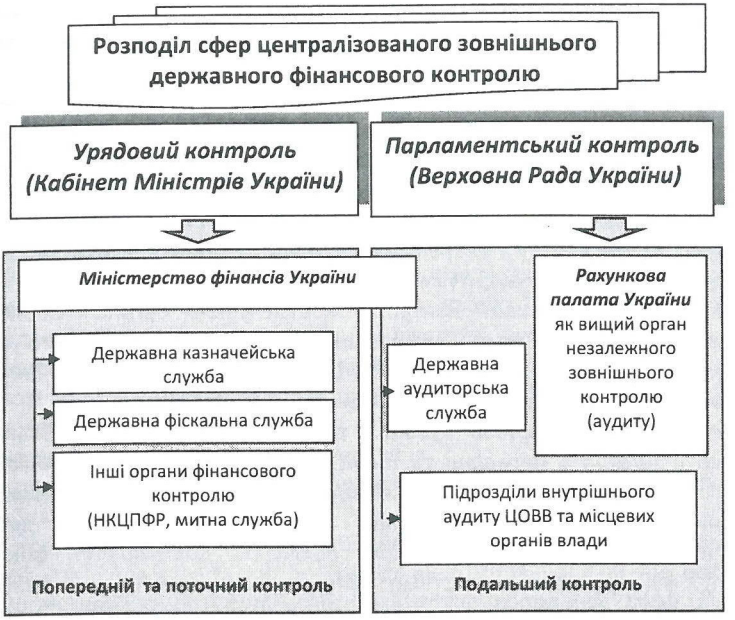


Рис. 13.1. Сфери контролю органів державного фінансового контролю

Місією урядового фінансового контролю є сприяння Урядові у забезпеченні досягнення мети соціально-економічного розвитку держави щодо використання ресурсів держави в найбільш економічний, ефективний, результативний, законний, прозорий спосіб.

З-поміж найважливіших ***цілей державного фінансового контролю на макрорівні*** є недопущення діяльності, що: провокує платіжну кризу; спрямована на організацію забороненого виробництва товарів, надання послуг; містить значні соціальні загрози; дестабілізує економіку; має на меті приховування податків, зборів; монополізує ринки; порушує майнові права власників і споживачів.

Цілі державного фінансового контролю на мікрорівні: дотримання правил ведення бухгалтерського обліку, фінансової звітності; додержання соціальних гарантій працівників; дотримання стандартів ціноутворення, встановлення тарифів; додержання порядку та процедур державних закупівель; дотримання платіжної дисципліни; недопущення фіктивних фінансових операцій та відмивання «брудних» грошей; недопущення нецільового

й неефективного використання бюджетних коштів, державного та комунального майна; недопущення нецільового використання кредитів, позик, отриманих під гарантії Уряду.

Згідно зі ст. 26 БКУ зовнішній контроль та аудит фінансової і господарської діяльності бюджетних установ здійснюються Рахунковою палатою – у частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Державною аудиторською службою (фінансовою інспекцією) України – у межах законодавчо визначених повноважень. Обов'язковим є запровадження в органах держсектору базових компонентів європейської моделі – внутрішнього контролю й аудиту.

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівель за регламентами, які встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у *перевірці* та *аналізі* органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного й ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їхня оцінка викладаються у звіті.

Інспектування проводиться органом державного фінансового контролю у формі *ревізії* та полягає в документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення посадових і матеріально відповідальних осіб, винних у цих порушеннях. Результати ревізії викладаються в акті.

Контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється шляхом проведення *моніторингу* закупівлі у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі», проведення *перевірки* закупівель, а також під час державного *фінансового аудиту* та *інспектування*. Перевірка закупівель у замовників проводиться за місцезнаходженням юридичної особи, що перевіряється, чи за місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться перевірка, і полягає в документальному та фактичному аналізі дотримання замовником законодавства про закупівлі. Результати перевірки закупівель викладаються в акті перевірки. Моніторинг закупівлі здійснюється за місцезнаходженням органу фінансового контролю, здебільшого в камеральний спосіб.

Основні функції органу державного фінансового контролю полягають у:

– здійсненні державного фінансового контролю та контролю за:
- виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
- цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;
- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників;
- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним асигнуванням та паспорту бюджетної програми;
- веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів про виконання бюджету;
- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів;
- усуненням виявлених недоліків і порушень;

– розробленні пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобіганні їм у подальшому;

– застосуванні в установленому порядку заходів щодо усунення виявлених порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб.

Орган державного фінансового контролю координує свою діяльність з ОМС та органами виконавчої влади, фінансовими органами, органами мобілізації доходів і зборів, іншими контролюючими органами, органами прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки.

Удосконалення системи державного фінансового контролю в межах Стратегії управління державними фінансами[228] сприятиме ефективному державному управлінню, виявлятиме і попереджатиме порушення вимог законодавства та неефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів на державному й місцевому рівні. На сьогодні обмеженість кадрових ресурсів та сучасних засобів здійснення фінансового контролю не дають змоги Державній аудиторській службі (Держаудитслужба) повною мірою охопити необхідними заходами контролю всі найризиковіші об'єкти. Це стосується насамперед здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів, а також проведення моніторингу процедур публічних закупівель, що спричинює відсутність належної підзвітності й відповідальності керівників за прийняті незаконні та неефективні управлінські рішення. Для досягнення визначеної мети необхідно:

[228] 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.

– підвищити ефективність державного фінансового контролю у найризиковіших сферах, зокрема шляхом посилення аналітичних спроможностей Держаудитслужба для концентрації на високоризикових операціях і відповідної організації інспектування;
– удосконалити організаційні та методологічні підходи контролю за дотримання бюджетного законодавства у частині місцевих бюджетів;
– забезпечити комунікацію між Рахунковою палатою, внутрішніми аудиторами, контролюючими й правоохоронними органами, державними органами, ОМС у процесі контролю;
– упроваджувати сучасні ІТ-рішення в діяльність органів державного фінансового контролю[229] , що дасть змогу розширити доступ до джерел необхідної інформації та забезпечити проведення її ефективного аналізу, загалом посилить інституційну спроможність.

Тривалий час діяльність органу фінансового контролю зосереджувалася на внутрішньому аудиті, який запроваджено у більшості центральних та регіональних органів виконавчої влади. Однак забезпечити ефективність внутрішнього аудиту можна лише тоді, коли керівництво не тільки зосереджується на контрольному складнику системи фінансового управління та контролю (у вітчизняній термінології – внутрішній контроль), а й несе повну відповідальність за управління наявними коштами. Другий складник має базуватися на запровадженні управлінської підзвітності. Основною причиною повільного прогресу розвитку внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю є той факт, що центральний підрозділ гармонізації, який є третім складником розвитку ДВФК, підпорядковувався Держаудитслужбі. Досвід показує, що розвиток внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю контролюючим органом, який діє відповідно до усталеної практики проведення фінансового інспектування, є неефективним. Натомість він повинен здійснюватися органом державної влади, що виконує координаційну роль, таким як Міністерство фінансів. *Розвиток ДВФК в Україні ускладнюється через такі фактори*:
– центральний підрозділ гармонізації не виконує необхідних координаційних функцій у сфері фінансового управління та контролю в державному секторі, що передбачено концепцією ДВФК;
– внутрішній аудит у бюджетних установах не повною мірою виконує свої функції як інструмент із налагодження керівником ефективної системи внутрішнього контролю, спрямованої на запобігання порушенням у бюджетному процесі, внаслідок недостатнього розуміння з боку керівництва та неналежної професіоналізації внутрішніх аудиторів;

[229] Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 № 1467. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text.

– керівники різних рівнів не усвідомлюють цілком своєї відповідальності щодо забезпечення ефективного управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу та не розуміють сутності ДВФК, зокрема внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Відповідно до Стратегії реформування державних фінансів[230], зважаючи на необхідність посилення управлінської підзвітності на всіх рівнях державного сектору (а саме досягнення оцінки «А» за показником PI-25 «Внутрішні механізми контролю видатків, не пов'язаних із заробітною платою» Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA)[231]), потрібно:

– *забезпечити функціонування центрального підрозділу гармонізації у структурі Міністерства фінансів (*підвищує інституційну спроможність центрального підрозділу гармонізації, з підпорядкуванням заступнику Міністра фінансів, для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в ЦОВВ*);*
– *посилити ефективність внутрішнього аудиту (*пропозиції щодо пріоритетів розвитку та підвищення незалежності підрозділів внутрішнього аудиту; програми підвищення кваліфікації для внутрішніх аудиторів*);*
– *упровадити внутрішній контроль, узгоджений з реалізацією стратегії реформи державного управління* (реалізація пілотних проєктів із внутрішнього контролю для посилення відповідальності керівників за управління і розвиток установи загалом та якісного виконання завдань з планування та організації діяльності, формування адекватної структури внутрішнього контролю, нагляду за здійсненням внутрішнього контролю та управління ризиками для досягнення мети, з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості);
– *посилити інституційну спроможність щодо проведення державних фінансових аудитів (спеціалізованих аудитів)* шляхом удосконалення та консолідації методологічного, інформаційного забезпечення системи державного фінансового аудиту, розвитку, стандартизації напрямів аудиту;
– *підвищити ефективність фінансового інспектування (*методика ризик-орієнтованого відбору, що застосовується для проведення фінансових інспекцій, інформаційно-аналітична система (IAC) для автоматизованого ризик-орієнтованого відбору об'єктів контролю).

Візуалізація пріоритетів державного фінансового контролю в контексті реформування системи публічних фінансів представлена на рис.13.2.

---

[230] Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2016–2020 (2021) роки : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р (з доповн. від 08.04.2019). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text.

[231] Методологія PEFA (оцінка системи державних видатків та фінансової підзвітності) 2016 р., розроблена Секретаріатом PEFA (www.pefa.org), застосовується для проведення оцінювання.



Рис. 13.2. Акценти державного фінансового контролю

Основою ДВФК, що здійснюють органи Держаудитслужби (державної фінансової інспекції) (одночасно з різними видами аудиту) та контрольно-ревізійні підрозділи центральних органів виконавчої влади, є інспектування. Такий контроль за діяльністю органів державного і комунального секторів спрямований переважно на виявлення правопорушень і притягнення

до відповідальності осіб, винних у їхньому вчиненні, а не на оцінку результатів, досягнутих в управлінні державними фінансами. Проведення інспектування через значний проміжок часу (інколи через два – три роки) після прийняття управлінського рішення та здійснення операцій з державними фінансами ускладнює, а в багатьох випадках унеможливлює усунення фінансових порушень та їхніх наслідків.

У Міністерстві фінансів більшості країн ЄС функціонує підрозділ (центральний директорат), який відповідає за гармонізацію фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту. В окремих країнах до складу міністерства фінансів входять два окремих централізованих підрозділи – гармонізації фінансового управління і контролю та гармонізації внутрішнього аудиту. Завданням підрозділу гармонізації фінансового управління і контролю є надання міністру фінансів допомоги у визначенні напряму, за яким повинна здійснюватися державна фінансова політика та вдосконалюватися система фінансового управління і контролю. Завданням централізованого підрозділу гармонізації внутрішнього аудиту є розроблення рекомендацій, інструкцій, методики проведення внутрішнього аудиту, а також надання внутрішнім аудиторам органів державного і комунального секторів консультацій з питань застосування відповідних стандартів. Крім того, підрозділ забезпечує створення надійної та сталої структури внутрішнього аудиту в органах державного управління. В Україні поки не створено органу гармонізації фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту.

Державний внутрішній фінансовий контроль (ДВФК) – важливий інструмент державного управління, який є структурованою моделлю, що має допомагати керівникам усіх рівнів досягати виконання поставлених завдань, контролювати доходи, видатки, зменшувати кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю органів державного та комунального секторів. ***Мета ДВФК*** полягає в забезпеченні законного, економічного, ефективного, результативного, прозорого управління публічними фінансами.

На виконання вимог ст. 26 БКУ та Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів[232] кожен ЦОВВ розробив або має сформувати внутрішньовідомчий регламент проведення контрольних заходів, який визначає механізм організації і функціонування внутрішнього контролю та управління ризиками в системі ЦОВВ.

[232] Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-%D0%BF#Text.

Система державного внутрішнього контролю містить такі складники:

внутрішній контроль – комплекс дій, правил, заходів, запроваджених керівництвом суб'єкта господарювання державного сектору економіки, що постійно застосовується під час діяльності організації з метою забезпечення впевненості в досягненні нею відповідних цілей. Він є постійним управлінським процесом, що охоплює всі операції кожного структурного підрозділу організації та має забезпечувати визначення та аналіз ризиків діяльності організації з метою їхнього попередження чи обмеження;

> **Внутрішній контроль** – комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.
>
> ***Ст. 26 БКУ***

внутрішній аудит – комплекс заходів, які, застосовуючи системний підхід, дають змогу сформувати об'єктивні, незалежні висновки та рекомендації керівництву щодо удосконалення системи управління, контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного, нерезультативного використання бюджетних коштів та недоліків у роботі.

> ***Внутрішнім аудитом*** є діяльність, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій.

Організація внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів базується на п'ятикомпонентній моделі COSO – міжнародно визнаної структури внутрішнього контролю, а в перспективі має містити вісім компонентів моделі COSO-ERM. Основні акценти моделей спрямовано на формування рекомендацій щодо необхідності визначення переліку подій, ризиків, що можуть впливати на досягнення стратегічних, тактичних, операційних цілей організації. Пріоритизація подій допомагає звернути особливу увагу на ризики, які потребують відповідної реакції, вдосконалення

наявних чи розроблення нових заходів контролю. Тому модель COSO-ERM може розглядатись як злиття управління ризиками та внутрішнього контролю.

Модель COSO містить п'ять взаємозалежних компонентів: середовище контролю, оцінювання ризиків, заходи контролю, інформація та комунікації, моніторинг. Модель COSO-ERM є вдосконаленою, а саме з компонента «середовище контролю» виокремлено етап – формулювання цілей, а компонент «оцінювання ризиків» розбито на три – ідентифікація ризиків, оцінювання ризиків, способи реагування на ризики (управління ризиками).

Внутрішнє середовище контролю – це наявні в організації процеси, операції, регламенти, структури та розподіл повноважень щодо їхнього виконання, правила та принципи управління людськими ресурсами тощо, спрямовані на забезпечення реалізації законодавчо закріплених за організацією функцій. Основні елементи внутрішнього середовища аналізуються й оцінюються за напрямами: організаційна структура, розподіл функціональних повноважень; принципи та правила управління персоналом; рівень порядності, етичних цінностей, стан підтримки компетентності; якість наявних в організації процедур внутрішнього контролю; ставлення до управління ризиками, межі ризиків, прийнятних для організації.

Визначення цілей – процес цілепокладання узгоджений з функціями та завданнями діяльності, спрямований на досягнення необхідного результату. За визначеної мети діяльності організації формуються стратегічні, операційні цілі, цілі щодо звітування та відповідності з дотриманням принципів економності, ефективності, результативності.

Ідентифікація ризиків – це визначення потенційних подій, настання яких може негативно вплинути на здатність організації успішно досягти поставлених цілей. Ідентифікація ризиків здійснюється з дотриманням чіткого причинно-наслідкового зв'язку. Стосовно організації та зв'язку з діяльністю структурних підрозділів, ризики можуть бути зовнішніми і внутрішніми. За сутнісною характеристикою ризики поділяються на: законодавчі, операційно-технологічні, програмно-технічні, кадрові, фінансові. Ідентифікація ризиків проводиться такими методами: їх перегляд (процес відбувається згори донизу через опитування спеціалістів та узагальнення результатів командою щодо найбільш ризикованих дій, процесів, операцій) та/або самооцінка (процес відбувається знизу догори, передбачає самостійне визначення ризиків структурними підрозділами та подальше узагальнення результатів).

Оцінювання ризиків – визначення суттєвості впливу ризиків на діяльність організації, їхні наслідки та ймовірність виникнення з метою вчасного вжиття упереджувальних заходів. Під час оцінювання ризиків враховуються критерії ймовірності виникнення ризику та сили впливу. За результатами оцінювання ризиків виявляються пріоритети ризиків: максимальну оцінку отримує

неприйнятний ризик, що визначається як ключовий, котрий потребує реагування.

Способи реагування на ризики, або управління ризиками, – процес визначення доцільної форми реагування на виявлені ризики. Загальна стратегія поведінки з ризиками передбачає можливість: зменшення ризику (вжиття заходів, що сприяють зменшенню або уникненню ризиків, усуненню ймовірності їхнього впливу); прийняття ризику (якщо вплив ризику на діяльність є мінімальним, а витрати на заходи контролю значні, невиправдані); розподіл ризику (передача ризику або частини іншим зацікавленим сторонам); уникнення ризику (припинення чи призупинення операції, дії, функції, що спричиняє підвищення ризику).

Заходи чи механізми контролю – відповідні правила, процедури, які запроваджуються з метою впливу на ризики та сприяння досягненню цілей. Заходи контролю мають бути: доцільними, послідовними та періодичними, економними, повними, обґрунтованими, безпосередніми. У контексті управління ризиками всі заходи контролю можуть належати до категорії: попереджувального, спрямовуючого, виявляючого контролю, коригуючого контролю. Типовими правилами та процедурами контрольних заходів мають бути: авторизація та підтвердження; розподіл обов'язків та повноважень; запровадження постійних інструкцій, регламентів; контроль за доступом до ресурсів та їхнього обліку; контроль за достовірністю проведених операцій (перевірка); звіряння облікових даних з фактичними; оцінювання загальних результатів діяльності; оцінювання окремих операцій, процесів, видів діяльності; нагляд. Кінцевим результатом на цьому етапі є формування карти ризиків із зазначенням не лише заходів контролю, а й відповідальних виконавців, термінів виконання, очікуваних результатів.

Організація інформаційного та комунікаційного забезпечення – це система збору, документування, передачі інформації, користування нею для прийняття управлінських рішень. Інформація на всіх управлінських рівнях має відповідати вимогам доцільності, своєчасності, актуальності, чіткості, доступності. Передача інформації або комунікація має здійснюватися в усіх напрямах, як по горизонталі, так і по вертикалі, та мають бути зворотними.

Моніторинг систем внутрішнього контролю та відстеження результатів реалізації контрольних заходів – постійний процес оцінювання якості функціонування системи внутрішнього контролю в часі. Інформація про виявлені недоліки має забезпечувати можливість адекватного та невідкладного запровадження пропозицій і рекомендацій для усунення наявних та попередження можливих недоліків системи внутрішнього контролю. Заходи контролю здійснюються постійно, щодня, а моніторинг є діяльністю

дискретною, як реакція у відповідь на конкретну ситуацію. Ефективна система моніторингу охоплює такі етапи: структурування ризиків залежно від цілей; визначення ключових заходів контролю, які стосуються пріоритетних ризиків; визначення інформації, що підтверджує ефективність реалізації заходів контролю; розроблення та впровадження процедур моніторингу. У сучасних умовах для забезпечення належного управління державними фінансами вже недостатньо лише дотримуватися законів, нормативних вимог, необхідно досягати цілі в найбільш економний, ефективний, результативний спосіб. Це зумовлює потребу в переході до іншої моделі ДВФК, що передбачає зосередження на внутрішньому аудиті, а не на ревізіях, та перехід від перевірки кожної операції до контролю систем загалом.

Функція внутрішнього аудиту не повинна сприйматись як інспекційна діяльність, спрямована на виявлення порушень та формування вимог щодо їхнього усунення. Внутрішній аудит – це незалежна та обєктивна оцінка, мета якої полягає в допомозі керівнику установи в досягенні поставлених цілей за допомогою системного, послідовного підходу до аудиту. У фокусі уваги внутрішніх аудиторів завжди мають бути системи управління та внутрішнього контролю, зокрема діяльність з управління ризиками (рис. 13.3).

В Україні європейський досвід проведення внутрішнього аудиту враховано в нормативно-правових актах – Стандартах внутрішнього аудиту[233] та Порядку проведення аудиту[234].

Об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність ЦОВВ, його територіальних органів, підприємств (зокрема господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 %), установ, організацій, що належать до сфери його управління у повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах) та заходи, які здійснюються його керівником для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності й ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління міністерств, інших ЦОВВ). Для здійснення внутрішнього аудиту розпорядник бюджетних коштів у особі керівника утворює самостійний структурний підрозділ внутрішнього аудиту, що є підпорядкованим і підзвітним безпосередньо такому керівнику.

---

[233] Про затвердження стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 з 1247, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 20.10.2011 за № 1219/19957 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text

[234] Порядок проведення аудиту : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1001 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text



Рис. 13.3. Роль внутрішнього аудиту в системі управління

Основним завданням аудиту є надання керівникові ЦОВВ, його територіального органу та бюджетної установи об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо:

- функціонування системи внутрішнього контролю та її вдосконалення;
- удосконалення системи управління;
- запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів;
- запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності ЦОВВ, бюджетної установи.

Діяльність із внутрішнього аудиту має проводитись із застосуванням систематичного, послідовного та ризик-орієнтованого підходів до оцінювання об'єкта внутрішнього аудиту та сприяти вдосконаленню системи управління, внутрішнього контролю та управління ризиками через надання незалежних й об'єктивних висновків та рекомендацій. Під час проведення внутрішнього аудиту досліджуються та оцінюються системи управління та внутрішнього контролю, зокрема управління ризиками, за такими *напрямами*:

- оцінювання та надання відповідних рекомендацій щодо системи управління – зважаючи на питання ефективності управління діяльністю, ступені виконання і досягнення визначених цілей, якості виконання відповідних завдань та функцій, що стосуються об'єкта внутрішнього аудиту;
- оцінювання та надання відповідних рекомендацій щодо процесів управління ризиками – з огляду на питання ідентифікації ризиків та проведення їхньої оцінки, формування заходів реагування на ідентифіковані й оцінені ризики, здійснення їхнього перегляду, а також своєчасності доведення результатів оцінки ризиків до керівника та зацікавлених підрозділів установи;
- оцінювання та надання відповідних рекомендацій щодо системи внутрішнього контролю – з урахуванням питань досягнення визначених мети (місії), стратегічних та інших цілей, ефективності управління бюджетними коштами, використання і збереження активів, ефективності та надійності інформаційних систем, технологій, достовірності й повноти фінансової та операційної інформації, дотримання законодавства та внутрішніх вимог щодо діяльності, яка є об'єктом внутрішнього аудиту.

Найпоширенішими ***формами аудитів*** є:

- ***аудит ефективності*** (об'єктивне, систематичне вивчення програм, діяльності, систем функціонування, управління, процедур організації

для надання оцінки визначених цілей, досягнення економії, ефективності та результативності у використанні ресурсів);

– ***операційний аудит*** (спрямований на оцінювання якості функціонування процедур внутрішнього контролю всередині операційних процесів з метою формування висновків, рекомендацій для коригуючих заходів);

– ***фінансовий аудит*** (оцінювання діяльності установи щодо законності та достовірності фінансової бюджетної звітності, правильності ведення бухгалтерського обліку);

– ***аудит відповідності*** (оцінювання діяльності установи в частині відповідності дотримання законів, нормативно-правових актів, планів, процедур, інших вимог щодо стану збереження активів, інформації та управління державним майном і ресурсами);

– ***IT-аудит*** (націлений на оцінювання достовірності, цілісності та безпеки інформаційних систем, що використовуються в операційних процесах і процесах підтримки організації).

В Україні сфера застосування внутрішнього аудиту обмежена та охоплює аудит ефективності, аудит відповідності, фінансовий аудит. На практиці фінансові аудити можуть не виокремлюватися в самостійний напрям, а бути інтегрованими в інші напрями, як-от в аудит відповідності чи ефективності, тобто проводиться у межах комплексного внутрішнього аудиту.

Міжнародними стандартами внутрішнього аудиту (IIA) не передбачено чітко окреслених його напрямів на відміну від Національних стандартів внутрішнього аудиту, які визначають три найважливіші напрями: аудит ефективності, фінансовий аудит, аудит відповідності (рис. 13.4).

Разом із тим аудиторська функція в країнах ЄС охоплює дещо ширший спектр напрямів проведення внутрішніх аудитів та застосовує різноманітні форм його проведення. Стандартами аудиту INTOSAI визначено, що державний аудит складається з двох основних видів – фінансового аудиту відповідності та правильності (regularity audit), у межах якого передбачено з-поміж інших і функції аудиту відповідності, та аудиту ефективності (performance audit), що зосереджується на трьох принципах: економічності (*economy*) – мінімізації ресурсів для досягнення визначених цілей; ефективності (*efficiency*), отриманні найбільшого ефекту з погляду кількості та якості продукту у співвідношенні з витратами на його виробництво; результативності (*effectiveness*) – ступеня досягненню мети в контексті суспільної проблеми (потреби суспільства). Зазначені принципи є основою для здійснення аудитів ефективності (*модель трьох «е»).*

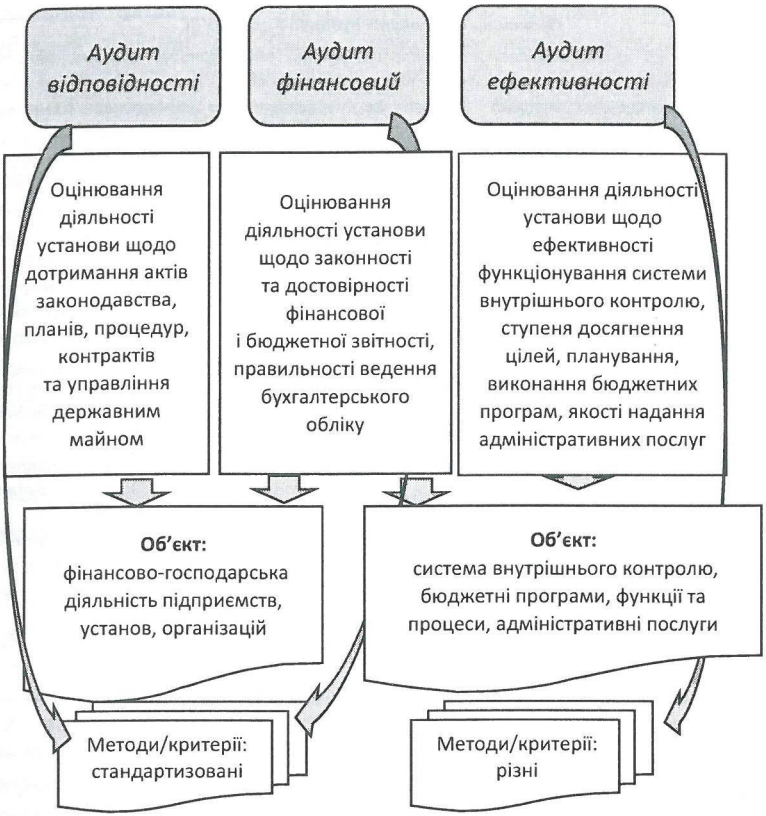


Рис. 13.4. Напрями проведення внутрішнього аудиту

Оцінювання ефективності використання бюджетними установами фінансових ресурсів у межах бюджетних програм здійснюється вищими органами державного аудиту, уповноваженими органами державного контролю в системі виконавчої влади, а також самою службою внутрішнього аудиту, створеною в бюджетній установі. Така оцінка в зарубіжній практиці відома під назвою «аудит ефективності та результативності» (Effectiveness Audit) або «аудит відповідності якості витраченим грошам» (Value for Money Audit).

Практики внутрішніх аудитів у країнах ЄС

У кожній країні особливості реалізації функції внутрішнього аудиту, зокрема застосування його напрямів, дуже тісно взаємопов'язані з особливостями систем адміністративного устрою, державного управління та контролю, а також із викликами подій у державному секторі.

У низці країн ЄС три напрями (аудит ефективності, фінансовий аудит, аудит відповідності) додатково розмежовано/поглиблено відповідно до специфіки їхнього фокусування, а також доповнено новими напрями внутрішнього аудиту. Наприклад, у певних європейських країнах як окремий напрям визначено аудит ІТ-систем, а в межах аудиту ефективності окремо деталізовано такі напрями, як операційний аудит / аудит систем (спрямований на оцінку якості процедур внутрішнього контролю всередині операційних процесів) або адміністративний аудит (у фокусі якого ефективність управлінських рішень, досягнення цілей установи та ризики, що негативно впливають на виконання функцій і завдань установи).

Загалом у міжнародній практиці напрями, за якими здійснюються внутрішні аудити, не мають чіткого розмежування. Багато питань внутрішнього аудиту містять елементи, які можуть охоплюватися різними напрямами внутрішніх аудитів.

У Нідерландах аудиторські групи працюють у командах фахівців з операційного аудиту (один із «піднапрямів» аудиту ефективності), ІТ-аудиту і фінансового аудиту для надання відповіді на питання аудиту з різних поглядів.

У Португалії внутрішні аудитори проводять аудит відповідності, аудит систем, аудит ефективності та ІТ-аудит.

Внутрішні аудитори Великої Британії здійснюють аудит відповідності, ІТ-аудит, фінансовий аудит, аудит ефективності й оцінку програм.

У Польщі внутрішні аудитори мають право проводити фінансовий аудит, аудит ефективності та аудит відповідності.

В Україні аудит ефективності (державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм) проводиться для визначення ефективності використання бюджетною установою обсягу виділених ресурсів для реалізації запланованих цілей. Таку форму державного фінансового контролю застосовують для розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетними установами ресурсів, виділених з бюджетів різних рівнів у процесі виконання бюджетних програм. Можна виокремити дві основні форми аудиту використання фінансових ресурсів, які найчастіше використовують бюджетні установи, а саме: ***результативну*** та ***витратну.*** Застосування ***результативної форми аудиту використання фінансових ресурсів*** бюджетних установ передбачає дослідження і використання результатів оцінювання для управління результатами кінцевої діяльності під час встановлення лише верхньої межі видатків на таку діяльність шляхом

затвердження витрат фінансових ресурсів на одиницю обсягу витрат. У зарубіжній практиці для цього бюджетним установам встановлюються кількісні та якісні завдання, виконання яких фінансується виділеними лімітами бюджетних асигнувань. У межах цих лімітів бюджетні установи можуть оптимізувати свою діяльність, скерувавши заощаджений обсяг фінансових ресурсів на власні потреби. У такий спосіб усувається суперечність інтересів розпорядників та отримувачів бюджетних коштів. У ***результативній формі аудиту ефективності використання фінансових ресурсів бюджетних установ***, крім арифметичних розрахунків, звіряння фактичних витрат бюджетних установ із плановими величинами, правильністю та законністю здійснення бюджетними установами витрат фінансових ресурсів, враховується соціально-економічний складник бюджетних програм, у межах яких використовуються ресурси, виділені з бюджету[235].

Зважаючи на певні особливості фінансових аудитів та аудитів відповідності (методологічною основою яких є методи документальних, фактичних перевірок), інколи ці напрями внутрішніх аудитів асоціюють із інспектуванням (ревізіями). Таке ототожнення недоречне, оскільки в цих видів діяльності різні цілі, завдання (інспектування виявляє порушення, формує вимоги-рекомендації щодо його усунення, коли аудит є оглядом, за результатами якого формується комплексне оцінювання системи внутрішнього контролю, виявляються слабкі місця та формуються рекомендації щодо удосконалення системи контрою) (табл. 13.1).

У вітчизняному законодавстві затверджено низку нормативно правових актів у сфері внутрішнього аудиту, які відповідають міжнародно визнаним стандартам та методології, а також найкращим практикам ЄС. Українська система документів із внутрішнього аудиту складається з чотирьох рівнів (рис. 13.5). На першому рівні – БКУ, який має найвищу юридичну силу в структурі нормативних документів у сфері внутрішнього аудиту.

---

[235] Система визначальних національних показників бюджетних програм, у межах яких використовуються фінансові ресурси бюджетними установами, існує у Великій Британії, Португалії, Словаччині, Малайзії, Албанії, Індонезії, Мексиці, Швейцарії, ПАР, Нідерландах, Норвегії, Саудівській Аравії та Греції. Для більшості країн система визначальних національних показників є доволі новою. У Португалії та Словаччині такі показники було розроблено в межах зобов'язань членів ЄС. Загальна кількість показників коливається від 14 (Португалія) до 344 (Нідерланди), з-поміж яких можна виокремити інституційні, соціальні, економічні, екологічні показники у вигляді цільових індексів чи статистичних даних тощо. Результати добору показників мають бути інтерпретовані якнайширше, щоб зрозуміти вплив фінансової функції на ефективність використання фінансових ресурсів бюджетних установ для досягнення ключових цілей надання послуг.

Таблиця 13.1

Порівняльна характеристика внутрішнього аудиту та ревізії

Характеристика	Внутрішній аудит	Ревізія
Мета	Попередження порушень, надання керівнику установи висновків та рекомендацій для удосконалення системи внутрішнього контролю та управління, запобігання фактам незаконного, неефективного, нерезультативного використання державних ресурсів, виникнення помилок, інших недоліків у діяльності установи	Виявляти та фіксувати порушення, встановлювати винних у їхньому допущенні посадових осіб, надавати керівництву установ, що ревізуються, обов'язкові вимоги
Питання	Економічність, ефективність, результативність, адекватність системи внутрішнього контролю, гарантія досягнення мети діяльності установи	Законність, відповідність
Об'єкт	Система внутрішнього контролю (функції, процеси, операції)	Фінансові операції
Період	Не обмежується	Минулі періоди
Методи	Різні (залежно від цілей аудиту)	Стандартизовані
Критерії	Різні (для кожного окремого напряму внутрішнього аудиту визначаються свої критерії оцінювання)	Стандартні критерії, придатні для всіх ревізій
Наукова база	Бухгалтерський облік, економіка, право, менеджмент, політологія, соціологія тощо	Економіка, бухгалтерський облік
Інформування	Керівник установи – за необхідності інші внутрішні зацікавлені сторони	Керівництво установи, контроль за діяльністю якої проводився, зовнішні сторони

Так, ст. 26 БКУ визначено сутність внутрішнього аудиту, встановлено обов'язковість його запровадження всіма розпорядниками бюджетних коштів, а також передбачено відповідальність керівника установи за організацію та здійснення діяльності з внутрішнього аудиту у своєму закладі та підвідомчих установах. На другому рівні – постанова, яку прийнято Кабінетом Міністрів України (далі – Постанова № 1001)[236] для реалізації вимог ст. 26 БКУ. У ній визначено базові засади для утворення та

[236] Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text.

функціонування підрозділів і форму звітності щодо результатів діяльності підрозділів внутрішнього аудиту, зокрема: порядок утворення; критерії для визначення чисельності внутрішніх аудиторів, основні завдання, функції та повноваження керівника і працівників підрозділів внутрішнього аудиту; вимоги стосовно звітування щодо результатів діяльності підрозділів внутрішнього аудиту та зовнішнього оцінювання їхньої діяльності. На третьому рівні – для практичної реалізації вимог згаданої постанови наказами Міністерства фінансів затверджено:

– національні Стандарти внутрішнього аудиту, які визначають єдині підходи до планування, організації та проведення внутрішніх аудитів, документування їхніх результатів, підготовки аудиторських звітів, висновків та рекомендацій, порядку звітування керівникові, здійснення внутрішніх оцінок якості внутрішнього аудиту;

– Кодекс етики внутрішніх аудиторів, що окреслює морально-етичні принципи професійної діяльності працівників підрозділу внутрішнього аудиту та правила поведінки внутрішнього аудитора;

– форму звітності щодо результатів діяльності підрозділів внутрішнього аудиту, яка встановлює єдині підходи до складання та подання до Міністерства фінансів такої звітності;

– порядок оцінювання функціонування системи внутрішнього аудиту, яким визначено механізм організації, проведення, оформлення та реалізації результатів оцінювання функціонування системи внутрішнього аудиту (зовнішньої оцінки якості внутрішнього аудиту).

На четвертому рівні – Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України[237] та внутрішні документи з питань внутрішнього аудиту, а також міжнародні регулюючі акти у сфері внутрішнього аудиту (Статут внутрішнього аудиту) та сертифікація внутрішніх аудиторів у державному секторі, їхній зв'язок з вітчизняними внутрішніми документами з внутрішнього аудиту. Методологічні вказівки підготовлено для розуміння внутрішніми аудиторами сутності вимог законодавства з внутрішнього аудиту, зокрема Постанови № 1001, Національних стандартів внутрішнього аудиту.

[237] Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України / Міністерство фінансів України, National Academy for Finance and Economics Ministry of Finance of the Netherlands. 2020. 162 с. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/METOD%20VKAZIVKY%202020.pdf.

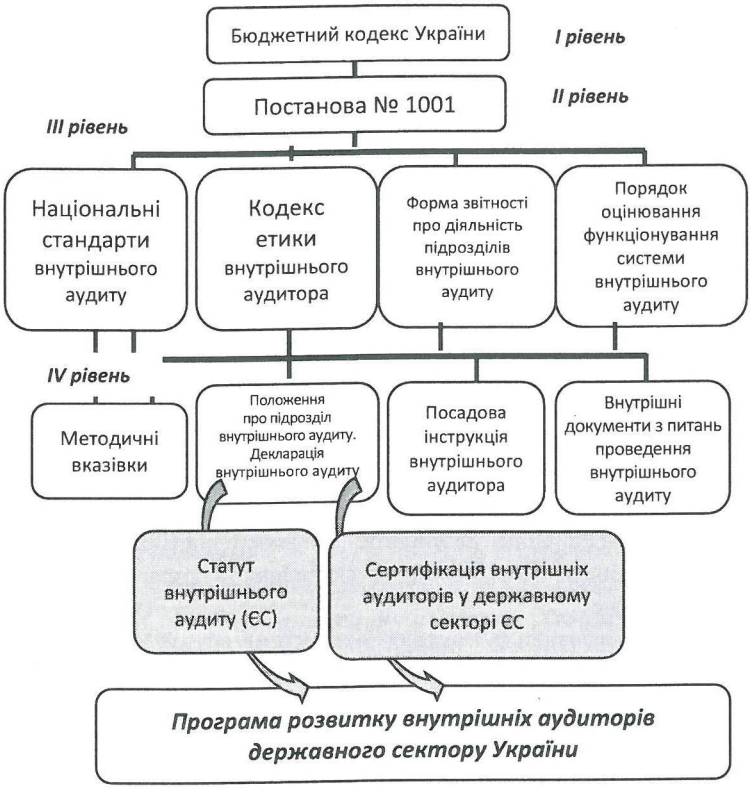


Рис. 13.5. Структура та ієрархія національних документів у сфері внутрішнього аудиту

У вітчизняному законодавстві принципи професійної діяльності з внутрішнього аудиту визначено в Кодексі етики внутрішнього аудитора та Національних стандартах внутрішнього аудиту. Український Кодекс етики внутрішнього аудитора враховує цінності та принципи Кодексу етики Інституту внутрішніх аудиторів, яким передбачено, що внутрішні аудитори мають застосовувати та дотримуватися таких ***принципів***:

Кодекс етики внутрішнього аудитора є задекларованою в принципах системою моральних і професійних цінностей та правил поведінки внутрішніх аудиторів.

чесність – чесність внутрішніх аудиторів є основою, на якій ґрунтується довіра до судження аудитора.;

об'єктивність – внутрішні аудитори демонструють найвищий рівень об'єктивності під час збору, оцінювання та повідомлення інформації щодо діяльності чи процесу, який перевіряється. Внутрішні аудитори проводять зважену оцінку всіх релевантних обставин та у своїх судженнях не схильні до неналежного впливу власних інтересів чи інтересів інших осіб;

конфіденційність – внутрішні аудитори визнають право власності на інформацію, яку отримують під час виконання завдання, та її цінність і не розкривають інформації без відповідних повноважень, за винятком випадків, коли таке розкриття вимагається правовим чи професійним обов'язком;

професійна компетентність – внутрішні аудитори застосовують знання, навички та досвід, необхідні для надання послуг внутрішнього аудиту.

Відповідно до вітчизняного Кодексу етики внутрішнього аудитора, внутрішні аудитори повинні застосовувати та дотримуватись таких принципів професійної діяльності:

сумлінності (принцип чесності Кодексу етики Інституту ВА);

незалежності та *об'єктивності* (принцип об'єктивності Кодексу етики Інституту внутрішнього аудиту);

конфіденційності (аналогічний принцип міститься в Кодексі етики Інституту внутрішніх аудиторів);

професійної компетентності (аналогічний принцип міститься в Кодексі етики Інституту внутрішніх аудиторів).

Цикл діяльності з внутрішнього аудиту охоплю кілька етапів, починаючи від початку планування діяльності та закінчуючи відстеженням результатів внутрішнього аудиту (рис. 13.6).

Етап 1: планування діяльності з внутрішнього аудиту. Таке планування на основі ризиків забезпечується керівником підрозділу внутрішнього аудиту та здійснюється як на довготермінову перспективу (стратегічний план діяльності на три роки), так і щороку (операційний план діяльності). Процес складання планів діяльності з внутрішнього аудиту на основі ризиків містить п'ять окремих кроків.

Етап 2: планування та проведення аудиторського дослідження. Внутрішній аудит передбачає реалізацію низки логічних та послідовних кроків з оцінювання наявних систем управлінського контролю. Кроки, передбачені у процесі проведення внутрішнього аудиту, можна розглядати як основу професійної діяльності. Вони містять: планування, практичну роботу, розроблення висновків та рекомендацій.



Рис. 13.6. Організаційний цикл діяльності з внутрішнього аудиту

Етап 3: звітування за результатами досягнення мети аудиторського дослідження. Після реалізації кроків, передбачених 2-м етапом, отримані результати та рекомендації слід довести (прозвітувати) вищому керівництву установи та/або іншим зацікавленим сторонам.

Етап 4: відстеження результатів впровадження аудиторських рекомендацій. Керівник внутрішнього аудиту та керівництво установи мають забезпечити умови, необхідні для впровадження аудиторських рекомендацій (процедури відстеження).

Метод у внутрішньому аудиті доцільно розглядати як сукупність прийомів, за допомогою яких досліджується стан об'єкта внутрішнього аудиту. Методичні прийоми внутрішнього аудиту слід розглядати відносно об'єктів аудиту та конкретно до обліково–аналітичних та контрольних процедур. Під аудиторським прийомом розуміють спосіб здійснення окремої аудиторської дії. Спеціальні прийоми внутрішнього аудиту у залежності від об'єктів їхнього застосування поділяють на:

- процедури узгодженості /відповідності (що передбачає тестування сильних сторін контролю, застосовується для оцінки системи внутрішнього контролю);
- процедури підтвердження (які містять контроль окремих операцій, залишків на рахунках, перевірку даних обліку як основи достовірності фінансової звітності).

Відповідно до міжнародних стандартів аудиту прийомами аудиту за процедурами узгодженості та підтвердження є: інспекція; спостереження; опитування; підрахунок; аналіз; вивчення.

Методичні прийоми аудиторського дослідження умовно можна виокремити у такі групування:

- прийоми наукового мислення (аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія, моделювання, вивчення, узагальнення, порівняння, гіпотеза, спостереження, порівняння);
- прийоми логічного осмислювання операцій і фактів діяльності шляхом перевірки документів з формальної сторони та по суті, а саме:
  - фактичного контролю (формальна перевірка, арифметична, нормативно-правова, експертна, економічна перевірка, зустрічна, логічна перевірка, підтвердження);
  - документального контролю (інвентаризація, контрольні заміри, лабораторний аналіз, перевірка операцій по суті, в натурі, дослідження операцій на місці, опитування, отримання письмових пояснень).

Деякі з методичних прийомів внутрішнього аудиту представлені у табл. 13.2. Вибір прийому залежить від підходу аудитора до перевірки фактів господарської діяльності, оскільки одні і ті самі факти, можна перевіряти послідовно від часткового до загального, використовуючи прийом індукції та навпаки від загального до часткового, використовуючи прийом дедукції.

Аудитор самостійно обирає найбільш ефективні методи перевірки достовірності операцій і фактів. Наприклад, якщо у аудитора виникає підозра про достовірність первинних документів, необхідних розрахунків, реальності здійснених операцій, аудитору необхідно провести додаткові аудиторські процедури та обрати оптимальні методичні прийми: зустрічну перевірку інформації первинних документів, проведення експертизи документів, інвентаризацію тощо. Прийоми фактичного та документального контролю тісно взаємопов'язані, взаємообумовлені. За допомогою прийому документального контролю аудитор встановлює якість, реальність і достовірність документів, на підставі яких в бухгалтерському обліку відображаються операції і факти, правильність облікових записів та достовірність фінансової звітності.

Таблиця 13.2

Методичні прийоми, які застосовуються у внутрішньому аудиті

Назва методичного прийому	Сутність методичного прийому
1	2
Інспекція	Система нагляду за правильністю дій та додержанням встановлених правил
Вивчення	Дослідження записів документів, матеріальних активів. Дає змогу отримати докази різного ступеня достовірності, що залежать від їхньої сутності й джерел
Спостереження	Візуальний нагляд у процесі виконання операцій, процедур з метою визначення фактичного способу їхнього виконання. Широко застосовується під час дослідження системи внутрішнього контролю
Опитування	Пошук офіційних і неофіційних доказів в усній та письмовій формі у відповідальних осіб. Форма проведення – інтерв'ю, анкетування або письмові пояснення
Підтвердження	Встановлення достовірності шляхом порівняння різних документів, в яких відображаються різні аспекти однієї і тієї ж або декількох взаємопов'язаних операцій; отримання аудитором у письмовій формі відповіді для підтвердження вже наявної інформації (наприклад, порівняння прибуткових та видаткових касових ордерів з касової книгою, журналом реєстрації прибуткових і видаткових касових ордерів, журналом, відомістю та фінансовою звітністю)
Підрахунок	Визначення правильності підрахунків та виявлення відхилень, що приховані за неправильними арифметичними діями; здійснюється шляхом перерахунку результатів таксування, загальних підсумків, узгодження нарахувань і утримань

Продовження таблиці 13.2

1	2
Аналітичний огляд	Вивчення важливих тенденцій, індикаторів, інших даних, які характеризують стан об'єкта внутрішнього аудиту
Перевірка	Вивчення, обстеження окремих сторін фінансово-господарської діяльності підприємств, організацій, установ
Аналітична (камеральна) перевірка	Дослідженні обґрунтованості показників звітності і балансів даними бухгалтерського аналітичного і синтетичного чи податкового обліку; перевірка правильності відображення господарських операцій з даних документів у реєстрах бухгалтерського облік (правильності кореспонденції рахунків, виходячи зі змісту господарської операції, відображеної в документі; повноти та відповідності документів за здійсненими в облікових реєстрах записами)
	у. При цьому контролюється.
Формальна перевірка	Виявлення фактів підробки та дописувань в документах, виправлення цифрових даних і зміни реквізитів; встановлення повноти та правильності оформлення документів, заповнення реквізитів, які передбачені для даного типу документа, відповідність підписів осіб, які склали документ
Нормативно-правова перевірка	Встановлення відповідності здійснених операцій і фактів нормативним актам, інструкціям, стандартам, положенням державних органів влади та керівництва суб'єктів господарювання; перевірка щодо правильності та законності окремих операцій і подій
Експертна перевірка	Надання правової, достовірної та об'єктивної оцінки на підставі наданих експерту матеріалів, за правильного сформульованими завданнями; проводиться спеціалістами відповідних галузей знань за дорученням аудитора; доповнює формальну та арифметичну і спрямована на виявлення підробок в документах, встановлення реальності документу, реквізитів і записів, які містяться в ньому
Економічна перевірка	Встановлення доцільності господарських операцій шляхом перевірки того, яку економічну вигоду вони приносять, чи були проведені економічно обґрунтовані розрахунки, до яких результатів призвела дана господарська операція
Зустрічна перевірка	Виявлення фіктивних документів та фактично не здійсненних операцій шляхом співставлення двох примірників одного й того ж документу, що знаходяться в різних підприємствах або підрозділах одного підприємства
Логічна перевірка	Розкриття логічних зв'язків між виробничими та фінансовими показниками, оперативне виявлення відхилень від норм, нормативів, стандартів шляхом співставлення фактичних результатів з аналогічними або пов'язаними даними
Інвентаризація	Спосіб контролю фактичної наявності товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів, стану розрахунків та його відповідності даним бухгалтерського обліку на одну й ту саму дату

Закінчення таблиці 13.2

1	2
Перевірка операцій по суті	Підтвердження здійснених операцій, їх достовірність та правильність відображення у відповідних документах
Перевірка операцій в натурі	Передбачає контрольне придбання (визначає правильність і законність відпуску продукції, товарів, послуг покупцям; розрахунків з ними в умовах безпосереднього здійснення таких операцій); контрольний запуск сировини та матеріалів у виробництво (для встановлення фактичних витрат на виробництво; для перевірки норм витрат матеріалів, технологічного процесу, продуктивності обладнання тощо); контроль приймання продукції за якістю та кількістю (при перевірці достовірності даних відділу технічного контролю)
Дослідження операцій на місці	Перевірка операцій з основними засобами, запасами, організації виробництва, технологічних процесів та праці на будівельних майданчиках, на виробництві

Для отримання аудиторських доказів внутрішній аудитор застосовує прийоми і способи зовнішнього аудиту, а також спеціальні методи і прийоми, виконує аудиторські процедури.

Під *аудиторською процедурою* розуміють чіткий порядок дій аудитора для отримання результатів на певному етапі внутрішнього аудиту (процедури планування, збору даних, документування, тестування, оцінювання, формування висновків і результатів, підготовки звітів). На практиці виокремлюють такі види аудиторських процедур, як тести заходів контролю та процедури перевірки за суттю (аналітичні процедури).

Результати аудиту є фактично основною частиною аудиторського звіту, в якій викладено доказову базу за кожним питанням аудиту та описано аудиторські кроки, проведені в процесі дослідження. ***Аудиторський звіт*** – офіційний документ, складений за результатами аудиту, який містить відомості щодо процесу аудиту, стану системи внутрішнього контролю, аудиторський висновок та рекомендації. ***Аудиторський висновок*** може бути: *безумовно позитивним* (наявна необхідна інформація, достатня для реального відображення стану справ, підтверджено ефективність системи внутрішнього контролю та виконання поставлених цілей); *умовно-позитивним* (у разі неможливості дослідження окремих фактів, що гальмує однозначний висновок, але не впливає на діяльність установи загалом); *негативний висновок* (установлено суттєві порушення). Рекомендовані заходи мають бути доцільними, обґрунтованими, безпосередніми щодо відповідних цілей, зрозумілими, цілеспрямованими, визначеними в часі, економними.

За вимогами Стандартів внутрішнього аудиту оцінювання якості внутрішнього аудиту здійснюється керівником підрозділу внутрішнього аудиту (***внутрішня оцінка якості***) з метою забезпечення підвищення ефективності виконання аудиторами своїх функцій та органами державного аудиту ***(зовнішня оцінка якості***). Зазначене оцінювання якості проводиться у формі дослідження. Предметом оцінювання якості внутрішнього аудиту є планування, організація та проведення такого аудиту, моніторинг виконання рекомендацій за результатами його проведення, дотримання посадовими особами підрозділів вимог стандартів внутрішнього аудиту та інших нормативно-правових актів з відповідних питань. Держаудитслужба надає керівникові ЦОВВ за результатами оцінювання якості внутрішнього аудиту рекомендації щодо його вдосконалення та усунення недоліків.

Під час реформування системи ДВФК необхідно враховувати вітчизняні традиції у сфері державного управління, фінансової, податкової, майнової політики. Зміна ідеології, усвідомлення керівниками всіх рівнів персональної відповідальності за стан фінансово-бюджетної дисципліни, встановлення належного рівня попереднього і поточного контролю не можуть відбутися протягом року. У більшості державних органів не створено комплексної системи внутрішнього контролю в розумінні ст. 26 БКУ або вона не функціонує як цілісний процес, а підходи до внутрішнього контролю і далі орієнтуються на відповідність (дотримання законодавства), а не на вдосконалення діяльності бюджетної установи. Також залишаються недостатньо розробленими питання інституційної спроможності та незалежності підрозділів внутрішнього аудиту в державних органах і можливості для забезпечення професійного розвитку й підвищення рівня професійної компетентності з внутрішнього контролю та аудиту.

Із метою посилення управлінської підзвітності на всіх рівнях державного сектору, підвищення ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах доцільним є організація спеціальних заходів з боку Міністерства фінансів, а саме:

- підвищення рівня обізнаності керівників державних органів щодо переваг побудови ефективної системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;
- практичне застосування в діяльності розпорядників коштів державного бюджету результатів внутрішнього фінансового контролю;
- формування оптимальної організації внутрішнього фінансового контролю, включно з ефективним управлінням ризиків;

- переорієнтація внутрішнього аудиту з оцінювання відповідності законодавству на пропозиції стосовно вдосконалення діяльності бюджетної установи з урахуванням зовнішніх оцінок якості;
- упровадження навчальних програм для підвищення рівня професійної компетентності з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;
- започаткування національної сертифікації внутрішніх аудиторів;
- створення інтерактивного порталу для автоматизації процесів та обміну інформацією;
- упровадження системи внутрішнього контролю та аудиту органами місцевого рівня з огляду на визначену модель здійснення контрольних повноважень щодо місцевих бюджетів.

13.2. Бюджетний контроль та упередження бюджетних правопорушень

Бюджетний контроль є комплексом заходів з контролю за дотриманням установленого порядку та правил використання бюджетних коштів із метою забезпечення виконання бюджету відповідно до прийнятих бюджетних рішень та досягнення цілей бюджетної політики.

Бюджетний контроль здійснюється ***з метою*** забезпечення дотримання бюджетного законодавства всіма учасниками бюджетного процесу на кожній його стадії, а також запобігання виникненню та припинення бюджетних правопорушень. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на ефективне й результативне управління бюджетними коштами та ***забезпечує:***

- оцінювання управління бюджетними коштами (включно з проведенням державного фінансового аудиту);
- правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
- досягнення економії бюджетних коштів, їхнього цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
- обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Завданнями бюджетного контролю є:

- попередження щодо ухвалення рішень, які можуть спричинити вчинення бюджетних правопорушень;
- запобігання вчиненню бюджетних правопорушень;
- виявлення бюджетних правопорушень, ужиття заходів для їхнього усунення, накладення стягнень і застосування заходів до порушників бюджетного законодавства.

Бюджетний контроль ґрунтується на таких принципах :

- *об'єктивність, неупередженість* та *обґрунтованість*. Органи, уповноважені на здійснення бюджетного контролю, у своїх діях повинні керуватися державними інтересами, дотримуватися професійної етики і не зловживати наданими їм повноваженнями. Результати бюджетного контролю базуються на даних і фактах, підтверджених документально;
- *повнота охоплення всієї сукупності дій* учасників бюджетного процесу під час здійснення бюджетного контролю і відображення виявлених фактів учинення бюджетних правопорушень;
- *єдність,* що забезпечується завдяки єдиній правовій базі та єдиним стандартам у сфері здійснення бюджетного контролю;
- *гласність.* Органи, уповноважені на здійснення бюджетного контролю, забезпечують доступність його результатів;
- *відповідальність.* Уповноважені на здійснення бюджетного контролю органи і посадові особи несуть відповідальність за свої дії або бездіяльність під час здійснення бюджетного контролю.

Об'єктами бюджетного контролю є дії або бездіяльність учасників бюджетного процесу під час прогнозування, складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, а також нормативно-правові та розпорядчі акти, що застосовуються у бюджетному процесі. ***Суб'єктами бюджетного контролю*** є: учасники бюджетного процесу, уповноважені на здійснення бюджетного контролю, тобто контролюючі органи; учасники бюджетного процесу, за діями яких здійснюється бюджетний контроль, тобто підконтрольні суб'єкти. ***Предметом*** бюджетного контролю є всі стадії бюджетного процесу. Під час бюджетного контролю проводяться ***контрольні заходи***, що є сукупністю способів і методичних прийомів, які застосовуються суб'єктами державного фінансового контролю в межах повноважень, визначених актами законодавства, і спрямовані на повний комплекс (систему) або окремі процеси (етапи) фінансового-господарської діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з використанням бюджетних коштів. Сукупність елементів бюджетного

контролю (предмет, об'єкт, суб'єкт, методи, процес контролю) утворює ***механізм бюджетного контролю***.

Форми та види бюджетного контролю (рис. 13.7). *Залежно від категорії контролюючого органу* бюджетний контроль розглядається як:

- ***загальний бюджетний контроль*** – контроль за дотриманням бюджетного законодавства, який здійснюють Верховна Рада України, Верховна АР Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АР Крим, ОМС, місцеві державні адміністрації, інші державні органи в межах, визначених законом;
- ***спеціалізований бюджетний контроль*** – контроль за дотриманням бюджетного законодавства, який здійснюють Рахункова палата, Рахункова палата АР Крим, Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів АР Крим, місцеві фінансові органи, органи Держаудитслужби України, органи Державної казначейської служби, контрольно-ревізійні підрозділи міністерств та інших ЦОВВ.

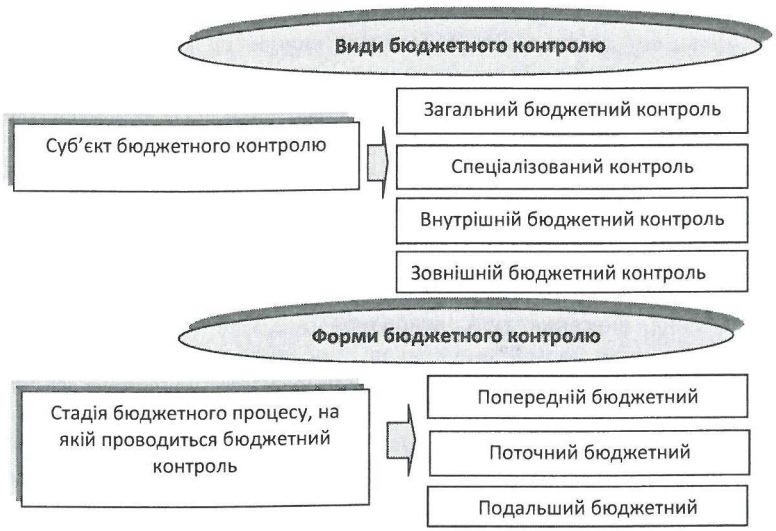


Рис. 13.7. Групування бюджетного контролю

Залежно від характеру відносин підконтрольного і контролюючого органу бюджетний контроль поділяється на:

- ***внутрішній бюджетний контроль***, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, коли підконтрольний орган належить до сфери управління контролюючого органу;
- ***зовнішній бюджетний контроль***, який реалізується на всіх стадіях бюджетного процесу, коли підконтрольний орган не належить до сфери управління контролюючого органу.

Залежно від стадії бюджетного процесу, на якій проводиться бюджетний контроль, його поділяють на:

- ***попередній бюджетний контроль*** – дії контролюючого органу, які передують проведенню операції з бюджетними коштами і спрямовані на запобігання порушенню законодавства;
- ***поточний бюджетний контроль*** – дії контролюючого органу, які здійснюються під час проведення операції з бюджетними коштами і дають змогу здійснювати оперативний нагляд за дотриманням бюджетного законодавства та запобігати бюджетним правопорушенням;
- ***подальший бюджетний контроль*** – дії контролюючого органу, які здійснюються після проведення операцій з бюджетними коштами і дають змогу виявити бюджетні правопорушення.

Зазначимо, що бюджетний контроль має проводиться спеціальними *методами:* перевірка, ревізія, аудит, експертиза, оцінювання, обстеження, огляд, відстеження, фінансово-економічний аналіз.

Перевірка – це обстеження та вивчення окремих сторін фінансово-господарської діяльності підприємств, організацій, установ. Перевірка може бути камеральною або документальною. ***Ревізія*** – система контрольних дій, спрямованих на всебічну перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій та фінансових органів щодо формування, виконання бюджету з метою встановлення законності проведених операцій, дотримання фінансової дисципліни, організації обліку та достовірності звітності. ***Види ревізій***: залежно від повноти охоплення діяльності об'єкта, що ревізується, – повна, часткова, тематична, комплексна, фінансова; за ступенем охоплення операцій – суцільна, вибіркова; за характером організації – планова, позапланова, додаткова, повторна; за джерелами даних, що є базою для проведення ревізій, – документальна, фактична, бухгалтерська, камеральна. ***Аудит*** є процесом контролю системи управління, що дає змогу виявити ризики діяльності та налаштувати систему внутрішнього контролю. Види аудитів: залежно від предмета дослідження – фінансовий, відповідності, ефективності, операційний, IT; за ступенем охоплення – локальний, комплексний; за характером організації – плановий, позаплановий тощо.

Зовнішній бюджетний контроль та аудит фінансової і господарської діяльності бюджетних установ, моніторинг відповідності надходжень та видатків затвердженим призначенням здійснюється державними органами згідно з їхніми повноваженнями щодо цих питань. ***Органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства*** відповідно до повноважень, визначених Конституцією України, БКУ та іншими нормативними документами. Згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада може безпосередньо здійснювати функцію контролю, що має назву парламентського. Законодавчий орган реалізує парламентський контроль самостійно на пленарних засіданнях, а також через постійні парламентські комітети.

Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі:

- розгляду Бюджетної декларації;
- розгляду проєкту та ухвалення закону про Державний бюджет України;
- внесення змін до закону про Державний бюджет України;
- виконання закону про Державний бюджет України, зокрема шляхом заслуховування звітів про виконання держбюджету (включно зі звітами) ГРК бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм;
- розгляду річного звіту щодо виконання закону про Державний бюджет України;
- використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій.

Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, визначених законом.

До повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету належать:

- підготовка питання щодо Бюджетної декларації та попередній розгляд проєкту закону про Державний бюджет України;
- надання до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроєктів висновків щодо їхнього впливу на показники бюджету та відповідності бюджетному законодавству;
- попередній розгляд річного звіту щодо виконання закону про державний бюджет та підготовка проєкту рішення щодо звіту для розгляду Верховної Ради України;

- попередній розгляд інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів, Казначейства, інших ЦОВВ про стан виконання закону про Державний бюджет України;
- взаємодія з Рахунковою палатою (включно з попереднім розглядом її висновків і пропозицій щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства).

Комітети Верховної Ради України беруть участь у попередньому розгляді питання щодо Бюджетної декларації та проєкту закону про Державний бюджет України, а також попередньо розглядають питання про виконання держбюджету (включно з висновками і пропозиціями Рахункової палати).

До ***повноважень Рахункової палати*** належить здійснення зовнішнього контролю (аудиту) за:

- надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, зокрема за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу;
- ефективністю управління коштами держбюджету;
- використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з держбюджету;
- за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їхньої частки та за використанням коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави та передані на виконання місцевому самоврядуванню.

Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає парламенту висновки щодо стану виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції стосовно усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді.

Повноваження Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства:

- Міністерство фінансів здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо як державного бюджету, так і місцевих бюджетів; у межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
- місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів.

До ***повноважень Казначейства України*** з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

- веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складанням і поданням фінансової й бюджетної звітності;
- бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету;
- відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;
- корелятивністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорта бюджетної програми;
- відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та бюджетним асигнуванням.

Казначейство України в межах своїх повноважень забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ і контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінювання їхньої діяльності.

До повноважень органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

- цільовим, ефективним і результативним використанням коштів державного та місцевих бюджетів (включно з проведенням державного фінансового аудиту);
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;
- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників;
- відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорта бюджетної програми;
- кореляцією взятих розпорядниками бюджетних коштів довготермінових зобов'язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку умовам його закупівлі;
- веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їхнє виконання, кошторисів та інших документів, що є в процесі виконання бюджету;
- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, щомісячно надає парламенту, Уряду та Міністерству фінансів звіти про узагальнені результати контролю.

Верховна Рада АР Крим та відповідні місцеві ради з контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють:

– контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет;
– інші повноваження, передбачені БКУ, законом про Державний бюджет України та рішеннями щодо місцевих бюджетів.

Повноваження Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад з контролю за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюються:
– Радою міністрів АР Крим – щодо бюджетів місцевого самоврядування та районних бюджетів АР Крим;
– обласними державними адміністраціями – щодо бюджетів місцевого самоврядування та районних бюджетів;
– міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі – щодо районних у цих містах бюджетів;
– виконавчими органами міських рад – щодо бюджетів районів у містах.

Місцеві державні адміністрації, здійснюючи виконавчу владу на території відповідної АТО, забезпечують виконання вимог БКУ та іншого бюджетного законодавства, підготовку та виконання відповідних бюджетів, звітність щодо виконання бюджетів та програм. Держадміністрації здійснюють державний контроль за станом фінансової дисципліни, обліку, звітності, виконанням державних контрактів, зобов'язань перед бюджетом. Для проведення такого контролю держадміністрації наділені повноваженнями отримувати від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для виконання бюджету (Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [238]).

Виконавчі органи відповідних рад, реалізуючи повноваження щодо бюджетного контролю, щокварталу готують та подають відповідній раді письмовий звіт про перебіг і результати виконання бюджету, здійснюють контроль за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах, в організаціях незалежно від форм власності (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відомчий бюджетний контроль проводиться в системі внутрішнього фінансового контролю спеціальними відокремленими структурними підрозділами ЦОВВ, полягає в перевірці ефективності використання коштів, виділених з бюджету на підприємствах, організаціях, установах, які перебувають у їхньому підпорядкуванні. ***Внутрішній контроль*** та ***аудит***

[238] Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 586-XIV (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text; Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України / Міністерство фінансів України, National Academy for Finance and Economics Ministry of Finance of the Netherlands. 2020. 162 с. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/METOD%20VKAZIVKY%202020.pdf.

здійснюються спеціальними службами підприємств, організацій, установ та полягають у перевірці розрахунків з бюджетом з податків та платежів і використання виділених бюджетних коштів. Засоби внутрішнього контролю встановлюються в системі обліку, а використовуються керівником. Внутрішній бюджетний контроль здійснюється з метою: забезпечення виконання бюджетних програм; гарантування використання бюджетних коштів на цілі, визначені бюджетом; збереження бюджетних коштів; виявлення фактів порушення під час проведення операцій з бюджетними коштами та їхнє усунення; запобігання зловживанням посадових осіб під час використання бюджетних коштів; забезпечення правильності й достовірності ведення бухгалтерського обліку, складання фінансової звітності; гарантування зберігання документів, що застосовуються у бюджетному процесі, та контролю за доступом до них; об'єктивного розподілу обов'язків (до проведення операцій з бюджетними коштами залучаються щонайменше дві особи).

Незалежний контроль проводять спеціалізовані сертифіковані аудиторські фірми. Його сутність полягає в перевірці фінансової та бюджетної звітності бюджетної установи щодо відповідності її правилам бухгалтерського обліку та чинним фінансовим нормативно-правовим актам.

Громадський контроль як сукупність дій, спрямованих на виявлення фактів недотримання посадовими особами норм законодавства щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян у частині використання публічних фінансових ресурсів. Найпоширеніші форми громадського контролю: консультації, слухання, обговорення, звернення, громадські ради; доречні відповідно до світової практики форми контролю – адміністративний аудит, контролінг, суспільні розслідування, соціологічні опитування, суспільна експертиза, публічні звіти посадовців.

Попередній бюджетний контроль здійснюється під час складання, розгляду та затвердження бюджетів різних рівнів, кошторисів доходів та видатків бюджетних установ, розрахунків для одержання бюджетних трансфертів, розроблення й прийняття бюджетного, податкового законодавства. Сприяє досягненню узгодженості в бюджетному процесі річних і стратегічних завдань, визначенню пріоритетних бюджетних програм та напрямів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. В умовах обмеженого обсягу бюджетних ресурсів такий контроль має сприяти встановленню ефективного й раціонального способу надання суспільних благ та споживання бюджетних коштів.

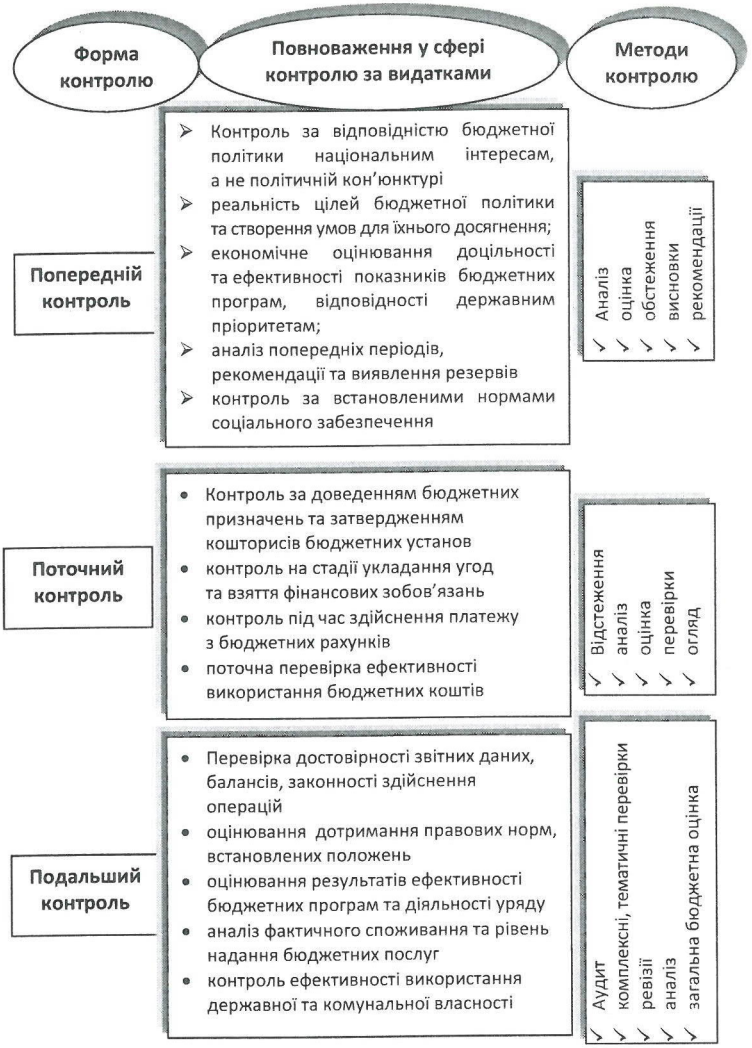


Рис. 13.8. Базові форми здійснення бюджетного контролю

Поточний бюджетний контроль проводиться під час виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів доходів та видатків протягом бюджетного року. Здійснюється на підставі первинних документів оперативного та бюджетно-бухгалтерського обліку й звітності. Поточний контроль покликаний регулювати:

- економічність на базі первинних документів, оперативно реагуючи на виникнення заборгованості, збитків;
- ефективність на базі даних бухгалтерського обліку, реагуючи на ефективність господарської діяльності;
- відповідність дотримання встановлених норм та пріоритетів політики, додержання фінансової дисципліни.

Подальший бюджетний контроль проводиться після закінчення бюджетного року або певного звітного періоду (квартал, півріччя) в межах бюджетного року і полягає у виявленні причин відхилень планових та фактичних показників, повноти й своєчасності надходження передбачених бюджетом коштів, перевірці цільового використання коштів, здійснюється на основі звітних фінансових документів відповідних органів. Метою цього контролю є виявлення:

- порушень бюджетного законодавства, дотримання встановлених пріоритетів;
- законності проведених операцій;
- достовірності звітності;
- зловживань та заходів щодо усунення порушень;
- необхідності притягнення винних до відповідальності.

Повноваження суб'єктів контролю у процесі здійснення контрольних заходів на різних стадіях бюджетного процесу наведено на рис. 13.8.

Бюджетний контроль є вагомим складником фінансового контролю, який проводиться з метою посилення фінансової дисципліни щодо дотримання законодавства з фінансових питань та запобігання фінансовим і бюджетним правопорушенням.

Законодавство з фінансових питань є сукупністю чинних на будь-який момент контрольного періоду законів та інших нормативно-правових актів держави, якими регулюються процеси мобілізації, розподілу й використання фінансових ресурсів держави, а також грошові, кредитні й товарообмінні відносини. *Фінансова дисципліна* характеризує стан дотримання органами державної влади й місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання всіх форм власності, об'єднаннями громадян, посадовими особами, громадянами

України та іноземними громадянами визначених законодавством та нормативно-правовими актами фінансово-правових норм. *Фінансове правопорушення* – дія або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання всіх форм власності, громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм. Бюджетне правопорушення – окремий випадок правопорушення взагалі, що реалізується тільки у бюджетній сфері. ***Бюджетне правопорушення*** – дія або бездіяльність учасника бюджетного процесу, що спричинила порушення встановлених законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів та звітування про їхнє виконання.

Ознаки правопорушень

В юридичній літературі під поняттям правопорушення розуміють суспільно небезпечне або шкідливе неправомірне (протиправне) винне діяння (дію чи бездіяльність) здатної особи, яке спричиняє юридичну відповідальність.

Ознаки правопорушень чітко сформульовані, випливають із визначення правопорушення і мають такий вигляд:

- ✓ *протиправність — правопорушення суперечить нормам права, чиниться всупереч нормам права, є порушення заборон, зазначених у законах і підзаконних актах, невиконання обов'язків, що випливають із нормативно-правового акта;*
- ✓ *суспільна небезпека (злочин) та суспільна шкідливість (проступок) — основна ознака, що відрізняє правомірну поведінку від неправомірної; шкідливість характеризується двома аспектами: юридичний (порушення суб'єктивних прав та обов'язків або перешкода їхньому виконанню); матеріальний (заподіяння учаснику правовідносин матеріальних або моральних збитків);*
- ✓ *правопорушення вчиняється у формі дії чи бездіяльності (думки, наміри, переконання, які зовні не виявилися, не визнаються чинним законодавством об'єктом переслідування);*
- ✓ *правопорушення має свідомо вольовий характер (вчиняється деліктоздатною осудною особою); момент вчинення правопорушення залежить від волі та свідомості учасників, перебуває під контролем їхньої волі й свідомості, здійснюється ними усвідомлено і добровільно; відсутність незалежної волі є юридичною умовою, за якою діяння не визнається правопорушенням, навіть якщо воно мало шкідливі наслідки; правопорушенням визнають лише неправомочне діяння деліктоздатної особи;*
- ✓ *вина — правопорушенням визнається лише винне діяння, тобто дія, яка виказує негативне внутрішнє ставлення правопорушника до інтересів людей, завдає своєю дією (чи бездіяльністю) збитки суспільству і державі, містить вину. Вина — це психічне ставлення особи до її діяння і його наслідків.*

Дії, що можна класифікувати як порушення бюджетного законодавства, визначено ст. 116 БКУ. Залежно від стадії бюджетного процесу ***порушення бюджетного законодавства мають різну сутність та полягають у такому***:

- внесення недостовірних даних до бюджетних запитів;
- порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їхнє неподання;
- визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів під час планування бюджетних показників;
- планування надходжень або витрат державного (місцевого) бюджету, не віднесених до таких БКУ чи законом про державний бюджет;

Порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених БКУ чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання.

- порушення встановленого порядку або термінів подання проєкту закону про Державний бюджет України (проєкту рішення про місцевий бюджет) на розгляд Верховної Ради України (Верховної Ради АР Крим, місцевої ради);
- недотримання встановленого порядку або термінів розгляду проєкту та прийняття закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет);
- прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог БКУ чи закону про Державний бюджет України (зокрема щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів);
- порушення вимог БКУ щодо затвердження державного (місцевого) бюджету з дефіцитом або профіцитом;
- внесення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких БКУ чи законом про державний бюджет;
- зарахування надходжень бюджету на будь-які рахунки, крім ЄКР, а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;
- зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено БКУ чи законом про держбюджет, бюджету, зокрема внаслідок поділу податків і зборів та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів;
- здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог БКУ;

- ухвалення рішень, що спричиняють перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій;
- розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог БКУ;
- створення позабюджетних фондів, порушення вимог БКУ щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів;
- порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження в кошторисах показників, не підтверджених розрахунками й економічними обґрунтуваннями;
- недотримання вимог БКУ щодо розроблення і забезпечення головними розпорядниками бюджетних коштів затвердження порядків використання бюджетних коштів;
- порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм;
- недотримання встановлених термінів доведення документів щодо обсягів бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів;
- порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків у Казначействі;
- взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених БКУ, законом про держбюджет;
- порушення порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, включно з необґрунтованою відмовою в реєстрації або несвоєчасною реєстрацією бюджетних зобов'язань;
- порушення вимог БКУ, порядку і термінів під час здійснення попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів;
- здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при внесенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами Казначейства;
- нецільове використання бюджетних коштів;
- порушення вимог БКУ в процесі здійснення витрат державного (місцевого) бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного ухвалення рішення про місцевий бюджет);
- надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог БКУ та/або встановлених умов кредитування бюджету;

- здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч БКУ;
- реалізація видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БКУ мають проводитися з іншого бюджету;
- здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їхнім перевищенням всупереч нормам БКУ;
- порушення вимог БКУ стосовно виділення коштів із резервного фонду бюджету;
- порушення встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації;
- внесення недостовірних даних до звітів щодо виконання державного (місцевого) бюджету, річного звіту щодо виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів;
- порушення встановлених вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;
- порушення встановлених порядку, термінів або обсягів подання фінансової і бюджетної звітності бюджетних установ;
- невідповідність даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, даним бухгалтерського обліку;
- внесення недостовірних даних до звітів щодо виконання паспортів бюджетних програм, порушення порядку та термінів подання звітів;
- видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону;
- здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч БКУ чи закону про держбюджет;
- порушення вимог БКУ щодо оприлюднення та доступності інформації про бюджет;
- інші випадки порушення бюджетного законодавства.

Погоджуємося з науковцями[239], що поняття «порушення бюджетного законодавства» за сучасного стану нормативно-правового регулювання має, передусім, практичне значення. Поняття «бюджетне правопорушення» доцільно використовувати як узагальнюючий термін, який має теоретичне значення та містить кримінальні правопорушення (злочини), адміністративні,

[239] Назар Ю.С. Протидія порушенням бюджетного законодавства : монографія. Львів : СПОЛОМ, 2021. 453с.

дисциплінарні, цивільні правопорушення у бюджетній сфері, а також бюджетні проступки, за які передбачено застосування заходів бюджетно-правового примусу. Сукупність протиправних діянь, за які застосовуються заходи державного примусу, необхідно визначати саме на рівні закону, що підкреслюється у рішеннях Конституційного суду України[240].

Зважаючи на зазначені теоретичні та практичні позиції, зазначимо, що ***об'єктом бюджетного правопорушення*** може бути бюджетна система України, її принципи, правові засади функціонування, бюджетний процес та міжбюджетні відносини. ***Предметом бюджетного правопорушення*** є бюджетні кошти – доходи бюджетів, що утворюються за рахунок надходжень (податкових, неподаткових, інших), справляння яких передбачено чинним законодавством, видатки та/або витрати бюджетів; бюджетне кредитування; фінансування бюджетів, а також дії учасників бюджетного процесу. ***Суб'єктами правопорушень*** є учасники бюджетного процесу, перелік яких визначено ст. 20 БКУ. Не може бути суб'єктом бюджетних правопорушень Верховна Рада України. У разі прийняття парламентом законів, норми яких не відповідають Конституції України, в установленому порядку вони можуть бути визнані неконституційними Конституційним судом України.

Об'єктивний бік складу бюджетних правопорушень втілюється в активних діях (наприклад, нецільове використання бюджетних коштів) або бездіяльності винних осіб. Суб'єктивний бік складу бюджетних правопорушень відображається в активних діях (наприклад, нецільове використання бюджетних коштів) або бездіяльності винних осіб і характеризується тим, що вони можуть здійснюватися (стосовно фізичних осіб) як умисно, так із необережності.

---

[240] Так, Рішенням Конституційного Суду України від 30.05.2001р. № 7-рп/2001 у справі за конституційним зверненням ВАТ «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 част. першої ст. 92 Конституції України, част. першої, третьої ст. 2, част. першої ст. 38 КУпАП (справа про відповідальність юридичних осіб), в якому досліджується питання регулювання законами засад цивільно-правової відповідальності, підстав кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності, зазначено, що Конституцією України (ст. 92) встановлено, що склад правопорушення як підстава для притягнення особи до юридичної відповідальності та заходи державно-примусового впливу за його вчинення визначаються виключно законами України й не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text

Теоретичні конструкції:
«бюджетне правопорушення» чи «порушення бюджетного законодавства»

Ототожненню понять «порушення бюджетного законодавства», «бюджетне правопорушення» сприяло майже ідентичне їхнє змістовне наповнення у чинному БКУ від 8 липня 2010 р. та БКУ від 26 січня 2001 р. (втратив чинність у 2010 р.).

Позиції науковців з цього питання розділилися. Так, окремі науковці наголошують на тотожності категорій. Більшість науковців пропонують розрізняти ці поняття, але при цьому по-різному розглядають їхнє співвідношення між собою:

- ✓ *поняття «порушення бюджетного законодавства» ширше, оскільки містить бюджетні правопорушення, зокрема злочини, адміністративні та бюджетні проступки тощо, які вчиняються у бюджетні сфері, а також широке коло порушень, що не мають ознак і складу правопорушень;*
- ✓ *поняття «порушення бюджетного законодавства» є більш вузьким і конкретним порівняно з поняттям «бюджетного правопорушення», яке є скоріше доктринальним – таким, що більшою мірою задовольняє інтереси теорії і навчального процесу під час вивчення фінансово- та бюджетно-правових дисциплін; саме тому більш вузький термін «порушення бюджетного законодавства» був обраний законодавцем для вирішення практичних завдань;*
- ✓ *з огляду на юридичну природу заходів впливу за порушення бюджетного законодавства відповідно до БКУ поняття «бюджетне правопорушення» розглядають у вузькому значені (тобто акцентуючи увагу на застосуванні бюджетно-правових санкцій) як протиправне, винне, суспільно небезпечне діяння (дія чи бездіяльність), яке полягає у неналежному виконанні учасником бюджетних відносин закріплених нормами бюджетного законодавства обов'язків, за яке застосовуються уповноваженими на це органами публічної влади бюджетно-правові санкції, а не адміністративна, кримінальна чи цивільна відповідальність), та у широкому значенні – таке ж діяння цього ж суб'єкта, але за яке передбачено цивільну, дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та фінансово-правову відповідальність;*
- ✓ *поняття «порушення бюджетного законодавства» є ширшим (оскільки бюджетне правопорушення стосується саме порушення бюджету, за яке застосовується фінансова відповідальність), але чинне законодавче визначення поняття значно обмежує об'єкт порушення бюджетного законодавства (до діянь за бюджетним процесом), тому порушення бюджетного законодавства доцільно розглядати як протиправне, суспільно шкідливе, умисне діяння учасника бюджетного процесу, що посягнуло на фінансові ресурси держави та територіальних громад, які охороняються законом;*
- ✓ *порушення бюджетного законодавства в розумінні ст.116 БКУ та адміністративне порушення, передбачене ст.164-12 КУпАП, поняття не тотожні – не співпадають як ознаки, так і склад деліктів (суб'єкт, суб'єктивна сторона, караність тощо), але законодавець установив вчинення одних і тих же діянь підставою для застосування заходів бюджетно-правового примусу та заходів адміністративної відповідальності, визначивши їх через термін «порушення бюджетного законодавства» (що не відповідає вимогам законотворчої техніки);*
- ✓ *«порушення бюджетного законодавства» – порушення встановлених БКУ чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, за яке передбачено застосування до учасників бюджетного процесу заходів бюджетно-правового примусу, а до їхніх посадових осіб – адміністративної відповідальності.*

Бюджетні правопорушення можна класифікувати залежно від стадії бюджетного процесу. Варто зазначити, що воно фіксується контролюючими органами в акті ревізії, довідці щодо перевірки або протоколі про бюджетне правопорушення. Рішення про накладення стягнення чи застосування заходів за бюджетне правопорушення ухвалюється керівником контролюючого органу, зважаючи на такі фактори:

- характер бюджетного правопорушення;
- обсяг бюджетних коштів, охоплений бюджетним правопорушенням;
- вплив бюджетного правопорушення на спроможність підконтрольного органу виконувати покладені на нього функції та завдання і на діяльність інших учасників бюджетного процесу;
- повторюваність вчинення бюджетного правопорушення;
- наслідки вчиненого бюджетного правопорушення.

Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан здійснення внутрішнього бюджетного контролю як у своїх, так і в підвідомчих установах. Форми відповідальності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів наведено на рис. 13.9.

На учасників бюджетного процесу, які вчинили бюджетне правопорушення, накладаються стягнення чи застосовуються заходи впливу згідно із законодавством. Накладення стягнень застосування заходів за бюджетне правопорушення не звільняє посадових осіб від цивільної, дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законами.

Форми відповідальності та ***заходи*** до розпорядників бюджетних коштів:

- ***санкції (заходи впливу) до юридичних осіб*** – зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бюджетних асигнувань; обов'язкове повернення коштів до бюджету, отриманих як субвенція; зменшення бюджетних асигнувань на суму коштів, витрачених не за призначенням; призупинення дії рішення про місцевий бюджет тощо;
- ***види відповідальності фізичних осіб*** – дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна, кримінальна;
- ***заходи*** – попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства; звернення до відповідних державних органів щодо притягнення посадових осіб до відповідальності; висвітлення в засобах масової інформації результатів здійснення бюджетного контролю.



Рис. 13.9. Форми відповідальності за бюджетні правопорушення

За порушення бюджетного законодавства згідно зі ст. 117–122 БКУ до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі ***заходи впливу***:

– ***Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства***. Застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу, уповноваженими на здійснення контролю. Виявлені порушення бюджетного законодавства повинні бути усунені в термін до 30 календарних днів. Рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства приймається Міністерством фінансів, органами Казначейства, органами державного фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, ГРК у межах встановлених ними повноважень на підставі *протоколу*

про порушення бюджетного законодавства або *акта ревізії* та доданих до них матеріалів. Рішення набирає чинності з дня підписання. Форма та порядок складання протоколу про порушення бюджетного законодавства встановлюються Міністерством фінансів[241]. Не допускається застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства за раніше виявлені й усунені порушення. Інформація щодо результатів здійснення контролю оприлюднюється органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

- ***Зупинення операцій з бюджетними коштами.*** Застосовується за порушення бюджетного законодавства (внесення недостовірної інформації до бюджетних запитів, проєктів програм, зарахування надходжень не на бюджетні рахунки в межах ЄКР, порушення порядку розміщення тимчасово вільних коштів, створення позабюджетних фондів, недостовірна звітність, закритість інформації про бюджет тощо) та полягає в зупиненні будь-яких операцій зі здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на термін до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначається Кабінетом Міністрів України[242] (рис. 13.10).
- ***Призупинення бюджетних асигнувань.*** Застосовується за порушення бюджетного законодавства (взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань, порушення порядку оплати, оплата без реєстрації зобов'язань, нецільове використання коштів, порушення порядку кредитування з бюджету, одночасне фінансування бюджетних установ з різних бюджетів тощо) та передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на термін від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) в порядку, встановленому Міністерством фінансів України[243].
- ***Зменшення бюджетних асигнувань.*** Застосовується за порушення бюджетного законодавства (нецільове використання бюджетних коштів їх розпорядниками, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів без

[241] Порядок складання Протоколу про порушення бюджетного законодавств : затв. наказом Міністерства фінансів України від 15.11.2010 №1370 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1201-10#Text.

[242] Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами : постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 21 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21-2011-%D0%BF#Text.

[243] Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань : наказ Міністерства фінансів України від 15.05.2002 № 319 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0467-02#Text.

встановлених бюджетних призначень або з їхнім перевищенням, здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів) та передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на термін до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та в разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України[244]. *Нецільовим використанням бюджетних коштів є* їхнє витрачання на цілі, що не відповідають: бюджетним призначенням, установленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів (включно з порядком та умовами надання субвенцій); бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

- ***Повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету***. Застосовується за нецільове використання бюджетних коштів щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) у порядку, визначеному Урядом.
- ***Зупинення дії рішення про місцевий бюджет***. Застосовується в разі ухвалення рішення про місцевий бюджет з порушенням БКУ чи закону про Державний бюджет України (зокрема щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів). Уряду надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про бюджет АР Крим, обласний бюджет, бюджети міст Києва та Севастополя звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення стосовно відповідного місцевого бюджету до закінчення судового розгляду справи. Рада міністрів АР Крим, обласні, міські державні адміністрації до запровадження інституту представника Президента України наступного дня після підписання головою відповідної місцевої ради рішення про місцевий бюджет або внесення змін надсилають його Міністерству фінансів. За порушення вимог щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів голові державної адміністрації надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про районний бюджет, бюджет місцевого самоврядування звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії цього до закінчення судового розгляду справи.

[244] Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 255 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2011-%D0%BF#Text.

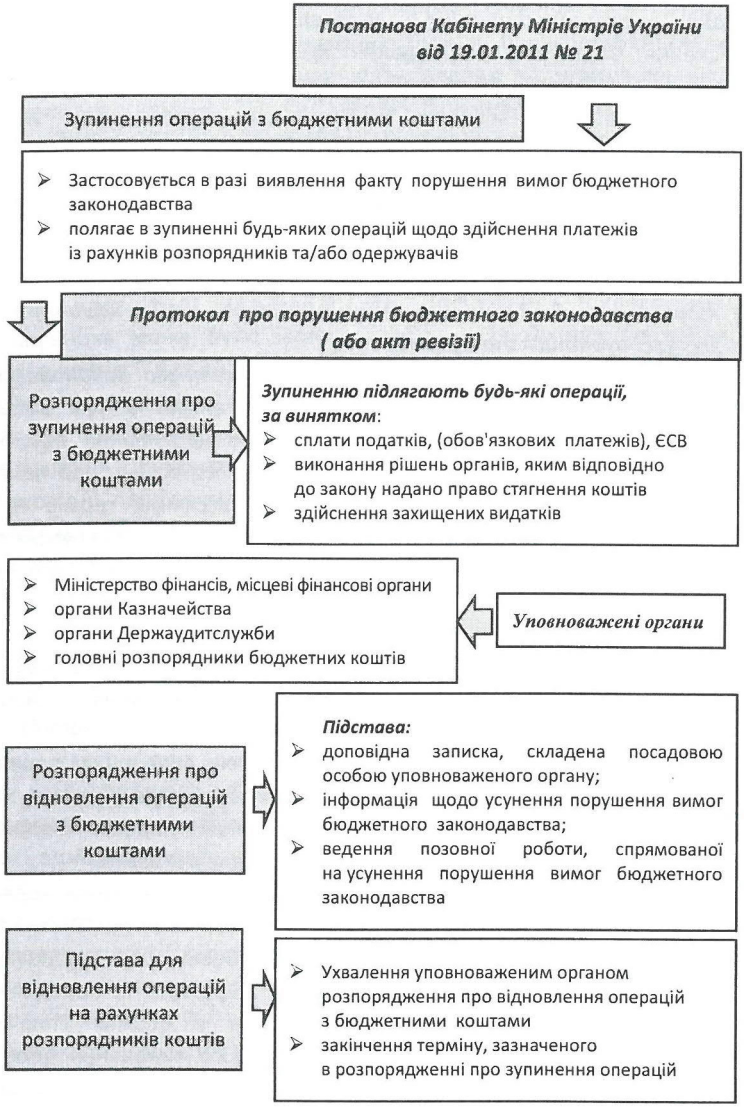


Рис. 13.10. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами

- ***Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів***. Застосовується за здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету, та передбачає стягнення органами Казначейства коштів з місцевих бюджетів до держбюджету, зокрема за рахунок зменшення обсягу трансфертів (базової дотації) місцевим бюджетам на відповідну суму, у порядку, встановленому Урядом.
- ***Інші заходи впливу***, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України. Застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно з таким законом.

За порушення бюджетного законодавства щодо фізичних осіб можуть застосовуватися такі заходи:

- *Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства*. Такий захід застосовується контролюючими органами в усіх випадках виявлення бюджетного правопорушення шляхом надсилання офіційного повідомлення за підписом керівника контролюючого органу про необхідність усунення бюджетного правопорушення у місячний термін та про накладення стягнення у разі невиконання вимог щодо усунення бюджетного правопорушення.
- *Звернення до відповідних державних органів щодо притягнення посадових осіб*, винних у вчиненні бюджетних правопорушень, до цивільної, дисциплінарної, адміністративної, кримінальної відповідальності (ст. 121 БКУ).
- *Висвітлення в засобах масової інформації результатів* здійснення бюджетного контролю.

Бюджетний кодекс України не містить норми з вичерпним переліком бюджетних правопорушень. З урахуванням інших законодавчих актів, на які міститься посилання в БКУ, можна навести такий перелік бюджетних правопорушень та відповідальності фізичних осіб за їхнє вчинення.

Питання цивільної відповідальності регулюються Цивільним кодексом України (ЦКУ)[245] та до бюджетних відносин не застосовуються (ч. 2 ст. 1 ЦКУ). Водночас відносини щодо відповідальності службових осіб за незаконні рішення у бюджетній сфері регулюються ч. 4 ст. 1191 ЦКУ та передбачають можливість зворотної вимоги до винної особи в розмірі сплаченого відшкодування. У разі невиконання або неналежного виконання обов'язків посадові особи контролюючих органів притягуються до відповідальності.

[245] Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text.

Збитки, завдані фізичним та юридичним особам або їхньому майну неправомірними діями контролюючих органів, відшкодовуються за рахунок і в межах бюджетних асигнувань, встановлених на утримання відповідного контролюючого органу. Збитки, завдані бюджету внаслідок незаконних дій учасників бюджетного процесу, відшкодовуються за рішенням суду. Позивачами у справах про відшкодування збитків, завданих бюджету, виступають органи Державної казначейської служби України.

Питання дисциплінарної відповідальності та порядок застосування дисциплінарних стягнень урегульовано Кодексом законів про працю України[246] (ст. 40–41, 147–152). За порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано один із заходів стягнення: догана або звільнення. Для окремих категорій працівників можуть використовуватись інші заходи впливу, які передбачено Законом України «Про державну службу». Дисциплінарна відповідальність фізичних осіб за порушення бюджетного законодавства настає у випадках, коли за відповідні порушення не передба–чено адміністративну чи кримінальну відповідальність. Проте можливе застосування за одне порушення різних видів відповідальності. Наприклад, за нецільове використання бюджетних коштів настає дисциплінарна відповідальність (звільнення керівника з роботи в порядку ст. 147 , п. 1 ст. 41 Кодексу законів про працю України), а потім особа притягується до кримінальної відповідальності (за ст. 210 Криміналь–ного кодексу України).

Питання адміністративної відповідальності врегульовано ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП)[247] (табл. 13.3). Зміст адміністративно-правових порушень (ст. 164-12 КУпАП) є аналогічним бюджетним правопорушенням (п. 1-40 ст. 116 БКУ). Для виявлення об'єктивних ознак адміністративно-правових порушень необхідно враховувати норми ст. 116, 119 БКУ. Так, бюджетне правопорушення – внесення недостовірних даних до бюджетних запитів – відрізняється від аналогічного адміністративного правопорушення об'єктивними ознаками, а саме наявністю настання будь-яких наслідків, як-от: затвердження необґрунтованих бюджетних призначень чи бюджетних асигнувань. Тільки за наявності наслідків посадову особу буде притягнуто до адміністративної відповідальності.

---

[246] Кодекс законів про працю України (у редакції Закону України від 27.01.2023 № -2839-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text.

[247] Кодекс України про адміністративні правопорушення (у редакції Закону України від 27.01.2023 № 2839-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

Таблиця 13.3

Адміністративна відповідальність за бюджетні правопорушення

Зміст адміністративно-правового порушення	Стягнення
Внесення недостовірних даних до бюджетних запитів, що спричинило затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або бюджетних асигнувань; порушення вимог БКУ під час здійснення попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати; здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи під час внесення до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами Казначейства; порушення вимог БКУ під час здійснення витрат державного бюджету (місцевого бюджету) в разі несвоєчасного набрання чинності законом про державний бюджет (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет)	Накладення штрафу на посадових осіб від 30 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ); за повторні дії, вчинені протягом року, штраф від 50 до 70 НМДГ
Взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених БКУ чи законом про державний бюджет; внесення до складу спеціального фонду бюджету надходжень із джерел, не віднесених до таких; зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім ЄКР, а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету; зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено БКУ, бюджету, зокрема внаслідок здійснення поділу податків і зборів та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів; здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог БКУ; прийняття рішень, що спричинили перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій; розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог; створення позабюджетних фондів для розміщення бюджетних коштів; надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням чинних вимог; здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч БКУ, порушення вимог щодо виділення коштів з резервного фонду	Накладення штрафу на посадових осіб від 50 до 70 НМДГ; за повторні дії, вчинені протягом року, штраф від 70 до 85 НМДГ
Здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БКУ мають проводитися з іншого бюджету; здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч БКУ або закону про державний бюджет; нецільове використання бюджетних коштів; видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують його витрати всупереч закону; здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів усупереч БКУ, закону про Державний бюджет	Накладення штрафу на посадових осіб від 70 до 85 НМДГ; за повторні дії – штраф від 85 до 100 НМДГ

Порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12 КУпАП), здебільшого, супроводжуються порушенням законодавства з фінансових питань за ст. 164-2 КУпАП (сукупність правопорушень), та/або порушеннями законодавства щодо здійснення закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти за ст. 164-14 КУпАП, та/або порушеннями порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку під час ліквідації юридичної особи (ст. 166-6 КУпАП). За результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення контролюючим органом ухвалюється одна з постанов: про накладання адміністративного стягнення; про закриття справи. Якщо під час розгляду справи виявляються ознаки злочину, то матеріали передаються до прокуратури, органу досудового слідства чи дізнання. Справи щодо порушення законодавства про бюджетну систему (ст. 164-12 КУпАП), про здійснення закупівлі товарів, робіт за державні кошти (ст. 164-14 КУпАП) розглядаються судом.

Питання кримінальної відповідальності за порушення бюджетного законодавства врегульовано ст. 210, 211 Кримінального кодексу України (ККУ)[248]. Відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням встановлено ст. 210 ККУ. Стаття містить ознаки двох складів злочинів. Об'єктивні ознаки першого злочину (нецільове використання бюджетних коштів службовою особою) збігаються з ознаками аналогічного бюджетного правопорушення, передбаченого ст. 119 БКУ. Нецільовим використанням бюджетних коштів є їхнє витрачання на цілі, що не відповідають: бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів (включно з порядком та умовами надання субвенцій); бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів). Об'єктивні ознаки іншого злочину (здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням) збігаються з ознаками аналогічного бюджетного правопорушення, передбаченого п. 29 ч. 1 ст. 116 БКУ. Різняться об'єктивні ознаки складу бюджетних правопорушень за БКУ та складу відповідних злочинів за ККУ розміром бюджетних коштів, які використовуються всупереч встановленим нормам (табл. 13.4). Злочинами ці дії вважаються, якщо їхнім предметом були бюджетні кошти у великих розмірах (сума, яка в 1 тис. і більше разів перевищує НМДГ) та особливо

[248] Кримінальний кодекс України (у редакції Закону України від 27.01.2023 № 2839-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text.

великих розмірах (сума, що в 3 тис. і більше разів перевищує НМДГ). Суб'єктивні ознаки злочинів виявляються наявністю прямого умислу (винна особа розуміє характер своїх дій та бажає діяти в такий спосіб). Суб'єктом таких злочинів є службова особа, наділена правом розпоряджатися бюджетними коштами. Дії службових осіб, що кваліфікуються за ст. 210 ККУ, караються відповідно до встановлених санкцій: штрафом від 1 тис. до 4 тис. НМДГ, або виправними роботами на термін до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на термін до трьох років або без такого, а в разі вчинення повторно або за попередньою змовою групою осіб караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років чи позбавленням волі на строк від двох до шести років.

Таблиця 13.4

Порівняння ознак порушень та відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень чи з їх перевищенням

Показник	Як бюджетне правопорушення (п. 24 ст. 116, ст. 119, п. 29 ст. 116 БКУ)	Як адміністративне правопорушення (ч. 5 ст. 164-12 КУпАП)	Як злочин (ст. 210 ККУ)
Об'єктивний бік (ознаки дій)	1) нецільове використання бюджетних коштів; 2) здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням усупереч БКУ чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік		
Суб'єкт відповідальності	Учасник бюджетного процесу (юридична особа)	Службова особа	Службова особа
Суб'єктивний бік	Немає	Умисел	Умисел
Розмір бюджетних коштів	Бюджетні кошти у будь-яких розмірах	Бюджетні кошти в невеликих розмірах	Бюджетні кошти у великих, особливо великих розмірах

Відповідальність за видання службовою особою нормативно-правових актів, що зменшують надходження або збільшують витрати бюджету всупереч закону, встановлена ст. 211 ККУ, передбачає санкції у вигляді штрафу від 1 тис. до 4 тис. НМДГ або виправних робіт на строк до двох років, або обмеження волі на термін до п'яти років, або позбавлення волі на строк до чотирьох років,

з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на термін до трьох років. Вчинення дій, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах які або вчинені повторно, карається позбавленням волі на строк від двох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на термін до трьох років. Цей склад злочину кореспондується з порушенням бюджетного законодавства, передбаченим п. 37 ч. 1 ст. 116 БКУ. Суб'єктом бюджетного правопорушення є юридична особа, а суб'єктом злочину може бути лише службова особа, наділена відповідними правами.

Кримінальна відповідальність за дії, вчинені у сфері бюджетних відносин, не обмежуються ст. 210, 211 ККУ. Так, якщо діяння службових осіб вчинені на порушення бюджетного законодавства умисно або з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або інтересах третіх осіб, заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, то це тягне відповідальність за зловживання владою чи службовим становищем згідно ст. 364 ККУ. Наприклад, надання державних (місцевих) гарантій або здійснення запозичень із порушенням чинного законодавства тощо.

Органами, що мають право накладати санкції за бюджетні правопорушення, є:

- Кабінет Міністрів України, Міністр фінансів, Рахункова палата України, керівники Казначейства (Державної казначейської служби), Державної аудиторської служби України;
- керівники місцевих фінансових органів;
- голови обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації, голови виконавчих органів міських рад (міст обласного значення);
- голови районних державних адміністрацій, голови виконавчих органів міських рад міст районного значення, ОТГ, селищних та сільських рад;
- головні розпорядники бюджетних коштів;
- судді районних, міських судів щодо порушень, передбачених КУпАП;
- суди першої інстанції щодо порушень, передбачених ККУ.

Виявлення бюджетних правопорушень покладено на: Рахункову палату України, Міністерство фінансів України, Державну податкову службу України, Державну митну службу України, Державну казначейську службу України, Державну аудиторську службу (раніше – фінансову інспекцію) України, правоохоронні органи.

Рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено у порядку, встановленому законом, в органі, що його ухвалив, або в суді протягом 10 днів з дня прийняття. Оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення

бюджетного законодавства не зупиняє виконання цього рішення. У разі визнання судом рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства повністю чи частково незаконним особі, щодо якої його винесено, поновлюються обмежені таким рішенням права.

З метою виконання завдань, покладених на Держаудитслужбу України, її органи в межах своїх повноважень здійснюють державний фінансовий контроль за використанням коштів державного та місцевих бюджетів, станом збереження державних та комунальних ресурсів у різних сферах діяльності держави. Так, упродовж 2020 р. Держаудитслужбою завершено понад 10 тис. заходів державного фінансового контролю (зокрема, 1039 ревізій та перевірок, 207 державних фінансових аудитів, 9,7 тис. моніторингів закупівель) на підприємствах, в установах та організаціях. За результатами завершених заходів державного фінансового контролю (ревізій та перевірок) виявлено фінансових порушень, що спричинили втрати фінансових і матеріальних ресурсів (недоотриманих доходів, незаконних, нецільових витрат та недостач), на загальну суму понад 154,4 млрд грн. Зокрема, бюджетами всіх рівнів, бюджетними установами, державними та комунальними підприємствами, організаціями втрачено можливість отримати належні їм доходи на суму майже 151,6 млрд грн (із них бюджетами – понад 119,0 млрд грн), що становить 80 % від загальної суми порушень, пов'язаних із використанням державних і комунальних ресурсів. Крім зазначеного, Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи завершили моніторинг майже 9,7 тис. процедур закупівель, за результатами яких попереджено укладання договорів та здійснення витрат коштів за процедурами закупівель, проведеними з порушенням законодавства, на загальну суму понад 13,4 млрд грн, із них: шляхом скасування торгів на суму майже 10,5 млрд грн та розірвання договорів на суму понад 2,9 млрд грн.

Проведеними державними фінансовими аудитами виявлено фактів неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій, що спричинили або можуть стати причиною упущених вигід, неотриманих (втрачених) доходів чи непродуктивних/зайвих витрат на загальну суму майже 35,3 млрд грн. У результаті належного реагування об'єктів контролю на рекомендації державних аудиторів протягом 2020 р. упереджено втрат фінансових і матеріальних ресурсів унаслідок неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій на суму понад 895,8 млн грн, а також відшкодовано відповідних витрат понад 251,4 млн грн. За результатами державних фінансових аудитів надано майже 1,8 тис. пропозицій і рекомендацій, водночас виконано близько 1,4 тис. пропозицій і рекомендацій[249].

[249] Про стан фінансово-бюджетної дисципліни при використанні бюджетних коштів, державного і комунального майна : Інформація за результатами діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів у січні – грудні 2020 року. URL: https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/71

Порушення, виявлені Рахунковою палатою України

- Через невиконання прогнозних показників від акцизу з тютюнових виробів держбюджет не отримав за 2,5 року майже 20 млрд грн.
- Зміна системи централізованих закупівель ліків і медичних виробів шляхом залучення міжнародних спеціалізованих організацій не забезпечила своєчасного доступу пацієнтів до всіх необхідних їм лікарських засобів, імунобіологічних препаратів (вакцин) і медичних виробів. У результаті за окремими видами захворювань накопичено залишки цих матеріальних цінностей, які перевищують їхню річну потребу.
- За програмою «Доступні ліки» використано 1,7 млрд грн, водночас моніторинг ефективності лікування не проводився.
- Проєкт «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» у регіонах за три роки виконано лише на чверть, а понад 72 % коштів не використано.
- Із 1,5 млрд грн, виділених на ремонт місцевих доріг, 607 млн грн використано неефективно.
- Державне агентство автомобільних доріг України та служби автомобільних доріг в областях не контролюють якості робіт з ремонту доріг загального користування державного значення.
- Відсутній облік, моніторинг стану лісів, немає державного лісового кадастру.
- Міністерство інфраструктури України неефективно управляє державними аеропортами.
- Система ProZorro.Продажі має ризики уразливості до несанкціонованого втручання.
- Чотири установи НАМН України, які є учасниками пілотного проєкту, не перейшли з кошторисного утримання на оплату послуг третинної медичної допомоги за час дії проєкту.
- Понад 50 % суб'єктів господарювання у сфері поводження з відходами можуть провадити неконтрольовану діяльність.
- Завершення будівництва двох сховищ комплексу «Вектор» не вирішує проблеми поводження з радіоактивними відходами в Україні.
- Забезпечення пожежною та іншою спецтехнікою підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій є недостатнім для належного реагування на пожежі.
- Надання «теплих кредитів» не забезпечує виконання мети Державної програми енергоефективності.
- Тарифна політика у сфері електроенергетики залишається непрозорою та неефективною

Рис. 13.11. Ключові порушення, виявлені Рахунковою палатою України за результатами контрольних заходів 2019 р.[250]

[250] Звіт Рахункової палати за 2019 рік. С. 18.
URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2019/ZVIT_RP_2019.pdf.

Зазначимо, що основною метою Рахункової палати України як вищого фінансового органу з питань аудиту та контролю є представлення суспільству своєчасної незаангажованої оцінки діям органів влади щодо діяльності, пов'язаної з надходженнями коштів до державного бюджету та їхнім використанням.

Упродовж 2019 р. Рахункова палата приділяла значну увагу питанням забезпечення обороноздатності, потреб військових та вимушених переселенців, проводила перевірки на суспільно важливі теми (рис. 13.11). Це програми «Теплі кредити», «Доступні ліки» та «Нова українська школа», а також ті, що стосуються доріг і ефективності витрачання коштів на їхній ремонт, захисту лісів та багато інших. Рахункова палата брала активну участь у бюджетному процесі: неодноразово готуючи критичний огляд бюджетної політики Уряду та наголошуючи на нереалістичності окремих макро–економічних показників, використаних у процесі прогнозування держбюджету. Важливим є подальший розвиток незалежного і сильного Вищого органу аудиту в Україні, зважаючи на суспільний запит щодо об'єктивних експертних оцінок стану управління публічними коштами та державним майном на основі міжнародних стандартів та найкращих світових практик.

13.3. Заходи зовнішнього контролю (аудиту), які здійснюються Рахунковою палатою України

Висока якість зовнішнього аудиту є істотною передумовою забезпечення підзвітності й прозорості під час використання бюджетних коштів. Закон України «Про Рахункову палату»[251] посилив її незалежність як вищого органу контролю та аудиту і розширив повноваження, увівши до їхнього складу аудит доходів державного бюджету. Позитивними змінами також є: проведення фінансових аудитів та аудитів ефективності відповідно до міжнародних стандартів; забезпечення доступу членів Рахункової палати до всіх баз даних, реєстрів та автоматизованих систем, функціонування яких фінансується з державного бюджету; регулярне опублікування звітів про аудит, планів та рішень Рахункової палати на її вебсторінці у форматі відкритих даних; оцінювання вразливості державних установ перед корупційними ризиками, а також механізмів контролю, спрямованих на зниження рівня таких ризиків; запровадження конкурсної процедури відбору членів Рахункової палати та посилення співпраці з Верховною Радою України.

[251] Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text.

Хоча зазначений Закон суттєво наближує діяльність Рахункової палати до міжнародних стандартів і посилює її роль, мандат Рахункової палати все ще не вносить аудиту власних надходжень ОМС, а також доходів і видатків державних підприємств. Дотепер Рахунковою палатою не здійснювалися фінансові аудити бюджетної звітності з урахуванням вимог міжнародних стандартів ISSAI. Аудити ефективності, що проводяться, також не повністю відповідають міжнародним стандартам. Рекомендації Рахункової палати часто мають дуже загальний характер, а відомості про подальші дії за цими рекомендаціями є обмеженими. Контроль за виконанням рекомендацій Рахункової палати частково обмежений унаслідок відсутності ретельного розгляду відповідних звітів Верховною Радою України. Рівень обізнаності громадськості щодо результатів діяльності Рахункової палати є низьким і потребує істотного підвищення в контексті транспарентності.

З огляду на мету, що полягає у посиленні ролі та підвищенні ефективності зовнішнього фінансового контролю відповідно до стандартів INTOSAI очікується досягнення таких результатів: отримання оцінки «А» за показником PI-30 «Зовнішній аудит» Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA); збільшення кількості аудитів ефективності та фінансових аудитів, проведених відповідно до міжнародних стандартів.

У зв'язку з цим перед Рахунковою палатою постає низка викликів, зумовлених як тенденціями в її роботі, так і зростаючими вимогами суспільства, швидкозмінними перетвореннями в державі, зокрема в політичному середовищі, активним розвитком незалежного зовнішнього аудиту у світі. Необхідною умовою для розвитку Рахункової палати як сучасного вищого органу аудиту є імплементація міжнародних стандартів, що вимагає системного удосконалення законодавства, поліпшення взаємодії із зацікавленими сторонами.

На досягнення встановлених цілей впливають такі чинники.

- *Розроблення стратегічного плану розвитку Рахункової палати (вперше складено у 2019 р.)* з метою реалізації положень нового закону та розширеного мандата повноважень.
- *Посилення спроможності Рахункової палати щодо здійснення контролю відповідно до міжнародних стандартів INTOSAI та ISSAI.* Рахунковою палатою визначено підходи та проведено фінансові аудити виконання державного бюджету, а також удосконалено вимоги до проведення аудитів ефективності відповідно до міжнародних стандартів.
- *Посилення консультативної ролі Рахункової палати відносно Верховної Ради.* Механізми співпраці та координації між Рахунковою палатою

і Верховною Радою України вдосконалюються для забезпечення всебічного розгляду звітів та рекомендацій Рахункової палати і вжиття необхідних заходів парламентом; удосконалення механізму моніторингу виконання рекомендацій за результатами аудиту.

Здійснення аудитів відповідно до міжнародних стандартів вимагає значних ресурсів, з огляду на це потребують перегляду наявні показники ефективності й результативності функціонування Рахункової палати; система обліку та моніторингу рекомендацій; визначення об'єктів аудиту виключно за результатами ризик-орієнтованої оцінки в сфері управління публічними коштами та державним майном. Для забезпечення впевненості громадян, суспільства в тому, що затверджені бюджетні програми спрямовано на досягнення визначених цілей, кошти використано законно, результативно та економно, важливе запровадження чітких критеріїв планування аудитів і оприлюднення достовірної, професійної та неупередженої інформації щодо результатів аудитів.

Система контролю Рахункової палати – це комплекс передбачених Законом України «Про Рахункову палату» експертно-аналітичних, інформаційних, аудиторських, перевірочних, ревізійних та інших видів і методів діяльності, що забезпечують виконання покладених на неї завдань.

Місія Рахункової палати – сприяти впровадженню належного державного управління в Україні як основи сталого розвитку країни та забезпечення гідного життя громадян шляхом проведення незалежного зовнішнього аудиту публічних коштів та державного майна і надання за його результатами практичних рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень щодо їхнього використання органами державної влади, а також достовірної, об'єктивної інформації суспільству та зацікавленим сторонам.

Стратегією розвитку Рахункової палати на 2019–2024 роки[252] передбачено її перетворення на динамічну, ефективну державну аудиторську інституцію, здатну реагувати на запити суспільства, впливати на економічні процеси, сприяти дотриманню принципів прозорості та відповідальності в процесі управління публічними коштами та державним майном. ***Головна мета Стратегії розвитку Рахункової палати*** – запровадження в Україні дієвої моделі зовнішнього аудиту публічних коштів та державного майна для задоволення запиту суспільства, яка б відповідала

[252] Стратегії розвитку Рахункової палати на 2019–2024 роки : затв. рішенням Рахункової палати від 29.07.2019 № 18-1. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/Strategy/Strat2019-2024.pdf.

міжнародним стандартам вищих органів аудиту (ВОА) та забезпечила виконання взятих Україною зобов'язань перед міжнародними партнерами. Стратегія побудована на практичному досвіді провідних ВОА країн – членів Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI) та з дотриманням вимог національного законодавства. Стратегія визначає місію, візію та цінності Рахункової палати, встановлює стратегічні цілі, пріоритети та завдання для досягнення перспективних цілей.

Візія формує бачення ролі Рахункової палати до 2024 р. у такому:

- РПУ ***для держави та суспільства*** має стати незалежним вищим органом державного аудиту в Україні, який надає об'єктивні експертні оцінки щодо управління публічними коштами та державним майном на основі міжнародних стандартів і найкращих світових практик ;
- ***для персоналу*** – надійним роботодавцем, спроможним забезпечити належні умови праці, застосування високих професійних стандартів та можливостей для професійного розвитку;
- ***для об'єктів аудиту*** – незалежним, професійним, об'єктивним і неупередженим, відкритим для діалогу аудитором та порадником, взірцем досконалого управління та зразкової організації;
- ***для міжнародної спільноти*** – незалежною, професійною та неполітичною інституцією, яка із застосуванням міжнародних стандартів аудиту на основі кращих світових практик надає достовірну аудиторську інформацію про об'єктивний стан управління публічними коштами та державним майном в Україні, зокрема коштами, залученими від міжнародних партнерів, а також здійснює практичний внесок у розвиток зовнішнього аудиту в межах діяльності Міжнародної та Європейської організацій вищих органів аудиту (INTOSAI та EUROSAI) та взаємодіє з іншими ВОА.

Зважаючи на ***ціннісні орієнтири*** у діяльності (як-от: довіра суспільства, доброчесність, компетентність і професіоналізм, співробітництво та командний дух), ***стратегічні цілі й пріоритети діяльності Рахункової палати сформовані так:***

Ціль 1. Посилення ролі РПУ як вищого органу аудиту в Україні:

- розширення повноважень для охоплення аудитом та експертно-аналітичними заходами усієї сфери управління публічними коштами і державним майном;
- максимальне наближення методології та практики проведення аудитів до міжнародних стандартів;
- підвищення якості аудиторських звітів, обґрунтованості висновків, рішень та рекомендацій РП;

- підвищення рівня виконання рекомендацій РП, удосконалення процесу моніторингу їхньої імплементації та посилення відповідальності за невиконання або неналежне їх виконання;
- посилення ролі РП у процесі прийняття управлінських рішень у сфері державного управління.

Ціль 2. Зміцнення організаційної спроможності та професійного потенціалу Рахункової палати:

- гнучку систему внутрішнього управління в РПУ побудовано на моніторингу всіх процесів та управлінні змінами;
- побудова всеосяжної системи внутрішнього контролю й аудиту діяльності РПУ та її апарату, зважаючи на колегіальність прийняття рішень;
- удосконалення системи добору, розстановки та професійного розвитку персоналу;
- забезпечення належної фінансової, матеріальної та інформаційно-технічної підтримки діяльності РПУ;
- забезпечення нульової толерантності до будь-яких проявів корупції.

Ціль 3. Визнання і довіра суспільства до діяльності Рахункової палати:

- підвищення рівня обізнаності про її роль і функції;
- створення позитивного іміджу та значимості;
- зміцнення довіри до результатів її роботи;
- посилення співпраці із зацікавленими сторонами.

Ціль 4. Ефективне представництво Рахункової палати в міжнародній аудиторській спільноті:

- поглиблення інтеграції у світову спільноту ВОА, забезпечення дієвого обміну професійною інформацією та практиками;
- посилення ролі РП та активізація роботи представників у INTOSAI та EUROSAI за всіма напрямами аудиторської діяльності;
- підтримка іміджу та репутації РПУ як професійного аудитора проєктів, що впроваджуються міжнародними організаціями;
- запровадження сталої практики проведення спільних заходів з ВОА інших країн.

Одна зі стратегічних цілей Рахункової палати – зміцнення організаційної спроможності та професійного потенціалу установи, шляхом реалізації якої визначено, зокрема, створення до 1 січня 2023 р. територіальних підрозділів Рахункової палати в усіх обласних центрах та забезпечення їх необхідними матеріально-технічними ресурсами. Наразі реалізації настанови завадили воєнні дії на території України внаслідок збройної агресії рф.

Зазначимо, що з метою максимального інформаційного забезпечення підготовки та здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), проведення аналізу виконання держбюджету Рахункова

палата взаємодіє з ЦОВВ, головними розпорядниками бюджетних коштів, іншими органами державної влади та установами, що дає можливість отримувати необхідну фінансову, бюджетну, податкову, статистичну звітність та інші інформаційні ресурси. Інформаційні технології, що функціонують у Рахунковій палаті, дають змогу отримувати більшість документів у електронному вигляді, завдяки чому підвищено оперативність надходження інформаційних ресурсів та їхнього використання, ефективність автоматизації процесів аналізу й моніторингу показників фінансової, бюджетної, податкової та статистичної звітності. Можливості ІАС Рахункової палати та інформаційні ресурси, накопичені в її базах, дають можливість підтримувати заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) на всіх етапах проведення, зокрема шляхом формування окремих баз даних інформаційно-аналітичної характеристики стану об'єктів контролю й аналізу. ІАС РПУ, завдяки функціонуючим аналітичним системам «Моніторинг фінансових показників виконання бюджетів усіх рівнів», «Моніторинг макропоказників економічного та соціального становища України», «Моніторинг галузевих показників соціально-економічного розвитку регіонів України» та довідково-пошуковій системі «Електронні інформаційні ресурси», надає працівникам Рахункової палати доступ з робочого місця до інформаційно-аналітичних ресурсів для проведення аналізу стану виконання Державного бюджету України, а також соціально-економічного розвитку держави, включно з регіональним розрізом.

Відповідно до міжнародних підходів розвиток ВОА повинен вибудовуватися за трьома напрямами: розвиток інституційного потенціалу, організаційної та професійної спроможності. Інституційний розвиток спрямований на посилення здатності ВОА ефективно відстежувати зміни в навколишньому оточенні – у державі та суспільстві, формувати партнерство й реалізовувати весь потенціал, для чого необхідне вдосконалення законодавчих меж, забезпечення незалежності, повноти повноважень, формування відповідної культури та практики роботи. Організаційний розвиток передбачає поліпшення структури ВОА, підвищення якості процесів, створення необхідних методичних регламентів, посібників, інформаційного забезпечення, інших умов для забезпечення ефективної роботи. Професійний розвиток має бути підґрунтям для індивідуального зростання кожного працівника та загальної потреби ВОА в компетентному персоналі для виконання функцій. Отже, для досягнення стратегічних цілей у будь-якій сфері діяльності, за будь-яким напрямом діяльності ВОА необхідно вживати заходи інституційного, організаційного та професійного розвитку [253] (рис. 13.12).

[253] Невідомий В., Канонішена-Коваленко К. Нова якість Рахункової палати України: стратегія розвитку. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка /економіка.* 2019. №3 (204). С. 40–50. URL: https://doi.org/10.17721/1728-2667.2019/204-3/6.

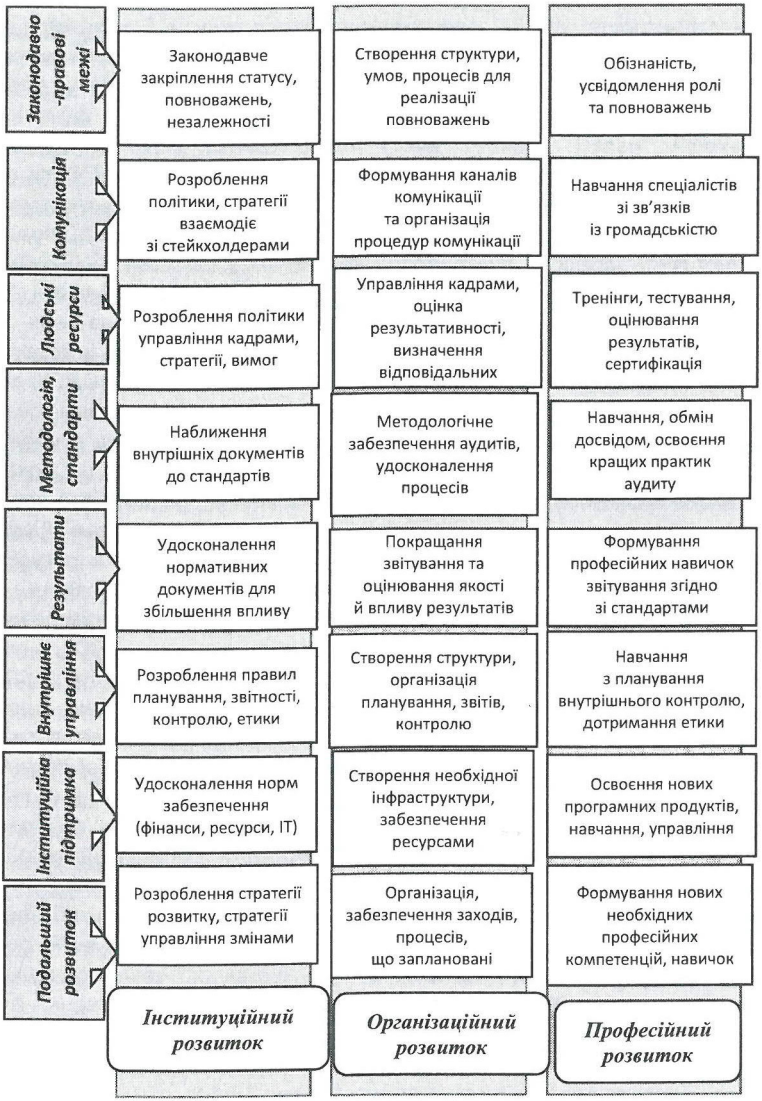


Рис. 13.12. Завдання стратегічного розвитку вищих органів аудиту

Головним завданням Рахункової палати під час проведення перевірок та ревізій є здійснення контролю за:

- *адміністративним виконанням Державного бюджету України* –перевіряється законність (правомірність) та доцільність прийняття, підписання і видання нормативних, адміністративних, розпорядчих, інших документів органами державної влади та управління, головними та іншими розпорядниками коштів держбюджету, загальнодержавних цільових фондів
- *розпорядчим виконанням Державного бюджету України* – перевіряється правильність документального відображення всіх фінансових операцій з бюджетними коштами й коштами цільових фондів, ефективного розпорядження ними, використання за цільовим призначенням згідно з актами чинного законодавства;
- *касовим виконанням Державного бюджету України* – перевіряються прийняття та зарахування доходів на рахунки відповідних бюджетів, цільових фондів, зберігання та видача коштів на видатки, передбачені бюджетними розписами;,
- *фактичним виконанням Державного бюджету України.*

Предметом контрольних заходів Рахункової палати України є:

- нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші відомчі акти та документи;
- порядок їхнього розроблення, прийняття, підписання та видання органами виконавчої влади;
- кошти Державного бюджету України, їхній рух та використання за цільовим призначенням, правильність відображення фінансових операцій у бухгалтерському обліку;
- кошти загальнодержавних цільових фондів; кошти загальнодержавних програм; державні кредити і позики, що надходять від приватизації державного майна; ресурси державного матеріального резерву; рух зазначених коштів, ресурсів, цільове використання, доцільність і ефективність витрачання, правильність відображення операцій у бухгалтерському обліку;
- кошторис НБУ: правильність складання, законність, ефективність виконання;
- державні кредити, а також кошти, виділені на безоплатній основі іноземним державам і міжнародним організаціям, законність та доцільність їхнього надання;
- кошти державних установ, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України, їхній рух, цільове використання, ефективність.

Метою контрольних заходів (аудиту РПУ) є встановлення фактичного стану справ з погляду своєчасності, повноти, об'єктивності, достовірності й доказовості виявлених фактів та зроблених оцінок щодо законності,

ефективності та доцільності використання коштів Державного бюджету України, загальнодержавних цільових фондів, кредитів та позик, наданих Україні іноземними державами, МФО, валютних ресурсів, наданих на зворотній основі, кошторису НБУ, майна, яке належить до об'єктів державної власності, ресурсів матеріального резерву України. Ціль полягає у попередженні порушень, наданні керівнику установи рекомендацій для вдосконалення системи внутрішнього контролю й управління, запобігання фактам незаконного, неефективного , нерезультативного використання державних ресурсів, інших недоліків у діяльності установи. *Етапи проведення контрольних заходів (аудиту) Рахунковою палатою:*

I етап – підготовка до проведення (складання, затвердження програми);
II етап – проведення заходів (перевірка діяльності посадових осіб чи колегіальних органів з погляду законності);
III етап – оформлення результатів проведення заходів (звіт, довідка, акт);
IV етап – реалізація матеріалів контрольних заходів (висновки та рекомендації);
V етап – моніторинг реагування (зворотний зв'язок за результатами рекомендацій).

Загальний алгоритм, що має забезпечувати ефективність контрольних заходів (аудиту) РПУ передбачає таку послідовність (рис. 13.13): РПУ за результатами аудиту формує висновки; з огляду на висновки рекомендує відповідальному учаснику бюджетного процесу здійснити ті чи інші заходи; за результатами рекомендацій відповідний орган державної влади та управління ухвалює формалізоване рішення щодо усунення та/або упередження недоліків, порушень; наслідками практичної реалізації ухвалених рішень мають бути очікувані результати (упередження порушень).

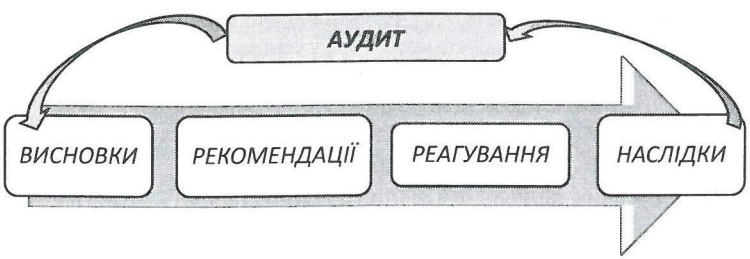


Рис. 13.13. Алгоритм процесу зовнішнього фінансового контролю

У Настановах щодо аудиту ефективності (ISSAI 3000) зазначено, що контроль за належним виконанням аудиторських рекомендацій здійснюється для досягнення трьох основних цілей:

- надання допомоги уряду і парламенту;
- оцінювання ефективності роботи вищої аудиторської інституції;
- створення стимулів для розвитку.

Мета подальшого контролю полягає у визначенні ефективності впровадження об'єктами аудиту отриманих рекомендацій. Для здійснення подальшого контролю аудиторські групи повинні вживати такі заходи: створити базу даних для контролю за виконанням аудиторських рекомендацій; обрати членів групи аудиту, які відповідатимуть за відстеження, моніторинг і документування контрольних заходів щодо належного виконання рекомендацій; отримати відповідь об'єкта аудиту на отримані в результаті перевірки рекомендації; здійснювати подальший контроль за впровадженням узгоджених рекомендацій. Якщо об'єкт аудиту не докладає зусиль для реалізації аудиторських рекомендацій, з якими він погодився, аудиторські групи можуть надіслати офіційний лист керівництву об'єкта аудиту; здійснити повторний аудит; повідомити законодавчий орган про невиконання аудиторської рекомендації [254].

Висвітлення у засобах масової інформації діяльності РПУ передбачає такі елементи: завчасне надання інформації ЗМІ; інтерактивні сесії для ЗМІ в режимі «запитання-відповідь»; прес-конференції; інтерв'ю в ЗМІ; соціальні мережі. Ці заходи допоможуть забезпечити розуміння журналістами суті аудиторського звіту і правильну передачу інформації для широкого загалу.

Деякі вищі аудиторські інституції використовують організації громадянського суспільства (ОГС) для проведення початкових розслідувань фінансових махінацій. ОГС можуть сприяти роботі вищої аудиторської інституції через відстеження витрат, надання допомоги у здійсненні аудиту на місцевому рівні й шляхом оцінювання ефективності програми та для посилення ролі аудиту в забезпеченні належного державного управління у такий спосіб: проводити спеціалізовані тренінги для груп активістів з питань, пов'язаних із зовнішнім аудитом; створення мереж ОГС для виявлення потенційних випадків корупції із подальшим інформуванням про них; залучення ОГС до проведення аудиту державних закупівель; залучення ОГС і парламенту

[254] Рахункова палата України: співпраця з Верховною Радою та організаціями громадянського суспільства / Базілевич Д.С., Крижанівський В.П., Мельничук В.Г., Невідомий В.І., Старостенко Н.В. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. С. 34–35.

до здійснення тиску на міністерства для виконання останніми аудиторських рекомендацій.

Обсяг порушень та недоліків, виявлених Рахунковою палатою за заходами державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), здійсненими у 2019 р., сягнув майже 49,8 млрд грн та є найбільшим показником за 2011–2019 рр.; на 10 із 77 проведених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) припадало 78,5 % обсягу порушень (39,1 млрд грн)[255]. Основні результати контрольних заходів Рахункової палати за 2019 р., за якими суми порушень, недоліків становлять понад 1 млрд грн, представлено на рис. 13.14.

У додатку А до розділу наведено приклади практичного прояву процесу зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахунковою палатою України в 2019–2020 рр. У додатку Б до розділу представлено адаптовану інформацію щодо практичного прояву процесу зовнішнього контролю за адміністративним виконанням Державного бюджету України, а саме Висновки за результатами експертизи проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік».

Загальновідомо, що за результатами аудиту ефективності мають бути докази для обґрунтування висновків щодо економності, продуктивності, результативності використання бюджетних ресурсів. Тобто оцінюванню й діагностиці мають підлягати не самі показники, а їхня економічна (соціальна) обґрунтованість та очікувані економічні (соціальні) наслідки. *Аудит ефективності доцільно розглядати як сукупність методів оцінювання економічності, продуктивності (економічної ефективності) й результативності діяльності щодо досягнення цілей в означений термін і з заданою якістю.* Під час визначення критеріїв оцінювання ефективності слід ураховувати той факт, що ефективність діяльності, яка перевіряється, й ефективність використання державних коштів у результаті цієї діяльності є близькими, але не рівнозначними поняттями. Критерії оцінювання ефективності кінцевих соціальних результатів діяльності характеризують наслідки для суспільства або окремої частини населення, або певної групи людей виконання органами державної влади, іншими організаціями, що перевіряються, покладених на них функцій, реалізації програм та/або розв'язання поставлених завдань. Так, оцінювання ефективності діяльності (продуктивності) передбачає визначення співвідношення результату й витрат (видатків), а оцінювання ефективності використання коштів як соціально-економічної ефективності – вимірювання кінцевого результату від реалізації програм, що виконуються за бюджетні кошти.

[255] Звіт Рахункової палати за 2019 рік. С. 18.
URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2019/ZVIT_RP_2019.pdf.

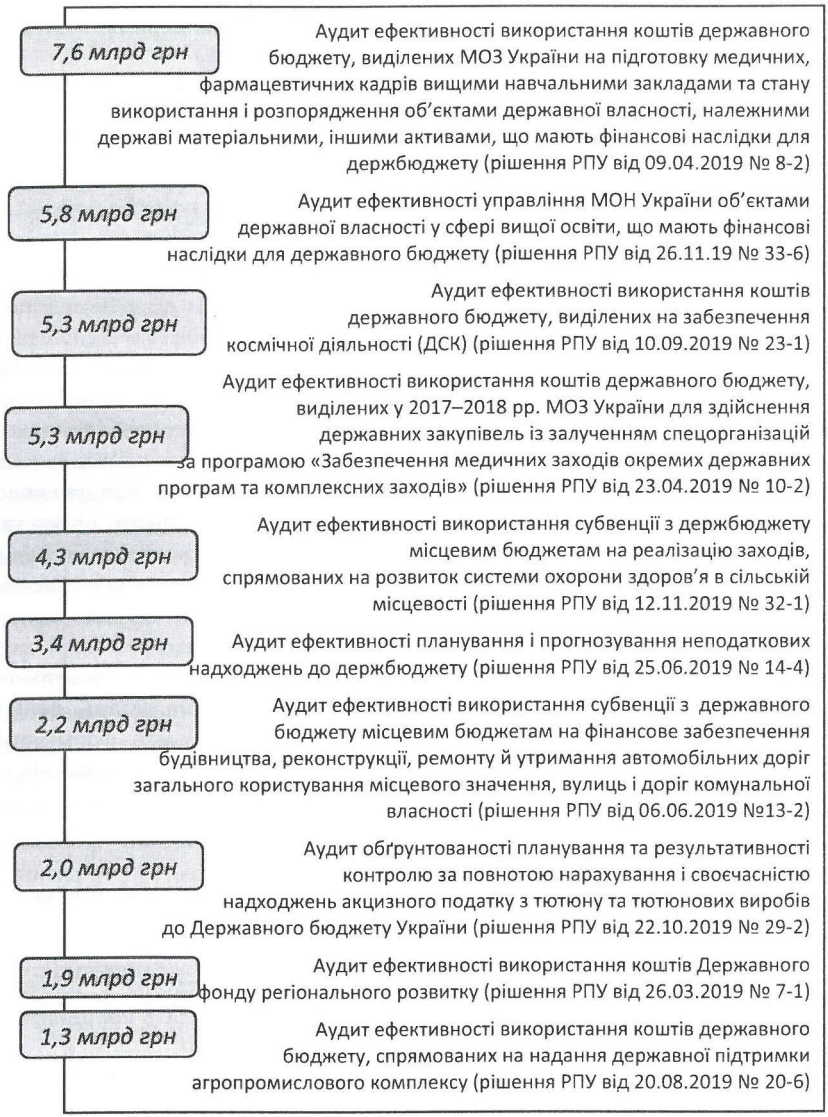


Рис. 13.14. Основні результати заходів державного зовнішнього фінансового аудиту

Зазначимо, що доцільним є запровадження в системі державного аудиту ***аудиту ефективності використання коштів бюджету*** (як одного з видів аудиту), під яким слід розуміти контрольну діяльність, спрямовану на оцінювання ефективності видатків бюджету за результатами, задекларованими у бюджетних програмах (зафіксованими у їхніх паспортах), з метою виявлення проблем під час реалізації програмних заходів та формування пропозицій відповідно до одержаних оцінок. Конкретизуючи ціль аудиту ефективності використання бюджетних коштів, слід виходити з того, що оцінювання здійснюється, зважаючи на одержання соціально-економічного ефекту від проведених за програмою видатків з метою підвищення дієвості програми. Інколи бюджетні послуги (програми) виконані у повному обсязі й відповідають визначеній якості, а кінцеві результати можуть бути незадовільними. Наприклад, виконуючи бюджетну програму щодо соціального забезпечення багатодітних сімей, дотичні виконавці програми здійснили всі необхідні заходи щодо надання матеріальної, фінансової підтримки сім'ям, однак рівень життя таких сімей лишається на тому самому рівні. Отже, висока продуктивність діяльності не гарантує досягнення задекларованого кінцевого результату. Оцінювання кінцевого результату є найскладнішим у проведенні аудиту ефективності, оскільки результати охоплюють усі довготермінові наслідки фінансового забезпечення цільових програм. З огляду на це складно виокремити вплив вихідних чинників на результат, оскільки останній може виявитися й згодом. Для якісного проведення аудиту ефективності використання коштів бюджету, у зв'язку з широким колом питань, виникає необхідність створення спеціальної ради експертів, яка має формуватися із фахівців – спеціалістів галузі, що контролюється. Саме такий підхід під час оцінювання здається доречним.

13.4. Заходи контролю, які здійснюються Державною аудиторською службою

Базовою інституцією державного фінансового контролю є Державна аудиторська служба України, діяльність якої спрямовується і координується Урядом через Міністра фінансів, він же реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю[256]. Метою діяльності (місією) органів

[256] Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 №43 (із змін. та доповн.).
URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text.

державного фінансового контролю є забезпечення дієвого державного фінансового контролю, спрямованого на оцінювання ефективного, законного, цільового, результативного використання і збереження фінансових (матеріальних) ресурсів держави, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів їхніми розпорядниками й одержувачами, усунення виявлених порушень, недоліків і запобігання їм надалі в процесі діяльності, підвищення відповідальності керівників органів держсектору за ефективність функціонування. Діяльність органів державного фінансового контролю ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, незалежності.

Основні завдання Держаудитслужби:

- ✓ реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;
- ✓ здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінювання ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних (бюджетних) ресурсів, досягнення економії бюджетних коштів;
- ✓ внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Органи Держаудитслужби здійснюють контроль за:

- цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;
- досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;
- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;
- дотриманням законодавства про публічні закупівлі;
- станом і достовірністю веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їхнє виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;
- здійсненням функцій з управління об'єктами державної власності;
- усуненням виявлених недоліків і порушень тощо.

Для виконання поставлених завдань та функцій під час здійснення контрольних заходів органи Держаудитслужби ***мають право***:

- перевіряти грошові й бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення процедур закупівель, проводити перевірки фактичної наявності цінностей;
- вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів і розрахунків;
- призупиняти в межах повноважень бюджетні асигнування, зупиняти операції з бюджетними коштами згідно з установленим порядком;
- проводити на підприємствах, в установах та організаціях зустрічні звірки з метою документального та фактичного підтвердження виду, обсягу та якості операцій і розрахунків для з'ясування їхньої реальності та повноти відображення в обліку підприємства, організації, що контролюється;
- порушувати перед керівниками відповідних органів державної влади, ОМС, підприємств, установ та організацій питання щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушеннях;
- одержувати від банківських, інших фінансових установ необхідні відомості про операції, залишки коштів на рахунках суб'єктів контролю;
- при виявленні шкоди, завданої державі чи підприємству, установі, організації, що контролюється, визначати їхній розмір у встановленому законодавством порядку;
- одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб суб'єктів контролю, письмові пояснення з питань, які виникають під час контрольного заходу.

Найпоширенішими ***фінансовими порушеннями, що спричиняють втрати ресурсів та які необхідно упереджувати***, є:

- незаконні витрати внаслідок оплати завищеної вартості виконаних робіт та/або послуг, а також завищення кількості чи вартості придбаних товарів;
- порушення з оплати праці;
- ненарахування і неперерахування належних надходжень до загального та спеціального фондів бюджету (крім спецфонду бюджетних установ);
- недостачі коштів та матеріальних цінностей;
- втрата активів через списання дебіторської заборгованості;
- списання коштів на видатки/витрати без отримання товарів, робіт чи послуг або в обсягах, вищих від їхньої фактичної вартості;
- недоотримання доходів від реалізації товарів, робіт чи послуг;
- незаконні виплати фізичним особам (компенсацій, допомог, пільг

та субсидій, пенсій, стипендій), зокрема які не мали права на їхнє отримання або у завищених розмірах, нецільові витрати;
- зайве виділення бюджетних коштів юридичним особам, одержувачам бюджетних коштів унаслідок завищення розрахунків або які не мали права на їхнє отримання;
- безпідставне покриття витрат фізичних або юридичних осіб;
- зайва або за завищеною ставкою збору сплата внесків до державних цільових фондів;
- здійснення за рахунок бюджету одного рівня видатків, які відповідно до бюджетного законодавства мають проводитись з бюджету іншого рівня;
- незаконне відчуження майна;
- ліквідація (знищення, розбирання) майна, проведена всупереч законодавству, тощо.

Під час державних фінансових аудитів виявляються факти неефективних управлінських дій чи рішень та ризикових операцій, що спричинили або потенційно можуть спричинити (свідчити про) упущені вигоди, доходи чи непродуктивні або зайві витрати. За наслідками аудитів відшкодовуються втрати, допущені через неефективні управлінські дії чи рішення. Зауважимо, що за результатами моніторингу закупівель встановлюються порушення законодавства у сфері публічних закупівель, а також упереджуються відповідні порушення шляхом скасування торгів та розірвання договорів. Контроль у сфері закупівель спрямований на документальний (камеральний) та фактичний аналіз дотримання підконтрольними установами законодавства про закупівлі та проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях публічних закупівель. У переважній частині випадків замовники припускаються порушень у сфері публічних закупівель, зокрема під час розгляду, відхилення замовником тендерних пропозицій та неправомірне обрання переговорної процедури, недотримання порядку складання форм документів та оприлюднення інформації про закупівлю, під час складання тендерної документації та внесення змін до неї, інших порушень законодавства у сфері закупівель.

З метою забезпечення державного фінансового контролю за законним та ефективним використанням коштів державного бюджету і місцевих бюджетів під час виконання бюджетних програм та відповідно до вимог Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»[257] Урядом було затверджено низку нормативно-правових актів, що є підставою для здійснення контрольних заходів Держаудитслужбою (рис. 13.15).

[257] Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII (із змін. та доповн.) (назва Закону в редакції Закону № 5463-VI від 16.10.2012). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text

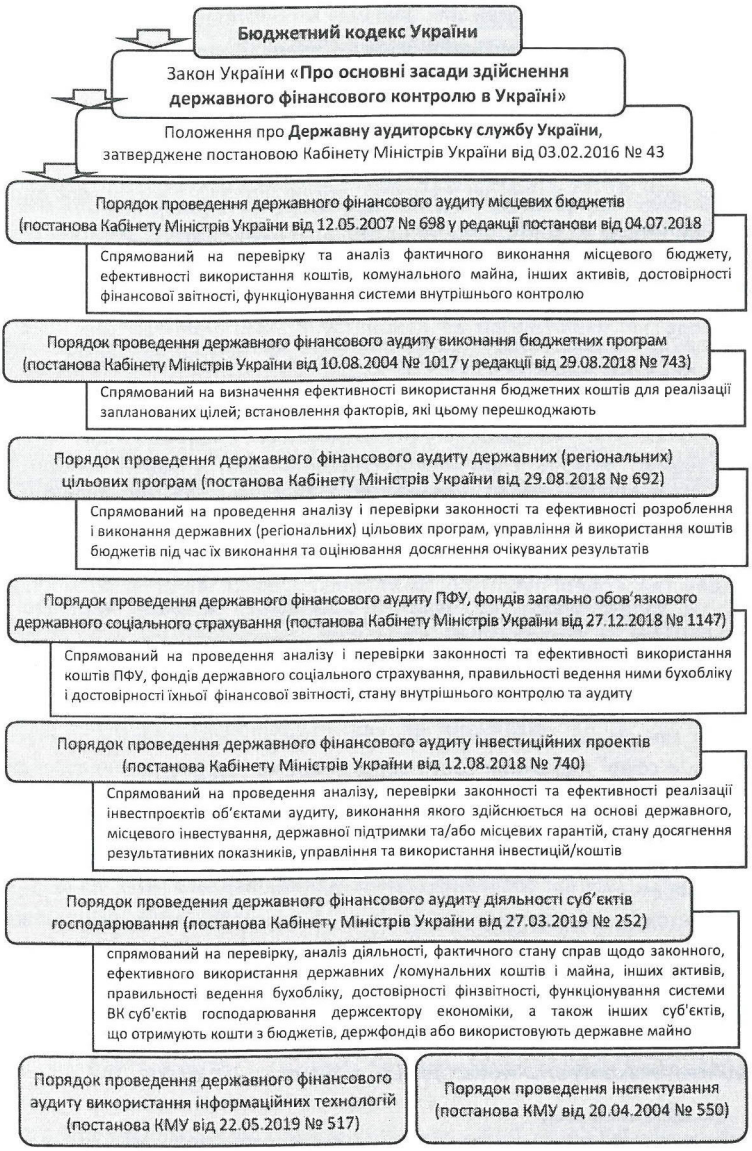


Рис. 13.15. Правові підстави контрольних заходів Держаудитслужби

Значні зусилля було спрямовано на законодавче врегулювання проблемних питань здійснення моніторингу закупівель та реалізації його результатів. Зокрема, розширено повноваження органів державного фінансового контролю, що сприятимуть усуненню порушень законодавства у сфері публічних закупівель, а саме: збільшено до 16 кількість видів порушень у сфері закупівель, за які передбачено адміністративну відповідальність. Так, розширений перелік містить порушення щодо невиконання рішень Антимонопольного комітету України як органу оскарження у сфері закупівель, за які передбачено відповідальність за ст. 164-14 КУпАП; встановлено диференційовану відповідальність у вигляді штрафу від 100 до 10 000 НМДГ; збільшено термін накладення адміністративного стягнення до шести місяців з дня виявлення порушень, передбачених ч. 3-6 ст. 164-14; наділено орган державного фінансового контролю повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1-2 ст. 164-14, – до таких порушень законодавець відніс ті, що не становлять великої суспільної небезпеки й передбачають штраф у розмірі від 100 до 200 НМДГ; відповідно до положень закону про публічні закупівлі (ч. 2 ст. 11) уповноважена особа вносить до електронної системи закупівель персональні дані, надає згоду на їхнє оброблення та оновлює такі дані в разі зміни, що має вирішити проблемне питання щодо доступу працівників Держаудитслужби до персональних даних, необхідних для складання протоколів. За внесення недостовірних персональних даних та їхнє неоновлення ч. 3 ст. 164-14 передбачає накладення штрафу від 1500 до 3000 НМДГ.

Загальновідомо, що контрольні заходи можуть відбуватися в різних формах та шляхом застосування різних інструментів залежно від низки чинників (рис. 13.6). Так, ***інспектування*** полягає в документальній, фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і проводиться у формі ревізії, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їхньому допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. ***Планова виїзна ревізія*** – ревізія у підконтрольних установах, яка передбачена у плані проведення заходів державного фінансового контролю і проводиться за місцезнаходженням такої установи чи місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться ревізія, не частіше ніж один раз на календарний рік. ***Позапланова виїзна ревізія*** – ревізія, яка не передбачена в планах контрольних заходів і проводиться за наявності обставин, визначених Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». ***Ревізія місцевого бюджету*** – форма контролю

за виконанням функцій зі складання і виконання місцевого бюджету, яка полягає в одночасному проведенні ревізій стану дотримання вимог бюджетного законодавства місцевими фінансовими органами, органами Казначейства та учасниками бюджетного процесу, що здійснюють управління коштами відповідного місцевого бюджету чи комунальним майном та/або їх використовують.



Рис. 13.16. Упроваджені інструменти державного фінансового контролю Держаудитслужбою

Ревізія проводиться шляхом: ***документальної перевірки***, що передбачає контроль за установчими, фінансовими, бухгалтерськими (первинними і зведеними) документами, статистичною, фінансовою та бюджетною звітністю, господарськими договорами, розпорядчими та іншими документами об'єкта контролю, пов'язаними з плануванням і провадженням фінансово-господарської діяльності, веденням бухгалтерського обліку, складанням фінансової звітності. У разі ведення бухгалтерського обліку з використанням електронних засобів зберігання й обробки інформації на вимогу посадової особи органу державного фінансового контролю керівник об'єкта контролю повинен забезпечити оформлення відповідних документів на паперовому носії; ***фактичної перевірки***, що передбачає контроль за наявністю грошових сум, цінних паперів,

бланків суворої звітності, оборотних і необоротних активів, інших матеріальних та нематеріальних цінностей шляхом проведення інвентаризації, обстеження та контрольного обміру виконаних робіт, правильністю застосування норм витрат сировини і матеріалів, виходу готової продукції та природних втрат шляхом організації контрольних запусків у виробництво, контрольних аналізів готової продукції та інших аналогічних дій.

За зверненням правоохоронного органу органи державного фінансового контролю в межах своєї компетенції проводять планові та позапланові виїзні ревізії за місцезнаходженням об'єкта контролю. У разі ненадання правоохоронним органом рішення суду про проведення позапланової виїзної ревізії, але за наявності у зверненні правоохоронного органу фактів, що свідчать про порушення вимог законів, можливе внесення ревізії до плану проведення заходів контролю на наступний плановий період.

Етапи контрольно-ревізійного процесу – інспектування:

I етап – планування проведення ревізії (не частіше ніж один раз на рік, термін – не більше 30 робочих днів. На основі затвердженої програми ревізії складається план її проведення з визначенням конкретних завдань, виконавців, термінів виконання тощо).

II етап – організація проведення ревізій та перевірок.

III етап – оформлення результатів ревізій, перевірок (акти, довідки).

IV етап – моніторинг результатів ревізій.

Акт ревізії – службовий двосторонній документ, який стверджує факт проведення комплексної, фінансової чи тематичної ревізії, що відображає її результати стосовно наслідків окремих фінансово-господарських операцій чи діяльності підприємства загалом і є носієм доказової інформації щодо виявлених і систематизованих за економічною однорідністю недоліків у господарюванні та порушенні законів та інших нормативно-правових актів. *Акт ревізії містить: вступну частину*, де зазначаються підстава для проведення ревізії, її тема, повна назва об'єкта контролю, його місцезнаходження, відомості про організаційно-правову форму та форму власності, дати початку і закінчення ревізії, період, який підлягав ревізії, перелік посадових осіб органу державного фінансового контролю та залучених спеціалістів, що проводили ревізію, перелік посадових осіб, які відповідали за фінансово-господарську діяльність об'єкта контролю у період, що підлягав ревізії; *констатуючу частину*, де наведено інформацію щодо результатів ревізії в розрізі кожного питання програми із зазначенням, за який період, яким способом (вибірковим, суцільним) та за якими документами перевірено ці питання, висновок про наявність або відсутність порушень законодавства,

а також у разі наявності визначений в установленому законодавством порядку розмір збитків, завданих державі чи об'єкту контролю внаслідок таких порушень; *виявлені порушення законодавства*, допущені об'єктом контролю, фіксуються в констатуючій частині акта ревізії з обов'язковим посиланням на норми законів чи інших нормативно-правових актів, які порушено, та зазначенням осіб, винних у їх допущенні. У міру виявлення ревізією порушень законодавства посадові особи органу контролю, не чекаючи закінчення ревізії, мають право усно рекомендувати керівникам об'єкта контролю невідкладно вжити заходів для їхнього усунення та запобігання у подальшому.

За результатами проведення ревізії з окремих питань програми спеціалістами, що проводили ревізію, можуть складатися довідки, необхідні для прийняття рішення щодо внесення до акта ревізії викладених у них фактів та долучаються до матеріалів ревізії. Акт ревізії підписується посадовою особою органу державного фінансового контролю та керівником і головним бухгалтером об'єкта контролю або особою, уповноваженою на ведення бухгалтерського обліку.

Зазначимо, що об'єкту контролю надається можливість самостійно в період ревізії вжити заходи для забезпечення повного усунення виявлених порушень. Якщо порушення не виправлено, то у строк не пізніше ніж 10 робочих днів після реєстрації акта ревізії (у разі надходження заперечень/зауважень до нього – не пізніше ніж три робочих дні після надіслання висновків на такі заперечення) об'єкту контролю надсилається *письмова вимога щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства* із зазначенням терміну зворотного інформування. Про усунення виявлених ревізією фактів порушення законодавства об'єкт контролю у встановлений термін повинен інформувати з поданням завірених копій первинних, розпорядчих та інших підтвердних документів. За результатами проведеної ревізії в межах наданих прав органи контролю *вживають заходів для забезпечення*:

- притягнення до адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності винних у допущенні порушень працівників;
- порушення перед відповідними державними органами питання щодо визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства;
- звернення до суду в інтересах держави щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів, а також стягнення в дохід держави коштів, одержаних за незаконними договорами;
- застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Результати ревізії місцевого бюджету відображаються у зведеній довідці, яка формується на підставі актів ревізій та інших матеріалів, оформлених за результатами контрольних заходів із питань дотримання законодавства за окремими напрямами.

Державний фінансовий аудит здійснюється з метою оцінювання ефективності й законності використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю об'єкта аудиту. ***Завданнями аудиту є:*** оцінювання рівня управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту; виявлення факторів ризику, а також джерел і резервів для підвищення ефективності управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту; підготовка обґрунтованих пропозицій для підвищення ефективності управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту, усунення наявних порушень, проблем і недоліків та запобігання їм у подальшому. ***Процес аудиту складається з таких етапів:*** планування аудиту, підготовка його програми, перевірка факторів ризику та звітування про результати аудиту; формування висновків та рекомендацій, моніторинг результатів аудиту. Рішення щодо оприлюднення результатів аудиту приймається керівництвом органу Держаудитслужби, що проводив аудит, відповідно до законодавства. Інформація щодо результатів аудиту може надсилатися іншим зацікавленим органам державної влади, а також ОМС.

Державний фінансовий аудит діяльності суб'єктів господарювання – вид державного фінансового аудиту, що полягає у перевірці та аналізу стану справ щодо законного й ефективного використання державних та/або комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, стану внутрішнього контролю в суб'єктів господарювання.

Як приклад розглянемо окремі регламенти здійснення фінансового аудиту, що проводиться органами Держаудитслужби України.

Механізм проведення державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання[258]***.*** Такі процедури не поширюються на бюджетні установи.

[258] Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання : постанова Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 № 252.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2019-%D0%BF#Text.

Основними завданнями аудиту є:

– *проведення аналізу та перевірки*:

- дотримання об'єктом аудиту під час провадження фінансово-господарської діяльності вимог законодавства, виданих ним актів і рішень та актів і рішень його органу управління;
- ефективності фінансово-господарської діяльності об'єкта аудиту, яка визначається як співвідношення отриманих і запланованих результатів з урахуванням використаних для їхнього досягнення ресурсів;
- законного (цільового) та ефективного використання активів об'єкта аудиту та стану їх збереження;
- правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності;
- інвестиційної діяльності об'єкта аудиту;
- стану внутрішнього контролю;
- виконання функцій з управління об'єктами державної власності;

– *розроблення пропозицій та рекомендацій щодо усунення виявлених під час проведення аудиту недоліків і порушень та запобігання їм надалі.*

Об'єкт аудиту – суб'єкт господарювання державної і комунальної власності, підприємства, утворені в установленому порядку органами державної влади, ОМС та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, зокрема державні, казенні, комунальні підприємства, а також господарські товариства, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %, їхні дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 % і більше належить державним, зокрема казенним, комунальним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %, об'єднання таких підприємств.

Процес аудиту складається з таких ***етапів***:

– ***Планування та організація аудиту*** (попереднє вивчення об'єкта аудиту, складання та затвердження робочого плану й програми аудиту). Робочий план та програму аудиту складає керівник аудиту (посадова особа органу Держаудитслужби, яка визначається зі складу групи державних аудиторів і здійснює керівництво цією групою) та подає на затвердження керівникові органу Держаудитслужби.

– ***Проведення аудиторських процедур*** (комплекс дій державного аудитора, спрямованих на отримання аудиторських доказів під час аудиту).

- ***Формування й оформлення аудиторських доказів*** (матеріали – документи, інформація, відомості, результати опитування, анкетування, інтерв'ювання тощо, отримані в процесі аудиту, які підтверджують аудиторські висновки та судження).
- ***Формування гіпотези аудиту*** (професійне судження державного аудитора щодо причин виникнення та наявності проблем, упущень і недоліків, порушень, ризиків, які негативно впливають та/або можуть вплинути на законність та ефективність провадження фінансово-господарської діяльності суб'єктом господарювання, підготовка аудиторських висновків, пропозицій та рекомендацій).
- ***Звітування за результатами аудиту*** шляхом оформлення та узгодження проєкту звіту щодо результатів аудиту, підписання протоколу узгодження звіту про результати державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, формування, підписання та подання звіту об'єкту аудиту.
- ***Моніторинг виконання*** поданих за результатами аудиту пропозицій і рекомендацій та результатів їхнього впровадження.

Під час проведення аудиту з метою дослідження його гіпотез та отримання аудиторських доказів може здійснюватися збір інформації за письмовим запитом (отримання від учасника аудиту необхідних матеріалів, інформації, зокрема шляхом проведення в установленому порядку зустрічної звірки) органу Держаудитслужби та/або державними аудиторами за місцезнаходженням учасника аудиту. Результати збору інформації за місцезнаходженням учасника аудиту можуть відображатися в довідці, яку підписує державний аудитор та керівник учасника аудиту (юридична особа незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та суб'єкт підприємницької діяльності – фізична особа, які мали (мають) безпосередні правовідносини з об'єктом аудиту та/або були задіяні для виконання договірних відносин з об'єктом аудиту). Загальний термін проведення першого та другого етапів процесу аудиту становить не більш ніж 90 робочих днів та може бути продовжений у межах загальновизначеного строку. У разі наявності обставин, що перешкоджають чи унеможливлюють проведення аудиту (недопущення державних аудиторів, відсутність ведення бухгалтерського обліку, ненадання необхідних для перевірки документів, наявність інших об'єктивних і незалежних від органу контролю причин) та/або збору інформації, державний аудитор в установленому порядку складає та підписує у двох примірниках акт про неможливість проведення аудиту. Перший примірник акта подається об'єкту аудиту в будь-який спосіб (через підрозділ діловодства, особисто під підпис керівнику, рекомендованими з повідомленням про вручення

поштовим відправленням, в електронній формі), а другий примірник – долучається до матеріалів аудиту.

Керівник аудиту формує проєкт звіту та подає його об'єкту аудиту для ознайомлення не пізніше ніж в останній робочий день завершення терміну проведення аудиту, визначеного в направленні з урахуванням можливого його продовження. Керівник об'єкта аудиту ознайомлюється з проєктом звіту та в разі потреби готує обґрунтовані коментарі до нього у письмовій формі у термін, що становить не більш як 10 робочих днів з дня отримання такого проєкту. За результатами обговорення та узгодження проєкту звіту складається протокол узгодження за встановленою формою, який підписують керівник аудиту та керівник об'єкта аудиту. Коли за результатами обговорення й узгодження проєкту звіту керівник аудиту не врахував коментарів об'єкта аудиту, протокол узгодження підписується з відповідною позначкою в ньому. Обґрунтування неврахованих коментарів до звіту щодо результатів аудиту надсилаються об'єкту аудиту разом зі звітом і є його невід'ємною частиною.

Загальновідомо, що важливим складником управлінської, контрольної діяльності є організація зворотного зв'язку через процедури звітування чи моніторингу. Так, пропозиції та рекомендації, що містяться у звіті, обов'язкові до розгляду об'єктом аудиту. Об'єкт аудиту інформує орган Держаудитслужби про стан і результати розгляду пропозицій та рекомендацій, заплановані й вжиті заходи, спосіб і результати впровадження пропозицій та рекомендацій. Орган Держаудитслужби проводить моніторинг стану врахування і впровадження пропозицій та рекомендацій. Результати аудиту можуть оприлюднюватися в засобах масової інформації.

Якщо об'єктом аудиту є суб'єкти господарювання, з якими можуть бути пов'язані *найбільші фіскальні ризики*, орган Держаудитслужби надсилає документи з проведеного аудиту до Міністерства фінансів, а саме: копію звіту щодо результатів аудиту; інформацію про стан врахування і впровадження таким об'єктом аудиту пропозицій та рекомендацій, наданих органом Держаудитслужби. Отже, Міністерство фінансів, реалізуючи свою функцію з фінансового контролю, вчасно отримує інформацію про наявні й потенційні фіскальні ризики, для подальшого їхнього врахування під час організації процесів фінансового планування бюджетних показників.

Механізм проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм[259]. Аудит ефективності виконання бюджетних програм здійснюється ***з метою*** розроблення обґрунтованих пропозицій щодо

[259] Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм : постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1017.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF#Text.

підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм і поширюється на всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми і форми власності та на суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, які беруть участь у виконанні бюджетних програм. ***Об'єктом аудиту*** є діяльність головного розпорядника бюджетних коштів як відповідального виконавця бюджетної програми. З огляду на змістову сутність фінансового аудиту виконання бюджетних програм, можна виокремити такі його ***функції:***

- діагностика функцій структурних підрозділів головного розпорядника бюджетних коштів у процесі планування, організації виконання планів, формування звітності та проведення контролю за рухом фінансових ресурсів бюджетних установ;
- Оцінювання стану перспективного планування руху фінансових ресурсів і взаємозв'язку його з поточним й оперативним плануванням, розробленням бюджетних програм та їхнього забезпечення;
- управлінське консультування;
- інформаційне забезпечення за допомогою сучасних методів передачі й отримання інформації;
- добір показників і методів оцінювання ефективності використання фінансових ресурсів;
- організація попереднього, поточного і наступного бюджетного контролю;
- мотивація управлінських рішень стосовно підвищення ефективності використання фінансових ресурсів у процесі виконання бюджетних програм.

Державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм – вид державного фінансового аудиту, спрямований на проведення аналізу і перевірки законності та ефективності управління і використання коштів державного та місцевих бюджетів під час виконання бюджетних програм, досягнення економії бюджетних коштів та їхнього цільового використання, досягнення результативних показників бюджетних програм, правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової та бюджетної звітності, функціонування системи внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту.

Основними завданнями фінансового аудиту бюджетних програм є:

– *проведення аналізу та перевірки:*

- законності та ефективності планування й виконання бюджетних програм, досягнення їхніх результативних показників;

- законності та ефективності управління і використання бюджетних коштів, досягнення їхньої економії, цільового використання й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів під час виконання бюджетних програм;
- правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової, бюджетної звітності розпорядників бюджетних коштів;
- здійснення оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів у процесі виконання бюджетних програм шляхом порівняння звітних даних із заданими параметрами, зокрема зазначеними в їхньому паспорті, порівняння рівня досягнутих результативних показників з рівнем їхнього фінансування;
- функціонування системи внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів;
- виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасному та повному виконанню бюджетної програми; визначення ступеня впливу виявлених упущень і недоліків на реалізацію запланованих цілей;

– *розроблення пропозицій та рекомендацій* щодо усунення виявлених під час проведення аудиту недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому, зокрема визначення обґрунтованих шляхів (форм, засобів) більш раціонального й ефективного використання бюджетних коштів, поліпшення організації виконання бюджетної програми з акцентом на зменшенні витрат, підвищенні продуктивності програми і якості послуг, залученні оптимального (або додаткового) обсягу бюджетних коштів чи припинення фінансування.

Фінансовий аудит проводиться такими етапами (рис. 13.17):

– планування та організація аудиту (попереднє вивчення об'єкта аудиту, розроблення плану, складання та затвердження програми аудиту);
– проведення аудиторських процедур, формування й оформлення аудиторських доказів, підготовка аудиторських висновків, пропозицій та рекомендацій;
– звітування за результатами аудиту шляхом оформлення та узгодження проєкту звіту про результати аудиту, підписання протоколу узгодження, формування, підписання та подання звіту;
– здійснення моніторингу виконання поданих за результатами аудиту пропозицій та рекомендацій і результатів їхнього впровадження.

Аудит проводиться згідно із затвердженим у встановленому порядку планом проведення заходів державного фінансового контролю, загальна

тривалість проведення аудиту становить не більш як 120 робочих днів. Пропозиції та рекомендації, що містяться у звіті, обов'язкові до розгляду об'єктом аудиту.



Рис. 13.17. Алгоритм організації та проведення фінансового аудиту ефективності в умовах програмно-цільового бюджетування

Зауважимо, що до базових прийомів і процедури фінансового аудиту ефективності бюджетних програм можна віднести такі:

- аналіз нормативно-правових актів, планових розрахунків та обґрунтувань, методичних документів, видань і публікацій у сфері реалізації бюджетної програми, стосовно якої проводиться аудит ефективності;
- аналіз результатів раніше здійснених контрольних заходів;
- аналіз показників статистичної, фінансової й оперативної звітності розпорядника бюджетних коштів – виконавця відповідної бюджетної програми;
- порівняння фактично досягнутих результативних показників виконання бюджетної програми із запланованими в динаміці за кілька років,

із найкращими практиками у сфері реалізації бюджетної програми, з технологічними стандартами тощо;

- інтерв'ювання, анкетування (процес опитування учасників бюджетної програми та користувачів її продукту з метою встановлення проблемних питань, результати якого фіксуються письмово);
- одержання інформації від юридичних осіб – контрагентів розпорядника бюджетних коштів.

Зважаючи на визначення об'єкта фінансового аудиту ефективності бюджетної програми, зазначимо, що предметом аудиту за такої умови є фінансові ресурси бюджетних установ, спрямовані на виконання бюджетних програм, ефективність яких доцільно оцінити у процесі аудиту. Саме з приводу ефективності використання коштів у межах бюджетних програм мають формуватися відповідні гіпотези аудиту (тобто припущення аудитора щодо причини виникнення й існування проблем, недосконалості певних позицій у використанні фінансових ресурсів установ під час виконання бюджетних програм). Гіпотези формуються на підставі даних, отриманих із різних джерел, зокрема інформації про діяльність ГРК за програмами, законодавче, нормативне, економічне, фінансове, соціальне середовище, організаційні заходи щодо реалізації бюджетних програм тощо. Наприклад. як проблему визначено таке – невиконання запланованих результативних показників бюджетних програм через неефективне використання фінансових ресурсів. Отже, можуть бути сформульовані такі гіпотези аудиту:

- затверджено занижені асигнування через недостатнє обґрунтування реальних потреб у коштах, у результаті чого неможливо досягти кінцевої мети реалізації бюджетної програми;
- на етапі формування бюджетних програм не було чітких критерії відбору учасників їхнього виконання, що спричинило розподіл бюджетних коштів тим установам, які не змогли їх використати;
- неузгодженість нормативно-правової бази щодо порядку проходження бюджетних коштів спричинила дублювання обов'язків учасників програми й уникнення відповідальності за досягнення негативних результатів;
- наявність неповної, недостовірної та несвоєчасної інформації, неналежна взаємодія учасників програми не дали змоги здійснювати оперативне управління бюджетними коштами;
- неупорядкована й непрозора процедура оформлення документів, недоліки і складності в обслуговуванні не сприяли своєчасному і повному використанню бюджетних коштів, унаслідок чого роботи не виконано або виконано неякісно.

Для спростування чи підтвердження гіпотез аудиту можуть бути сформовані рекомендації на рівні ГРК, зокрема:

- оцінити, чи цілі досліджуваної бюджетної програми пов'язані з цілями довгострокової державної програми та відповідають функціям головного розпорядника;
- визначити, чи не дублює та суперечить досліджувана програма іншим програмам;
- з'ясувати, чи визначав ГРК показники, яких необхідно досягнути кожному виконавцю бюджетної програми, чи правильно їх визначено;
- дослідити відповідність фактичних отримувачів бюджетних коштів тим, що були визначені на етапі планування, та з'ясувати причини відхилення;
- проаналізувати обґрунтованість розрахунків, наявність кошторисної документації та затвердженого механізму проходження коштів;
- з'ясувати достатність затверджених обсягів бюджетних коштів для задоволення технологічних потреб, можливість залучення альтернативних джерел фінансування;
- проаналізувати ефективність запровадженої системи звітності, а саме стосовно її орієнтації на кінцевий продукт;
- визначити, чи звітував ГРК щодо реалізації досліджуваних програм, наскільки його звіти є надійними;
- визначити, чи аналізував ГРК можливість реалізації програми іншими шляхами чи засобами;
- встановити, чи регламентовано порядок проведення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, чи дотримуються встановлені вимоги.

У разі дослідження прояву гіпотези аудиту на рівні одержувачів бюджетних коштів вважається доцільним з'ясувати:

- чи забезпечено єдине трактування наявної нормативно-методологічної бази щодо цільового й ефективного використання бюджетних коштів, чи зрозумілими були вказівки розпорядника бюджетних коштів вищого рівня та стан їхнього виконання;
- чи давала змогу матеріально-технічна база, наявні кадри тощо бути виконавцем бюджетної програми;
- чи звітність, яка направлялась розпоряднику бюджетних коштів вищого рівня, була достовірною та повною;
- як вплинула ритмічність фінансування на досягнення запланованих результатів.

Фінансовий аудит бюджетних програм передбачає оцінювання ефективності виконання програмних заходів, тобто оцінюється діяльність виконавчих органів влади, які задіяні у реалізації програмних заходів. Логічно стверджувати, що предметом зазначеного аудиту є бюджетні програми, об'єктом – діяльність їхніх виконавців.

Механізм проведення державного фінансового аудиту місцевих бюджетів[260]. Під час проведення аудиторського дослідження місцевих бюджетів, аналогічно до фінансового аудиту бюджетних програм, зазначимо, що ***предметом аудиту ефективності виконання місцевих бюджетів є місцеві бюджети, об'єктом аудиту – діяльність органів місцевого самоврядування***. Чинний порядок проведення фінансового аудиту визначає об'єктом аудиту органи влади АР Крим, місцеві держадміністрації, ОМС та місцеві фінансові органи, щодо яких проводиться аудит.

Основними завданнями фінансового аудиту місцевих бюджетів є:

– *проведення аналізу та перевірки*:

- обґрунтованості планування надходжень та витрат місцевих бюджетів;
- стану виконання місцевих бюджетів, зокрема шляхом проведення оцінки законності й ефективності управління бюджетними коштами, досягнення їхньої економії і цільового використання під час виконання місцевих бюджетів;
- законності, ефективності і результативності діяльності об'єктів аудиту на всіх стадіях бюджетного процесу, зокрема їхніх управлінських рішень;

Державний фінансовий аудит місцевих бюджетів – вид державного фінансового аудиту, спрямований на проведення аналізу та перевірки законності та ефективності формування (складення, розгляд, затвердження) і виконання місцевих бюджетів, правильності ведення бухгалтерського обліку об'єктами аудиту, достовірності фінансової та бюджетної звітності, функціонування системи внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту, а також стану використання рухомого і нерухомого майна, коштів, землі, природних ресурсів, що перебувають у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, та об'єктів їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

[260] Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів : постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 698 (назва із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України № 968 від 07.09.2011,№ 950 від 14.12.2016, № 578 від 04.07.2018).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-%D0%BF#Text

- стану міжбюджетних відносин;
- правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової та бюджетної звітності;
- функціонування системи внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів;

– *розроблення пропозицій та рекомендацій* щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків, порушень та запобігання їм у подальшому.

Аудит проводиться за такими етапами:

– *планування та організація* (попереднє вивчення об'єкта аудиту, розроблення робочого плану, складання та затвердження програми аудиту). Робочий план та програму аудиту складає керівник аудиту і подає на затвердження.

– *проведення аудиторських процедур, формування й оформлення аудиторських доказів, підготовка аудиторських висновків, пропозицій та рекомендацій;*

– *звітування за результатами аудиту* шляхом оформлення та узгодження проєкту звіту щодо результатів аудиту (далі – звіт), підписання протоколу узгодження, формування, підписання звіту та подання звіту об'єкту аудиту;

– *здійснення моніторингу* виконання наданих за результатами аудиту пропозицій, рекомендацій та результатів їхнього впровадження.

Аудиторські процедури – комплекс дій державного аудитора (аудиторська вибірка, методи і способи, формування та дослідження гіпотез аудиту (суджень державного аудитора щодо причин виникнення та наявності проблем, упущень і недоліків, порушень, ризиків), що спрямовані на отримання аудиторських доказів (документів, інформації, результатів опитування працівників об'єкта аудиту та учасників аудиту, що підтверджують аудиторські висновки) під час аудиту.

Під час проведення аудиту з метою дослідження гіпотез аудиту та отримання аудиторських доказів може здійснюватися збір інформації (отримання від учасника аудиту необхідних документів, інформації) такими способами: за письмовим запитом органу аудиту; державними аудиторами за місцезнаходженням учасника аудиту. Результати збору інформації таким способом відображаються в довідці, яка підписується державним аудитором та керівником учасника аудиту й додається до звіту.

Аудит проводиться згідно із затвердженим у встановленому порядку планом проведення заходів державного фінансового контролю, що розміщується на офіційному вебсайті Держаудитслужби.

Загальна тривалість проведення аудиту становить не більш як 90 робочих днів. Аудит проводиться групою державних аудиторів. Керівництво групою державних аудиторів здійснює керівник аудиту, який визначається зі складу групи.

У разі наявності обставин, що перешкоджають чи унеможливлюють проведення аудиту, державний аудитор складає в установленому порядку акт про неможливість проведення аудиту.

За результатами проведення керівник аудиту формує проєкт звіту та подає його об'єкту аудиту для ознайомлення не пізніше ніж за один робочий день до завершення строку проведення аудиту, визначеного в направленні. Керівники об'єкта аудиту ознайомлюються з проєктом звіту та готують у разі потреби обґрунтовані коментарі до нього у письмовій формі у термін, що не перевищує 10 робочих днів з дня отримання проєкту звіту. Проєкт звіту обговорюють та узгоджують у визначений строк, а за результатами складається протокол узгодження за встановленою формою. У разі коли за результатами обговорення та узгодження проєкту звіту керівник аудиту не врахував коментарів об'єкта аудиту, протокол узгодження підписується з відповідною позначкою в ньому. Зазначимо, що такі коментарі є невід'ємною частиною протоколу узгодження. У разі відмови керівника об'єкта аудиту від узгодження проєкту звіту та/або підписання протоколу узгодження керівник аудиту складає акт про відмову підписувати звіт, інформує про такий факт за рішенням керівника органу Держаудитслужби, Уряд, а також інші зацікавлені органи та робить відповідний запис у протоколі узгодження. Керівник аудиту протягом трьох робочих днів з дня підписання протоколу узгодження складає та підписує по одному примірнику звіту для органу Держаудитслужби та кожного об'єкта аудиту.

Пропозиції та рекомендації, що містяться у звіті, обов'язкові до розгляду об'єктом аудиту. Об'єкт аудиту у термін, визначений у листі органу Держаудитслужби, інформує про стан та результати розгляду пропозицій та рекомендацій, заплановані й вжиті заходи, спосіб виконання зазначених у звіті пропозицій та рекомендацій і результати їхнього впровадження. Орган Держаудитслужби проводить моніторинг стану врахування і виконання пропозицій та рекомендацій та результатів їхнього впровадження. Керівник Держаудитслужби інформує Міністра фінансів про результати аудиту та/або стан врахування і результати впровадження пропозицій та рекомендацій об'єктом аудиту й ухвалює рішення про таке інформування заінтересованих (зацікавлених) органів та громадськості. Результати аудиту можуть оприлюднюватися у засобах масової інформації та обов'язково, з метою інформування громадськості, звіт має розміщуватися на офіційному вебсайті.

Механізм проведення державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування має відповідний урядовий регламент[261]. ***Основними завданнями аудиту є:***

- *проведення аналізу та перевірки*:
  - законності та ефективності використання коштів бюджетів фондів соціального страхування;
  - правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової звітності об'єкта аудиту;
  - стану внутрішнього контролю у об'єкта аудиту та внутрішнього аудиту, якщо об'єктом аудиту є розпорядник бюджетних коштів;
- *розроблення пропозицій, рекомендацій щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень та запобігання їм надалі.*

Аудит проводиться такими етапами:

- *планування та організація аудиту* (попереднє дослідження діяльності об'єкта аудиту, розроблення плану, складення, затвердження програми аудиту).
- *проведення аудиту* (проведення аудиторських процедур, формування і оформлення аудиторських доказів, підготовка аудиторських висновків, пропозицій та рекомендацій);
- *звітування за результатами аудиту* шляхом формування та узгодження проекту звіту про результати аудиту, підписання протоколу узгодження, формування, підписання та подання звіту об'єкту аудиту;
- *моніторинг* виконання поданих за результатами аудиту пропозицій та рекомендацій і результатів їх впровадження.

Державний фінансовий аудит Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування – вид державного фінансового аудиту, спрямований на проведення аналізу і перевірки законності та ефективності використання коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, правильності ведення ними бухгалтерського обліку і достовірності їх фінансової звітності, стану внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту.

Під час проведення аудиту з метою дослідження гіпотез аудиту та отримання аудиторських доказів може здійснюватися збір інформації такими

[261] Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування: постанова Кабінету Міністрів України Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (із змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2018-%D0%BF#Text

способами: за письмовим запитом органу Держаудитслужби; державними аудиторами за місцезнаходженням учасника аудиту. Результати збору інформації (зокрема зустрічних звірок) таким способом відображаються в довідці, яка підписується державним аудитором та керівником учасника аудиту і додається до звіту.

Аудит проводиться згідно із затвердженим планом проведення заходів державного фінансового контролю чи за ініціативи органу, уповноваженого на здійснення державного нагляду у сфері пенсійного та соціального страхування.

Загальний строк проведення аудиту становить не більш як 90 робочих днів та може бути продовжено за рішенням керівника органу Держаудитслужби. Аудит проводиться групою державних аудиторів, на чолі з керівником аудиту. Під час проведення аудиту можуть залучатися на договірних засадах кваліфіковані фахівці відповідних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій для проведення контрольних обмірів будівельних, ремонтних робіт, інших перевірок. Керівник аудиту формує проект звіту та подає його об'єкту аудиту для ознайомлення не пізніше ніж за один робочий день до завершення строку проведення аудиту. Проект звіту обговорюють і узгоджують у визначений строк.

Пропозиції та рекомендації, що містяться у звіті, обов'язкові до розгляду та реагування об'єктом аудиту. Об'єкт аудиту у строк, визначений у листі органу Держаудитслужби, інформує про стан та результати розгляду пропозицій та рекомендацій, заплановані та вжиті заходи, спосіб виконання і результати їхнього впровадження.

Орган Держаудитслужби проводить моніторинг стану виконання пропозицій та рекомендацій, відображених у звіті, і результатів їх впровад–ження та інформує Міністра фінансів, інших заінтересованих органів та громадськості. Результати аудиту можуть оприлюднюватися у засобах масової інформації.

Для наочності діяльності органів Державної аудиторської служби наведено основні результати ревізій фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, які мають ознаки фіскальних ризиків (рис. 13.18–13.20 та додаток Б), зокрема наведено стислий зміст висновків за результатами ревізій АТ «Українська залізниця», АТ «НАК «Нафтогаз України», АТ «Укртрансгаз». Доречним буде зауважити, що об'єкти аудиту, не завжди погоджуються з результатами ревізійних заходів. Так, керівництво акціонерних товариств, розгорнуло полеміку за результатами ревізій не тільки офіційними каналами, а й залучаючи ЗМІ. Чутливість державних фінансів до фіскальних ризиків є значною. Фіскальні ризики, пов'язані і діяльністю суб'єктів господарювання держсектору економіки, вимагають упереджувальних заходів з боку органів державної влади, інших інституцій з метою мінімізації їхнього впливу на бюджетні показники.

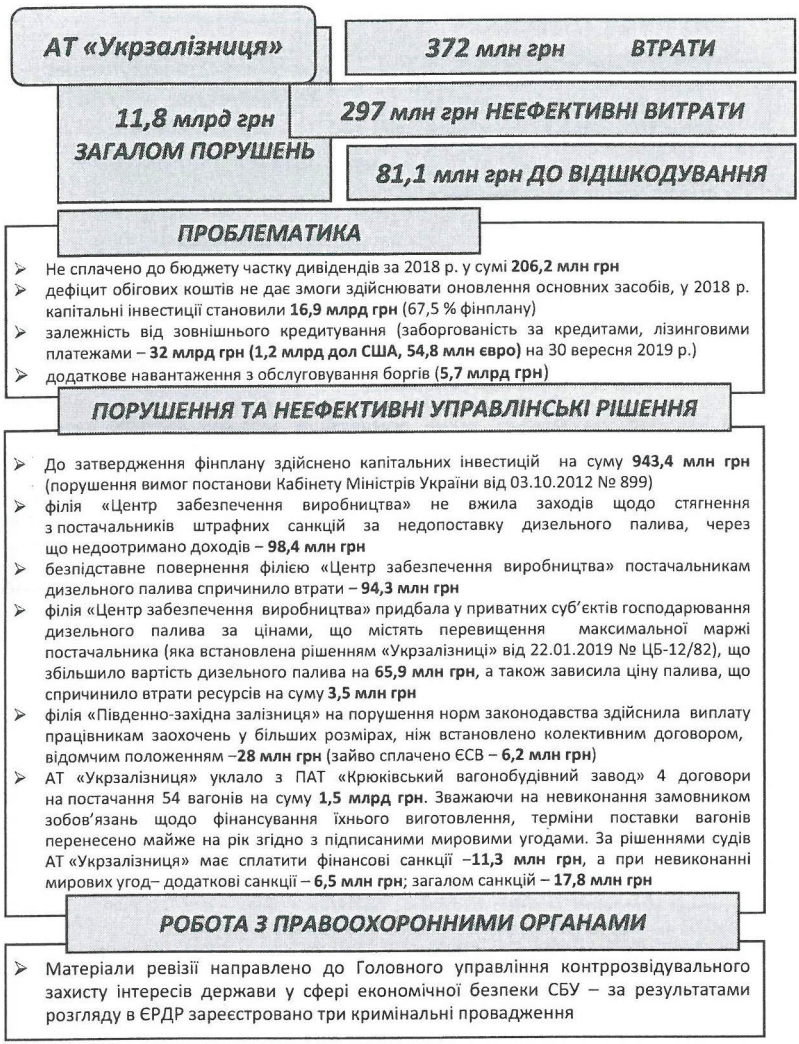


Рис. 13.18. Результати ревізії фінансово-господарської діяльності АТ «Укрзалізниця» (01.01.2018–30.09.2019) Держаудитслужбою[262]

[262] Вебсайт Державної аудиторської служби. URL: https://dasu.gov.ua/ua/news/638

АТ «НАК «Нафтогаз України»

176,2 млрд грн ЗАГАЛОМ ПОРУШЕНЬ

З них фінансові порушення – 75,5 млрд грн – ВТРАТИ

Рекомендовані Кабінету Міністрів України заходи за результатами ревізії Держаудитслужби:

Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України:

- невідкладно внести на розгляд Кабінету Міністрів України законопроєкт про зміни до ст. 22 ГКУ (щодо розширення переліку суб'єктів господарювання держсектору)
- розробити зміни до:
  - ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», якими ***передбачити сплату до держбюджету дивідендів*** суб'єктами господарювання, засновниками (акціонерами) яких є суб'єкти, частка держави яких 100 %;
  - постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 899 та Статуту АТ НАК «Нафтогаз України», якими ***передбачити заборону виплати винагороди*** (премії) голові правління суб'єкта господарювання держсектору економіки, членам правління ***у разі незатвердження фінансового плану***
  - постанови Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 № 859, Порядку визначення умов оплати послуг та компенсації витрат членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій належать державі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 № 668, до Статуту, якими передбачити ***зменшення розміру винагороди члену наглядової ради та заборону виплачувати винагороди*** (премії) голові (членам) правління суб'єкта господарювання держсектору ***у разі визнання їхньої роботи незадовільною***
- спільно з Міністерством юстиції розглянути питання правомірності реєстрації АТ права власності будівлі на вул. Б. Хмельницького, буд. 6, у м. Києві та незавершене будівництво на вул. Луначарського, буд. 2, у м. Києві, внести пропозиції щодо ***збільшення статутного капіталу на вартість зазначених об'єктів***

АТ «НАК «Нафтогаз України» забезпечити:

- допущення ПАТ «Укрнафта», АТ «Укргазвидобування» та іншими суб'єктами господарювання, засновником (акціонером) яких є АТ «НАК «Нафтогаз України», профільних фахівців до ревізій фінансово-господарської діяльності
- усунення виявлених ревізією порушень, притягнути винних осіб до відповідальності, зокрема виявлених попередніми заходами фінансового контролю
- перерахування до державного бюджету дивідендів на суму **75 486,4** млн грн
- виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 899 щодо нездійснення до затвердження фінансового плану витрат на капітальні інвестиції, виплату премії (винагород), нарахування резерву сумнівних боргів
- як акціонером виконання показників Концепції розвитку газовидобувної галузі України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 р. № 1079-р

Рис. 13.19. Результати ревізії фінансово-господарської діяльності АТ «НАК «Нафтогаз України» Держаудитслужбою

АТ «Укртрансгаз»

203,3 млрд грн ЗАГАЛОМ ПОРУШЕНЬ

З них фінансові порушення – 193,4 млрд грн – ВТРАТИ

Рекомендовані Кабінету Міністрів України заходи за результатами ревізії Держаудитслужби:

Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України:

- спільно з Фондом державного майна України, АТ «НАК «Нафтогаз України» спільно з АТ «Укртрансгаз» ***оформити буферний газ як державне майно*** відповідно до вимог чинного законодавства;
- розробити зміни до:
  - постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 899 та Статуту АТ «НАК «Нафтогаз України», якими ***передбачити заборону виплати винагороди*** (премії) голові правління суб'єкта господарювання держсектору економіки та членам ***у разі незатвердження фінансового плану***;
  - постанови Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 № 859, Порядку визначення умов оплати послуг та компенсації витрат членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать державі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 № 668, та до Статуту, якими передбачити ***зменшення розміру винагороди члену наглядової ради та заборону виплачувати винагороди*** (премії) голові правління (членам) суб'єкта господарювання держсектору економіки та їх ***у разі визнання їх роботи незадовільною;***
- **Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг**, забезпечити ***контроль за приведенням договорів транспортування природного газу*** відповідно до вимог постанови НКРЕКП від 30.09.2015 № 2497 «Про затвердження Типового договору транспортування природного газу»;
- **Міністерству енергетики України** спільно з АТ «НАК «Нафтогаз України» зобов'язати суб'єкти господарювання, які використовують ***державне майно, проводити переоцінку такого майна лише з дозволу уповноваженого органу;***
- Державній службі геології та надр України розглянути питання щодо видачі АТ «Укртрансгаз» ***спеціальних дозволів на користування надрами підземних сховищ газу*** Більче-Волицько-Угерське ПСГ та Дашавське ПСГ

Рис. 13.20. Результати ревізії фінансово-господарської діяльності АТ «Укртрансгаз» Держаудитслужбою

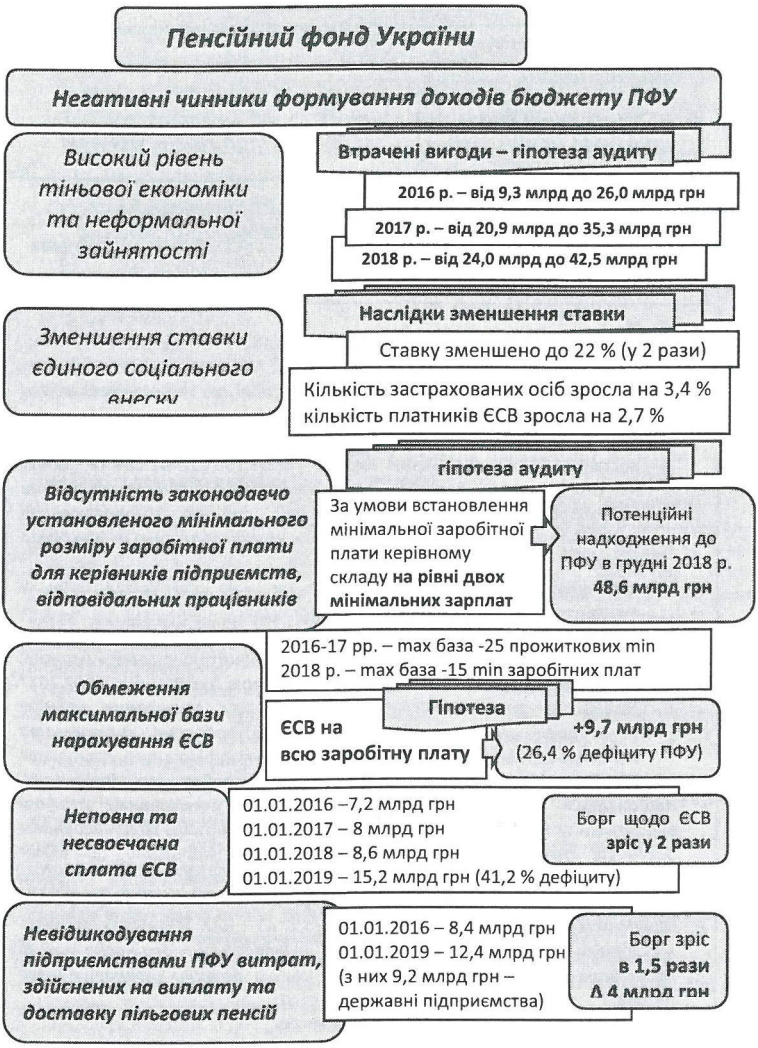


Рис. 13.21. Результати державного фінансового аудиту ПФУ[263]

[263] Аудиторський звіт розміщено за посиланням.
URL: https://dasu.gov.ua/attachments/audit-reports/2019/e37ebd90-65e2-4110-a104-9df0cf54b19b_document.pdf

За результатами фінансового аудиту Пенсійного фонду України, що проводився Державною аудиторською службою України, виявлено чинники, які негативно впливають на формування його доходів Пенсійного фонду та призводять до дефіциту його бюджету (рис. 13.21, додаток В). Послідовна та державницька позиція Уряду та Верховної Ради України з питань врегулювання та зменшення (або ліквідації) впливу виявлених чинників дала б змогу відшукати інші шляхи проведення реформування системи пенсійного забезпечення в країні з огляду на необхідність дотримання конституційних гарантій та соціального захисту громадян.

Запитання для контролю знань

1. Визначити складники системи державного фінансового контролю.
2. Пояснити етапи становлення та гармонізації системи державного фінансового контролю.
3. Визначити, яким органом державної влади здійснюється і в чому полягають основні завдання державного фінансового контролю.
4. Пояснити особливості трирівневої моделі державного фінансового контролю, що реалізується в Україні.
5. Охарактеризувати основні форми державного фінансового контролю, а саме: державний фінансовий аудит, інспектування, перевірки та моніторинг закупівель.
6. Визначити фактори, які впливають на розвиток внутрішнього державного фінансового контролю.
7. Назвати основні положення Стратегії реформування державних фінансів щодо посилення внутрішніх механізмів контролю бюджетних видатків (крім заробітної плати).
8. Пояснити сутність складників моделі державного внутрішнього контролю, що запроваджується в Україні.
9. Визначити роль внутрішнього аудиту у системі управління.
10. Охарактеризувати основні елементи та вимоги до проведення внутрішнього аудиту.
11. Пояснити сутність та відмінності аудиту ефективності, фінансового аудиту й аудиту відповідності.
12. Надати порівняльну характеристику особливостей проведення внутрішнього аудиту та ревізії як форм контролю.

13. Визначити структуру та ієрархію національних нормативних документів з питань внутрішнього аудиту.
14. Назвати основні принципи, яких мають додержуватись аудитори згідно з Кодексом етики внутрішнього аудитора.
15. Пояснити етапність діяльності з внутрішнього аудиту та відповідних методичних прийомів діяльності.
16. Визначити особливості формалізації результатів аудиту у звіті з аудиту та висновку з аудиту.
17. Визначити завдання, принципи, методи бюджетного контролю.
18. Схарактеризувати форми та види бюджетного контролю.
19. Визначити та порівняти повноваження у сфері бюджетного контролю відповідних державних інституцій (парламент, Рахункова палата, Міністерство фінансів, Казначейство, Держаудитслужба).
20. Пояснити сутність та відмінності понять «фінансове правопорушення» і «бюджетне правопорушення».
21. Визначити форми відповідальності за порушення бюджетного законодавства.
22. Назвати заходи впливу до учасників бюджетного процесу за бюджетні правопорушення.
23. Визначити випадки, за яких застосовується зупинення (призупинення) операцій з бюджетними коштами.
24. Назвати, у яких випадках та в який спосіб може бути зупинена дія рішення про місцевий бюджет.
25. Пояснити, в яких нормативно-правових актах визначається цивільна, дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність за бюджетні правопорушення.
26. Визначити основні санкції за бюджетні правопорушення та механізм їхнього застосування.
27. Назвати повноваження органів бюджетного контролю.
28. Пояснити алгоритм та вимоги до проведення перевірок та ревізій Рахунковою палатою України.
29. Визначити місію, мету Стратегії розвитку Рахункової палати та основні цілі інституції.
30. Навести приклади результатів діяльності Рахункової палати України та форми реагування на рекомендації за контрольними заходами.
31. Назвати мету аудиту ефективності використання коштів бюджету.

32. Пояснити особливості проведення РПУ експертного аналізу фінансово-бюджетних нормативно-правових актів України.
33. Назвати завдання, повноваження Держаудитслужби.
34. Визначити, які бюджетні порушення виявляються Держаудитслужбою найчастіше та потребують відповідних заходів упередження.
35. Назвати акти правого регулювання контрольних заходів у межах повноважень Держаудитслужби.
36. Пояснити сутність окремих етапів контрольно-ревізійного процесу (інспектування) та вимоги до підсумкових документів контролю.
37. Пояснити етапність державного фінансового аудиту та основні завдання проведення.
38. Пояснити регламенти проведення Держаудитслужбою фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання.
39. Пояснити регламенти проведення Держаудитслужбою фінансового аудиту виконання бюджетних програм.
40. Пояснити регламенти проведення Держаудитслужбою фінансового аудиту місцевих бюджетів.
41. Навести приклади результатів ревізій та аудитів, що проводились Держаудитслужбою.

Додаток А

Аналіз та експертиза державного бюджету за результатами аудиту Рахункової палати України[264]

Зважаючи на конституційні повноваження (ст. 98 Конституції України), Рахункова палата має проводити аналітичну та експертну діяльність щодо проєктування закону про Держаний бюджет, фактичного виконання як закону про бюджет, так і безпосередньо державного бюджету країни. Отже, у 2019 р. Рахунковою палатою проведено аналіз річного звіту щодо виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік», виконання державного бюджету у 2019 р., експертизу проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» та підготовлено відповідні висновки.

Вищим органом фінансового аудиту було застосовано такі форми фінансового контролю:

попередній контроль – під час формування проєкту державного бюджету на наступний рік;

поточний контроль – під час виконання державного бюджету за звітний рік;

подальший контроль – виконання державного бюджету за попередній рік.

Рахункова палата за результатами здійснених у 2019 р. заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) неодноразово звертала увагу як влади, так і суспільства на фундаментальні проблеми, що негативно впливають на ***якість складання проєкту державного бюджету і його виконання. Головними проблемами*** було названо такі:

- низька якість прогнозу макроекономічних показників, на основі яких плануються показники державного бюджету;
- високий рівень тінізації в окремих галузях економіки, що стає причиною спотворення конкуренції та неотримання значного обсягу доходів державного і місцевих бюджетів;
- системні недоліки законодавчого регулювання, планування й адміністрування окремих податків;
- встановлення у законах про державний бюджет прожиткового мінімуму в розмірі, що значно менший фактичного, та необхідність зміни підходів до формування прожиткового мінімуму;
- низький рівень надходження передбачених у бюджеті коштів від приватизації державного майна і заміщення їх державними запозиченнями;
- фінансування державного бюджету насамперед за рахунок державних

[264] Складено за матеріалами Звіту Рахункової палати за 2019 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2019/ZVIT_RP_2019.pdfrp.gov.ua/.

запозичень, наслідком чого є зростання суми державного боргу і витрат на його погашення й обслуговування;

– низька виконавська дисципліна учасників бюджетного процесу, зокрема під час планування бюджетних програм.

Як наслідок – ***усталена практика внесення змін до закону*** про державний бюджет і ***перерозподіл бюджетних призначень*** між бюджетними програмами вже з першого кварталу; ***недосконале планування*** головними розпорядниками бюджетних коштів для оцінювання досягнення мети, цілей і завдань бюджетних програм ***результативних показників,*** кількість яких є необґрунтованою. Подекуди вони формальні й не відображають реального стану виконання бюджетної програми; порушення вимог БКУ щодо своєчасного затвердження порядків використання коштів за бюджетними програмами і порядків та умов надання субвенцій, вперше визначених у законі про Державний бюджет України, і паспортів бюджетних програм; використання головними розпорядниками бюджетних коштів, розпорядниками коштів нижчого рівня й одержувачами коштів обмежених бюджетних ресурсів із порушеннями бюджетного й іншого законодавства і неефективно.

У висновках про виконання Закону України про Державний бюджет України на 2018 рік» *Рахункова палата звертала увагу на такі важливі аспекти*:

ВИСНОВОК 1. Не забезпечено належної організації впровадження інвестиційних проєктів за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Через низьку вибірку кредитних коштів план проведення видатків і надання кредитів на реалізацію цих проєктів не виконано.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: забезпечити підвищення темпів реалізації проєктів, своєчасне та повне використання коштів кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, що залучаються до спеціального фонду державного бюджету.

РЕАГУВАННЯ: Президент України в Указі «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08.11.2019 № 837/2019 доручив Кабінету Міністрів України до 31 грудня 2020 р. вжити заходів щодо збільшення удвічі вибірки кредитних ресурсів у межах інвестиційних проєктів міжнародних фінансових організацій.

НАСЛІДКИ: використання коштів кредитів (позик) на реалізацію проєктів дещо поліпшилося – збільшилося з 46,3 % плану в 2018 р. до 63,5 % у 2019 р.

Розпочато реалізацію спільного з Європейським банком реконструкції та розвитку і Європейським інвестиційним банком проєкту «Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой – Помари – Ужгород».

ВИСНОВОК 2. Уряд у 2018 р. виділив суб'єктам господарювання 17,9 % коштів резервного фонду для надання на умовах повернення. Зважаючи на фінансовий стан окремих підприємств, перенесення Урядом терміну повернення наданих коштів посилює ризики їхнього неповернення до державного бюджету.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: доручити Міністерству фінансів України і Міністерству економічного розвитку і торгівлі України опрацювати положення Порядку використання коштів резервного фонду бюджету та у разі необхідності внести до нього зміни.

РЕАГУВАННЯ: Порядок використання коштів резервного фонду не переглядався, рекомендацію Рахункової палати *не враховано*.

НАСЛІДКИ: у 2019 р. 25 % коштів резервного фонду спрямовано на умовах повернення для тимчасового вирішення нагальних проблем вугільної галузі, хоча ці видатки мали передбачатися під час складання проєкту державного бюджету за відповідними бюджетними програмами. У результаті посилено ризики недостатності коштів на непередбачувані видатки, насамперед на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, і збільшено обсяг резервного фонду на 500 млн грн у разі внесення змін у жовтні до закону про державний бюджет.

ВИСНОВОК 3. Основний показник боргової безпеки – співвідношення державного та гарантованого державою боргу і ВВП – перевищив визначений у ст. 18 БКУ критерій на 0,9 % і становив 60,9 %.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: забезпечити зменшення співвідношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу і ВВП.

РЕАГУВАННЯ: у Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2019–2022 рр. передбачено поступове зниження співвідношення держборгу до ВВП (у 2019 р. – до 51,1%). У Програмі діяльності Уряду показником ефективності визначено скорочення до 40 % співвідношення боргу і ВВП на кінець 2024 р.

НАСЛІДКИ: співвідношення державного і гарантованого державою боргу до номінального ВВП у 2019 р. становило 50,3 %, що сприятиме зниженню боргового навантаження на державний бюджет у наступних роках.

ВИСНОВОК 4. Висока вартість у 2018 р. як внутрішніх, так і зовнішніх державних запозичень спричинена прорахунками в управлінні державним боргом, що посилить боргове навантаження на державний бюджет у подальшому внаслідок збільшення видатків на обслуговування державного боргу. Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, збільшилася до 70,9 %.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: вжити заходів щодо мінімізації ризиків посилення боргового навантаження на державний бюджет, зокрема зменшення вартості державних запозичень і частки державного та гарантованого державою боргу, номінованого в іноземній валюті.

РЕАГУВАННЯ: у Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2019–2022 рр. головною метою управління державним боргом у середньотерміновій перспективі визначено залучення необхідного фінансування за найнижчої можливої вартості та сформульовано основні цілі управління державним боргом, як-от: збільшення частки державного боргу в національній валюті. У Програмі діяльності Уряду показниками ефективності визначено зменшення вартості обслуговування державного боргу, зниження валютного ризику боргу за рахунок збільшення до кінця 2024 р. до 50 % частки державного боргу, номінованого в гривні. Президент доручив Уряду вжити до кінця 2020 р. заходів щодо зниження вартості державних запозичень (Указ «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08.11.2019 № 837/2019).

НАСЛІДКИ: у 2019 р. частка державного і гарантованого державою боргу, номінованого в іноземній валюті, зменшилася до 63,4 %. Середньозважена дохідність ОВДП, номінованих у гривні, зменшилася із 17,8 % у 2018 р. до 16,9 % у 2019 р. і в грудні становила 11,6 %.

ВИСНОВОК 5. У 2018 р. в окремих регіонах плановані обсяги субвенцій з державного бюджету для надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу були меншими, ніж фактична потреба. Зазначене призвело до виникнення станом на 1 січня 2019 р. за цими видатками кредиторської заборгованості в сумі 6,1 млрд грн, зокрема простроченої – 0,5 млрд грн.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: вжити заходів щодо погашення простроченої заборгованості за надані пільги та житлові субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого і рідкого пічного побутового палива та скрапленого газу, яка обліковується станом на 1 січня 2019 р. у Державній казначейській службі України.

РЕАГУВАННЯ: Кабінет Міністрів України у листопаді – грудні 2019 р. своїми рішеннями перерозподілив між місцевими бюджетами обсяг субвенції на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг.

НАСЛІДКИ: обсяг кредиторської заборгованості за наданими пільгами та житловими субсидіями зменшився (на 1 січня 2020 р. становив 16,8 млн грн, з якої 9,2 млн грн – прострочена.

У висновках щодо результатів аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2019 р. РПУ звертала увагу на такі окремі питання.

ВИСНОВОК 6. При затвердженні державного бюджету на 2019 р. враховано Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку на 2019 рік, схвалені урядовою постановою від 11.07.2018 № 546. Мінекономрозвитку в березні 2019 р. уточнило макроекономічний прогноз на 2019 р., проте відповідних змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 546 не внесено.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: доручити Мінекономрозвитку разом із Міністерством фінансів розглянути доцільність внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 546.

РЕАГУВАННЯ: рекомендацію Рахункової палати *не враховано*.

НАСЛІДКИ: негативний вплив на виконання державного бюджету як за надходженнями, так і за витратами.

ВИСНОВОК 7. Відмінність окремих фактичних макропоказників від прогнозних, врахованих у розрахунках доходів під час затвердження державного бюджету на 2019 р. спричинила невиконання плану цих доходів у звітному періоді. Так, менший порівняно з врахованим у законі про державний бюджет на цей рік середній за січень – вересень 2019 р. офіційний курс гривні до долара США на 6,5 % і до євро на 7 % спричинив, за оцінкою Рахункової палати, недоотримання 17,2 млрд грн доходів загального фонду державного бюджету.

РЕКОМЕНДАЦІЯ МІНІСТЕРСТВУ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ: проаналізувати причини невиконання доходів загального фонду і вжити заходів щодо забезпечення надходження доходів відповідно до показників, визначених у помісячному розписі доходів загального фонду Державного бюджету України на 2019 р.

РЕАГУВАННЯ: у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 31.10.2019 № 265 обсяг доходів держбюджету зменшено, насамперед у зв'язку зі зміцненням курсу гривні до долара США та євро.

НАСЛІДКИ: зменшення затверджених на 2019 р. доходів державного бюджету на 18,8 млрд грн, або 1,8 %.

ВИСНОВОК 8. Недоліки планування і прорахунки під час підготовки проєкту державного бюджету на 2019 р. спричинили необхідність внесення Міністерством фінансів, починаючи із січня 2019 р., змін до затверджених показників фінансування державного бюджету. Водночас унаслідок насамперед недонадходжень від державних зовнішніх запозичень план на січень – березень фінансування державного бюджету з усіх джерел не виконано на 18 %, що в умовах недонадходження доходів загального фонду державного бюджету збільшило ризики невиконання бюджету за видатками та наданням кредитів.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: вжити заходів щодо забезпечення виконання плану надходжень для фінансування державного бюджету, зокрема від приватизації державного майна.

РЕАГУВАННЯ: Верховною Радою України прийнято Закон України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 02.10.2019 № 145-IX, Кабінетом Міністрів України – розпорядження «Про передачу єдиних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління Фонду державного майна» від 24.12.2019 № 1355-р, 1357-р, 1365-р. Однак прийняття цих правових актів не вплинуло на виконання плану надходжень від приватизації у 2019 р.

НАСЛІДКИ: невиконання у 2019 р. затвердженого показника надходжень від приватизації державного майна спричинило заміщення недонадходжень від приватизації державного майна державними запозиченнями на суму 16,4 млрд грн (розпорядження Кабінету Міністрів України «Про збільшення у 2019 р. обсягу джерел фінансування державного бюджету у зв'язку із зменшенням його за іншими джерелами фінансування») від 27.11.2019 № 1104-р.

ВИСНОВОК 9. Зменшення Урядом для окремих категорій суб'єктів господарювання державного сектору нормативів відрахування до бюджету частини чистого прибутку після набрання чинності законом про державний бюджет спричинило невиконання плану цих надходжень до державного бюджету.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: розглянути питання визначення узгоджених із бюджетним законодавством термінів встановлення нормативу відрахування частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, та дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств.

РЕАГУВАННЯ: Кабінет Міністрів України постановою «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 04.12.2019 № 1015 збільшив до 90 % норматив відрахування частини чистого прибутку та дивідендів для суб'єктів господарювання, чистий прибуток яких становить менше 50 млн грн, як і передбачалось під час планування цих надходжень на 2019 рік.

НАСЛІДКИ: перевиконання плану надходжень частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність.

ВИСНОВОК 10. На порушення вимог ч. 5 ст. 241 БКУ Уряд не забезпечив своєчасного і повного розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку між адміністративно-територіальними одиницями й інвестиційними програмами і проєктами регіонального розвитку.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: затвердити розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку в повному обсязі.

РЕАГУВАННЯ: Кабінет Міністрів України розпорядженням від 15.05.2019 № 351-р затвердив перелік інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2019 р. за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку на суму 3317,2 млн грн. Упродовж року до цієї постанови вносилися зміни, якими обсяг розподілених коштів державного фонду регіонального розвитку збільшено до 6896,3 млн грн. На кінець 2019 р. не розподілено 273,7 млн грн, або 3,8 % передбаченого у законі про державний бюджет обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку (7170 млн грн).

НАСЛІДКИ: на реалізацію інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку спрямовано на 1,7 млрд грн, або 23,5 %, менше, ніж планувалося.

ВИСНОВОК 11. Кабінет Міністрів України зволікав з ухваленням рішень щодо затвердження порядків та умов надання субвенцій, які вперше визначені в законі про державний бюджет на 2019 р., що спричинило порушення вимог ч. 2 ст. 97 БКУ і невиконання помісячного розпису державного бюджету.

РЕКОМЕНДАЦІЯ КАБІНЕТОВІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: затвердити порядки, умови надання субвенцій, які вперше визначено в законі про держбюджет на 2019 р.

РЕАГУВАННЯ: Кабінет Міністрів України затвердив порядки та умови надання 9 із 12 субвенцій.

НАСЛІДКИ: станом на 1 січня 2020 р. місцеві бюджети не отримали трьох субвенцій у сумі 40 млн грн.

ВИСНОВОК 12. Ураховуючи розміщену на вебсайті Міністерства фінансів інформацію щодо платежів за державним боргом у жовтні – грудні 2019 р. за чинними станом на 1 січня 2019 р. угодами, обсяг витрат на погашення державного боргу в 2019 р., за оцінкою Рахункової палати, сягнув 348,5 млрд грн, що менше плану на 5,8 млрд грн, або 1,6 %. Зазначене свідчить про можливість зменшення обсягу державних запозичень на відповідну суму згідно з ч. 1 ст. 16 БКУ.

РЕКОМЕНДАЦІЯ МІНІСТЕРСТВУ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ: розглянути можливість зменшення обсягу державних запозичень у зв'язку зі зменшенням обсягу витрат на погашення державного боргу з дотриманням визначеного в законі про державний бюджет на 2019 р. обсягу фінансування державного бюджету за борговими операціями відповідно до вимог част.1 ст. 16 БКУ.

РЕАГУВАННЯ: Міністерство фінансів у листопаді – грудні 2019 р. зменшило на 9,2 млрд грн планові витрати на погашення боргу, надходження від державних запозичень.

НАСЛІДКИ: державні запозичення здійснені в межах їхньої потреби, що унеможливило необґрунтоване збільшення державного боргу.

За результатами проведеної експертизи поданого до Верховної Ради проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» *Рахункова палата зазначала:*

ВИСНОВОК 13. Невстановлення оборотного залишку бюджетних коштів у абсолютній величині в законах про державний бюджет створює ризики недостатності фінансових ресурсів для здійснення витрат бюджету в наступних бюджетних періодах.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: визначити й встановити, відповідно до вимог ч. 3 ст. 14 БКУ, абсолютну величину оборотного залишку бюджетних коштів і забезпечити його збереження на кінець 2020 р.

РЕАГУВАННЯ: у постанові Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проєкту Закону України про Державний бюджет України на 2020 рік» від 18.10.2019 № 215 доручено Уряду під час підготовки до другого читання проєкту закону розглянути можливість визначення у ст. 1 законопроєкту оборотного залишку коштів державного бюджету на 2020 р. в абсолютній величині.

Рекомендацію Рахункової палати *не враховано*.

НАСЛІДКИ: створено ризики недостатності фінансових ресурсів загального фонду для здійснення витрат державного бюджету. Крім того, внесено зміни до БКУ, дозволено здійснювати понадпланові державні запозичення. Уряд розпорядженням «Про здійснення понадпланових державних запозичень

у 2019 році» від 18.12.2019 № 1279-р дозволив Міністерству фінансів запозичити 10 млрд грн і спрямувати їх на фінансування бюджету в 2020 р. Факт запозичень – 4,7 млрд грн.

ВИСНОВОК 14. Відповідно до вимог БКУ та ч. 2 ст. 95 Конституції України, будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків визначаються виключно законом про державний бюджет. Проте в абз. 2 ст. 4 законопроєкту Міністерству фінансів дозволено на підставі рішення Уряду, погодженого з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, вносити зміни до розпису спеціального фонду державного бюджету з метою відображення фактичного надходження у 2020 р. кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, банків і МФО для реалізації інвестиційних проєктів, та витрат за відповідними бюджетними програмами, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між такими бюджетними програмами ГРБК у межах загального обсягу залучення таких кредитів з коригуванням відповідних показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту і боргу.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: виключити зазначену норму частини другої ст. 4 законопроєкту як таку, що не відповідає чинному законодавству.

РЕАГУВАННЯ: у постанові Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проєкту Закону України про Державний бюджет України на 2020 рік» від 18.10.2019 № 215 доручено Уряду під час підготовки до другого читання проєкту Закону опрацювати питання уточнення редакції ч. 2 ст. 4 проєкту щодо узгодження з нормами БКУ.

Рекомендацію Рахункової палати *не враховано*.

НАСЛІДКИ: посилено ризики збільшення обсягу дефіциту державного бюджету і державного боргу.

ВИСНОВОК 15. Надання у ст. 16 і 17 проєкту Закону «Про Державний бюджет України на 2020 рік» Уряду права в разі потреби здійснювати випуски ОВДП понад встановлені в законі обсяги для підтримки діяльності банків і ФГВФО не відповідає вимогам ч. 1 ст. 16 БКУ.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: визначити дозволений обсяг здійснення випуску ОВДП і передбачити його у цих статтях законопроєкту та в показниках фінансування державного бюджету, наведених у додатку № 2 «Фінансування Державного бюджету України», виключивши з тексту норми щодо можливості коригування граничного обсягу боргу та показників фінансування державного бюджету.

РЕАГУВАННЯ: рекомендацію Рахункової палати *не враховано*.

НАСЛІДКИ: посилено ризики збільшення обсягу державного боргу та витрат на його погашення й обслуговування.

ВИСНОВОК 16. У законопроєкті про державний бюджет на 2020 р. частину видатків на національну безпеку й оборону не розподілено, що посилює корупційні ризики внаслідок прийняття неефективних управлінських рішень, «ручного» управління коштами за відсутності встановленого порядку розподілу.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: розподілити між головними розпорядниками бюджетних коштів видатки на національну безпеку і оборону.

РЕАГУВАННЯ: у Державному бюджеті України на 2020 р. видатки на національну безпеку і оборону держави у сумі 27 986,1 млн грн розподілені між головними розпорядниками бюджетних коштів.

НАСЛІДКИ: зменшення корупційних ризиків унаслідок ухвалення неефективних управлінських рішень.

ВИСНОВОК 17. Запровадження нової бюджетної програми щодо здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення є передчасним.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: вилучити 4,4 млрд грн, передбачених за новою бюджетною програмою на здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення, і спрямувати ці кошти на державну підтримку сільського господарства України відповідно до вимог законодавства.

РЕАГУВАННЯ: у Державному бюджеті України на 2020 р. не передбачено видатків на здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення, натомість 4 млрд грн передбачено спрямувати на фінансову підтримку сільгосптоваровиробників.

НАСЛІДКИ: зменшення ризиків неефективного використання бюджетних коштів до запровадження прозорого ринку землі сільськогосподарського призначення.

Додаток Б

Основні результати ревізій фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, які мають ознаки фіскальних ризиків

Основні результати ревізії фінансово-господарської діяльності акціонерного товариства «Українська залізниця» та його філій Держаудитслужбою[265]

За результатами ревізії фінансово-господарської діяльності акціонерного товариства «Українська залізниця» та його 24 філій Державною аудиторською службою установлено факти щодо фінансових результатів діяльності та порушень законодавства, наслідками яких стали фінансові втрати. Так, за період з 01.01.2018 по 30.09.2019 державними аудиторами підтверджено, що АТ «Укрзалізниця» зі збиткового у 2016 р. стало прибутковим, його чистий прибуток від результатів діяльності щороку зростає (у 2017 р. – 114,5 млн грн та за 9 міс. 2019 р. – 3,9 млрд грн), натомість у 2016 р. чистий збиток становив 7,3 млрд грн.

Фінансові плани АТ «Укрзалізниця» на 2018 рік (розпорядження КМУ від 14.02.2018 № 87-р) та на 2019 рік (розпорядження КМУ від 06.03.2019 № 133-р) затверджувалися несвоєчасно, тобто не в терміни, визначені частиною другою ст. 75 ГКУ. Водночас, АТ до затвердження фінансового плану здійснило капітальних інвестицій на суму 943,4 млн грн, чим порушено вимоги постанови КМУ від 03.10.2012 № 899.

Відповідно до розпорядження КМУ від 24.04.2019 № 460-р АТ «Укрзалізниця» (як юридична особа) у червні 2019 р. сплатило до бюджету дивідендів на суму 103,1 млн грн, тобто 30 % від чистого прибутку за 2018 р. (343,7 млн грн), як передбачено постановою КМУ від 24.04.2019 № 364. Водночас постановою КМУ від 04.12.2019 № 1015 внесені зміни до постанови № 364, згідно з якими затверджено базовий норматив відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у 2018 р. у розмірі 90 %, тобто АТ «Укрзалізниця» необхідно було сплатити ще 206,2 млн грн до бюджету.

У структурі доходів АТ «Укрзалізниця» вантажні перевезення мають найбільшу частку (88 %), постійно зростають та за період, що ревізувався, становили 121,5 млрд грн (2018 р. – 67,5 млрд грн, за 9 міс. 2019 р. – 54 млрд грн),

---

[265] Про стан фінансово-бюджетної дисципліни при використанні бюджетних коштів, державного і комунального майна: Інформація за результатами діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів у січні – листопаді 2020 року. URL: https://dasu.gov.ua/attachments/a12d7b00-2b99-4243-87f0-779d6b5b6a5c_1_%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%B4_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B8.pdf

натомість пасажирські перевезення становили лише 16,1 млрд грн (2018 р. – 8,4 млрд грн, за 9 міс. 2019 р. – 7,7 млрд грн). Проте зростання доходів від перевезень відбувається переважно за рахунок збільшення тарифів (вантажні перевезення зменшуються, пасажирські – зросли, але не суттєво). Для АТ вантажні перевезення є найприбутковішими, витрати на їхнє здійснення за 2018 р. та 9 міс. 2019 р. становили 90,2 млрд грн, що на 31,3 млрд грн менше, ніж отримано доходів (121,5 млрд грн), натомість пасажирські перевезення є постійно збитковими (витрати з пасажирських перевезень у внутрішньому та міжнародному сполученні (крім приміських) перевищують отримані доходи на 9,7 млрд грн, у приміському сполученні – на 11 млрд грн). У 2018 р. АТ перевезло пільгових категорій громадян на суму 854,7 млн грн, компенсації з бюджетів усіх рівнів отримало на суму лише 111,5 млн грн, або 13 %, за 9 міс. 2019 р. – на суму 781,8 млн грн (компенсації отримано лише на 90,5 млн грн, або 12 %). Загалом за цей період Товариству не відшкодовано за перевезення пільгових категорій громадян 1,4 млрд грн.

У 2018 р. середня кількість працівників АТ «Українська залізниця» становила 266,3 тис. осіб з фондом оплати праці 33,3 млрд грн, за 9 міс. 2019 р. – 258 тис. осіб з фондом оплати праці – 27,1 млрд грн. Водночас середньомісячні витрати на оплату праці керівництва та працівників є непропорційними. Так, у 2018 р. середньомісячні витрати на оплату праці одного працівника загалом в АТ становили 10,4 тис. грн, а керівника та члена правління – 469,3 тис. грн, адміністративно-управлінського персоналу – 46 тис. грн. За 9 міс. 2019 р. середньомісячні витрати на оплату праці одного працівника загалом становили 11,8 тис. грн, члена наглядової ради – 491,6 тис. грн, члена правління – 448,4 тис. грн, керівника – 1046,6 тис. грн, адміністративно-управлінського персоналу – 79,4 тис. грн. У період з вересня 2018 р. по вересень 2019 р. АТ виплатило членам наглядової ради коштів на суму 51,8 млн грн (винагорода – 49,8 млн грн, на покриття витрат, пов'язаних із виконанням функцій члена наглядової ради, – 2 млн грн). *Довідково:* умови цивільно-правових договорів з незалежними членами наглядової ради ПАТ «Українська залізниця» та представниками держави, які призначені до наглядової ради АТ, затверджено розпорядженням КМУ від 26.08.2018 № 610-р. Проте загальні збори АТ у 2019 р. не переглянули розміри річної винагороди членам наглядової ради, як це передбачено п. 7 Порядку визначення умов оплати послуг та компенсації витрат членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать державі, затвердженого постановою КМУ від 04.08.2017 р. № 668.

Загальновідомо, що дефіцит обігових коштів не дає змоги на належному рівні здійснювати оновлення основних засобів. Так, за результатами діяльності АТ «Укрзалізниця» у 2018 р. капітальні інвестиції становили 16,9 млрд грн,

або 67,5 % від показника, передбаченого фінансовим планом, за 9 міс. 2019 р. – 6,6 млрд грн (58,6 %), зокрема капітальне будівництво виконано на 31,8 %, придбання (виготовлення) основних засобів – на 84,1 % та їхня модернізація – на 60,3 %. *Довідково*: у 2018 р. капітальні інвестиції у рухомий склад становили 5,6 млрд грн (58,5 % від плану), зокрема, тяговий рухомий склад – 1,8 млрд грн (116,9 %), пасажирські вагони – 0,07 млрд грн (38,9 %), вантажні вагони – 0,01 млрд грн (2,3 %). За 9 міс. 2019 р. капітальні інвестиції у рухомий склад становили 1,9 млрд грн (80,4 % від плану), зокрема, тяговий рухомий склад – 1,8 млрд грн (114,7 %), пасажирські вагони – 0,2 млрд грн (24,4 %), вантажні вагони – 3,6 млрд грн (50,1 %).

Товариство уклало з ПАТ «Крюківський вагонобудівний завод» 4 договори на постачання 54 вагонів на суму 1,5 млрд грн (останні вагони мали бути поставлені до 30.06.2019), проте АТ «Укрзалізниця» не виконало своїх зобов'язань щодо фінансування їхнього виготовлення, через що у судовому порядку було укладено мирові угоди та термін постачання більшої частини вагонів перенесено на 2020 рік. Зважаючи на викладене, судами вже постановлено стягнути з АТ фінансових санкцій на суму 11,3 млн грн, а у разі невиконання мирових угод – додатково стягнути 6,5 млн грн, що загалом стане причиною втрати фінансових ресурсів на суму щонайменше 17,8 млн грн.

Через відсутність власних оборотних коштів «Укрзалізниця» має значну залежність від зовнішнього кредитування. Станом на 30.09.2019 заборгованість Товариства за кредитами, позиками, лізинговими платежами тощо становить 32 млрд грн (1,2 млрд дол США і 54,8 млн євро) та несе додаткові витрати на їхнє обслуговування, які у періоді, що ревізувався, становили 5,7 млрд грн (відсотки за користування, комісія тощо). У періоді з 01.01.2018 по 30.09.2019 АТ залучило позикових коштів на суму 53,6 млрд грн (714,9 млн дол США і 19,8 млн євро) та повернуло коштів на суму 49,6 млрд грн (571 млн дол США). У березні та вересні 2019 р. АТ повернуло частину основної суми позики фірмі SHORTLINE PLC: 300 млн дол США (7,7 млрд грн) із 500 млн дол США, які були отримані у 2013 р. за рахунок позикових коштів від ДП «Фінансування інфраструктурних проєктів», ПАТ «Державний ощадний банк України» та фірми Рейл Кепітал Маркетс Пі-Ел-Сі. У періоді, що ревізувався, АТ сплатило фірмі SHORTLINE PLC за користування позикою відсотків на загальну суму 2,4 млрд грн (91,4 млн дол США), комісій та інших платежів – 5,8 млн грн (0,2 млн дол США).

Загалом ревізією встановлено порушень фінансової дисципліни та недоліків у діяльності АТ «Укрзалізниця», що впливають на фінансово-господарську діяльність, ***на суму 2,9 млрд грн***, зокрема недоотримано доходів на суму 210,1 млн грн (заниження тарифів, орендної плати, нестягнення штрафних санкцій та забезпечень виконання договорів тощо), порушення у сфері оплати праці – 55,4 млн грн, завищення вартості робіт, отриманих послуг

та придбаних товарів, понаднормативне списання матеріалів тощо – 184,6 млн грн, невиконання договірних зобов'язань, що спричинило сплату фінансових санкцій, – 50,8 млн грн, втрата активів через непроведення претензійно-позовної роботи – 9,7 млн грн, інші порушення – 282,8 млн грн (порушення ведення бухгалтерського обліку, лишки, нестачі тощо). Крім того, ревізією встановлено порушень у сфері проведення публічних закупівель на суму 8,9 млрд грн. Зокрема, філія «Центр забезпечення виробництва»: не вживала заходів щодо стягнення з постачальників штрафних санкцій за недопоставку дизельного палива, через що недоотримано доходів на суму 98,4 млн грн; безпідставно повернула постачальникам дизельне паливо, що спричинило втрати 94,3 млн грн; придбала у приватних суб'єктів господарювання дизельне паливо за цінами, що містять перевищення максимально допустимого рівня маржі (прибутку) постачальника, яка встановлена дорученням АТ «Укрзалізниця» від 12 22.01.2019 № ЦБ-12/82, що здорожчало вартість дизельного палива на 65,9 млн грн, а також безпідставно збільшила ціну палива (з порушенням умов договорів), що стало причиною фінансових втрат на суму 3,5 млн грн; придбала природний газ у ТОВ «Скела Терциум» та ТОВ «Юг-Газ» для потреб залізниці, філій на суму 1,5 млрд грн без проведення процедур, визначених Законом України «Про публічні закупівлі».

ДТГО «Південно-західна залізниця», правонаступником якого є АТ «Укрзалізниця», уклало з державним підприємством «Фінансування інфраструктурних проєктів» договір безпроцентної позики від 09.06.2011 № 23/2011 на суму 500 млн грн для будівництва залізнично-автомобільного мостового переходу через річку Дніпро в місті Києві, яку потрібно було повернути до 20.03.2018. Проте АТ не повернуло державному підприємству зазначену позику, через що у судовому порядку укладено мирову угоду із застосуванням до АТ фінансових санкцій. Наслідком є втрати фінансових ресурсів на суму 32,6 млн грн через сплату фінансових санкцій (інфляційні нарахування, 3 % річних за користування коштами та судовий збір).

Філія «Південно-західна залізниця» на порушення вимог законодавства здійснила виплату працівникам заохочень у більших розмірах, ніж встановлено колективним договором та відповідними положеннями АТ «Укрзалізниця», на суму 28 млн грн та відповідно зайво сплатила єдиного соціального внеску на суму 6,2 млн грн. Філія не провела процедур закупівель та не уклала договорів на проведення робіт з реконструкції інфраструктури Київської дитячої залізниці, проте перерахувала приватним суб'єктам коштів на суму 16,4 млн грн (роботи не приймалися, кошти не повернуті).

Відповідно до ухвали слідчого судді Печерського районного суду м. Києва від 08.08.2017 у справі № 757/45795/17-к, за клопотанням слідчого Головної військової прокуратури Генеральної прокуратури України у кримінальному

провадженні від 18.11.2016 № 42016000000003536, філії «Рефрижераторна вагонна компанія» передано в управління 1000 вагонів (які за правом власності належать ТОВ «ЮНІСОН ГРУП» та на які ухвалою слідчого судді Печерського районного суду м. Києва від 14.07.2017 у справі №757/40448/17к накладено арешт). Правління АТ «Укрзалізниця» вирішило забезпечити окремий облік дохідних надходжень від використання зазначених вагонів та забезпечити накопичення коштів із правом їхнього використання на проведення ремонтів та здійснення інших витрат, пов'язаних із утриманням цих вагонів. Фактично філії «Рефрижераторна вагонна компанія» було передано в управління та користування 983 вагони, 17 вагонів перебувають за межами України. Проте на порушення ухвали Печерського районного суду м. Києва відповідно до розпоряджень членів правління АТ з рахунку філії «Рефрижераторна вагонна компанія» на рахунок АТ «Укрзалізниця» було перераховано 281,3 млн грн, які надалі були повернуті. Через зазначене філія недоотримала належних надходжень (відсотки банку), нарахованих на залишок коштів на рахунку, на суму 12,1 млн грн. Загалом у періоді, що ревізувався, від використання зазначених вагонів отримано доходів на суму 762,6 млн грн, зокрема, виручка – 724,1 млн грн та відсотки банку –38,5 млн грн, з яких використано 443,2 млн грн, залишок коштів на окремому рахунку філії «Рефрижераторна вагонна компанія» станом на 30.09.2019 становив 342,7 млн грн. Матеріали ревізії АТ «Укрзалізниця» надіслано до Головного управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки Служби безпеки України для розгляду та ухвалення відповідного рішення.

Загальні результати ревізій фінансово-господарської діяльності АТ «НАК «Нафтогаз України» та АТ «Укртрансгаз» та пропозиції надані Держаудитслужбою[266]

Загалом ревізією АТ «НАК "Нафтогаз України» встановлено фінансових порушень та виявлено фактів неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій, що спричинили або можуть спричинити втрати фінансових і матеріальних ресурсів, на суму 176,2 млрд грн, зокрема фінансових порушень, що стали причиною втрат, – 75,5 млрд грн.

За результатами ревізії Держаудитслужба запропонувала Кабінету Міністрів України доручити:

[266] Про стан фінансово-бюджетної дисципліни при використанні бюджетних коштів, державного і комунального майна: Інформація за результатами діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів у січні – листопаді 2020 року .
URL: https://dasu.gov.ua/attachments/a12d7b00-2b99-4243-87f0-779d6b5b6a5c_1_%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%B4_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B8.pdf

1. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України на виконання Плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік невідкладно внести на розгляд Кабінету Міністрів України законопроєкт про внесення змін до ст. 22 Господарського кодексу України (щодо розширення переліку суб'єктів господарювання державного сектору економіки).

2. АТ «НАК «Нафтогаз України» забезпечити допущення ПАТ «Укрнафта», АТ «Укргазвидобування» та іншими суб'єктами господарювання, засновником та/або акціонером яких є АТ "НАК «Нафтогаз України», працівників Держаудитслужби та залучених працівників інших органів виконавчої влади до ревізій фінансово-господарської діяльності цих суб'єктів господарювання.

3. АТ «НАК «Нафтогаз України» забезпечити усунення виявлених ревізією порушень, притягнути винних осіб до відповідальності, зокрема виявлених попередніми заходами державного фінансового контролю. Забезпечити перерахування до державного бюджету дивідендів на суму 75 486,4 млн грн.

4. АТ «НАК «Нафтогаз України» забезпечити виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 899, зокрема щодо нездійснення до затвердження фінансового плану витрат на капітальні інвестиції, виплату премії (винагород), нарахування резерву сумнівних боргів тощо.

5. АТ «НАК «Нафтогаз України» як акціонеру забезпечити виконання показників Концепції розвитку газовидобувної галузі України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1079- р.

6. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України спільно з Міністерством юстиції України розглянути питання правомірності реєстрації АТ «НАК «Нафтогаз України» права власності будівлі на вул. Б. Хмельницького, буд. 6, у м. Києві та незавершене будівництво на вул. Луначарського, буд. 2, у м. Києві, внести пропозиції щодо збільшення статутного капіталу на вартість зазначених об'єктів.

7. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України розробити зміни до: ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», якими передбачити сплату до державного бюджету дивідендів суб'єктами господарювання, засновниками та/або акціонерами яких є суб'єкти господарювання, у статутних капіталах яких частка держави становить 100 %; постанови КМУ від 03.10.2012 № 899 та Статуту АТ «НАК «Нафтогаз України», затвердженого постановою КМУ від 14.12.2016 № 1044 (у редакції постанови КМУ від 06.03.2019 № 226), якими передбачити заборону виплати винагороди (премії) голові правління суб'єкта господарювання державного сектору економіки та їх членам у разі незатвердження фінансового плану; постанови КМУ від 19.05.1999 № 859, Порядку визначення умов оплати послуг та компенсації витрат членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій

(часток) належать державі, затвердженого постановою КМУ від 04.07.2017 № 668, та Статуту АТ «НАК «Нафтогаз України», якими передбачити зменшення розміру винагороди члену наглядової ради та заборону виплачувати винагороди (премії) голові правління суб'єкта господарювання державного сектору економіки та їх членам у разі визнання їхньої роботи незадовільною.

Загалом ревізією АТ «Укртрансгаз» встановлено фінансових порушень та виявлено фактів неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій, що спричинили або можуть стати причиною втрат фінансових і матеріальних ресурсів, на суму 203,3 млрд грн, зокрема фінансових порушень, що спричинили втрати, – 193,4 млн грн. За результатами ревізії Держаудитслужба запропонувала Кабінету Міністрів України доручити:

1. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Фонду державного майна України, АТ «НАК «Нафтогаз України» спільно з АТ «Укртрансгаз» оформити буферний газ як державне майно відповідно до вимог чинного законодавства.

2. Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, забезпечити контроль за приведенням договорів транспортування природного газу у відповідності до вимог постанови НКРЕКП від 30.09.2015 № 2497 «Про затвердження Типового договору транспортування природного газу».

3. Міністерству енергетики України спільно з АТ «НАК «Нафтогаз України» зобов'язати суб'єкти господарювання, які використовують державне майно, проводити переоцінку такого майна лише з дозволу уповноваженого органу.

4. Державній службі геології та надр України розглянути питання щодо видачі АТ «Укртрансгаз» спеціальних дозволів на користування надрами підземних сховищ газу Більче-Волицько-Угерське ПСГ та Дашавське ПСГ.

5. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України розробити зміни до: постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 899, якими передбачити заборону виплати винагороди (премії) голові правління суб'єкта господарювання державного сектору економіки та їх членам у разі незатвердження фінансового плану; постанови КМУ від 19.05.1999 № 859 та Порядку визначення умов оплати послуг та компенсації витрат членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать державі, затвердженого постановою КМУ від 04.07.2017 № 668, якими передбачити зменшення розміру винагороди члену наглядової ради та заборону виплачувати винагороди (премії) голові правління суб'єкта господарювання державного сектору економіки та їх членам у разі визнання їхньої роботи незадовільною.

Додаток В

Основні результати фінансового аудиту Пенсійного фонду України, проведеного Держаудитслужбою[267]

Державним фінансовим аудитом Пенсійного фонду України за період з 01.01.2016 по 31.12.2018, що проводився Державною аудиторською службою, установлено ***чинники, які негативно впливають на формування доходів бюджету Пенсійного фонду України та спричинюють виникнення дефіциту його бюджету***.

По-перше, *високий рівень тіньової економіки та неформальної зайнятості населення* стають причиною недоотримання Пенсійним фондом України надходжень сум ЄСВ, розподілених на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, та є одним із чинників, які зумовлюють виникнення дефіциту бюджету Пенсійного фонду України. Проведеними під час аудиту розрахунками установлено, що додаткові надходження коштів Пенсійного фонду України у разі повної легалізації зайнятості могли б становити від 9,3 млрд грн до 26,0 млрд грн у 2016 р., від 20,9 млрд грн до 35,3 млрд грн у 2017 р. та від 24,0 млрд грн до 42,5 млрд грн у 2018 р. Через високий рівень тіньової економіки та неформальної зайнятості населення Пенсійний фонд України щорічно недоотримує значні обсяги надходжень, а заходи впливу за допуск працівників до роботи без оформлення трудового договору (контракту) є недостатніми і не сприяють попередженню вчинення таких порушень. Аудит засвідчив, що при суттєвому зменшенні ставки єдиного внеску (майже у 2 рази) кількість застрахованих осіб за 3 роки (2016–2018 рр.) зросла лише на 3,4 %, а кількість платників ЄСВ – на 2,7 %. Отже, *зменшення ставки єдиного внеску до 22 % не сприяло легалізації зайнятості в Україні.* Крім цього, *відсутність законодавчо установленого мінімального розміру заробітної плати для керівників підприємств, працівників, які виконують складну та відповідальну роботу*, дає змогу страхувальникам мінімізувати суму нарахованого і сплаченого ЄСВ шляхом нарахування мінімальної заробітної плати всім працівникам підприємства. Аудитом установлено, що заробітну плату на рівні або менше рівня мінімальної заробітної плати було нараховано 61 005 керівникам юридичних осіб на загальну суму 129 057,5 тис. грн. За умови, що заробітну плату цим керівникам було нараховано хоча б на рівні двох мінімальних заробітних плат, додаткові надходження Пенсійному фонду України сум ЄСВ, розподілених на загальнообов'язкове пенсійне страхування, у грудні 2018 р. розрахунково становили б ***48 613,9 тис. грн*** (61 005 осіб х 3 173,00 грн х2/1000 - 129 057,5 тис. грн) х 22% х 85,6215%).

[267] Аудиторський звіт розміщено за посиланням.
URL: https://dasu.gov.ua/attachments/audit-reports/2019/e37ebd90-65e2-4110-a104-9df0cf54b19b_document.pdf

По-друге, установлені законом *обмеження максимальної бази нарахування єдиного внеску* дають змогу страхувальникам ухилятися від сплати ЄСВ, що зумовлює недоотримання доходів Пенсійним фондом України. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» установлює обмеження максимальної суми доходу застрахованої особи на місяць, на яку нараховується ЄСВ. Зокрема, у період з 01.01.2016 по 31.12.2017 максимальна величина бази нарахування єдиного внеску становила 25 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, у період з 01.01.2018 по 31.12.2018 – 15 розмірів мінімальної заробітної плати. Наявність таких обмежень дає змогу страхувальникам ухилятися від сплати ЄСВ шляхом нарахування мільйонної заробітної плати окремим працівникам, а решті працівникам – на рівні мінімальної заробітної плати. Проведеними під час аудиту розрахунками установлено, що за умови нарахування єдиного внеску на всю суму заробітної плати застрахованих осіб у 2018 р. додаткові надходження сум єдиного внеску, розподілених на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, могли б становити ***понад 9,7 млрд грн або 26,4 % дефіциту бюджету Пенсійного фонду*** України у 2018 р., що еквівалентно 4,9 % від сум єдиного внеску, розподілених на загально–обов'язкове державне пенсійне страхування, які надійшли ПФУ у 2018 р. Отже, наявність установлених законом обмежень максимальної величини бази нарахування ЄСВ негативно впливає на обсяги надходжень до бюджету ПФУ та створює можливість щодо існування схем для ухилення від сплати єдиного внеску.

По-третє, чинна *система адміністрування єдиного внеску є недосконалою, а відсутність дієвих заходів впливу на страхувальників за неповну та несвоєчасну сплату ЄСВ* спричинює зростання заборгованості платників і є однією з причин дефіциту бюджету Пенсійного фонду України. Аудит засвідчив, що Державна фіскальна служба України, яка здійснює адміністрування ЄСВ, не має достовірних даних щодо суми заборгованості зі сплати єдиного внеску. Крім цього, ДФС повною мірою не реалізує наданих їй повноважень щодо стягнення заборгованості з платників єдиного внеску, зокрема щодо надіслання боржникам та органам державної виконавчої служби у встановлених законом випадках вимог про сплату боргу (недоїмки) з ЄСВ. Водночас ***низьким є відсоток примусового виконання органами державної виконавчої служби вимог про сплату боргу (недоїмки) з єдиного внеску.*** Недосконалість чинного механізму адміністрування єдиного внеску пов'язана з відривом функцій з адміністрування єдиного внеску від Пенсійного фонду України як головного отримувача коштів від сплати ЄСВ, що є основним джерелом фінансування пенсій у солідарній системі пенсійного забезпечення. Як наслідок, станом на 01.01.2016 заборгованість зі сплати єдиного внеску

становила 7,2 млрд грн, на 01.01.2017 – 8,0 млрд грн, на 01.01.2018 – 8,6 млрд грн, на 01.01.2019 – 15,2 млрд грн, тобто за період з 01.01.2016 по 01.01.2019 зросла на 8,1 млрд грн або більш ніж у 2 рази. Станом на 01.01.2019 заборгованість зі сплати ЄСВ становила 15,2 млрд грн, або 41,2 % від обсягу дефіциту бюджету Пенсійного фонду України у 2018 р. Під час аудиту проведено аналіз 260 юридичних осіб, які станом на 01.08.2019 мають заборгованість зі сплати єдиного внеску на суму 3 117 124,7 тис. грн, який засвідчив, що у разі непогашення цієї заборгованості 211 234 застрахованим особам під час призначення пенсії не буде враховано від 1 місяця до понад 10 років стажу.

По-четверте, *невідшкодування підприємствами Пенсійному фонду України витрат, здійснених ним на виплату та доставку пенсій, призначених особам, які працювали на роботах, що дають право на достроковий вихід на пенсію за віком на пільгових умовах* (Список № 1 та Список № 2), спричинює покриття цих витрат за рахунок коштів Пенсійного фонду України і є одним із чинників, які зумовлюють дефіцит бюджету Пенсійного фонду України. Сума заборгованості з відшкодування підприємствами фактичних витрат Пенсійного фонду України на виплату і доставку пільгових пенсій за Списком № 1 і Списком № 2 з 8,4 млрд грн станом на 01.01.2016 збільшилася до 12,4 млрд грн станом на 01.01.2019, або майже у 1,5 рази. Аудитом установлено випадки, коли відшкодування не здійснювали не лише підприємства, щодо яких порушено справу про банкрутство, а й економічно активні та навіть прибуткові підприємства. Слід зазначити, що майже 75 % від загальної суми заборгованості з відшкодування витрат Пенсійного фонду України на виплату і доставку пенсій за Списком № 1 та Списком № 2 становить заборгованість державних підприємств (9,2 млрд грн), зокрема підприємств, які належать до сфери управління Міністерства енергетики та вугільної промисловості України – 6,9 млрд грн (або 75 % від заборгованості державних підприємств). За ***відсутності заходів впливу за невідшкодування або несвоєчасне відшкодування підприємствами витрат Пенсійного фонду України на виплату та доставку пенсій за Списком № 1 і Списком № 2*** Пенсійний фонд України та його територіальні органи проводять роботу щодо стягнення заборгованості з підприємств у судовому порядку, однак позбавлення Пенсійного фонду України та його органів пільг щодо сплати судового збору негативно впливає на обсяги та ефективність такої роботи. Зважаючи на результати аудиту, для поліпшення ефективності формування дохідної частини бюджету аудиторами надано низку рекомендацій та пропозицій Пенсійному фонду України та Міністерству соціальної політики України.

Додаток Г

Результати експертного аналізу проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» [268]

Зважаючи на високий професійний рівень аудиторів Рахункової палати України, уважаємо доречним використати у навчально-демонстративних цілях результати їхньої експертної роботи. Так, аудитори Рахункової палати провели експертизу проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік», поданого Кабінету Міністрів України до Верховної Ради України (№ 8000 від 14.09.2022), виконуючи функціональні повноваження, керуючись нормами ст. 7 Закону України від 02.07.2015 № 576 «Про Рахункову палату» і ч. 3 ст. 156 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861.

Зазначимо, що ***основні прогнозні макропоказники й окремі припущення***, які використовувались під час розрахунків показників державного бюджету на 2023 рік, сформовано в умовах значної невизначеності, насамперед щодо тривалості та наслідків війни, що, відповідно, погіршує урядовий прогноз. У пояснювальній записці до законопроєкту зазначено, що під час розрахунків показників державного бюджету на 2023 р. використовувались основні прогнозні макропоказники й окремі припущення, що містяться в листі Мінекономіки від 31.08.2022 № 3011-05/62642-03 (табл. Г.1). Прогнозні макропоказники, пропоновані Мінекономіки, є оцінкою в режимі реального часу, а з огляду на мінливість соціально-економічної ситуації, можуть бути уточнені та переглянуті як у бік покращення, так і погіршення. Так, падіння ВВП у 2022 р. очікується глибшим за фінансово-економічні кризи 2008/2009 і 2014/2015 років та «ковідного» 2020 року. Світовий банк в опублікованому в червні 2022 р. у звіті «Global Economic Prospects» прогнозував зростання ВВП України у 2023 р. на 2,1 %, тоді як МВФ у квітневому і липневому оглядах «World Economic Outlook» утримався від прогнозу щодо України через ***надзвичайно високий ступінь невизначеності***.

Зважаючи на викладене, за оцінкою Рахункової палати, суттєвими є чинники:

- що збільшують ризики недосягнення зростання в 2023 р. реального ВВП на 4,6 % і, як наслідок, ненадходження доходів у визначених обсягах;
- значними є ризики недосягнення прогнозованого зростання експорту товарів і послуг, що негативно вплине на приплив валюти в країну

[268] Висновки за результатами експертизи проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» : затв. рішенням Рахункової палати України від 30.09.2022 № 20-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2022/20-2_2022/Vysn_20-2_2022.pdf.

(впливатиме очікуване скорочення цін на метали, залізні руди, пшеницю і кукурудзу, які є основою українського експорту – 43 % загального обсягу експорту);

- ключовим ризиком зовнішньоекономічного середовища стане розгортання глобальної світової економічної кризи (МВФ погіршив оцінку зростання світової економіки у 2023 р. з 3,6 до 2,9 %, що, враховуючи відкритість економіки України, спричинить додаткове зниження експортних надходжень із подальшим посиленням тиску на обмінний курс гривні та споживчі ціни);
- ризики недонадходження окремих доходів державного бюджету внаслідок значної різниці прогнозів на 2023 р. зростання споживчих цін від Уряду і НБУ, основною функцією якого є забезпечення стабільності грошової одиниці (урядовий прогноз – 30 %, банківський прогноз –20,7 %);
- ризик невиконання основних показників державного бюджету з огляду на прогнозовану значну волатильність гривні (у січні – серпні 2022 р. середній офіційний обмінний курс гривні до дол США становив 30,2 грн за дол США і до євро – 32,5 грн за євро; на кінець 2022 р. 36,6 грн за дол; у розрахунках до законопроєкту – 42,2 грн за дол США та – 44,31 грн за євро);

незмінність розмірів прожиткового мінімуму і мінімальної заробітної плати та визначення інших розмірів прожиткового мінімуму для окремих категорій працівників (хоча це суперечить нормам чинного законодавства).

Доходи державного бюджету. В умовах російської збройної агресії проти України у законопроєкті передбачено зменшення доходів державного бюджету порівняно з обсягом, зазначеним у законі про держбюджет на 2022 р. (на 17,6 %), як наслідок, зниження рівня перерозподілу ВВП через держбюджет (до 19,7 %).

Рівень перерозподілу прогнозованого ВВП через державний бюджет менший порівняно з фактичним показником 2021 р. (рис.Г.1), зважаючи на таке:

- вимушене зниження ділової активності економіки країни в період дії воєнного стану;
- прийняття податкових змін, зокрема: з 01.04.2022 р. до припинення або скасування воєнного стану будь-які суб'єкти господарювання – платники податку на прибуток підприємств, за винятком деяких видів діяльності, можуть перейти на третю групу спрощеної системи оподаткування із застосуванням ставки єдиного податку 2 %; на період дії воєнного стану зменшено податкове навантаження на постачання палива – ПДВ знижено до 7 % на внутрішні поставки, імпорт бензину, скрапленого газу, важких дистилятів.

Таблиця Г.1

Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України та окремі припущення на 2021 – 2023 роки.

№ з/п	Показники	2021, звіт	2022, очікуване (станом на 31.08.2022)	2023, прогноз
1	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	5 459,6	4 680,2	6 399,0
	Реальний, % до попереднього року	103,4	66,8	104,6
2	Індекс споживчих цін, грудень до грудня попереднього року, %	110,0	130,1	130,0
	У середньому до попереднього року, %	109,4	121,2	130,6
3	Індекс цін виробників промислової продукції, грудень до грудня попереднього року, %	162,2	132,8	135,7
4	Середньомісячна заробітна плата працівників номінальна, грн	14 014	14 025	18 508
5	Рівень безробіття населення у віці 15–70 років за методологією МОП, % робочої сили відповідного віку	9,9	27,9	28,2
6	Сальдо торговельного балансу (за методологією платіжного балансу), млн дол. США	– 2 671	– 18 665	– 14 248
7	Експорт товарів і послуг, млн дол. США	81 504	57 187	62 364
	% до попереднього року	134,3	70,2	109,1
8	Імпорт товарів і послуг, млн дол. США	84 175	75 852	76 612
	% до попереднього року	133,4	90,1	101,0
	Припущення прогнозу			
9	Офіційний обмінний курс, грн до дол. США: середній	27,3	32,3	42,2
	на кінець року	27,3	36,6	50,0

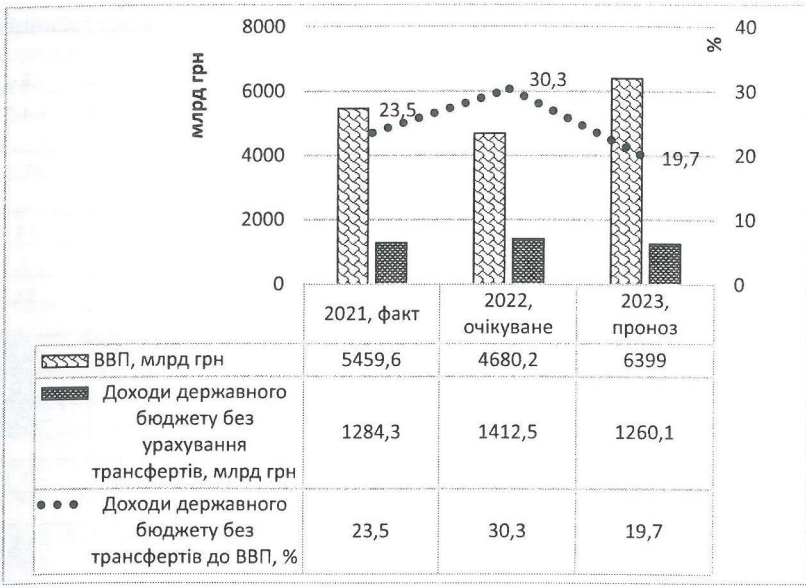


Рис. Г.1. Рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет

Проєктовані показники доходів та видатків 2023р. порівняно з 2022 р. наведено у табл. Г.2.

Таблиця Г.2

Доходи та видатки Державного бюджету України на 2023 р., млрд грн

№з/п	Показники	2022 (затверджено)	2023 (проєкт)	Відхилення %
1	2	3	4	5
	УСЬОГО ДОХОДІВ	1 553	1 279	– 17,6
	З них:			
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	150	129	– 13,8
2.	Податок на прибуток підприємств	170	132	– 22,4
3.	Рентна плата за користування надрами загальнодержавного значення	66	117	77,6
4.	Акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	86	65	– 24,9

Закінчення таблиці Г.2

1	2	3	4	5
5.	Акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів	76	73	– 4,1
6.	ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджет. відшкодування	180	229	27,2
7.	ПДВ із ввезених на митну територію товарів	429	368	– 14,3
8.	Ввізне мито	35,6	35,2	– 1,2
9.	Частина чистого прибутку ДП, що вилучається до бюджету, та дивіденди, нараховані КПД	113	7	– 93,5
10.	Кошти, що перераховуються НБУ	14	19	42,6
11.	Власні надходження бюджетних установ	43	46	7,0
12.	Кошти від ЄС, урядів іноземних держав, МФО, донорських установ	131	0,3	– 99,8
	УСЬОГО ВИДАТКІВ	2 648	2 514	– 5,1
	З них:			
1.	Загальнодержавні функції (без коштів, що передаються до місцевих бюджетів)	449	390	– 13,1
	Зокрема обслуговування боргу	184	326	77,2
2.	Оборона	633	870	37,4
3.	Громадський порядок, безпека і судова влада	291	288	– 1,0
4.	Економічна діяльність	334	120	– 64,1
5.	Охорона навколишнього природного середовища	9	6	– 33,3
6.	Охорона здоров'я	193	174	– 9,8
7.	Духовний і фізичний розвиток	21	10	– 52,4
8.	Освіта	71	65	– 8,5
9.	Соціальний захист і соціальне забезпечення	436	409	– 6,2
	Зокрема соціальний захист пенсіонерів	253	233	– 7,9
10.	Кошти, що передаються до місцевих бюджетів	210	182	– 13,3

Зважаючи на основні прогнозні макропоказники економічного та соціального розвитку України на 2023 р. та прогнозні розрахунки й обґрунтування, суттєвими є ***ризики ненадходження окремих доходів у передбачених обсягах***:

– ризик недосягнення прогнозного зростання надходжень ПДВ із ввезених на митну територію товарів у 2023 р. на 39,3 % порівняно з очікуваним

обсягом у 2022 р.; розрахунок прогнозу проведено на базі фактичних надходжень податку з урахуванням макроекономічного прогнозу (зменшення імпорту товарів на 5,2 % і девальвація гривні на 30,7 %);

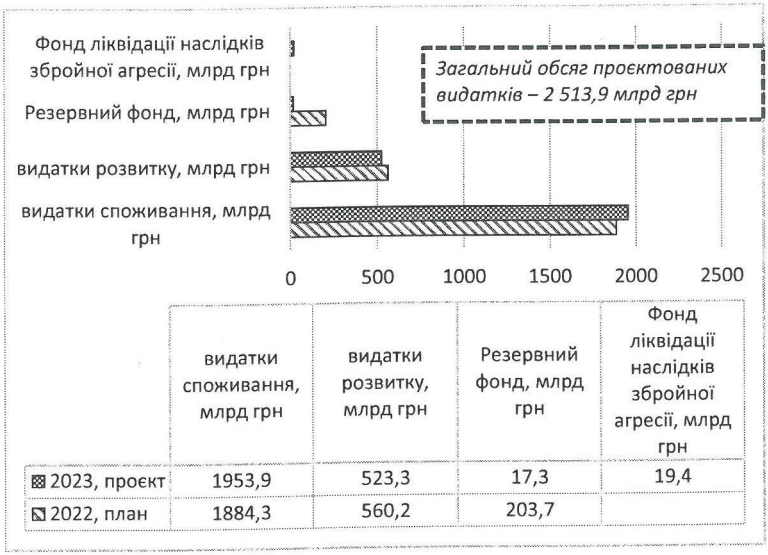
- ризик недосягнення прогнозного зростання обсягу рентної плати за користування надрами для видобування природного газу в 2023 р. на 97,7 % порівняно з плановим обсягом на 2022 р.; розрахунок прогнозу проведено на основі середньої ціни реалізації природного газу (що на 16,4 % вище від середньої ціни реалізації у січні – серпні 2022 р.), девальвація гривні на 30,7 %, прогнозних обсягів видобутку (що на 14,6 % менше прогнозу 2022 р.). Водночас прийнято Закон України «Про внесення змін до п. 10 розділу XX «Перехідні положення» ПКУ щодо особливостей оподаткування рентною платою за користування надрами для видобування природного газу» від 20.09.2022 № 2606, внаслідок чого можуть бути зменшені ціни реалізації та відповідно бюджетні надходження від ренти. Запропоновані зміни діятимуть тимчасово на період до скасування Уряду заборони на здійснення експорту природного газу, запровадженої в червні 2022 р. у зв'язку зі збройною російською агресією;
- ризик неотримання надходжень частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств, їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у СК яких є державна власність – зменшення на 84 % від очікуваних надходжень 2022 р.; розрахунок базується на прогнозних показниках фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки (подано як оціночне судження[269]) та розмірах базових нормативів відрахування (при формуванні проєкту на 2023 р. Урядом не встановлено[270]).

Видатки державного бюджету та кредитування. Прогнозовані видатки в сумі 2513,9 млрд грн, менше на 5,1 %, ніж визначено в законі на 2022 р. (рис. Г.2). Збільшення видатків передбачено тільки на оборону й обслуговування державного боргу.

---

[269] У період дії воєнного стану або стану війни згідно із Законом України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» від 03.03.2022 № 2115 юридичні особи звільнені від подання облікових, фінансових, бухгалтерських, розрахункових і будь-яких інших документів; надвисокі фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю державних компаній, умовними зобов'язаннями та квазіфіскальними операціями.

[270] Згідно з Порядком формування та реалізації дивідендної політики держави, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 702, базові нормативи дивідендних відрахувань щороку затверджуються окремою постановою Уряду.



	видатки споживання, млрд грн	видатки розвитку, млрд грн	Резервний фонд, млрд грн	Фонд ліквідації наслідків збройної агресії, млрд грн
2023, проєкт	1953,9	523,3	17,3	19,4
2022, план	1884,3	560,2	203,7	

Рис. Г.2. Розподіл видатків державного бюджету.

Видатки споживання на 69,6 млрд грн, або 3,7 %, більші порівняно з планом 2022 р., насамперед на обслуговування боргу, оплату праці (з урахуванням грошового забезпечення військовослужбовцям), на надання нової дотації на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною агресією. Видатки розвитку передусім на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення, тоді як на реалізацію державних інвестиційних проєктів, субвенції місцевим бюджетам на реалізацію інфраструктурних проєктів та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери, здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій не передбачено. Пропонується у спеціальному фонді створити фонд ліквідації наслідків збройної агресії.

Пропонується найбільший обсяг видатків спрямувати на:

- оборону (понад 1/3 видатків держбюджету; на закупівлю, ремонт озброєння, військової техніки, засобів і обладнання та забезпечення діяльності ЗСУ);
- соціальний захист і соціальне забезпечення (на соціальний захист

пенсіонерів – 57 %; громадян, які потрапили у складні життєві обставини, та малозабезпечених сімей – 34,2 %);
- загальнодержавні функції (на обслуговування боргу – 83,6 %);
- громадський порядок, безпеку і судову владу (на забезпечення громадського порядку, боротьбу зі злочинністю й охорону державного кордону – 56,8 %).

Видатки на національну безпеку й оборону на 244,4 млрд грн, або 27,9 %, більші, ніж затверджено на 2022 р., насамперед на оплату праці та грошове забезпечення військовослужбовців (43,3 %) і закупівлю та ремонт військової техніки й озброєння. Видатки на національну безпеку й оборону держави запропоновано збільшити для:
- Міністерства оборони – на 233,6 млрд грн, або 37,4 %, зокрема 31,9 млрд грн за рахунок кредитних коштів, що передбачено залучити державою від Уряду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії на закупівлю озброєння, військової техніки, засобів та обладнання;
- Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості на виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення – на 5,1 млрд грн, або у 3,1 раза;
- Міністерства внутрішніх справ – на 4,6 млрд грн, або 2,3 %, за такої умови для Державної служби з надзвичайних ситуацій збільшити на 5,4 млрд грн, або 16,3 %, Держприкордонслужби – зменшити на 1,2 млрд грн, або 3,5 %;
- Головного управління розвідки МОУ – на 1,4 млрд грн, або 13,5 %.

Враховуючи виділені у 2022 р. кошти з резервного фонду державного бюджету на національну безпеку й оборону та інші зміни до плану, у 2023 р. видатки для всіх головних розпорядників сектору безпеки й оборони зменшаться, крім Міністерства оборони, видатки якого збільшяться на 23 млрд грн, або 2,7 %. За 17 кредитами, що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності, безпеки держави, запропоновано надання державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання в обсязі до 20 млрд грн.

Наявні суттєві ризики неналежної обґрунтованості прогнозних видатків на 2023 р. за окремими бюджетними програмами соціального спрямування (переформатовано та структуровано бюджетні програми за відповідними групами і категоріями отримувачів з метою підвищення ефективності управління бюджетними видатками) та з урахуванням зміни кількості осіб вразливих категорій (неможливість отримати актуальні дані щодо обліку вразливих категорій осіб, які перебувають в умовах воєнного стану):

- Видатки на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та фінансування дефіциту коштів ПФУ прогнозувались від визначеного обсягу попереднього року – у сумі 233 млрд грн (затверджено на 2022 р. – 253 млрд грн, але відповідно до прийнятого Урядом рішення скорочені на 20 млрд грн), хоча в проєкті зазначено, що видатки обраховано з урахуванням індексу інфляції, прогнозного обсягу єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування і розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.
- Видатки на виплату пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у грошовій формі прогнозувались від визначеного обсягу попереднього року – у сумі 37,9 млрд грн (затверджено на 2022 р. – 41,7 млрд грн, але урядовим рішенням скорочено на 3,8 млрд грн).
- Видатки для надання допомоги внутрішньо переміщеним особам на проживання запропоновано збільшити порівняно із затвердженими на 2022 р., на 10 млрд грн до 57,6 млрд грн.

Видатки за бюджетними програмами загальнодержавного дорожнього фонду. На дорожнє господарство видатки і надання кредитів з державного дорожнього фонду загалом на 21,8 млрд грн, або 23,7 %, менші, ніж у 2022 р. Скорочено видатки на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного і місцевого значення. Видатки для Укравтодору скорочено на 44,9 % порівняно з 2022 р. – як на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення, так і для надання субвенції місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг місцевого значення. Бюджетні програми Міністерства інфраструктури, які на 2022 р. затверджено в дорожньому фонді, не продовжено на 2023 р. за винятком двох, а саме: щодо розвитку системи збору плати за використання автомобільних доріг шляхом поповнення СК підпорядкованого державного підприємства та інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень.

Чверть видатків державного дорожнього фонду передбачено на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями з огляду на механізм фінансування Укравтодору (залучення державою або під державні гарантії кредитів на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування). Обсяг цих видатків на 2,7 млрд грн, або 17,2 %, більший, ніж у 2022 р.

За двома бюджетними програмами Укравтодору за рахунок коштів, залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і МФО для реалізації інвестиційних проєктів, передбачено видатків і надання кредитів у сумі 12,9 млрд грн (на 7,4 млрд грн, або у 2,3 раза, більше, ніж у 2022 р.), а саме, на:

- розвиток автомагістралей та реформу дорожнього сектору – 11,4 млрд грн, що на 6 млрд грн, або у 2,1 раза, більше, ніж у 2022 р.;
- розбудову прикордонної дорожньої інфраструктури на українсько-польському кордоні – 1,5 млрд грн, що на 1,4 млрд грн, або в 10 разів, більше, ніж у 2022 р.

Нова бюджетна програма Міністерства фінансів «Фонд ліквідації наслідків збройної агресії» у межах спеціального фонду держбюджету потребує видатків у сумі 19,4 млрд грн, які розподілятимуться за рішенням Уряду, без норми про необхідність затвердження Кабінетом Міністрів України порядку виділення коштів із фонду (ст. 29 законопроєкту). Відсутність нормативного алгоритму посилює ризики непрозорого ухвалення рішень щодо розподілу коштів на заходи з відновлення критичної інфраструктури, що постраждала внаслідок бойових дій. Кошти цього фонду спрямовуватимуться на:

- будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт) громадських будівель, захисних споруд цивільного захисту;
- реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів критичної інфраструктури, пов'язаних із наданням послуг водопостачання, водовідведення, теплопостачання;
- реконструкцію, капітальний ремонт будівель для забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та осіб, які втратили його внаслідок воєнних дій, спричинених збройною агресією проти України;
- розроблення проєктної (проєктно-кошторисної) документації для об'єктів, які було зруйновано внаслідок збройної агресії росії проти України;
- закупівлю шкільних автобусів, спеціального транспорту для закладів охорони здоров'я та комунальних підприємств із благоустрою територій.

У законопроєкті запропоновано здійснювати видатки цього фонду за рахунок надходження коштів, пов'язаних із виконанням норм Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів», та коштів, що перераховуються НБУ відповідно до Закону України «Про Національний банк України», хоча в додатку № 1 (доходи державного бюджету) до законопроєкту передбачено лише надходження коштів, що перераховуються НБУ, у сумі 19,4 млрд грн, інші надходження не визначено навіть в оціночному судженні.

Надання кредитів запропоновано встановити у сумі 59,5 млрд грн, що у 2,5 раза більше, ніж у 2022 р. Водночас 70,9 % кредитів надаватиметься за рахунок коштів, що залучатимуться державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і МФО, за 16 бюджетними програмами (на розвиток автомагістралей та реформу дорожнього сектору, міського пасажирського транспорту в містах, міської інфраструктури і заходи в секторі централізованого теплопостачання України, системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві, реконструкцію та розвиток системи комунального водного господарства м. Чернівці).

Фінансування державного бюджету та борг. У поданому Урядом законопроєкті дефіцит державного бюджету передбачено на рівні 20 % ВВП (у сумі 1279,8 млрд грн), що перевищує встановлену в БКУ межу. Дефіцит загального фонду має зрости до 1107,9 млрд грн за рахунок передбаченого збільшення видатків при зменшенні доходів. Дефіцит спеціального фонду має зрости до 171,9 млрд грн за рахунок збільшення надходжень кредитів (позик) від іноземних держав, фінансових установ і МФО для реалізації інвестиційних проєктів.

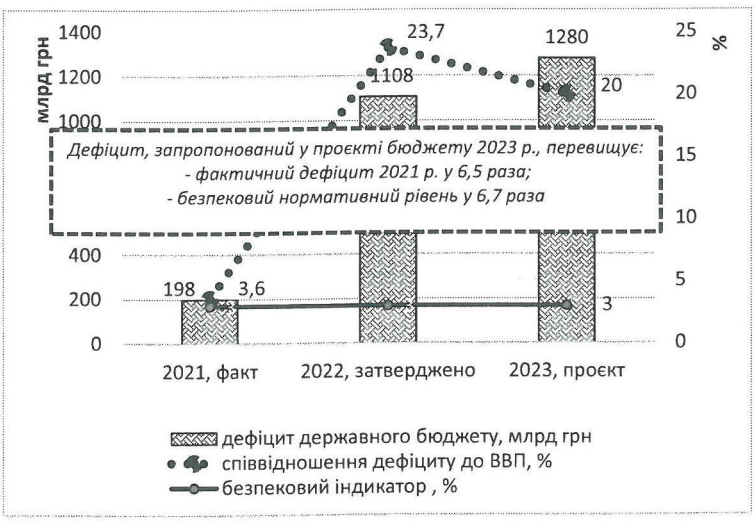


Рис. Г.3. Дефіцит державного бюджету і його співвідношення з номінальним ВВП

Рівень дефіциту державного бюджету у 2023 р. в 6,7 раза перевищить норму визначену в ч. 1 ст. 14 БКУ межу – 3 % (рис. Г.3). У законопроєкті запропоновано зупинити у 2023 р. дію цієї норми.

Фінансування дефіциту державного бюджету і погашення боргів у передбачені терміни запропоновано насамперед за рахунок нових державних запозичень. Зазначається, що обсяг фінансування державного бюджету може бути більшим у разі здійснення передбачених у ст. 16, 17 і 18 законопроєкту запозичень для підтримки діяльності банків, ФГВФО і правочинів із державними деривативами.

Для фінансування державного бюджету в 2023 р. передбачено залучити 1694,8 млрд грн (табл. Г.3), а саме:

– державні запозичення і кредити (позики) для реалізації інвестиційних проєктів – 1686,8 млрд грн, або 99,5 % надходжень для фінансування бюджету;

– надходження від приватизації державного майна – 6 млрд грн, або 0,4 %;

– залишки коштів, джерелом формування яких були надходження в попередні періоди (у межах угод щодо фінансування програм «Програма підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України», запозичень під державні гарантії Укравтодору, коштів від продажу частин встановленої кількості викидів парникових газів згідно з Кіотським протоколом) – 2 млрд грн, або 0,1 %.

Таблиця Г.3

Проєкт фінансування державного бюджету України на 2023 р., млрд грн

№ з/п	Показники	2022 рік (затв.)	2023 рік (проєкт)	Відхилення	
				млрд грн	%
	ФІНАНСУВАННЯ (ряд. 1– ряд. 2)	1 108	1 280	172	15,5
1.	Фінансування в частині надходжень	1 502	1 695	193	12,9
	З них:				
1.1	Внутрішні запозичення	796	91	– 705	– 88,6
1.2	Зовнішні запозичення	695	1 596	901	у 2,3 р.
1.3.	Надходження від приватизації	8	6	– 2	– 25,0
2.	Фінансування в частині витрат	393	415	22	5,5
	З них:				
2.1.	Погашення внутрішнього боргу	321	316	– 5	– 1,5
2.2.	Погашення зовнішнього боргу	72	99	27	36,7

Обсяги державних запозичень значно збільшуються, що зумовлено зростанням видатків, зменшенням доходів унаслідок збройної агресії проти України (на запозичення у фінансових ресурсах бюджету припадає 56,4 %).

Обсяги державних запозичень від зовнішніх кредиторів передбачено в сумі 1596,1 млрд грн, або 94,6 % усіх запозичень (рис. Г.4), подальша динаміка пов'язана з продовженням співробітництва з МФО, іншими кредиторами (до загального фонду – від МВФ 633 млрд грн, Уряду США та інших офіційних кредиторів – 576 млрд грн, ЄС – 217,1 млрд грн зі ставкою 3 % ; до спеціального фонду – у сумі 170 млрд грн (обсяги залежатимуть від стану підготовки і реалізації інвестиційних проєктів), з них від: Уряду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії – 99,5 млрд грн; ЄІБ – 36,6 млрд грн; МБРР – 12,5 млрд грн; ЄБРР – 9,6 млрд грн; Уряду Французької Республіки – 6,8 млрд грн).

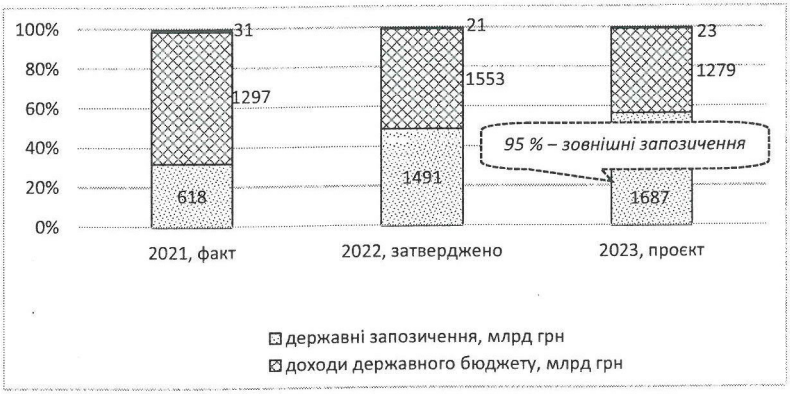


Рис. Г.4. Структура фінансових ресурсів державного бюджету

На внутрішньому ринку від розміщення ОВДП як у гривні, так і в іноземній валюті з прогнозною середньозваженою відсотковою ставкою 16,8 % передбачено отримати 90,7 млрд грн (на 88,6 % менше, ніж у 2022 р.). Надходження коштів прямо залежить від попиту інвесторів на ОВДП. У проєктних матеріалах не зазначено, чи передбачено випуск військових облігацій та їхню купівлю НБУ (довідково: у січні – серпні 2022 р. середньозважена дохідність ОВДП у гривні становила 16,5 %; від випуску військових облігацій до бюджету надійшло 412,2 млрд грн, з них придбано НБУ – на 285 млрд грн, тобто 70 %).

З огляду на постійне зростання *ризиків банкрутства банків у* період воєнного стану можливий випуск ОВДП для підтримки діяльності банків і ФГВФО, право на здійснення якого у разі потреби за рішенням Уряду без обмеження суми ОВДП запропоновано надати Міністерству фінансів (ст. 16 і 17 законопроєкту). В обґрунтуваннях зазначено, що запровадження такого права забезпечить можливість невідкладно здійснювати заходи щодо стабілізації ситуації у банківському секторі, захистить права вкладників банків, сприятиме відновленню довіри до банківської системи громадян і кредитування економіки. *Можливий дефіцит коштів ФГВФО* у сумі 3,5 млрд грн, що *є ризиком збільшення державного боргу*.

Суттєвими є *ризики недоотримання державних запозичень*, зокрема зовнішніх, що, як зазначено в Інформації про фіскальні ризики (включно з умовними зобов'язаннями та квазіфіскальними операціями) та їхній вплив на показники державного бюджету у 2023 р., «може спричинити наявність недостатнього обсягу коштів для фінансування дефіциту державного бюджету та для відновлення зруйнованої інфраструктури».

Ризик недоотримання надходжень від приватизації державного майна значний з огляду на невизначеність щодо тривалості та наслідків війни, погіршення інвестиційного клімату. Запроєктовані на 2023 р. 6 млрд грн від приватизації на ¼ менші, ніж передбачалось у попередньому періоді, але у 20 разів більші від надходжень у січні – серпні 2022р. У Звіті про результати аналізу звіту Фонду державного майна України за 2021 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, затвердженому рішенням Рахункової палати № 15-2 від 26.07.2022, зазначено такі основні чинники: порушення регламенту подання пропозицій щодо внесення об'єктів права державної власності до переліку об'єктів, що підлягають приватизації (постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 387); відсутність обґрунтованого прогнозування надходжень від продажу об'єктів малої приватизації. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.01.2019 № 36-р (із змінами) приватизації у 2022 р. підлягали 25 об'єктів великої приватизації, виставлення на аукціони яких припинено ФДМУ у лютому внаслідок введення воєнного стану. З метою пришвидшення й адаптації приватизаційних процесів у період воєнного стану прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння процесам релокації підприємств в умовах воєнного стану та економічного відновлення держави» від 28.07.2022 № 2468, де передбачено: суттєве скорочення термінів проведення приватизаційних аукціонів і підготовки об'єктів (від оголошення до підписання договору не більше 2 місяців); розблокування приватизації державних підприємств із арештами й обтяжен-

нями майна з одночасним збереженням прав кредиторів. У 2023 р. планується приватизація великих об'єктів, зокрема ПАТ «Центренерго», ДП «Вугільна компанія «Краснолиманська», АТ «Об'єднана гірничо-хімічна компанія». Основним чинником впливу на надходження коштів від приватизації державного майна є відсутність попиту на об'єкти приватизації у зв'язку з погіршенням інвестиційного клімату у країні внаслідок російського вторгнення і проведення бойових дій, що насамперед спричинить збільшення державних запозичень та обсягу державного боргу і видатків на його обслуговування.

Державний борг. У законопроєкті передбачено зупинити дію обмежувальних норм БКУ щодо показників державного та гарантованого державою боргу. Проєктується збільшення державного боргу на кінець 2023 р. порівняно зі станом на 31.08.2022 удвічі (рис. Г.5). За оцінкою Рахункової палати, чинниками збільшення державного боргу в 2023 р., порівняно зі станом на 31.08.2022, є:

- перевищення державних запозичень над запланованими витратами на погашення державного боргу – 1,9 трлн грн;
- передбачене Урядом знецінення гривні до іноземних валют, у яких номіновано борг, – на 1,3 трлн грн.

Суттєвими є *ризики збільшення державного боргу* внаслідок дії таких чинників:

- понадпланового випуску ОВДП для підтримки банківської системи з коригуванням його граничного обсягу (ст. 16 і 17 законопроєкту);
- перевищення, порівняно з передбаченими у законопроєкті, надходжень кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і МФО для реалізації інвестиційних проєктів (ч. 2 ст. 4 законопроєкту);
- здійснення правочинів із державними деривативами за рахунок понадпланових державних запозичень (ст. 18 законопроєкту);
- заміщення недонадходжень від приватизації державного майна державними запозиченнями (ч. 4 ст. 15 БКУ);
- понадпланового знецінення гривні до іноземних валют (частка уразливого до валютних коливань боргу, номінованого в іноземній валюті, на 31.08.2022 становила 66,5 %);
- невстановлення граничних обсягів гарантованого державою боргу і надання державних гарантій (що порушує вимоги п. 2 ч. 1 ст. 40 БКУ);
- пропозиції зупинити дію у 2023 р. норм ст. 18 БКУ щодо безпечної межі боргу у 60 % річного номінального обсягу ВВП (план заходів із приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог «буде здійснюватися після завершення війни та відновлення економіки країни»).

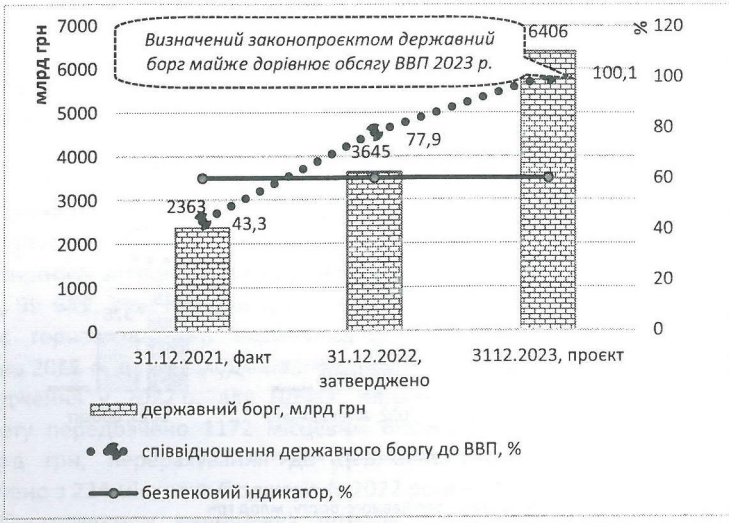


Рис. Г.5. Державний борг та його співвідношення з ВВП

Передбачені ***платежі на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу*** у 2023 р. (рис. Г.6) становитимуть понад ¼ усіх витрат державного бюджету (порівняно із затвердженим на 2022 р. обсягом понад 29,3 %); 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 %)).

У законопроєкті передбачено збільшення витрат, порівняно із затвердженим на 2022 р. обсягом, за напрямами:

- погашення державного боргу – на 21,7 млрд грн (+5,5 %; збільшення за зовнішнім боргом на 26,6 млрд грн, зменшення за внутрішнім боргом на 4,9 млрд грн);
- обслуговування державного боргу – на 143,2 млрд грн (+78,3 %);
- виконання боргових зобов'язань за залученими коштами під державні гарантії – на 10,9 млрд грн (+ 47,7 %).

Унаслідок відтермінування платежів щодо зовнішнього боргу, на який погодилися інвестори, Україна зможе зекономити за два наступні роки до 6 млрд дол США. Загальний обсяг витрат на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу становитиме 775,1 млрд грн, або 25,9 % передбачених на 2023 р. витрат державного бюджету.

Ризик невиконання суб'єктами господарювання своїх зобов'язань перед кредиторами за залученими під державні гарантії запозиченнями є суттєвим, внаслідок – перевищення витрат у 2,2 раза за бюджетною програмою «Виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії», або на 15,2 млрд грн.

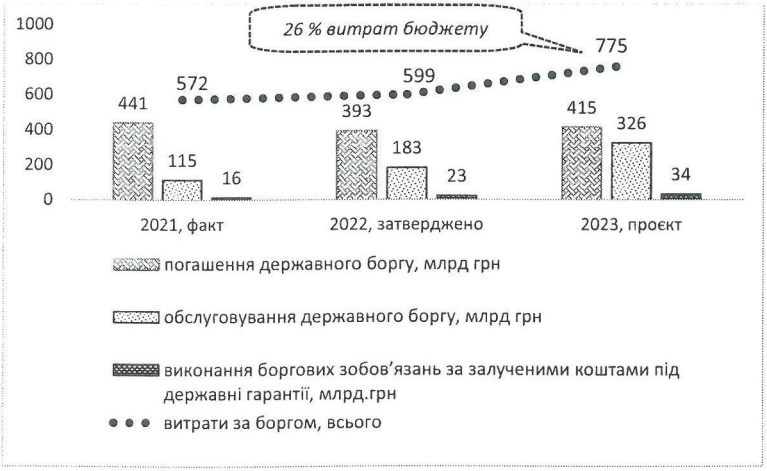


Рис. Г.6. Витрати на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу

Міжбюджетні трансферти та місцеві бюджети. Обсяг видатків на надання трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам пропонується зменшити на 13,5 %, зважаючи на необхідність спрямування видатків на забезпечення обороноздатності держави і соціальний захист населення внаслідок повномасштабної російської агресії проти України. Загалом у законопроєкті передбачено надання трансфертів за 23 бюджетними програмами 9- ГРБК на суму 181,7 млрд грн (видатки закладів освіти й охорони здоров'я – 95,3 млрд грн; горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій – 29 млрд; здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною агресією – 23,9 млрд (нова додаткова дотація); будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого

значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах – 13,6 млрд грн). Водночас не передбачено надання 24 трансфертів у сумі 42,1 млрд грн (за планом 2022 р.)

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2023 р., як і на 2022 р., здійснено відповідно до вимог ст. 98–99 БКУ для 1462 місцевих бюджетів (+7,6 %), зокрема: 24 обласних бюджетів окремо за надходженнями ПДФО та податку на прибуток підприємств; 1438 бюджетів територіальних громад за надходженнями ПДФО. Водночас у ст. 24 законопроєкту запропоновано встановити, що у 2023 р., як виняток із положень ст. 98, 99 БКУ, інші періоди для визначення надходжень, що застосовуються під час горизонтального вирівнювання податкоспроможності, – січень – серпень 2022 р. для надходжень податку на прибуток підприємств та очікувані надходження у 2022 р. для ПДФО. Надання базової дотації з державного бюджету передбачено 1172 місцевим бюджетам (у 2022 р. – 1089), у сумі 29 млрд грн; перерахування до державного бюджету реверсної дотації визначено з 224 місцевих бюджетів (у 2022 році – 211) у сумі 19,1 млрд грн.

Прогнозується ***зменшення доходів і видатків місцевих бюджетів***. Водночас 50,2 % загального обсягу видатків місцевих бюджетів планується спрямувати на освіту. Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів розраховано в сумі 571,3 млрд грн (на 43,2 млрд грн, або 7 %, менше плану на 2022 р.). Доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету розраховано в сумі 389,6 млрд грн, або 6,1 % ВВП. Прогнозується зменшення надходжень: ПДФО – на 19,8 млрд грн (- 8,1 %); податку на майно – на 8,3 млрд грн (- 18,3 %); акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального – на 2,3 млрд грн (- 29,9 %); коштів від продажу землі – на 1,6 млрд грн (- 54,4 %); екологічного податку – на 1,2 млрд грн (- 56,1 %). Проте прогнозується і зростання: єдиного податку – на 10,1 млрд грн (21,4 %); власних надходжень бюджетних установ – на 3,7 млрд грн (22,7 %); рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення – на 3,1 млрд грн (55,1); акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів – на 2,4 млрд грн (28 %); податку на прибуток підприємств – на 1 млрд грн (7,5 %). Запропоновано (ст. 23 законопроєкту) зберегти в 2023 р. зарахування додаткового нормативу ПДФО у розмірі 4 % до бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, крім бюджету м. Києва (що збільшить надходження ПДФО на 9,9 млрд грн). За прогнозними розрахунками Міністерства фінансів, обсяг видатків місцевих бюджетів становитиме 571,3 млрд грн (–3,6 %). Прогнозується спрямування видатків на: освіту – 286,6 млрд грн (+7,2 %); економічну

діяльність – 68,8 млрд грн (-33,8 %); зальнодержавні функції – 52,6 млрд грн (-11,2 %); житлово-комунальне господарство – 40 млрд грн (-10,2 %); соціальний захист і соціальне забезпечення – 33,2 млрд грн (-0,3 %); охорону здоров'я – 32,7 млрд грн (-3,3 %); духовний і фізичний розвиток – 30 млрд грн (+4,5 %); охорону навколишнього природного середовища – 1,4 млрд грн (-44,9 %).

Відповідність проєкту закону про бюджет нормативно-правовим актам. *На думку державних аудиторів, окремі положення законопроєкту не узгоджуються з вимогами Конституції України щодо регламентації дій Уряду під час виконання додаткових повноважень чи утворенні нових органів влади. Так,* у п. 5 розділу «Прикінцеві положення» законопроєкту Уряду доручено забезпечувати утворення органів виконавчої влади та/або виконання органами виконавчої влади додаткових повноважень у межах *граничної чисельності* працівників системи органів виконавчої влади. Зазначене не узгоджується з нормами п. 91 ст. 116 Конституції України (згідно з якими Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, *діючи в межах коштів*, передбачених на утримання органів виконавчої влади), ч. 10 ст. 51 БКУ (у якій передбачено, що в разі утворення державних органів у поточному бюджетному періоді забезпечення їхньої діяльності у цьому періоді здійснюється *в межах видатків*, передбачених державним органам, які ліквідуються/реорганізуються), а також ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794 (у якій передбачено, що Уряд утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші ЦОВВ відповідно до закону в *межах коштів*, визначених у державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи). Крім того, *порядок утворення органів виконавчої влади та/або виконання органами виконавчої влади додаткових повноважень не є предметом регулювання закону про державний бюджет.*

Окремі положення законопроєкту не відповідають нормам БКУ щодо граничної межи дефіциту бюджету та державного боргу. Так, п. 3 Прикінцевих положень законопроєкту містить положення про зупинення чинних норм кодексу: абз. 2 2 і 3 ч. 1 ст. 14 БКУ, абз. 2 ч. 7 ст. 16 БКУ, абз. 1, 2 ч. 1, 2 ст. 18 БКУ щодо обмеження граничного обсягу дефіциту державного бюджету, надання державних гарантій і загального обсягу державного та гарантованого державою боргу, погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету визначених Кабінетом Міністрів України основних умов правочинів з державним боргом, визначення в законі про державний бюджет граничних обсягів гарантованого державою боргу і надання державних

гарантій, звернення до Верховної Ради України за дозволом на тимчасове перевищення граничної величини державного та гарантованого державою боргу і подання для схвалення плану заходів з приведення загального обсягу боргу до встановлених вимог. З огляду на норму щодо порядку внесення змін до Кодексу (зміни до Кодексу можуть вноситися виключно законами про внесення змін до БКУ) *зазначене призупинення дії окремих норм законом про бюджет суперечить вимогам ч. 5 ст. 4 БКУ.*

Окремі положення законопроєкту не відповідають Регламенту Верховної Ради України, затвердженому Законом України від 10.02.2010 № 1861. У ст. 18 і п. 3 Прикінцевих положень законопроєкту запропоновано не застосовувати у 2023 р. окремі положення БКУ, що є призупиненням їхньої дії. Відповідно до ч. 4 ст. 153 Регламенту проєкт закону про державний бюджет не може містити положень щодо зупинення дії чи внесення змін до законів.

Окремі положення законопроєкту суперечать нормам інших законів. Питання сплати дивідендів на корпоративні права держави у статутних капіталах АТ на 2023 р. визначено ст. 20 законопроєкту. Враховуючи, що правове підґрунтя й особливості управління об'єктами державної власності, зокрема норми щодо сплати дивідендів на державну частку, визначено у Законі України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185, такі норми мають змінюватися внесенням відповідних змін до цього закону. Внесення їх до бюджетного законопроєкту створить ризик визнання ст. 20 такою, що не відповідає Конституції України, і збільшить ризик втрат доходів бюджету.

Підсумовуючи, зазначимо, що представлені адаптовані матеріали аналітично-експертного спрямування є підтвердженням свідомого, фахового ставлення державних аудиторів до виконання завдань, встановлених на виконання конституційних повноважень Рахункової палати України.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Онищенко Володимир Олександрович
Онищенко Світлана Володимирівна
Бережна Алла Юріївна
Філонич Олена Миколаївна

БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

ПІДРУЧНИК
для здобувачів вищої освіти

ЧАСТИНА 2

Редактор – Коляденко Н.П.
Дизайн обкладинки – Кисилиця О.Б.
Комп'ютерне верстування – Чередник Л.А., Зима О.О.

Підп. до друку 25.08.2023р. Формат 60х84 1/16. Папір офс. Друк офс.
Умов.-друк арк. 46,00. Обл.-вид. арк. 44,55. Тираж 300 пр. 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 другій частині підручника розглядаються такі питання: організація та управління виконанням державного бюджету; організаційні засади виконання місцевих бюджетів; організація публічних закупівель, бухгалтерського обліку, бюджетного моніторингу та звітності; організація міжбюджетних відносин; управління державним боргом та ліквідністю; державний фінансовий контроль.

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, бюджетними відносинами.

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