

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Одеська політехніка»
Навчально-науковий інститут публічної служби та управління
Кафедра місцевого самоврядування та розвитку територій

Голинська О.В., Куспляк Г.І.

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конспект лекцій

Для студентів
спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування,
освітня програма – Державне управління та місцеве самоврядування

Одеса, 2024

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Одеська політехніка»
Навчально-науковий інститут публічної служби та управління
Кафедра місцевого самоврядування та розвитку територій

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конспект лекцій

УЗГОДЖЕНО
на засіданні кафедри МСРТ
протокол № 1 від 27.08.2024 р.

УЗГОДЖЕНО
з НМВ __.__.2024
№

Одеса, 2024

Конспект лекцій з дисципліни «Фінансово-економічні засади державного управління та місцевого самоврядування» для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / Уклад.: О.В. Голинська, Г.І. Куспляк. – Одеса: ОНПУ, 2024. – 137 с.

Укладачі: О.В. Голинська, к.держ.упр., доц.,
Г.І. Куспляк, к.держ.упр., доц.

Конспект лекцій з дисципліни «Фінансово-економічні засади державного управління та місцевого самоврядування» призначений для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» денної та заочної форм навчання, освітня програма «Державне управління та місцеве самоврядування».

ЗМІСТ

ВСТУП	6
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. Управління економічними процесами на державному рівні та на рівні місцевого самоврядування	7
Лекція 1. Економічні засади державного управління.	7
1.1. Особливості управління економікою держави на сучасному етапі її розвитку.	7
1.2. Ключові суб'єкти державного управління економікою.	12
1.3. Міністерство економіки: його завдання, повноваження і функції.	14
1.4. Новітні економічні реформи та їх вплив на систему державного управління.	17
Контрольні запитання:	21
Лекція 2. Місцевий економічний розвиток.	22
2.1. Особливості управління економікою територіальних громад на сучасному етапі.	22
2.2. Ключові суб'єкти та парадигма місцевого економічного розвитку.	23
2.3. Інструменти місцевого економічного розвитку.	24
Контрольні запитання:	26
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. Управління фінансовими процесами на державному рівні та на рівні місцевого самоврядування	27
Лекція № 3. Публічні фінанси як основа фінансово-економічних відносин державного управління та місцевого самоврядування.	27
3.1. Публічні фінанси: історичні засади розвитку, сутність та функції.	27
3.2. Публічні фінанси як соціально-економічна категорія.	30
3.3. Складові елементи сучасної системи публічних фінансів.	32
3.4. Система публічних фондів у фінансовій системі України.	33
Контрольні запитання:	35
Лекція 4. Нормативно-правова база управління публічними фінансами в Україні.	36
4.1. Генеза правового механізму управління публічними фінансами	36
4.2. Нормативна база в фінансово-економічній діяльності державного управління: склад та характеристика.	37
4.3. Склад та структура нормативно-правових актів місцевого самоврядування в сфері економіки та фінансів.	40
4.4. Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері економіки та фінансів.	41
Контрольні запитання:	43
Лекція № 5. Сучасні інструменти та технології управління публічними фінансами.	44
5.1. Механізми запровадження громадського бюджету	44
5.2. Впровадження гендерно-орієнтованого підходу.	51
5.3. Відкритість та прозорість публічних фінансів (мапування та візуалізація).	55
Контрольні запитання:	57
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3. Бюджетна система як основа публічних фінансів	58
Лекція № 6. Державний бюджет.	58
6.1. Місце та роль Державного бюджету в фінансово-економічній діяльності держави	58
6.2. Нормативне забезпечення функціонування Державного бюджету.	59
6.3. Структура та склад Державного бюджету України.	60
6.4. Управління державним боргом України.	64
Контрольні запитання:	68
Лекція № 7. Місцеві бюджети.	69
7.1. Нормативне забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів	69
7.2. Структура системи місцевих бюджетів України.	70
7.3. Складові місцевого бюджету.	72

7.4. Державна підтримка місцевих бюджетів.	74
Контрольні запитання:	75
Лекція № 8. Міжбюджетні відносини як втілення розподілу функцій держави між її рівнями.	76
8.1. Концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні.	76
8.2. Сутність та структура міжбюджетних відносин	76
8.3. Міжбюджетні трансферти, їх класифікація та характеристика.	77
8.4. Горизонтальні міжбюджетні відносини на рівні територіальних громад.	79
Контрольні запитання:	80
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 4. Державний бюджет як основний фінансовий інструмент державного управління	81
Лекція № 9. Бюджетний процес в державному управлінні.	81
9.1. Бюджетне прогнозування та планування в державному управлінні	81
9.2. Виконання Державного бюджету за доходами та видатками.	84
9.3. Звітність про виконання Державного бюджету.	85
Контрольні запитання:	88
Лекція № 10. Учасники бюджетного процесу на державному рівні.	89
10.1. Склад учасників бюджетного процесу на державному рівні	89
10.2. Міністерство фінансів: його завдання, повноваження і функції.	90
10.3. Мережа розпорядників бюджетних коштів в державному управлінні.	92
Контрольні запитання:	96
Лекція № 11. Бюджетні інструменти економічного відновлення та розвитку територій.	97
11.1. Бюджетні програми підтримки бізнесу та розвитку підприємництва.	97
11.2. Механізми реалізації кредитної підтримки суб'єктів підприємництва.	98
11.3. Механізми реалізації грантової підтримки бізнесу.	99
11.4. Механізми реалізації підтримки інвесторів.	99
11.5. Механізми реалізації підтримки агровиробників.	100
Контрольні запитання:	100
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 5. Місцеві бюджети як основний фінансовий інструмент місцевого самоврядування.	101
Лекція № 12. Бюджетний процес на місцевому рівні.	101
12.1. Прогнозування, планування та затвердження місцевих бюджетів.	101
12.2. Виконання місцевих бюджетів	105
12.3. Аналіз та звітність про виконання місцевих бюджетів.	106
Контрольні запитання:	107
Лекція № 13. Доходи та видатки місцевих бюджетів.	108
13.1. Структура доходів місцевих бюджетів.	108
13.2. Структура видатків місцевих бюджетів	111
Контрольні запитання:	115
Лекція № 14. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі.	116
14.1. Історія та практика підвищення ефективності бюджетних витрат у розвинених країнах світу.	116
14.2. Нормативне забезпечення ПЦМ	119
14.3. Основні риси та елементи ПЦМ.	121
14.4. Визначення базових компонентів ПЦМ	125
14.5. Бюджетна програма та показники її виконання.	126
Контрольні запитання:	129
Лекція № 15. Ефективність бюджетних програм на місцевому рівні.	130
15.1. Оцінка ефективності та моніторинг показників результативності бюджетних програм	130

15.2. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм на місцевому рівні.	134
Контрольні запитання:	137

ВСТУП

Лекція є однією з основних форм навчальних занять. Лекція – логічно завершений, науково обґрунтований, послідовний і систематизований виклад певного наукового або науково-методичного питання, теми чи розділу навчальної дисципліни.

Завданнями лекції є формування у здобувачів теоретичних засад відповідних компетентностей за освітньо-професійною програмою «Державне управління та місцеве самоврядування», а також визначення напрямків, основного змісту і характеру практичних занять та самостійної роботи здобувачів з навчальної дисципліни «Фінансово-економічні засади державного управління та місцевого самоврядування»

Предмет навчальної дисципліни – фінансово-економічні засади державного управління та місцевого самоврядування.

Мета вивчення навчальної дисципліни є поглиблення компетентностей, у т.ч. у секторальному вимірі, здобувачів другого (магістерського рівня) вищої освіти щодо формування систематизованих знань з фінансово-економічних засад державного управління та місцевого самоврядування, достатніх для розв'язання складних задач і проблем у сфері публічного управління та адміністрування.

Мета дисципліни впливає із місії освітньо-професійної програми щодо підготовки висококваліфікованих відповідальних фахівців з публічного управління та адміністрування з орієнтацією на фінансово-економічні засади державного управління та місцевого самоврядування, спроможних творчо, ефективно та результативно виконувати управлінські функції, аналітично оцінювати економічність, ефективність та результативність реалізації політики на державному та муніципальному рівнях, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів.

Завдання навчальної дисципліни:

- сформувати комплекс знань та поглибити практичні уміння та навички, а також інші компетентності щодо фінансово-економічних засад державного управління та місцевого самоврядування;
- підвищити фаховий рівень та управлінську компетентність в площині використання інструментів фінансового забезпечення органами державного управління та місцевого самоврядування;
- використати отримані знання під час ухвалення управлінських рішень, розроблення відповідних програм та документів.

У процесі опанування дисципліни «Фінансово-економічні засади державного управління та місцевого самоврядування» здобувачі отримують необхідні знання (формування необхідних компетентностей) під час лекційних і практичних занять та виконання самостійної роботи. Усі види занять розроблені відповідно до положень вимог кредитно-модульної системи організації навчального процесу. У процесі навчання здобувач повинен набути професійних компетентностей та отримати результати навчання.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1.

Управління економічними процесами на державному рівні та на рівні місцевого самоврядування

Лекція 1. Економічні засади державного управління.

План лекції:

- 1.1. Особливості управління економікою держави на сучасному етапі її розвитку.
- 1.2. Ключові суб'єкти державного управління економікою.
- 1.3. Міністерство економіки: його завдання, повноваження і функції.
- 1.4. Новітні економічні реформи та їх вплив на систему державного управління.

1.1. Особливості управління економікою держави на сучасному етапі її розвитку.

Нагадаємо, що **економіка** – це наука про вміння раціонально вести господарство в домі, незалежно на якому рівні, – підприємства, населеного пункту, області або країни в цілому. В нашому випадку, таким домом є – **держави** – *універсальна політична форма організації суспільства, яка характеризується суверенною владою, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів управління, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне, ідеологічне керівництво суспільством, а також управління загальносуспільними справами.*

Історія виникнення і розвитку держави свідчить про те, що поряд з політико-правовими функціями вона завжди виконувала певні економічні функції. Ступінь і форми державного впливу на економічні процеси залежали від конкретно-історичних обставин розвитку національних економік, змісту і практичного використання пануючих економічних теорій, які виборювали цей статус. Прихильники різних напрямків економічної теорії, – починаючи з меркантилізму, класичної буржуазної політичної економії, марксизму, кейнсіанства і закінчуючи сучасними неокласичними теоріями, неокейнсіанством і посткейнсіанством, інституціоналізмом, – висловлювали різні, іноді протилежні погляди на сутність, цілі, межі, форми і методи державного впливу на економіку.

У сучасних умовах дискусії представників різних економічних шкіл стосовно теоретичного обґрунтування державного регулювання економіки стали ще більш актуальними. Це пов'язано, по-перше, з світовою фінансово-економічною кризою 2008-2009 рр. і можливою її “другою хвилею” та активною діяльністю урядів багатьох країн, міжнародних організацій та установ у напрямку стабілізації національної і світової економіки; по-друге, з науковим осмисленням майже двадцятип'ятирічного періоду трансформації економіки радянського типу у сучасну ринкову економіку в контексті особливої організаційної ролі держави в перехідній економіці, яка значною мірою спричинила специфічні форми системних економічних перетворень і визначила ступінь їхньої успішності з позицій підвищення ефективності національної економіки і добробуту громадян.

У країнах з розвинутою ринковою економікою система макроекономічного регулювання має такі складові: 1) ринкові механізми регулювання, включаючи вплив крупних корпорацій; 2) державне регулювання; 3) вплив інституту соціального партнерства, який узгоджує загальнодержавні та групові економічні інтереси; 4) вплив міжнародних організацій.

Головна увага буде приділятися з'ясуванню ролі сучасної держави у вирішенні складних макроекономічних проблем; сильних та слабких сторін державного впливу на макроекономічні процеси; особливостей ролі та функцій держави у процесі трансформації економіки на ринкових засадах.

До функцій держави в сучасній ринковій економіці відносять:

- 1) *визначення пріоритетів і стратегічних цілей сталого розвитку*, виходячи зі стану національної економіки і перспектив її розвитку;

2) **утворення правової бази** (“правил гри”), яка сприяє ефективному функціонуванню ринкової економіки; це один із різновидів суспільних благ, що характеризуються не виключністю у праві користування – неможливо не допустити окремого індивіда до користування цим благом, будь-хто може ним користуватися, і неконкурентністю у споживанні – споживання цього блага окремим індивідом не зменшує його кількість, доступну до споживання всіма іншими індивідами (визначення й охорона прав власності, антимонопольне законодавство, податкове законодавство, трудове законодавство, закони щодо захисту прав споживачів тощо);

3) **усунення або зменшення радикальних впливів ринкового саморегулювання** – захист конкуренції; виробництво суспільних благ; регулювання економічної діяльності з позитивними та негативними зовнішніми ефектами; формування інформаційної інфраструктури ринку, загальнодержавних та регіональних інформаційних структур з метою зменшення або подолання інформаційної асиметрії – нерівномірного розподілу інформації між учасниками ринкових угод; стабілізаційна політика з метою зменшення амплітуди циклічних коливань економічної кон’юнктури;

4) **здійснення структурних зрушень в економіці через стимулювання технологій та інвестицій** – використовуючи індикативне (рекомендаційне) програмування, державні замовлення, субсидування, пільгове оподаткування й кредитування, протекціонізм, уряд сприяє становленню та прискореному розвитку прогресивних, конкурентоспроможних на світовому ринку галузей національної економіки, паралельно запроваджуючи програми зі згортання виробництва у деяких традиційних галузях (як правило, матеріало- і енергоємних, забруднюючих навколишнє середовище);

5) **відновлення трудового капіталу (соціальний захист населення)** – сучасна держава здійснює соціальну політику, спрямовану на забезпечення соціальної захищеності громадян, що передбачає, з одного боку, надання всім працездатним громадянам рівних можливостей забезпечити собі гідне життя своєю працею, реалізувати свої здібності (державне сприяння освіти й медицині та надання певних гарантій громадянам щодо отримання цих благ; проведення заходів, спрямованих на скорочення безробіття), з іншого боку, підтримку непрацездатних і малозабезпечених членів суспільства (допомога безробітним, пенсіонерам, інвалідам, малозабезпеченим родинам з дітьми грошима або безкоштовними продуктами і послугами, надання муніципального житла або грошей на оренду приватного житла тощо);

6) **вирішення екологічних проблем відновлення** – гострота цих проблем обумовлює необхідність розробки та реалізації довготривалої екологічної політики, що передбачатиме комплекс заходів, спрямованих на розповсюдження екологічно чистих виробництв, ресурсозберігаючих, безвідходних і маловідходних технологій, на виконання спеціальних програм з поліпшення стану навколишнього середовища у цілому і з усунення наслідків конкретних екологічних лих; можливе також запровадження державою у цій сфері ринкового механізму (відповідно до рекомендацій неоінституціоналізму) – створення ринку прав на викиди, що не перевищують державні стандарти.

Схематичне відображення впливу держави на економічний кругообіг передбачає використання та доповнення спрощеної моделі економічного кругообігу, де розглядається взаємодія фірм підприємницького сектора економіки з домогосподарствами при посередництві ринків економічних ресурсів та ринків товарів і послуг (рис.1.1).

Модель показує, як у протилежних напрямках рухаються потік ресурсів, товарів, послуг і грошовий потік – доходів та споживацьких і підприємницьких видатків. **Рух потоку економічних ресурсів** (земля, труд, капітал, підприємницька спроможність) і продуктів відбувається проти часової стрілки, а **грошового потоку доходів** від продажу домогосподарствами економічних ресурсів (рента, зарплата, процент, прибуток), споживацьких видатків, доходів та видатків фірм – за часового стрілкою. У схемі **домогосподарства** розглядаються як власники й постачальники всіх економічних ресурсів (володіють ними безпосередньо або через власні промислові і торгові фірми). **Домогосподарства і фірми підприємницького сектора** виступають як на ринку ресурсів, так

і на ринку продуктів, але виконують протилежні ролі – або продавців, або покупців. **Домогосподарства** продають свої ресурси фірмам і використовують доходи для купівлі товарів та послуг. **Фірми** купляють ресурси і продають товари та послуги домогосподарствам. Отже, **споживацькі видатки домогосподарств** перетворюються на доходи (виручку) фірм від продажу їхньої продукції. **Виручка фірм** знову спрямовується на купівлю ресурсів (витрати фірм). Власники ресурсів отримують грошові доходи і спрямовують їх на споживацькі видатки.

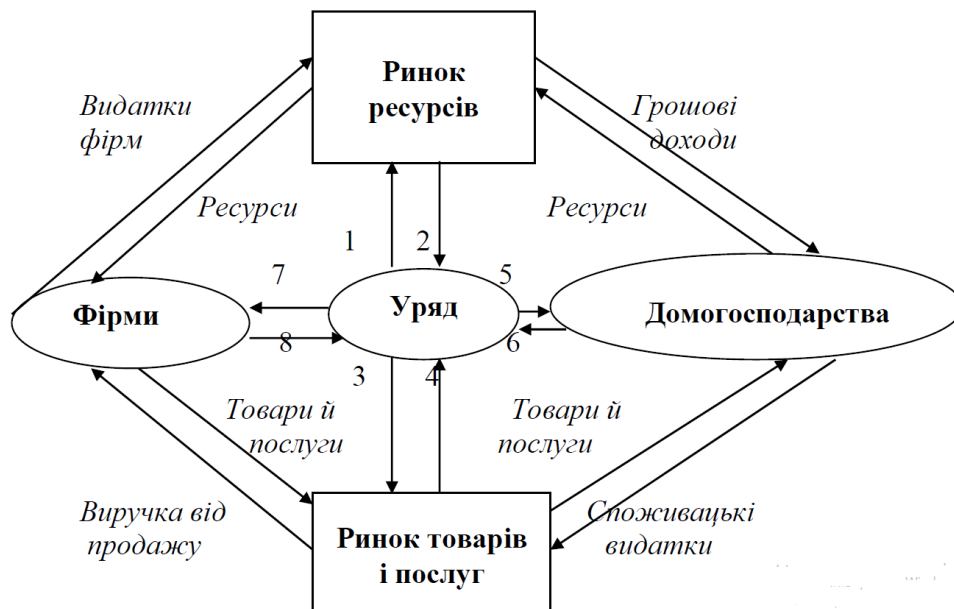


Рис. 1.1 Модель кругообігу ресурсів, продуктів, доходів та видатків у закритій економіці з державним втручанням

Якщо у центрі цієї моделі помістити **уряд**, то ми отримаємо більш розширену модель економічного кругообігу. Угору від уряду до ринку ресурсів буде прямувати стрілка **(1)**, що показує урядові видатки на ресурси (платня депутатам Верховної Ради, державним службовцям, військовим, вчителям та ін., купівля або оренда землі для будівництва об'єктів, що пов'язані з діяльністю уряду), а у протилежному напрямку стрілка руху ресурсів **(2)**.

Стрілка, що прямує вниз до ринку товарів та послуг **(3)**, показує урядові видатки на купівлю товарів і послуг у приватних фірм (комп'ютери, меблі, машини, зброя, канцелярське приладдя та ін.), а стрілка протилежного напрямку **(4)** показує надходження цих товарів та послуг. Праворуч від уряду до домогосподарств і ліворуч до фірм теж прямують по дві стрілки протилежного напрямку: вони показують, що уряд надає домогосподарствам і фірмам суспільні блага та послуги **(5, 7)**, що потребує надходження до уряду чистих податків від домогосподарств і фірм **(6, 8)**.

Розглянута модель свідчить про можливості урядового впливу на ринки економічних ресурсів та продуктів, на добробут домогосподарств і фірм, що пов'язані зі стимуляцією або стримуванням підприємницької та споживацької активності шляхом зміни обсягів державних закупок, перерозподілу доходів.

Державне регулювання економіки – це цілеспрямована діяльність держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов для ефективного функціонування ринкового механізму та мінімізації його негативних наслідків, а також вирішення складних проблем розвитку національної економіки.

Серед можливих стандартних цілей уряд кожної країни на певному історичному етапі повинен обирати пріоритети, бо цілі можуть суперечити одна одній.

Державне макроекономічне регулювання може переслідувати такі цілі:

– **Мета економічного зростання.** Вона досягається при зростанні реальних ВВП, ВВП (у тому числі розрахованих на душу населення) і передбачає стимулювання широкого

впровадження досягнень НТР, ефективного використання матеріальних та людських економічних ресурсів, інвестицій у національну економіку, підвищення платоспроможного попиту населення тощо.

– **Мета ефективної зайнятості.** Вона передбачає боротьбу з циклічним безробіттям на основі фіскальних та монетарних заходів стабілізаційної політики; організацію перепідготовки жертв структурного безробіття (це аспект структурної політики держави); заходи, що спрямовані на створення нових робочих місць; забезпечення ефективної роботи служб зайнятості.

– **Мета зростання економічної ефективності.** Вона пов'язана з державним сприянням ефективному функціонуванню ринкових механізмів та компенсації їхніх вад, розвитку наукової та інноваційної діяльності, освіти, реалізації порівняльних переваг національної економіки для зміцнення її позицій у міжнародних відносинах.

– **Мета стабільного рівня цін.** Вона передбачає використання заходів фіскальної політики, що сприяють скороченню видатків уряду, фірм, населення, а також заходів монетарної політики у напрямку зменшення грошової пропозиції. Ця мета у межах короткого періоду функціонування економіки суперечить меті підвищення рівня зайнятості та меті економічного зростання.

– **Мета соціальної безпеки та соціальної справедливості.** Вона стосується заходів, що зменшують соціальну напругу, пов'язану з нерівномірним розподілом доходів на базі дії ринкових механізмів, із протиріччями між економічними інтересами різних верств населення. Використовуються: прогресивне оподаткування особистих доходів та підтримка малозабезпечених верств населення, державне сприяння розвитку освіти та медицини й надання певних гарантій громадянам щодо отримання цих благ, соціальне страхування, можливості інституту соціального партнерства, який узгоджує загальнодержавні та групові інтереси (зокрема, у програмах економічного розвитку та в законодавстві, що стосується взаємовідносин підприємців та найманих робітників). Ця мета певною мірою суперечить меті підвищення економічної ефективності, бо перерозподіляє частку доходів найбільш успішних суб'єктів ринкових відносин тим, хто має низькі доходи з точки зору суспільних стандартів.

– **Мета зміни ступеня і способу участі певної національної економіки у міжнародному розподілі труда.** Вона пов'язана з підвищенням ступеня економічної безпеки країни, подоланням сировинної спрямованості експорту і високого рівня імпорту енергоносіїв з не диверсифікованих джерел; реалізацією порівняльних переваг національної економіки, використанням участі країни у світовому поділі праці для підвищення ефективності національного виробництва та зростання добробуту населення.

– **Мета покращити стан природного середовища.** Вона передбачає заходи державної політики, що зменшують негативні зовнішні ефекти економічної діяльності, пов'язані зі станом природного середовища, а також розробку та реалізацію спеціальних міжнародних, загальнонаціональних і регіональних програм природоохоронного напрямку.

Основні напрямки державного макроекономічного регулювання:

1. Формування правової бази для ефективного функціонування економіки.
2. Управління державним сектором економіки.
3. Фінансово-бюджетне та грошово-кредитне регулювання.
4. Макроекономічне прогнозування та планування.
5. Регулювання структурної перебудови економіки.
6. Регулювання науково-технічних та інноваційних процесів.
7. Соціальне регулювання.
8. Регулювання зовнішньоекономічної діяльності.
9. Регулювання природоохоронної діяльності.

Слід зауважити, що у різних розвинутих країнах ступінь втручання держави в економічні процеси значно відрізняється. У зв'язку з цим виділяють два основні види регулювання – економічний лібералізм та економічний дирижизм (Табл.1.1).

Економічний лібералізм (лат. – вільний) – це система соціально-економічних відносин, у якій домінують ринкові регулятори, а роль держави зведена до мінімуму.

Економічний дирижизм (лат. – керований) передбачає значний вплив держави на соціально-економічний розвиток країни.

Слід відзначити, що теоретичні основи дирижистського підходу до співвідношення державного і ринкового регулювання були створені Кейнсом та його послідовниками.

Таблиця 1.1 Характеристика країн економічного лібералізму і економічного дирижизму

Ознака	Країни економічного лібералізму	Країни економічного дирижизму
А	1	2
Країни	США, Канада, Австралія, Великобританія та ін.	Швеція, Данія, Норвегія, Австрія, Японія, Франція та ін.
Участь держави	Мінімальна	Максимально допустима
Державний сектор	Незначний (до 10%)	Значний (10-20%, в Австрії – 30%), відіграє суттєву роль
Основні функції	Мінімальні	Широкі
Державні видатки, % від ВВП	30-35%	45-50%, у Швеції понад 50%
Методи державного регулювання економіки	Переважно економічні й опосередковані (непрямі)	Активне використання прямих, специфічних, а також адміністративних методів

Важливо також з'ясувати сутність та різновиди методів реалізації державної регуляторної діяльності.

Методи державного регулювання економіки – це способи впливу держави в особі законодавчих та виконавчих органів на споживацький, підприємницький, державний та міжнародний сектори економіки, на інфраструктуру ринку відповідно до мети державної економічної політики.

Типові класифікації методів державного регулювання враховують дві ознаки: форми та засоби впливу.

За формами впливу методи державного регулювання економіки поділяють на дві групи: методи прямого та непрямого впливу.

Методи прямого впливу безпосередньо впливають на функціонування суб'єктів ринку. Це можуть бути нормативно-правові акти, державна підтримка макроекономічних планів та цільових комплексних програм, державні контракти та державні замовлення, субсидії, субвенції, дотації, прямі видатки уряду, стандарти, ліцензії, квоти, ліміти, встановлення фіксованих цін та валютних курсів.

Методи непрямого регулювання впливають на суб'єктів економічних відносин *опосередковано*, через їхні економічні інтереси, шляхом створення стимулів для раціональної поведінки, що відповідає цілям державного регулювання. До таких методів належать: рівень оподаткування та система податкових пільг; регулювання цін; плата за ресурси, процентні ставки за кредит і кредитні пільги; митне регулювання експорту й імпорту, валютні курси та умови обміну валют.

Залежно від засобів впливу виділяють правові, адміністративні, економічні та пропагандистські методи.

Правові методи державного регулювання економіки передбачають прийняття законів і законодавчих актів Верховної Ради України, видання Указів Президента, постанови й

розпорядження Кабінету Міністрів, нормативно-правові акти центральних органів (міністерств, відомств), нормативні акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також вироблення механізму їх реалізації та контролю за виконанням.

Адміністративні методи регулювання передбачають пряме управління з боку держави суб'єктами ринкових відносин. Це засоби дозволу, заборони, примусу (ліцензії, квоти, норми, стандарти, санкції за порушення, фіксовані ціни або граничні коефіцієнти підвищення цін і т.д.). У країнах із розвиненою ринковою економікою адміністративні методи відіграють другорядну роль, головним чином, використовуються для підтримки конкуренції, соціального захисту громадян (регламентація умов праці, гарантування прожиткового мінімуму тощо), захисту навколишнього середовища, боротьби з тіньовою економікою.

Економічні методи регулювання передбачають створення державою матеріальних стимулів для бажаної поведінки суб'єктів господарювання. Для цього використовують державні закупівлі, фінансування програм, субсидії фірмам, трансфертні платежі домогосподарствам, ставки податків, грошову емісію, облікову ставку, операції з державними паперами, норми амортизації, митні тарифи.

Пропагандистські методи регулювання передбачають вплив на формування громадської думки, суспільної свідомості, економічного мислення, популяризацію цілей і змісту державного регулювання. Для цього використовують публічні лекції, політичну рекламу, зустрічі з виборцями, участь у роботі об'єднань за економічними інтересами, спеціальні програми на радіо та телебаченні, публікації, соціологічні дослідження тощо.

1.2. Ключові суб'єкти державного управління економікою.

Система органів державної влади

- 1) Глава держави – Президент України.
- 2) Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.
- 3) Система органів судової влади.
- 4) Система органів виконавчої влади:
 - а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади;
 - б) центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ): міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, ЦОВВ зі спеціальним статусом, колегіальні органи та інші ЦОВВ;
 - в) місцеві органи виконавчої влади: місцеві державні адміністрації.

Основними суб'єктами адміністративно-правового регулювання у сфері економіки є: Верховна Рада України, Президент України; Кабінет Міністрів України; профільні міністерства та відомства; місцеві державні адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Кожний з перерахованих суб'єктів здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері економіки у межах своєї компетенції, що встановлюється Конституцією України, законами, іншими нормативними актами.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень, визначених ст. 85 Конституції України, здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері економіки. Крім того, до її повноважень належать: прийняття законів (зокрема, у сфері економіки); затвердження Державного бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання Україною від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом, здійснення контролю за їх використанням; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Нацбанку України за поданням Президента України.

Значний за юридичною силою обсяг повноважень щодо управління економічними процесами в державі має **Президент України**. Вони встановлені Конституцією України (ст. 106) і насамперед полягають у тому, що Президент визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої, у тому числі й економічної, політики, впливає на розстановку кадрів і утворення управлінських структур у даній сфері. Відбувається це в результаті того, що Президент України:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і право- наступництво держави;
- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;
- підписує закони, прийняті Верховною Радою України тощо.

У системі центральних органів управління економікою найвищим є **Кабінет Міністрів України**. Його правовий статус у системі органів виконавчої влади визначається Конституцією України (ст. 113-117). Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України;
- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності;
- здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до чинного законодавства;
- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- організує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє на строк своїх повноважень Програму діяльності, яка спрямована на відродження вітчизняного виробництва, поглиблення реформування економічних відносин та організаційне забезпечення економічної трансформації, з метою досягнення позитивних зрушень у поліпшенні добробуту населення.

Безпосереднє управління конкретними комплексами, галузями і підгалузями у сфері економіки здійснюють **профільні міністерства та відомства**. В їх системі особлива роль належить Міністерству економічного розвитку України.

Серед органів управління економікою важливе місце належить:

1. *Міністерству аграрної політики та продовольства України* (Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 № 124).

2. *Державна податкова служба України* (Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227).

3. *Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України* (Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614).

4. *Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України* (Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2015 № 460).

5) *Міністерству фінансів України* (Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375) тощо.

Основні повноваження *місцевої державної адміністрації* полягають у тому, що вона: розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку відповідної території і подає їх на схвалення відповідній раді, організують їх виконання; забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечує здійснення відповідно до законодавства контролю за станом фінансової дисципліни, обліку і звітності на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності; забезпечує складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком території балансів трудових ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива тощо.

У структурі державної адміністрації утворюються підрозділи, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері економіки. Так, у структурі Одеської обласної державної адміністрації функціонують: Департамент економічної політики та стратегічного планування, Департамент фінансів, Департамент інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності, міжнародного співробітництва і туризму, Департамент капітального будівництва та дорожнього господарства, Департамент екології та природних ресурсів, Департамент аграрної політики, продовольства та земельних відносин.

1.3. Міністерство економіки: його завдання, повноваження і функції.

Правові засади діяльності Міністерства економіки України:

- Закон України від 27.02.2014 № 794 «Про Кабінет Міністрів України»
- Закон України від 17.03. 2011 № 3166 «Про центральні органи виконавчої влади»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 «Питання Міністерства економіки»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів»

Міністерство економіки України (Мінекономіки) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує:

- формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну цінову політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, реалізації майна (майнових прав, інших активів) або прав на нього на конкурентних засадах у формі аукціонів, зокрема електронних, та здійснення контролю за її реалізацією, інтелектуальної власності, публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

- формування та реалізує державну інвестиційну політику, державну інноваційну політику в реальному секторі економіки, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства;
- формування та реалізує державну політику у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу;
- формування та реалізацію державної політики у сфері державного матеріального резерву, державного експортного контролю;
- формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;
- реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворой звітності;
- формування та реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення;
- формування та реалізацію державної політики з питань залучення міжнародної технічної допомоги в частині виконання вимог абзацу четвертого частини другої статті 6 та абзацу третього частини четвертої статті 14 Закону України “Про запобігання корупції”.

Основними завданнями Мінекономіки є:

- 1) забезпечення формування та реалізація:
 - державної політики економічного і соціального розвитку;
 - державної цінової політики;
 - державної політики у сфері розвитку підприємництва;
 - державної політики у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності;
 - державної політики у сфері публічних закупівель;
 - державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;
 - державної політики у сфері управління об’єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави;
 - державної політики у сфері державно-приватного партнерства;
 - державної інвестиційної політики, зокрема з управління державними інвестиціями;
 - державної політики щодо створення і функціонування індустриальних парків;
 - державної політики у сфері державного ринкового нагляду;
 - державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг;
 - державної політики з питань співробітництва України з ЄС у сфері економіки, торгівлі;
 - єдиної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції національної економіки у світову економіку, співробітництва із СОТ, захисту національного виробника на внутрішньому та зовнішніх ринках;
 - державної політики у сфері інтелектуальної власності;
 - державної інноваційної політики в реальному секторі економіки;
 - державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу;
 - державної політики у сфері реалізації майна (майнових прав, інших активів) або прав на нього на конкурентних засадах у формі аукціонів, зокрема електронних, та контролю за її реалізацією;
 - державної політики з питань залучення міжнародної технічної допомоги в частині виконання вимог абзацу четвертого частини другої статті 6 та абзацу третього частини четвертої статті 14 Закону України “Про запобігання корупції”;

- 2) забезпечення формування та реалізації державної політики:
 - у сфері державного експортного контролю;
 - у сфері державного матеріального резерву;
 - у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення;
 - у сфері праці, зайнятості населення та трудової міграції, соціального діалогу;
- 3) забезпечення формування:
 - державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;
 - державної політики у сфері захисту прав споживачів;
 - державної політики з контролю за цінами;
- 4) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг;
- 5) реалізація державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворой звітності;
- 6) здійснення управління об'єктами державної власності, зокрема у сферах технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, інтелектуальної власності, сільського господарства.

Мінекономіки відповідно до покладених на нього завдань (повноваження):

- 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;
- 2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;
- 3) здійснює нормативно-правове регулювання питань, що належать до його компетенції;
- 4) проводить аналіз стану та тенденцій економічного і соціального розвитку України, секторів та галузей економіки, розробляє пропозиції щодо основних напрямів розвитку та реформування економіки, досягнення Цілей сталого розвитку, забезпечує підготовку відповідних планів і програм, здійснює державне прогнозування економічного і соціального розвитку України, складає прогнозні зведені національні рахунки для економіки в цілому, зокрема таблицю "витрати - випуск" (міжгалузевий баланс), забезпечує координацію роботи органів виконавчої влади із зазначених питань, розробляє структуру прогнозних документів економічного і соціального розвитку, методичні рекомендації щодо їх підготовки, відповідає за впровадження в практику сучасних технологій прогнозування соціально-економічних процесів;
- 5) готує разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також Національним банком прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- 6) визначає економічні засади демографічного і соціального розвитку, розробляє прогнози чисельності населення України за статеві-віковою структурою, заробітної плати та ринку праці;
- 7) здійснює організаційно-методичне керівництво і координацію роботи з підготовки прогнозів та програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньо- та короткостроковий періоди;
- 8) проводить аналіз стану конкурентоспроможності національної економіки, визначає напрями діяльності і розробляє заходи щодо підвищення її рівня;
- 9) проводить аналіз впливу інструментів валютно-курсової, грошово-кредитної політики на розвиток економіки, розробляє пропозиції щодо підвищення ефективності їх використання для досягнення економічного зростання;

10) розробляє в межах повноважень, передбачених законом, пропозиції щодо вдосконалення бюджетного та податкового законодавства;

11) бере участь у формуванні та реалізації в межах повноважень, передбачених законом, державної фінансової, бюджетної та податкової політики, складенні Бюджетної декларації;

12) проводить економічну оцінку проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період та аналіз економічних факторів, що впливають на його виконання;

13) проводить аналіз впливу ринку банківських послуг, валютного, фондового, страхового та інших ринків фінансових послуг на економічний розвиток держави;

14) реалізує державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням бланків цінних паперів, документів суворої звітності, здійснює державний контроль і координацію діяльності державних органів у зазначеній сфері тощо.

1.4. Новітні економічні реформи та їх вплив на систему державного управління.

4-5 липня 2022 року Швейцарія спільно з Україною провела міжнародну конференцію з відновлення України (URC 2022) у Лугано.

Спочатку конференція в Лугано планувалася як 5-та Українська конференція реформ – щорічна політична подія високого рівня. Це було б продовження чотирьох попередніх випусків конференції, проведених у Великій Британії (Лондоні, 2017), Канаді (Копенгагені, 2018), Данії (Торонто, 2019) та Литві (Вільнюсі, 2021), які дозволили Україні висвітлити прогрес реформ та обговорити пріоритети реформ.

На тлі повномасштабної війни Росії проти України з 24 лютого 2022 року Україна та Швейцарія спільно вирішили продовжити організацію конференції, але переорієнтувати пріоритети на тему, яка є більш актуальною для України в даний час.

Конференцію в Лугано було перейменовано на **Конференцію з відновлення України**, вона була зосереджена, насамперед, на відновленні за межами реформ. Лугано надало унікальну можливість для України поділитися своїм Планом відновлення та співпрацювати з міжнародними партнерами, щоб розробити найкращу відповідь на величезні виклики, що чекають попереду.

Україна та Швейцарія ініціювали в Лугано початок широкого політичного процесу для відновлення України. Відновлення є масштабним завданням і створює виклики такого масштабу, які на даний момент неможливо точно виміряти. Проте вже можна передбачити масштаб реагування та необхідні ресурси. Щоб допомогти країні відновитися та скористатися можливістю для її трансформації, нам потрібно продовжувати тісну координацію та бути готовими повністю присвятити себе реалізації, коли прийде час.

У дводенній конференції у Швейцарії взяли участь понад 1000 осіб, у тому числі 5 глав держав та урядів, 23 міністри та 16 заступників міністрів. Швейцарію представляли президент Кассіс, федеральний радник Соммаруга, а також президент Національної ради Келін та інші парламентарі. Українську делегацію у складі 90 осіб очолили прем'єр-міністр Шмигаль і голова парламенту Стефанчук, а також ще 7 міністрів. Загалом 58 міжнародних делегацій (представників урядів та міжнародних організацій) взяли участь та підтримали Україну у запуску політичного процесу відновлення.

У Лугано обговорювалися такі теми:

1. План відновлення та розвитку України (в рамках ініціативи президента Зеленського United 24) та різні внески міжнародних партнерів для відновлення України.

2. Методи, пріоритети та принципи відновлення.

3. Соціальне, економічне, екологічне та інфраструктурне відновлення від збитків і збитків, спричинених війною.

4. Реформи, які можливо чи необхідно здійснити в нинішній ситуації.

Конференція наголосила на необхідності інклюзивного підходу та застосування принципу спільної відповідальності на етапі відновлення для забезпечення його успіху.

Український аналог "Плану Маршала" готували понад 3000 осіб протягом більше як два місяці. Його ідеолог – президент Зеленський, а його головні автори – представники уряду, Офісу президента, нардепи та міжнародні економісти. Втім ключову роль зрештою відіграє саме уряд. Всі вони увійшли в так звану **Національну Раду з відновлення України** від наслідків війни, що є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Зовні також сформувалося одразу кілька груп, які намагаються додати свою експертизу до великого проєкту відбудови України. Серед них – відомі реформатори з України та Європи, економісти світового рівня та міжнародні інституції: перш за все Єврокомісія, Світовий банк та МВФ.

Саме напрацювання Нацради стали основною документа, який Шмигаль презентуватиме у Швейцарії. Це радше нагадуватиме книгу із 24 томів на 2200 сторінках – саме такою була кількість тематичних напрямів, з якими працювали члени Нацради: від євроінтеграції й аудиту збитків до охорони здоров'я та прав людини.

Презентований у Лугано план відновлення України складається з 15 національних програм у різних секторах економіки та суспільного життя. Кожна містить низку ключових проєктів, починати реалізовувати які потрібно вже у 2022 році.

Перелік національних програм:

1. *Зміцнення оборони і безпеки.* Програма передбачає переозброєння сил оборони та розвиток оборонно-промислового комплексу. Зокрема, в Україні планують створити Оборонну технологічну агенцію та Оборонний акселератор Diia Tech and Defense для розробки та виробництва сучасних видів озброєння.

2. *Прагнення до інтеграції в ЄС, синхронізація з Копенгагенськими критеріями, доступ до ринків.* Програма передбачає синхронізацію українського та європейського законодавств.

3. *Відбудова чистого та захищеного середовища і забезпечення сталого розвитку в синхронізації з Зеленою Угодою ЄС.* Серед проєктів – відновлення солеварних шахт у селі Солотвино на Закарпатті, скорочення Чорнобильської зони відчуження з 30 км до 15 км, будівництво 142 комплексів з переробки побутових відходів, десяти природних парків, 15 екодуків та десяти центрів реабілітації диких тварин.

4. *Енергетична безпека.* Серед проєктів – будівництво ГЕС та ГАЕС, електростанцій на відновлювальних джерелах енергії потужністю 5-10 ГВт, добудова двох енергоблоків Хмельницької АЕС, модернізація інших АЕС, будівництво інфраструктури для виробництва "зеленого" водню.

5. *Поліпшення бізнес-середовища:* спрощення регулювання, трансформування податкових та митних служб в сервісні організації, ефективний ринок праці та масштабні програми перекваліфікації, посилення Агентства із залучення інвестицій. У межах програми реалізовуватимуться проєкти з дерегуляції та цифровізації взаємодії бізнесу з державою.

6. *Доступ до фінансування.* Мова йде про страхування інвестиційних проєктів від військових ризиків, державні гранти та програми із зниження процентів за кредитами на період війни та після її завершення, підтримку капіталу банків, стимулювання іпотечного кредитування, створення банку розвитку на базі держбанку.

7. *Забезпечення макрофінансової стабільності:* забезпечення стабільності бюджетного дефіциту та банківської системи при збереженні здорового рівня боргу. Програма передбачає залучення коштів на покриття дефіциту держбюджету.

8. *Розвиток секторів економіки з доданою вартістю* на тлі глобальних тенденцій, Зеленої Угоди та конкурентної позиції України, зокрема машинобудування, сільське господарство, металургія, деревообробна промисловість, будівельний сектор, ІТ. Кошти підуть на розвиток сільського господарства (будівництво систем іригації на 1 млн га, переробка сировини), виробництво меблів (створення кластера на заході країни), машинобудування, металургію та ІТ. Мета – розвиток переробки та відхід від сировинної моделі економіки.

9. *Логістика та сполучення.* Мета – диверсифікувати шляхи експорту, відновити зруйновану інфраструктуру. Мова йде про будівництво 200 км залізничної колії європейського зразка (ширина – 1,435 м, стандарт в Україні – 1,52 м), транскордонних агросховищ і терміналів, трьох нових автомобільних пунктів пропуску з ЄС. Планується оновити 5,8 тис вагонів, 190 локомотивів, відремонтувати 25 тис км доріг, п'ять-сім пошкоджених аеропортів.

10. *Модернізація регіонів та житлового будівництва.* У межах програми планується реалізувати проєкт підвищення енергоефективності житлових будинків, збудувати нові та відремонтувати пошкоджені будинки. Будуть модернізовані системи водопостачання, водовідведення та опалення. Відбудеться локалізація виробництва скла, вікон та термоізоляційних матеріалів.

11. *Модернізація соціальної інфраструктури:* відбудова зруйнованих соціальних об'єктів (освіта, охорона здоров'я, культура та спорт), масштабний запуск програм ДПП в соціальній інфраструктурі (в синхронізації з системними реформами в відповідних сферах). Кошти підуть на модернізацію соціальних об'єктів відповідно до принципів енергоефективності та безбар'єрності, відновлення зруйнованих об'єктів, зведення індустріальних парків.

12. *Розвиток системи освіти з фокусом на основні компетенції та інновації:* завершення реформ НУШ та опорних шкіл, синхронізація стандартів університетів з ЄС, розвиток R&D на базі університетів, розвиток технічної освіти, ІТ освіти, створення наукових парків. Мова йде про оновлення ІТ-програм для п'яти провідних університетів, реформу "Нова українська школа", інвестиції в створення дослідницьких центрів в університетах.

13. *Модернізація системи охорони здоров'я:* завершення реформи покриття та фінансування послуг охорони здоров'я, розвиток оптимальної мережі, цифрове здоров'я (включаючи дані, телеконсультації), таргетовані кампанії (напр. проти серцевосудинних хвороб) передбачає запуск національної програми підтримки психічного здоров'я людей, які постраждали від війни, розвиток мережі спеціалізованих закладів охорони здоров'я, створення цифрових сервісів.

14. *Розвиток систем культури та спорту* для стимулювання росту людського капіталу. Проєкти з відновлення зруйнованих закладів культури, музеїв, меморіалів, культурних центрів та ДЮСШ, розвиток цифрової культури та кіно.

15. *Забезпечення таргетованої і ефективної соціальної політики:* оновлення системи таргетованих субсидій, запровадження накопичувальної пенсійної системи, комплексна екосистема захисту дітей, програма для повернення та реінтеграції громадян і ветеранів, оновлення міграційних політик передбачає запровадження другого рівня пенсійної системи, програми інтеграції ветеранів, програми забезпечення доступу до житла.

У Лугано Швейцарія та Україна за підтримки своїх міжнародних партнерів завершили Конференцію відновлення України (URC2022) презентацією **Луганської декларації**. Документ забезпечує рамки для політичного процесу відновлення України та визначає принципи Лугано як спільні орієнтири на майбутнє.

Луганську декларацію можна знайти [тут](#)

Збереження імпульсу амбітної програми реформ в Україні буде важливим для відновлення країни після війни. З метою стимулювання та підтримки дискусії з цього питання на [Конференції відновлення України \(URC\) 2022](#) Economist Impact представляє *Трекер реформ в Україні*.

Важливо, що *Трекер реформ в Україні* не намагається надати повний звіт про кожну реформу, яка була запроваджена в Україні з 2014 року. Натомість трекер зосереджується на найважливіших компонентах програми реформ в Україні, які найкраще сприятимуть розумінню внесок реформи в минулий, теперішній і майбутній розвиток України.

Economist Impact підготував аналітичну записку для кожної сфери реформи з оцінкою:

- 1) прогресу реформи з 2014 року;
- 2) стійкість реформ у 2022 році, зокрема з огляду на напругу триваючої війни з Росією;
- 3) перспективи реформ, зосереджуючись на ролі, яку реформи відіграватимуть у сприянні відновленню України.

Ці аналітичні записки супроводжуються інтерактивною історією даних, яка візуалізує ключові тенденції прогресу реформ в Україні з 2014 року.

Український «трекер реформ» аналізує стан реформ у **чотирьох ключових сферах**:

- **економічні реформи** є першою сферою, яку аналізує Ukrainian Reform Tracker. За останні роки Україна досягла різного успіху в реформуванні своєї економіки. Реформи бізнес-середовища в Україні були зосереджені на покращенні конкуренції, раціоналізації системи оподаткування, стимулюванні внутрішніх інновацій та залученні більших потоків прямих іноземних інвестицій. Розвиток фінансового сектору України також був у центрі уваги, намагаючись покращити доступність та адекватність фінансової системи та підтримати все більшу інтеграцію у світові фінансові ринки. Подібним чином адміністрації, що змінювали один одного, докладали зусиль, щоб переорієнтувати торгові операції України, збільшуючи обсяги експорту та диверсифікуючи торгових партнерів.

Роки безгосподарності та політичної непослідовності перетворили Україну на регіонального аутсайдера з точки зору економічного розвитку. Війна загострила економічне становище України. Після ефективних економічних заходів у воєнний час Україні терміново потрібні інноваційні рішення для відновлення та модернізації економіки. Жага України до свободи та самоорганізації у поєднанні з безпрецедентним глобальним партнерством дає унікальну можливість стати світовим лідером у сфері інновацій та сталого економічного процвітання. Напрямки економічного відновлення узгоджуються з роботою Національної ради відновлення та Декларацією Лугано.

- **реформи енергетичного сектору й сфери охорони довкілля**. Потім трекер переходить до української програми екологічних та енергетичних реформ, враховуючи їхню ключову роль у забезпеченні довгострокової безпеки та сталого зростання країни. Незважаючи на те, що Україна досягла певного прогресу в сприянні своєму зеленому переходу (переходу до сталої, ресурсоефективної та вуглецево-нейтральної економіки), її більш широкі досягнення кліматичної політики залишаються відносно обмеженими. Більше того, значні зусилля з інтеграції українських енергетичних та електричних мереж з ЄС та зниження енергоємності української економіки відображають критичний імператив для забезпечення енергетичної безпеки країни. Незважаючи на певний прогрес у забезпеченні сталого управління лісами та природними заповідниками України, залишаються значні проблеми щодо охорони навколишнього середовища.

Відповідно до Національного плану відновлення, український уряд бачить потенціал для України для забезпечення зеленого переходу до нової зеленої економіки, яка повністю інтегрується в європейську економіку та стане основним елементом у розбудові стратегічної автономії ЄС. Компонент «Еко-відновлення», який забезпечить зелений перехід України, складається з 4-х стовпів: 1) архітектура та фінанси кліматичного урядування; 2) чиста енергія та зелені будівлі; 3) нова зелена економіка; 4) збережене довкілля та розвинене біорізноманіття.

- **соціальні реформи**. Трекер також оцінює хід соціальних реформ, які є критично важливими для розвитку заможного, демократичного та відкритого суспільства в Україні. Адміністрації, які змінювали один одного, проводили реформи в сфері охорони здоров'я, освіти та прав людини, хоча й із різним ступенем успіху. Це особливо очевидно в реформах охорони здоров'я, за допомогою яких уряд мав намір покращити доступність, доступність і профілактичну медичну допомогу. Реформи системи освіти, тим часом, включали зусилля з модернізації навчальних програм, збільшення автономії навчальних закладів і розширення охоплення професійно-технічної освіти та навчання. Нарешті, прогрес

у захисті прав людини, наприклад, через ініціативи щодо захисту свободи ЗМІ, відіграв ключову роль у закріпленні статусу демократичних і плюралістичних цінностей в українському суспільстві.

- **реформи державного управління.** Значні руйнування та економічні втрати зумовлюють необхідність масштабної відбудови України. Водночас таке відновлення могло б дати додатковий поштовх для модернізації країни. Щоб максимально використати цю можливість, Україна має побудувати ефективну архітектуру для відновлення країни, яка залучатиме якомога більшу кількість учасників та ресурсів для процесу відбудови. Крім того, така архітектура не повинна бути тимчасовою, а повинна стати основою для довгострокового розвитку держави. Цей документ пов'язаний з роботою таких груп Національної ради відновлення: урядування, сектор юстиції, антикорупційна політика, діджиталізація. Компонент Інституційна архітектура для відновлення фокусується на створенні ефективної системи управління для повоєнного відновлення та втілення цієї системи управління в архітектуру публічного управління для забезпечення довготермінових і сталих рішень у сфері урядування.

Нарешті, трекер аналізує стан реформ управління, які є важливими для зміцнення спроможності, стабільності та демократичної легітимності української держави. Цифрова трансформація України є очевидною історією успіху, завдяки значним покращенням у наданні цифрових державних послуг, електронній демократії та кібербезпеці. Амбітна програма децентралізації посилила повноваження місцевої влади, створивши новий адміністративно-територіальний устрій, який став основою для всіх інших галузевих реформ (зокрема в освіті, охороні здоров'я та державних фінансах). Важливо те, що українські політики також зосередилися на боротьбі з корупцією та верховенстві права, зокрема через ініціативи щодо створення нових антикорупційних установ, реформування судової системи та покращення доступу до цивільного правосуддя.

Контрольні запитання:

Які особливості управління економікою держави на сучасному етапі її розвитку?

Які функції держави в сучасній ринковій економіці?

Хто є ключовими суб'єктами державного управління економікою?

Які заходи здійснює держава для ефективного функціонування ринкового механізму та мінімізації його негативних наслідків?

Які існують методи державного регулювання економіки?

Які центральні органи виконавчої влади реалізують політику в економічній сфері?

Які завдання, повноваження і функції здійснює Міністерство економіки України?

Які новітні економічні реформи мають вплив на систему державного управління?

Лекція 2. Місцевий економічний розвиток.

План лекції:

- 2.1. Особливості управління економікою територіальних громад на сучасному етапі.
- 2.2. Ключові суб'єкти та парадигма місцевого економічного розвитку.
- 2.3. Інструменти місцевого економічного розвитку.

2.1. Особливості управління економікою територіальних громад на сучасному етапі.

Підтримка розвитку в цілому економіки держави безпосередньо залежить від ефективності діяльності на місцевому (базовому) рівні. Саме тому держава докладає зусиль для підтримки економічної діяльності. На національному рівні підтримка місцевого бізнесу має принцип багаторівневого управління – мова йде про синхронізацію дій державного та місцевого рівнів та ефективну співпрацю на різних рівнях управління.

Для профільних міністерств та Уряду питання місцевого економічного розвитку лежить у двох площинах – належна інфраструктура для розвитку бізнесу і ефективне управління місцевими ресурсами.

Процес місцевого економічного розвитку громади (що повинна зробити громада, щоб сприяти економічному розвитку):

1) *Розроблення стратегічного плану розвитку громади.* Стратегічний план – це довгострокова програма (орієнтовно на 8-12 років) досягнення громадою міста самостійно поставленої мети. Критерій довготривалості планування означає, що у плані визначаються нові можливості (джерела, обсяги та структура доходів і витрат), на відміну від короткострокового (оперативного) плану, у якому можливості попередньо визначені (обсяги та структура видатків зафіксовані заздалегідь).

Стратегічний план складається зі Стратегії розвитку громади та Плану реалізації Стратегії. Стратегія розвитку громади (Стратегія) - це концептуальний документ, що містить Бачення майбутнього, Напрями розвитку, та цільовий блок з низки Стратегічних та Оперативних цілей

2) *Визначення відповідальних осіб за економічний розвиток та за роботу з бізнесом.* Це може бути робоча група або консультативно-дорадчий орган, які шукають вирішення проблем і потім пропонують місцевій раді проекти на фінансування.

Створення Робочої групи з місцевого економічного розвитку в громаді. До складу Робочої групи доцільно включити представників влади (працівників органу місцевого самоврядування, старост, депутатів), представників місцевого бізнесу та об'єднань підприємців, громадськості, освіти та активної молоді. Оптимальна кількість членів становить 5–15 осіб. Робоча група повинна існувати у формі консультативно-дорадчого органу, мати затверджені радою положення та склад.

3) *Проведення установчого засідання Робочої групи громади з МЕР.* Під час засідання потрібно визначити завдання Робочої групи та періодичність проведення її засідань. Рекомендована періодичність засідань Робочої групи — 1 раз на місяць, але щонайменше 1 раз на квартал.

На цьому засіданні рекомендовано *заповнити тест на готовність громади до економічного розвитку*, а також ознайомити учасників зі структурою економічного профілю громади та визначити відповідальних осіб за збір інформації для профілю.

4) *Підготовка економічного профілю громади.* Під час другого засідання Робочої групи необхідно обговорити зібрану інформацію та заповнити економічний профіль із даними про ресурси та можливості громади (людські ресурси, перелік бізнесів, вільні земельні ділянки, доступна нерухомість, базова інфраструктура, де можна поїсти, переночувати, зайнятися спортом, де є банкомат, аптека, перукарня). Підготовлений профіль рекомендовано розмістити на сайті громади. Профіль громади має оновлюватися щонайменше щороку.

5) *Визначення стратегічного бачення та цілей економічного розвитку.* На третьому засіданні Робочої групи потрібно визначити стратегічне бачення та цілі економічного розвитку, базуючись на ресурсах і можливостях громади згідно з економічним профілем.

6) *Вибір інструментів місцевого економічного розвитку.* Під час четвертого засідання Робочої групи визначаються дії, необхідні для досягнення стратегічного бачення та цілей економічного розвитку (підтримка бізнесу, сприяння розвитку підприємництва, залучення нового бізнесу та інвестицій), враховуючи наявні ресурси та можливості громади. Основою для вибору інструментів МЕР можуть бути: стратегія розвитку громади, дані економічного профілю, опитування представників бізнесу тощо. За результатами обговорення визначаються інструменти МЕР, які можуть бути використані для активізації місцевої економіки.

7) *Підготовка проєктів місцевого економічного розвитку.* За результатами вибору інструментів МЕР на попередньому засіданні Робоча група готує проєкти, які повинні містити такі дані:

- назва проєкту;
- стратегічна та операційна цілі, яких стосується проєкт;
- цілі проєкту;
- територія впливу, кількість мешканців, які використовуватимуть результати;
- опис проблеми чи потреби, на вирішення яких спрямований проєкт;
- опис фінансової та інституційної сталості проєкту;
- ключові етапи виконання;
- заходи;
- очікувані результати (кількісні та якісні);
- графік виконання й тривалість;
- необхідні ресурси;
- джерела фінансування;
- виконавці проєкту.

8) *Підготовка Програми місцевого економічного розвитку.* На шостому засіданні Робоча група складає Програму МЕР — документ із набором конкретних проєктів на найближчі 2–4 роки, виконання яких дозволить досягти цілей економічного розвитку громади, визначених у Стратегії розвитку громади.

Програму розробляє, впроваджує та щорічно переглядає Робоча група громади з МЕР із залученням зацікавлених сторін. Програму може затвердити Рада громади.

Програму МЕР складають з урахуванням матеріалів попередніх засідань:

- стратегічне бачення та цілі економічного розвитку;
- проєкти МЕР;
- план дій із впровадження.

Програма МЕР обов'язково повинна відповідати Стратегії розвитку громади.

9) *Затвердження Програми місцевого економічного розвитку.* Підготовлена Програма МЕР затверджується депутатами місцевої ради та оприлюднюється на сайті громади.

10) *Виконання Програми місцевого економічного розвитку.* Виконання затвердженої Програми МЕР покладається на структурні підрозділи місцевої ради та осіб, визначених як відповідальні за конкретний проєкт. Робоча група проводить періодичні засідання з координування заходів Програми.

2.2. Ключові суб'єкти та парадигма місцевого економічного розвитку.

Місцевий економічний розвиток (далі – МЕР) – партисипативний процес, до якого залучені зацікавлені сторони громади та метою якого є стале економічне зростання на місцевому рівні та підвищення якості життя мешканців. Партисипативне управління на місцевому рівні – це один із видів управління, який заснований на участі населення в управлінні громадою.

Індикатором МЕР є зростання добробуту населення та найповніше задоволення його потреб, **а суб'єктом МЕР** — уся територіальна громада.

Цілей МЕР можна досягти внаслідок підтримки або створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності чи створення умов для економічного зростання.

МЕР відбувається завдяки заохоченню підприємницької ініціативи, ефективному використанню місцевих ресурсів, створенню нових робочих місць, розширенню податкової бази місцевих бюджетів тощо.

Визначальна особливість МЕР полягає у використанні потенціалу місцевих людських, фінансових, інституційних і фізичних ресурсів, їх зосередженні на підтримці місцевих ініціатив у процесі розвитку задля розширення сфери зайнятості та стимулювання підвищеної економічної активності.

Цілі МЕР: залучення нового бізнесу та інвестицій, підтримка діючого бізнесу, сприяння розвитку підприємництва, розвиток людського капіталу.

Ключовими учасниками місцевого економічного розвитку є:

1. *Установи регіонального та місцевого розвитку* — установи, створені для покращення економічного, соціального та екологічного розвитку територій:

агенції регіонального розвитку (АРР) — неприбуткові установи, створені для ефективного виконання державної регіональної політики;

агенції місцевого економічного розвитку (АМЕР).

2. *Організації підтримки бізнесу* — установи, створені для розвитку бізнесу та сприяння розвитку підприємництва шляхом надання інформаційної, експертної, фінансової та іншої підтримки:

центри інформаційної підтримки бізнесу (ЦПБ) — організації, відповідальні за надання підприємцям і компаніям інформації про можливості, які існують на ринку. В Україні функціонує 15 ЦПБ за підтримки програми EU4Business і ЄБРР;

консалтингові компанії, бізнес-асоціації, торгово-промислові палати, клуби підприємців, кластери, які можуть надати професійну підтримку бізнесу;

бізнес-клуби — об'єднання підприємців, створені для захисту та просування інтересів своїх членів і/або створення середовища підприємців;

бізнес-центри, хаби, коворкінги, які можуть надати приміщення для бізнесу.

3. *Консультанти* — незалежні фахівці, які можуть надати допомогу з розвитку бізнесу:

реєстрація та супровід юридичної особи;

налагодження бізнес-процесів (виробництво, продаж тощо);

розробка стратегій, бізнес-планів і планів комерціалізації продукції;

залучення фінансування.

4. *Освітні установи.* Місцева влада та підприємці повинні працювати із закладами освіти, оскільки вони розвивають людський капітал і вирощують таланти, які їм потрібні:

заклади формальної освіти (школи, професійно-технічні училища, технікуми);

заклади неформальної освіти (бізнес-школи, тренінгові центри тощо), які можуть організовувати навчальні заходи для персоналу, зокрема семінари, тренінги, курси, програми підвищення кваліфікації, перекваліфікації, стажувань тощо.

5. *Установи з фінансування бізнесу* — надання фінансових ресурсів такими організаціями: банківськими установами, кредитними спілками, фондами прямих інвестицій, приватними інвесторами (бізнес-ангелами), фондами мікрокредитування, програмами ваучерної та грантової підтримки тощо.

2.3. Інструменти місцевого економічного розвитку.

Інструменти місцевого економічного розвитку — проекти різних типів, які створюють умови для розвитку місцевої економіки.

Спектр інструментів місцевого економічного розвитку, які можуть стимулювати розвиток економіки в громадах на засадах антикризового менеджменту (<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/838/LED.pdf>):

ІНСТРУМЕНТИ МЕР	ХАРАКТЕР УЧАСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ			МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ							
	ФІНАНСОВИЙ	ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ	СУПРОВОДНИЙ	ВОЄННИЙ ЧАС				ПІСЛЯВОЄННИЙ ЧАС			
				ЛЮДИ		БІЗНЕС		ЛЮДИ		БІЗНЕС	
				ВПО	МІСЦЕВЕ НАСЕЛЕННЯ	РЕЛЮКОВАНИЙ БІЗНЕС	МІСЦЕВИЙ БІЗНЕС	ВПО	МІСЦЕВЕ НАСЕЛЕННЯ	РЕЛЮКОВАНИЙ БІЗНЕС	МІСЦЕВИЙ БІЗНЕС
ФІНАНСОВИЙ ЛІЗИНГ											
АУТСОРСИНГ											
ІНДУСТРІАЛЬНИЙ ПАРК											
АГЕНЦІЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ											
ЦЕНТР ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ											
БІЗНЕС-ІНКУБАТОР											
КООПЕРАТИВ											
КЛАСТЕР											
КРАУДФАНДИНГ											
РЕВОЛЬВЕРНИЙ ФОНД											
СОЦІАЛЬНЕ ПІДПРИЄМНИЦТВО											
ДУАЛЬНА ОСВІТА											
ТИМЧАСОВЕ / СОЦІАЛЬНЕ ЖИТЛО											
СОЦІАЛЬНА ПІДТРИМКА ВПО											
ІНФОРМАЦІЙНИЙ СУПРОВІД І КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ											

Класифікація інструментів місцевого економічного розвитку:

За типом бізнесової діяльності:

- Підтримка діючого бізнесу — інструменти, що допомагають покращувати якість робочих місць і підвищувати інноваційність бізнесу (*простори для торгівлі, гранти для бізнесу, фонди фінансування, дуальна освіта, навчально-демонстраційні заходи*).

- Сприяння розвитку підприємництва — інструменти, що створюють сприятливі умови для започаткування нового бізнесу, збільшення кількості підприємців і компаній (*простори спільного користування, місцеві установи підтримки бізнесу, кооперативи, соціальне підприємництво, туристичні продукти*).

- Залучення нового бізнесу та інвестицій — інструменти, що створюють сприятливі економічні та інфраструктурні умови для залучення нового бізнесу на територію та інвестицій для компаній (*доступ до земельних активів, специфічна інфраструктура для бізнесу, залучення інвесторів, партнерство з бізнесом, регіональний продукт*).

За чинниками ведення бізнесу:

- Розвиток людського капіталу — інструменти, націлені на підвищення рівня компетентності працівників, розвиток їхніх навичок і зменшення міграції робочої сили (*дуальна освіта, навчально-демонстраційні заходи, простори спільного користування, кооперативи, соціальне підприємництво*).

- Привабливість території — інструменти для підвищення якості інфраструктури та громадських просторів, а також збереження довкілля (*простори для торгівлі, туристичні продукти, доступ до земельних активів, специфічна інфраструктура для бізнесу, залучення інвесторів, партнерство з бізнесом, регіональний продукт*).

- Доступ до фінансування — інструменти, що полегшують доступ діючого бізнесу до фінансових ресурсів, наявних на ринку (*гранти для бізнесу, фонди фінансування, місцеві установи підтримки бізнесу*).

13 основних державних програм підтримки економіки після 2022 року:

1. Грант на створення або розвиток власного бізнесу
2. Грант для створення або розвитку садівництва, ягідництва та виноградарства
3. Грант для створення або розвитку тепличного господарства
4. Грант на створення або розвиток переробних підприємств
5. Програма «Доступні кредити 5-7-9%»
6. Програма «Фінансовий лізинг 5-7-9%»
7. Програма «Доступна іпотека 7%»
8. Грант на стартап
9. Програма Інноваційних ваучерів
10. Програма грантової підтримки проектів подвійного призначення
11. Компенсація за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб
12. Програма з кредитування ММСП України за пріоритетними галузевими напрямками
13. Програма з підтримки фінансування інвестиційних проектів МСП за пріоритетними напрямками

Більше про ці програми у Презентації ([ЗАВАНТАЖИТИ](#)), де ви знайдете інформацію щодо можливостей залучення додаткових коштів суб'єктами підприємництва, коротким описом програм та з механізмами їх фінансування. Інформаційні матеріали включають в себе перелік основних державних Програм та короткий опис кожної з них.

Контрольні запитання:

- Які особливості управління економікою територіальних громад на сучасному етапі?
- В чому полягає сутність місцевого економічного розвитку?
- Хто виступає ключовими суб'єктами місцевого економічного розвитку?
- Які документи розробляють органи місцевої влади в процесі економічного розвитку громади?
- Які є антикризові інструменти місцевого економічного розвитку?

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2.

Управління фінансовими процесами на державному рівні та на рівні місцевого самоврядування

Лекція № 3. Публічні фінанси як основа фінансово-економічних відносин державного управління та місцевого самоврядування.

План лекції:

- 3.1. Публічні фінанси: історичні засади розвитку, сутність та функції.
- 3.2. Публічні фінанси як соціально-економічна категорія.
- 3.3. Складові елементи сучасної системи публічних фінансів.
- 3.4. Система публічних фондів у фінансовій системі України.

3.1. Публічні фінанси: історичні засади розвитку, сутність та функції.

Слово фінанси почало застосовуватися у середньовічні часи щодо коштів, які належало сплатити за судовими позовами та до державної скарбниці. Пізніше термін «фінанси» використовувався виключно по відношенню до державних коштів, необхідних для задоволення потреб держави (державного господарства).

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови слово «публічний» має такі значення:

- 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний;
- 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський;
- 3) стосується до публіки.

У *термінологічному словнику з публічного управління (2018)* Публічні фінанси – це:

1) система економічних, суспільних, політичних та організаційно-правових відносин, які виникають у процесі акумуляції, розподілу та використання коштів, необхідних для виконання органами публічного управління своїх завдань та функцій, забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб;

2) сукупність усіх грошових коштів, що є в розпорядженні органів публічного управління.

Отже, **публічні фінанси** – це сукупність економічних відносин щодо формування доходів і здійснення витрат, спрямованих на виконання функцій органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

У вітчизняних наукових публікаціях поняття «державні фінанси» часто застосовується як тотожне з поняттям «публічні фінанси», яке найбільш широко розглядається в роботах з фінансового права. Відомий французький дослідник з фінансового права П.М. Годме підкреслював, що *сфера публічних фінансів потребує чіткої юридичної регламентації, враховуючи ризики різного роду зловживань*. Законодавче регулювання має стосуватися операцій державних органів влади, зокрема, щодо формування доходів (норми, що регулюють доходи), руху коштів (казначейські норми), використання коштів держави (бюджетні правила). За допомогою таких операцій держава впливає на економіку і управління, соціальне і політичне становище.

Державні фінанси Франції мають назву «публічні фінанси» (Finances publiques) та включають три складові частини:

- централізовані фінанси, до яких належать основна частина доходів (від податків, державних позик, інших доходів тощо) і витрат, що здійснюються в централізованому порядку, в тому числі дотації місцевим органам влади та автономним державним організаціям;

- місцеві фінанси, якими розпоряджаються місцеві органи самоврядування (департаменти, комуни, муніципалітети). Вони формуються переважно за рахунок надходжень від місцевих податків і зборів, дотацій з центрального бюджету, виручки

створених місцевою владою підприємств і служб, а також в деяких випадках місцевих позик, за погашення і обслуговування яких вони несуть самостійну відповідальність.

- соціальне страхування і соціальна допомога, кошти яких складаються з внесків найманих працівників і підприємств та відображаються в окремому «приєднаному бюджеті», який включається в єдину систему публічних фінансів.

У працях українських фахівців з фінансового права поняття «публічні фінанси» досить часто визначаються як такі, власником яких є держава і територіальні громади, підкреслюючи, що саме публічний аспект фінансів проводить грань між публічними і приватними фінансами.

Нечай А.А. розуміє під публічними фінансами суспільні правовідносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, виокремлюючи у цих процесах такі ланки:

- 1) публічні фінанси держави;
- 2) публічні фінанси суб'єктів федерації (у державах з федеральним устроєм);
- 3) публічні фінанси місцевого самоврядування всіх видів;
- 4) публічні фінанси соціальної сфери, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, тобто публічні інтереси в соціальній сфері.

У вітчизняній економічній літературі при дослідженні проблем фінансів держави, її доходів і витрат часто використовується словосполучення «державні фінанси».

В Україні більшість елементів системи державних фінансів було сформовано за часів командно-адміністративної економіки, коли а ні державний, а ні місцеві бюджети не відігравали активної ролі, а слугували лише грошовим виразом планів соціально-економічного розвитку держави. («Державний бюджет базувався на показниках державного плану розвитку народного господарства»).

В умовах командно-адміністративної економіки держава, виконуючи функції управління економікою країни і організатора всього господарського життя, виступала у ролі головного розпорядника матеріальних та фінансових ресурсів країни, тому державний бюджет був бюджетом усього народного господарства. Державний бюджет був пов'язаний із усіма фінансовими планами підприємств, Держбанку, ощадних кас і був обов'язковим для виконання кожним підприємством та організацією.

Виходячи з того, що обсяги додаткового продукту деяких галузей могли не відповідати потребам в коштах, необхідних для забезпечення планових темпів і пропорцій розвитку суспільного виробництва, бюджет соціалістичної держави слугував важливим засобом формування «правильних народногосподарських пропорцій» (глобальних, галузевих, територіальних, пропорцій між виробничою і невиробничою сферами). За допомогою бюджету держава здійснювала міжгалузевий перерозподіл фінансових ресурсів з метою фінансування запланованих обсягів виробництва, державного регулювання цін на товари народного споживання тощо. Фінансування видатків підприємств за рахунок бюджетних коштів здійснювалося за їх адміністративною підпорядкованістю, платежі до бюджету також мали забезпечувати не тільки підприємства, але і міністерства. Можливості підприємств щодо використання прибутку на розвиток підприємств залежали від включення до плану відповідних натуральних показників, наприклад, виділення лімітів капітальних вкладень. Отже, як доходна, так і видаткова частини бюджету (платежі до бюджету, фінансування діяльності підприємств і соціальної сфери) були інструментами виконання централізованого плану виробництва.

Економічні реформи 1980-х рр., що ставили на мету забезпечення взаємозв'язку загальнодержавних та госпрозрахункових інтересів підприємств, передбачали використання довгострокових економічних нормативів взаємовідносин підприємств з бюджетом. Однак, як і раніше, взаємовідносини держави і підприємств зберігали індивідуальний характер, і тому нормативи платежів до бюджету були диференційованими та фактично слугували лише

інструментом забезпечення рівномірності перерахування коштів до бюджету і централізованих фондів міністерств.

Платежі до бюджету могли перевищувати 80% прибутку підприємств (у формі плати за виробничі фонди та трудові ресурси), а для підприємств, де такі платежі були порівняно низькими, встановлювалися більш високі прямі відрахування від прибутку. У податковій сфері продовженням індивідуальних відносин підприємств з бюджетом слугували також особливі умови оподаткування та податкові пільги для певних галузей або підприємств, податкова заборгованість тощо.

Одночасно частина соціальних функцій держави (наприклад, медичне обслуговування та забезпечення дошкільними закладами дітей працівників підприємств, професійна освіта, виплата різних видів соціальної допомоги, а також значна частина відповідних капіталовкладень) виконувалася підприємствами за рахунок їх прибутку. Використання прибутку як джерела фінансування невиробничої сфери було важливим напрямом економічної політики держави. Отже, за таких умов був неможливим чіткий поділ між фінансами підприємств (суб'єктів господарювання) і фінансами держави (органів загального державного управління).

На етапі ринкових трансформацій весь спектр функцій держави, який було отримано в спадщину від командно-адміністративної економіки, потребував уточнення і перегляду з точки зору доцільності і можливості їх передачі приватному сектору. Ліквідація елементів старої командно-адміністративної економіки мала супроводжуватися створенням інститутів правової держави, погоджених з дією ринкових механізмів.

До таких інститутів належить *формування раціональної податкової системи та ефективних механізмів міжрегіонального перерозподілу фінансових ресурсів*, що повинні замінити систему диференційованих умов економічної діяльності підприємств та галузеві розбіжності рівня податкового навантаження, які у командно-адміністративній економіці були необхідні для вирішення конкретних виробничих завдань. Створення сучасної системи публічних фінансів потребує також зміни видів та структури державних видатків, нормативно-правового забезпечення процедур прийняття бюджетних рішень, створення ефективної системи регулювання міждержавного руху капіталів в умовах інтеграції України до світової фінансової системи.

За радянських часів кожний бюджет обов'язково одержував кошти, необхідні для фінансування заходів, що увійшли до народногосподарського плану. При цьому основна частина бюджетних надходжень не була закріплена за окремими бюджетами, а надходила у розпорядження центральних органів влади. У багатьох випадках забезпеченість регіонів об'єктами соціальної інфраструктури була наслідком міжгалузевого перерозподілу фінансових ресурсів, а проблеми зв'язку між повноваженнями місцевих органів влади, видатками місцевих бюджетів та регіональними податковими надходженнями не існувало.

В давньогрецькому світі, як відомо, потреби держави були вельми обмежені – крім підтримки внутрішнього порядку і зовнішньої безпеки, допомога бідним громадянам (як хлібом, так і грошима), утримання за державний кошт видатних осіб (поетів, вчених).

Питання визначення розумних меж функцій і сфер діяльності уряду – як підкреслював британський філософ і економіст 19 ст. Джон Стюарт Мілль – належить до найважливіших проблем державного управління.

Він виділяє функції необхідні, які нерозривно пов'язані з ідеєю уряду або зазвичай виконуються всіма урядами, і необов'язкові, які не визначаються першочерговою необхідністю або щодо виконання яких існують різні погляди.

Необхідні функції Мілль об'єднав у три групи: збір доходів, без яких не може існувати уряд; формування законодавства в двох ключових сферах – власність і договори (захист інтересів особистості та власності); заходи щодо виконання законів – судова система і поліція.

До *важливих функцій держави за критерієм практичної доцільності* Джон Стюарт Мілль відносить, зокрема,

- функції, які служать загальним інтересам (наприклад, карбування монет), встановлення системи стандартних мір і ваги;
- захист від насильства і шахрайства,
- заходи щодо попередження різних суперечок;
- мощення, освітлення та прибирання вулиць і доріг (бере на себе центральна або муніципальна влада),
- захист власності, природних багатств та надр,
- а також будівництво та поліпшення гаваней, спорудження маяків, ... складання точних карт, зведення дамб для захисту від моря, будівництво набережних.

3.2. Публічні фінанси як соціально-економічна категорія.

Важливість ефективної діяльності держави та виконання її функцій пов'язана з тим, що – як зазначає Лебедев В.О. – «ходом фінансового господарства обумовлюється зовнішня і внутрішня політика держави, її міжнародне значення, добробут її підданих».

В давньогрецькому світі, як відомо, потреби держави були вельми обмежені – крім підтримки внутрішнього порядку і зовнішньої безпеки, допомога бідним громадянам (як хлібом, так і грошима), утримання за державний кошт видатних осіб (поетів, вчених).

Питання визначення розумних меж функцій і сфер діяльності уряду – як підкреслював британський філософ і економіст 19 ст. Дж. С. Мілль – належить до найважливіших проблем державного управління.

Він виділяє функції необхідні, які нерозривно пов'язані з ідеєю уряду або зазвичай виконуються всіма урядами, і необов'язкові, які не визначаються першочерговою необхідністю або щодо виконання яких існують різні погляди.

Необхідні функції Мілль об'єднав у три групи: збір доходів, без яких не може існувати уряд; формування законодавства в двох ключових сферах – власність і договори (захист інтересів особистості та власності); заходи щодо виконання законів – судова система і поліція.

До важливих функцій держави за критерієм практичної доцільності Дж. С. Мілль відносить, зокрема, захист від насильства і шахрайства, захист власності, природних багатств та надр, заходи щодо попередження різних суперечок, функції, які служать загальним інтересам (наприклад, карбування монет), встановлення системи стандартних мір і ваги; мощення, освітлення та прибирання вулиць і доріг (бере на себе центральна або муніципальна влада), а також будівництво та поліпшення гаваней, спорудження маяків, ... складання точних карт, зведення дамб для захисту від моря, будівництво набережних.

Дж. Б'юкенен виокремив у діяльності держави функції щодо надання суспільних благ («держава, що виробляє») та функції щодо забезпечення прав громадян, закріплених у конституційному договорі («держава, що захищає»).

В умовах ринкової економіки – за визначенням Масгрейва Р.А. – **до економічних функцій держави** належать:

- алокаційна – надання суспільних благ і послуг та регулювання процесу, що визначає їх склад;
- дистрибутивна – коригування ринкового розподілу доходів і майна;
- стабілізаційна – підтримання високого рівня зайнятості, стабільності цін та економічного зростання.

Виконання **алокаційної функції** (щодо забезпечення суспільними благами та послугами) може здійснюватися шляхом: прямого надання таких благ за рахунок бюджетних коштів (наприклад, будівництво і експлуатація доріг та інших об'єктів інфраструктури, державні замовлення на виконання дослідних робіт та проведення наукових досліджень); державної підтримки приватних підприємств, які пропонують суспільні блага за ціною, нижчою від витрат; використання податків і зборів як інструменту управління виробництвом або споживанням (наприклад, запровадження екологічного податку, надання податкових пільг для інвестицій з охорони довкілля); формування податкової системи з урахуванням завдань

економічної або структурної політики (наприклад, надання податкових пільг для заощаджень населення або інноваційної діяльності підприємств).

Держава впливає на розподіл і перерозподіл доходів і майна громадян (виконує **дистрибутивну функцію**) при проведенні заходів щодо надання державної допомоги незахищеним верствам населення або формування податкової політики. Як відомо, в умовах ринкової економіки, розподіл доходів між індивідами залежить від зміни попиту, пропозиції та цін на ринках виробничих факторів, товарів і послуг.

З метою вирішення проблем перерозподілу доходів та бідності держава може використовувати такі інструменти:

- пряме надання суспільних благ та послуг без участі користувача у фінансуванні витрат («безоплатна» освіта, державна система охорони здоров'я);
- надання різних видів грошової допомоги, субсидій на оплату житла і комунальних послуг;
- надання субсидій виробникам певних благ з метою підтримання низького рівня цін (субсидії виробникам продуктів харчування, субсидування цін за проїзд);
- прогресивне оподаткування доходів, майна, зниження ставок податку на додану вартість на деякі товари кінцевого споживання.

Виконання державою **стабілізаційної функції** включає проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня зайнятості та забезпечення стабільності цін у кризових та посткризових умовах, із використанням таких інструментів:

- зміна рівня або структури бюджетних видатків;
- зміна видів і ставок податків і зборів;
- зміна структури державного боргу і джерел його фінансування;
- пряме і непряме фінансування збитків приватних і державних підприємств, витрат підприємств на освіту, проведення державної тарифної політики).

У багатьох випадках однакові інструменти можуть використовуватися для вирішення різних завдань. Так, надання субсидій може бути корисним не тільки з точки зору алокаційної, але також стабілізаційної та дистрибутивної функцій. У деяких випадках заходи, спрямовані на виконання державою її функцій, можуть мати різноспрямований характер, і тому необхідною є їх координація.

У 1949 р комісія Дж. Гувера рекомендувала федеральному уряду США формувати витратну частину бюджету на основі функцій, що виконують органи влади. Сучасна функціональна класифікація видатків сектору загального державного управління включає такі групи видатків: загальні державні послуги; оборона; громадський порядок та безпека; економічна діяльність; захист навколишнього середовища; житлово-комунальні послуги; охорона здоров'я; відпочинок, культура та релігія; освіта; соціальний захист.

Досить поширеною є точка зору щодо необхідності скорочення публічних видатків, на це звертав увагу П. М. Годме: «класичні фінансисти ... розглядали такі видатки як зло, що порушує природну економічну і соціальну рівновагу», а тому вважалися «втратою для нації».

Між тим, у сучасних умовах досить часто державні видатки виконують активну роль і мають важливе значення для соціально-економічного розвитку країни (розвитку національної економіки та вирішення актуальних соціальних завдань). З точки зору впливу на економічне зростання у складі публічних видатків можна виокремити так звані продуктивні.

До видатків, що мають найбільший стимулюючий ефект на економічне зростання, можна віднести видатки на формування людського капіталу (охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта), а також на розвиток національної економіки. Останні включають, перш за все, інвестиційні видатки, зокрема, інвестиції в інфраструктуру. Бюджетні інвестиції – у випадках обмеженості відповідних інвестицій приватного сектору – є важливим інструментом формування передумов економічного зростання, якщо вони розширюють можливості формування приватного капіталу, а отже – забезпечують збільшення сукупного капіталу національної економіки.

При цьому видатки на виконання загальнодержавних функцій (утримання органів влади, судову владу, оборону, забезпечення громадського порядку, обслуговування

державного боргу), соціальний захист і соціальне забезпечення прийнято відносити до непродуктивних.

Враховуючи, що ключовою особливістю публічних фінансів є їх призначення для фінансування функцій держави, слід звернути увагу на те, що «держава в особі своїх центральних установ звичайно не в змозі вести все своє господарство до останніх дрібниць на місцях», а тому виконання функцій держави (держави у широкому економічному розумінні цього поняття) має носити багаторівневий характер. Це обумовлює розвиток системи місцевого самоврядування, яке отримує право управління місцевими установами та вирішення місцевих справ, що потребує розвитку системи місцевих фінансів, похідних від загальнодержавних. Якщо на початку ХХ-го століття місцеве самоврядування досить часто розглядалося як засіб обмеження і контролю «міністерського всевладдя», то у сучасних умовах питання ставиться інакше: які функції держави економічно ефективніше виконувати централізовано, а які – децентралізовано.

Отже, за економічним змістом державне господарство (у широкому визначенні) включає діяльність не тільки органів центральної (загальнодержавної) влади, але й місцевого самоврядування.

3.3. Складові елементи сучасної системи публічних фінансів.

Узагальнена сукупність фінансових відносин за такою сферою, як рівень економічної системи, поділяється на такі **рівні**:

- публічні фінанси – це рівень макроекономіки;
- фінанси суб'єктів господарювання та домогосподарств - це рівень мікроекономіки;
- рівень світового господарства – міжнародні фінанси;
- узагальнюючий рівень, як забезпечувальна сфера – фінансовий та страховий ринки.

В основі побудови фінансової системи України лежать такі **принципи**:

- розподілу фінансових ресурсів на централізовані і децентралізовані;
- самостійності (кожна ланка фінансової системи є самостійною і відмінною від іншої);
- єдності (ланки фінансової системи тісно зв'язані між собою за допомогою системи фінансових відносин у зв'язку з розподілом і перерозподілом фінансових ресурсів):
- функціонального призначення ланок фінансової системи;
- адміністративно-територіальний принцип

Фінансова система визначається як сукупність окремих сфер і ланок фінансових відносин, що мають особливості у створенні та використанні фондів фінансових ресурсів, а також фінансових органів й інститутів, які здійснюють управління грошовими потоками.

Отже, сучасна система публічних фінансів України є підсистемою фінансової системи України, яка має окремі ланки, що утворюються групами фінансових відносин, яким притаманні специфічні особливості і які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних і приватних фондів коштів, які існують у державі.

Сучасна система публічних фінансів в Україні включає такі ланки:

1) *публічні фінанси держави* - складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

2) *публічні фінанси місцевого самоврядування* - складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів місцевого самоврядування всіх видів;

3) *публічні фінанси суспільного (соціального) призначення* - складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю.

Матеріальною основою системи публічних фінансів України є такі публічні фонди грошових коштів:

- 1) публічні фонди грошових коштів держави;
- 2) публічні фонди грошових коштів місцевого самоврядування;

3) публічні фонди грошових коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю.

I. До **публічних фондів грошових коштів держави** в Україні належать:

1) *Державний бюджет України*, включаючи кошти спеціального фонду Державного бюджету України, у тому числі Фонд України соціального захисту інвалідів, що формується та витрачається відповідно до Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів";

2) *Державні позабюджетні фонди* – кошти держави, що мають цільове призначення і не включаються до Державного бюджету, перебувають у розпорядженні центральних і місцевих органів влади.

Державні позабюджетні фонди – є фонди, які створюються на загальнодержавному рівні з метою фінансування загальнодержавних програм.

- Пенсійний фонд України;
- Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який утворюється за рахунок обов'язкових відрахувань комерційних банків згідно із законодавством України;
- інші позабюджетні грошові фонди, кошти яких є державною власністю та які утворюються відповідно до законодавства;

3) *спеціальні фонди грошових коштів і резерви Національного банку України* та інших кредитних організацій, які засновані на праві державної власності;

4) *фонди коштів державних підприємств, установ та організацій*.

II. До **публічних фондів грошових коштів місцевого самоврядування** в Україні належать такі фонди коштів:

1. *бюджети місцевого самоврядування*, включаючи спеціальні бюджетні фонди цільового призначення;
2. *цільові фонди органів місцевого самоврядування* (ст.68 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»);
3. *фонди грошових коштів комунальних банків*, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування
4. *фонди коштів комунальних (муніципальних) підприємств, установ та організацій*.

III. До **публічних фондів грошових коштів соціального призначення**, які не є державною чи комунальною власністю та за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою, в Україні належать:

1) *публічні фонди соціального (суспільного) призначення з недержавною формою власності*, а саме:

- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття;
- Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань та Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (ліквідовано з 01.01.2023) – функції передано до Пенсійного фонду;

2) *державний бюджетний фонд цільового призначення* (Фонд соціального захисту інвалідів);

3) *позабюджетні державні фонди цільового призначення* (Пенсійний фонд України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб).

3.4. Система публічних фондів у фінансовій системі України.

Автори одного з підручників з фінансового права, виданого у 2003 році під редакцією відомого вченого, доктора юридичних наук, професора О.Ю. Грачової, до **фондів грошових коштів держави** відносять:

- федеральний бюджет або державний бюджет в унітарних державах;
- бюджети суб'єктів федерації;
- державні позабюджетні фонди;
- фонди грошових коштів Центрального банку країни та інших кредитних організацій, заснованих на державній власності;
- фонди грошових коштів державних та унітарних підприємств та державних установ.

Перелік **державних позабюджетних фондів грошових коштів** у різних країнах може суттєво відрізнятися. Часто до них відносять фонди обов'язкового соціального страхування,

які у більшості країн світу не входять до складу державного бюджету, але кошти цих фондів у відповідності до законодавства можуть бути державною власністю.

В Україні до цього виду фондів коштів належать **Пенсійний фонд** України (який є різновидом фондів соціального страхування) та **Фонд гарантування вкладів фізичних осіб**, який утворюється за рахунок обов'язкових відрахувань комерційних банків згідно із законодавством України (і не є фондом соціального страхування). Фонди обов'язкового соціального страхування, які в Україні є позабюджетними фондами, не є державними, оскільки їх кошти не є державною власністю відповідно до законодавства України.

Розглянемо окремо **Фонд гарантування вкладів фізичних осіб**, створений в Україні в 2002 році. Відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Закон України від 23.02.2012 № 4452-VI кошти цього Фонду витрачаються виключно на відшкодування коштів за банківськими вкладами громадян, включаючи відсотки, в розмірі вкладів громадян на день настання недоступності цих вкладів, але не більше 3 тис. гривень за вкладами громадян у кожному із банків, які є учасниками (тимчасовими учасниками) Фонду відшкодування коштів відповідно до правил, встановлених зазначеним законом. Відповідно до ст. 8 Закону цей Фонд є державною спеціалізованою установою, яка виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб. Кошти Фонду не включаються до Державного бюджету України, а Фонд має право придбавати та орендувати майно, необхідне для виконання його функцій, у межах кошторису витрат, затвердженого адміністративною радою фонду і погодженого з Міністерством фінансів України та Національним банком України відповідно до ст. 21 Закону України "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб".

Таким чином, цей Фонд є новим публічним фондом соціального призначення, кошти якого належать державі. Тому цей Фонд правомірно віднести до публічних фондів, які є державними позабюджетними фондами.

Фонди грошових коштів державних підприємств також є різновидом *позабюджетних децентралізованих державних фондів* коштів, які входять у сферу публічних державних фінансів. Ці фонди грошових коштів є державною власністю, отже перша ознака публічності наявна. Утворення, розподіл та використання коштів державних підприємств пов'язаний із виконання загальнодержавних програм та функцій. Крім того, продукція державних підприємств не рідко реалізується не за ринковими цінами з метою задоволення певних видів визнаного державою публічного інтересу. Отже, результатом діяльності державних підприємств є продукція, яка часто є субсидованою державою і призначена для споживання на неринковій основі або всіма членами суспільства, або окремими категоріями громадян, визначених законодавством.

Правила формування, розподілу (перерозподілу) та використання фондів грошових коштів державних підприємств встановлюються владними приписами держави, оскільки управління державним майном здійснюється уповноваженими державними органами. Ці органи вирішують питання утворення державних підприємств, визначення мети їх діяльності, реорганізації та ліквідації, здійснюють контроль за ефективністю використання та збереження переданого державним підприємствам державного майна у відповідності до законодавства. Майно державних підприємств, включно з фондами грошових коштів, яке є державною власністю та закріплено за певними державними підприємствами, належить їм на праві повного господарського ведення чи оперативного управління (у випадку казенних підприємств в Україні). Таким чином, задовольняються всі ознаки публічності відносин, що виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів державних підприємств. Наведені вище аргументи залишаються вірними і щодо підприємств комунальної форми власності.

Відповідно до статті 143 Конституції України, публічні фонди грошових коштів місцевого самоврядування є матеріальною основою функціонування органів місцевого самоврядування. До **фондів грошових коштів місцевого самоврядування** більшість учених-юристів відносить такі публічні фонди коштів:

- бюджети місцевого самоврядування;
- позабюджетні фонди грошових коштів органів місцевого самоврядування;
- фонди грошових коштів комунальних банків;
- фонди грошових коштів підприємств та установ, заснованих на комунальній формі власності.

Усі перелічені фонди коштів місцевого самоврядування відповідають ознакам публічності, які були визначені нами раніше. При цьому бюджети самоврядування, як і державний бюджет, можуть включати спеціальні бюджетні фонди цільового призначення. Так, наприклад, в Україні відповідно до ст. 71 Бюджетного кодексу України бюджети місцевого самоврядування включають бюджет розвитку як складову частину спеціального фонду місцевих бюджетів.

Публічні фонди грошових коштів соціального призначення мають цікаву історію виникнення, а правовий статус цих фондів у різних державах визначається по-різному і часто ґрунтується на історичних традиціях та пануючих правових доктринах. У відповідності до законодавства різних країн, публічні фонди соціального призначення можуть визначатися як:

- 1) державні бюджетні фонди спеціального (цільового) призначення. Прикладом таких фондів є Фонд соціального захисту інвалідів в Україні;
- 2) державні позабюджетні фонди спеціального (цільового) призначення. Прикладом таких фондів є Пенсійний фонд;
- 3) фонди обов'язкового соціального страхування, кошти яких не є державною або муніципальною власністю. Прикладом таких фондів є такі фонди соціального страхування в Україні, як фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

В Україні існує всього **шість фондів соціального призначення**, які мають різний правовий статус та є різними видами публічних фондів.

Три фонди належать до публічних фондів соціального (суспільного) призначення з недержавною формою власності, а саме: 1) фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття; 2) фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; 3) фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Четвертий фонд соціального призначення - Фонд соціального захисту інвалідів - є державним бюджетним фондом цільового призначення відповідно до Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів" та ст. 29 Бюджетного кодексу України. Тому ми відносимо його до публічних державних бюджетних фондів, а не до фондів коштів соціального призначення, які не є державною чи комунальною власністю.

П'ятим фондом соціального призначення є Пенсійний фонд України, який сьогодні належить до публічних позабюджетних державних фондів цільового призначення. Але до 2009 р. Пенсійний фонд України буде реорганізовано у новий вид фінансової установи. Так, сьогодні згідно з чинним законодавством України Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, що:

- 1) здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування,
- 2) провадить збирання, акумуляцію та облік страхових внесків,
- 3) призначає пенсії та готує документи для їх виплати,
- 4) забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій, допомоги на поховання, інших соціальних виплат, які згідно з законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України,
- 5) здійснює контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду України.

Ще одним (шостим) фондом, який можна розглядати як фонд соціального призначення, в Україні є **Фонд гарантування вкладів фізичних осіб**, який утворюється за рахунок обов'язкових відрахувань комерційних банків згідно з законодавством України і який розглядався нами вище як позабюджетний державний фонд.

Контрольні запитання:

В чому полягає сутність публічних фінансів?

Яку нішу займають публічні фінанси в фінансовій системі?

Які складові елементи сучасної системи публічних фінансів?

Лекція 4. Нормативно-правова база управління публічними фінансами в Україні.

План лекції:

- 4.1. Генеза правового механізму управління публічними фінансами.
- 4.2. Нормативна база в фінансово-економічній діяльності державного управління: склад та характеристика.
- 4.3. Склад та структура нормативно-правових актів місцевого самоврядування в сфері економіки та фінансів.
- 4.4. Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері економіки та фінансів.

4.1. Генеза правового механізму управління публічними фінансами

Специфічний правовий механізм управління бюджетами має багато рис, які відрізняють його від усіх інших поширених механізмів державного управління. Поняття правового механізму використовується в теорії державного управління для розкриття взаємодії різних елементів правової системи, за допомогою яких здійснюється регулятивний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування.

Ми розглядатимемо механізм з позицій регуляторного впливу на відносини у сфері управління публічними фінансами. Вивчивши природу поняття, теоретичні засади та дефініції правових механізмів, ми маємо змогу здійснити дослідження специфіки правових механізмів у цій сфері.

До основних ознак (рис) правового механізму управління публічними фінансами ми можемо віднести те що він:

1. *Є складовою частиною одночасно двох механізмів – механізму управління державним бюджетом та механізму управління місцевими бюджетами (які в свою чергу, є частиною бюджетного механізму)).* Такий подвійний характер належності цього механізму продиктований принципом єдності бюджетної системи України; адже у ст. 7 Бюджетного кодексу України цей принцип визначений як першочерговий, і означає він наступне: єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою... (правовим механізмом – прим.авт), єдиним регулюванням бюджетних відносин. Таким чином, ми не бачимо сенсу відділяти поняття правових механізмів управління державним та місцевими бюджетами, оскільки цей єдиний механізм державного управління регулює з правової точки зору функціонування обох рівнів бюджетної системи України.

2. *Поняття механізму має похідну природу від поняття «правове регулювання».* За своєю сутністю є юридичним інструментом процесу правового регулювання. С.С. Алексєєв під механізмом регулювання розуміє взяті в єдності систему «правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативно-правова дія на суспільні відносини». О.Ф. Скакун дає більш розширене визначення правового механізму, розглядаючи як узяті в єдності систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, установлюється і забезпечується правопорядок («незалежне» у праві стає «сущим»)

З точки зору державного управління, ці явища можна вважати інструментами правового механізму.

3. *Як і всі інші механізми, включає відповідну притаманну тільки йому систему, всередині якої правові засоби, способи, форми перебувають постійних взаємозв'язку та взаємодії.* Кожна частина правового механізму управління бюджетами знаходиться на своєму місці (як годинниковий механізм, інакше бюджетна сфера втратить необхідну впорядкованість), виконує специфічні функції. Якість виконуваних кожною з них функцій впливає на роботу інших частин і результат функціонування механізму в цілому.

4. *Є динамічною частиною правової системи суспільства.* Його рух виражається в стадіях, яким відповідають свої механізми дії. Як і правова система суспільства, механізм правового регулювання управління бюджетами являє собою цілісність правової дійсності

(бюджетного процесу), визначається закономірностями еволюції суспільства (бюджетною політикою держави), рівнем розвиненості економіки, культури (рівнем бюджетних взаємовідносин). Його призначення полягає в приведенні в дію необхідних елементів правової системи, що регулюють бюджетну сферу, забезпеченні їх «роботи». Від механізму залежать ефективність правового регулювання, відповідність поведінки учасників бюджетних відносин розпорядженням законодавчих норм, їх рух до досягнення цілі.

5. *Нове бачення, яке диктується нам сучасними реаліями реформування бюджетної системи у бік оцінки результативності її функціонування* передбачає визначення результату діяльності будь-якого механізму управління.

4.2. Нормативна база в фінансово-економічній діяльності державного управління: склад та характеристика.

Бюджетне законодавство складається з:

- 1) Конституції України;
- 2) Бюджетного кодексу України;
- 3) Бюджетної декларації;
- 4) закону про Державний бюджет України;
- 5) інших законів, що регулюють бюджетні відносини, а саме: відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу;
- 6) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання даного Бюджетного Кодексу та інших законів України;
- 7) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання даного Бюджетного Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- 8) прогнозів місцевих бюджетів;
- 9) рішень про місцевий бюджет;
- 10) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Статті 95–98 Основного Закону присвячені регулюванню бюджетних відносин. Зокрема, задекларовано побудову бюджетної системи на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами, а також викладено організацію бюджетного процесу та контролю за виконанням бюджету (контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата).

Уперше після проголошення незалежності був прийнятий Закон України «Про Державний бюджет України на 1992 рік», який складався з 23 статей, містив наступну редакцію «фінансування видатків провадиться в межах фактично одержаних доходів із застосуванням жорсткого режиму економії». Починаючи з 1992 року Закон України «Про Державний бюджет» приймається щорічно.

Відповідно до ст 40 БКУ **Законом про Державний бюджет України** визначаються:

- 1) загальні суми доходів, видатків та кредитування державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- 2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді, державного і гарантованого державою боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій;
- 3) доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);

4) фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до закону);

6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до закону);

7) розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;

8) розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період;

9) розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;

10) перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їх залучення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм (у додатку до закону);

11) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, передбачає:

- оптимізацію процедури розгляду і прийняття Закону про Державний бюджет;
- введення норм, що визначають склад доходів ЗФ ДБ;
- перелік захищених статей видатків;
- процедуру переведення дотацій вирівнювання, що надаються місцевим бюджетам;
- уточнений і доопрацьований перелік основних термінів, частина з них була змінена (*бюджетний процес, видатки бюджету, к вирівнювання, місцевий фінансовий орган, платіж, дефіцит, профіцит тощо*), а частина – вперше наведена (*бюджетні кошти, власні надходження бюджетних установ, інвестиційна програма, кошторис, одержувач бюджетних коштів, паспорт бюджетної програми, ПЦМ у бюджетному процесі, управління бюджетними коштами, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості тощо*).

Бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно Бюджетним Кодексом та законом про Державний бюджет України.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються надходження та витрати Державного бюджету України.

Бюджетна система відображає складові частини бюджету, тобто це сукупність усіх бюджетів, які формуються в цій країні відповідно до її бюджетного устрою.

Бюджетна система України як унітарної держави складається з двох ланок – державного та місцевих бюджетів.

Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування (п.34 ст.2 БКУ).

Бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад) (п.2 ст.2 БКУ).

Крім того, сукупність показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави формуються у **зведених бюджетах**.

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя.

Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на території Автономної Республіки Крим.

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на території цієї області.

Зведений бюджет міської територіальної громади, у складі якої утворені райони у місті, включає показники міського бюджету та бюджетів районів у місті (у разі утворення районних у місті рад).

Структура бюджетної системи України наведена на рис.4.1.



Рис. 4.1. Структура бюджетної системи України

Бюджетна система України ґрунтується на таких **принципах**:

1) **принцип єдності бюджетної системи України** - єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) **принцип збалансованості** - повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) **принцип самостійності** - Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави.

Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади АРК та ОМС визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, ВР АРК та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) **принцип повноти** - до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

5) **принцип обґрунтованості** - бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) *принцип ефективності та результативності* - при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) *принцип субсидіарності* - розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача;

8) *принцип цільового використання бюджетних коштів* - бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) *принцип справедливості і неупередженості* - бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) *принцип публічності та прозорості* - інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

4.3. Склад та структура нормативно-правових актів місцевого самоврядування в сфері економіки та фінансів.

До складу законодавства, що формує та регулює бюджетні відносини в умовах децентралізації входять:

- Закон України «Про місцеве самоврядування»;
- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р);
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 № 157-УІІ зі змінами);
- Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ від 08.04.2015 № 214).

Значні законодавчі зміни 2014 -2015 рр.:

- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333-р);
- План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 18.06.2014 №591-р);
- зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації тощо.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР:

✓ визначає поняття “делеговані повноваження”, “бюджет місцевого самоврядування”, “районний бюджет”, “обласний бюджет”, “поточний бюджет”, “бюджет розвитку”, “мінімальний рівень соціальних потреб”;

✓ *мінімальний бюджет місцевого самоврядування* – це розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою;

✓ *самостійність місцевих бюджетів* гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до законодавства.

Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ від 08.04.2015 № 214) встановлює критерії попередньої оцінки рівня спроможності спроможних ТГ, а саме:

Найменування критерію		Показник	Числове значення
1.	Чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади	до 3 тис. осіб	0,3
		від 3 до 7 тис. осіб	0,6
		більш як 7 тис. осіб	1
2.	Чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади	до 300 осіб	0,3
		від 300 до 500 осіб	0,6
		більш як 500 осіб	1
3.	Площа території спроможної територіальної громади	до 200 кв. км	0,3
		від 200 до 400 кв. км	0,6
		більш як 400 кв. км	1
4.	Індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади	до 0,3	0,3
		від 0,3 до 0,9	0,6
		більш як 0,9	1
5.	Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади	до 20 %	0,3
		від 20 до 40 %	0,6
		більш як 40 %	1

4.4. Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері економіки та фінансів.

Відповідно до ст. 82 Бюджетного кодексу України всі публічні видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів, розподілилися на три групи:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені Бюджетним кодексом України видатки, які **не можуть бути** передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню – **власні повноваження органів державної влади**;

2) видатки, які визначаються функціями держави та **можуть бути передані** до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності – **делеговані повноваження**;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які **мають місцевий характер** та визначені законами України – **власні повноваження органів місцевого самоврядування**.

Принципи передачі повноважень між інститутами:

1) законність (повноваження встановлюються, скасовуються, змінюються тільки законом);

2) валідність (стандарти та/або порядок надання, індикатори оцінки якості публічних послуг встановлені державою ДО початку консультацій з ОМС щодо їх делегування та бути предметом обговорення під час їхньої передачі на інший рівень);

3) спроможність (є мінімальні вимоги до спроможності ОМС у відповідній сфері, всі ОМС одного рівня мають достатні ресурси для виконання цього повноваження);

4) субсидіарність (повноваження передається від держави на той рівень ОМС, на якому воно може бути здійснено максимально ефективно та економно, а публічна послуга отримана у максимально зручному режимі для споживача);

- 5) повсюдність (юрисдикція ОМС базового рівня охоплює усю територію України);
- 6) стабільність (запроваджено обов'язкові консультації ОМС та держави щодо делегування повноважень – діють санкції за порушення; передача повноважень посеред бюджетного року, зміна відповідних рішень частіше, ніж раз на 3 роки, не допускається);
- 7) організаційна автономія (ОМС в рамках закону самі визначають спосіб виконання повноважень і формують власну організаційну структуру);
- 8) відповідальність (ОМС несе відповідальність за виконання делегованого повноваження, невиконання повноваження дозволяється тільки у передбачених законом випадках)

Обмеження щодо передачі повноважень між інститутами:

- 1) Передача повноважень ОМС на горизонтальному рівні здійснюється виключно на підставі договорів про співробітництво територіальних громад. Передача делегованих повноважень одним ОМС іншому не допускається;
- 2) Передача повноважень між рівнями ОМС не передбачається;
- 3) Законом встановлюються сфери компетенції, виконання повноважень у яких не може передаватись між ОМС

Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- 1) складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;
- 2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на теплову енергію (у тому числі її виробництво, транспортування та постачання), тарифів на централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, на інші комунальні послуги (крім тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, тарифів на комунальні послуги, які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), побутові, транспортні та інші послуги;
- 3) встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;
- 4) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;
- 5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;
- 6) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;
- 7) укладення з юридичними і фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством;
- 8) підготовка та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів;
- 9) участь в організації та фінансуванні капітальних ремонтів житлових будинків, капітальних ремонтів майна, що перебуває у спільній власності співвласників багатоквартирного будинку, в межах бюджетних програм, визначених за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради;

б) делеговані повноваження:

- 1) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;
- 2) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;
- 3) сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Контрольні запитання:

В чому полягає сутність правового механізму управління публічними фінансами?

Що відноситься до основних ознак правового механізму управління публічними фінансами?

З яких нормативно-правових документів складається законодавство України в фінансово-економічній діяльності державного управління?

Яка структура бюджетної системи України?

На яких принципах базується бюджетна система України?

З чого складається законодавство, що формує та регулює бюджетні відносини в умовах децентралізації?

Які видатки відносяться до публічних видатків на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету?

Які видатки відносяться до публічних видатків на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів місцевих бюджетів?

Лекція № 5. Сучасні інструменти та технології управління публічними фінансами.

План лекції:

- 5.1. Механізми запровадження громадського бюджету.
- 5.2. Впровадження гендерно-орієнтованого підходу.
- 5.3. Відкритість та прозорість публічних фінансів (мапування та візуалізація).

5.1. Механізми запровадження громадського бюджету

Поняття «громадська участь» можна визначити як систему дій, методів, інструментів та механізмів (об'єднаних логікою відповідного алгоритму) участі громадян у визначенні та розв'язанні їх проблем.

У контексті управлінської діяльності громадська участь дає змогу враховувати соціальні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні й політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень, коригувати плани та поведінку влади відповідно до інтересів тих чи інших суспільних груп, а також залучати їх до процесу ухвалення управлінських рішень. Отже, громадська участь дозволяє, з одного боку, мінімізувати соціальні та політичні ризики, а з іншого – визначати, формулювати та відстоювати інтереси громади.

Процес громадської участі можна класифікувати по-різному залежно від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень. Наприклад, відповідно до класифікації Шеррі Арнштайна (Sherry Arnstein) є вісім рівнів громадської участі (Таблиця 5.1):

Таблиця 5.1. Класифікація рівнів громадської участі (Шеррі Арнштайна)

Рівні громадської участі	Рівень участі (впливовості)
1	2
1. Маніпулювання	Відсутність участі (впливовості)
2. «Терапія»	
3. Інформування	Обмежена участь (впливовість)
4. Консультація	
5. Урахування думки	
6. Партнерство	Реальна (дієва) участь (впливовість)
7. Делегування повноважень	
8. Громадське керування	

Перші два рівні (маніпулювання і «терапія») характеризуються підміною реальної громадської участі, її імітацією владою (підміною мети, відсутністю альтернативних варіантів рішень, відсутністю «зворотного зв'язку», маніпуляційними підходами тощо).

Імітація взаємодії з громадськістю на рівнях маніпуляції і «терапії» часто породжує конфлікти і не задовольняє потреби громади. Зрозуміло, що рівень впливовості громадськості в цих випадках є практично нульовим.

Третій і четвертий рівні (інформування і консультація) – рівні обмеженої участі громадськості, які характеризується можливістю громадян отримувати інформацію та висловлювати свої думки без гарантії, що вони вплинуть на суб'єкта ухвалення управлінських рішень. Рівень впливовості громадськості в цьому разі є обмеженим.

Деяке (обмежене, часткове) врахування думки громадськості передбачає п'ятий рівень, яке не спричинює значного підвищення рівня її впливовості.

Шостий, сьомий і восьмий рівні (партнерство, делегування повноважень та громадське керування) характеризують реальну участь громадян у процесі планування й ухвалення рішень. Тут громадська участь може реалізовуватися в широкому діапазоні взаємодії: від партнерської участі в переговорному процесі з метою досягнення компромісу з

владою до ухвалення важливих управлінських рішень через референдум. Це відповідає найвищому рівню впливовості громадськості, рівню суттєвого впливу на прийняття управлінських рішень з тієї чи іншої проблеми.

Є **простіша класифікація** процесу громадської участі залежно від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень:

- *делегування* – влада, не аналізуючи суспільні потреби й не визначаючи способи розв’язання існуючих проблем, виконує завдання громадськості та підтримує незалежні громадські ініціативи, діяльність організацій громадянського суспільства;

- *спільна реалізація* – спільна (влади та громадськості) ідентифікація потреб громади та їх реалізація через узгоджені партнерські програми;

- *спільне ухвалення рішень* – влада, у співпраці з громадськістю та організаціями, які її представляють, ідентифікує потреби громади, а також на партнерській основі приймає остаточне рішення щодо вирішення цих проблем;

- *консультації* – надання представникам громади одного чи декількох варіантів вирішення проблеми з метою отримання їх думки та врахування її у процесі прийняття остаточного рішення;

- *інформування громадян про плани органів публічної влади* – односторонній потік інформації (за певних умов може бути трансформованим в двосторонній потік інформації для налагодження зворотного зв’язку з метою дослідження суспільної думки).

Зазначені рівні впливовості не є альтернативними: кожний вищий рівень впливовості, зрозуміло, поглинає нижчі рівні впливовості.

Рівень впливовості громадської участі має бути адекватним рівню соціальної вагомості того чи іншого проекту, який планує реалізувати влада. Інакше соціальної напруги в громаді, суспільстві, державі не уникнути. Про це влада повинна пам’ятати завжди, постійно забезпечуючи для громадськості всі можливості доступу до всебічної інформації про свої плани та дії, а також підтримуючи реальні механізми та процедури впливу громадськості.

Коротко розглянемо найбільш важливі **елементи нормативно-правового регулювання громадської участі в Україні**.

Міжнародні нормативно-правові акти. Відповідно до Конституції України, міжнародні договори, які ратифікувала Верховна Рада України, є невід’ємною частиною українського законодавства. Зупинимось на найбільш важливих з них.

Ще за часів Радянської України було ратифіковано *Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права* (Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII). Стаття 25 Пакту проголошує: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

- а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

- б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;

- в) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби».

Базовим актом, який визначає засади місцевого самоврядування, є *Європейська хартія місцевого самоврядування*, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року, створивши тим самим правові передумови для запровадження в Україні європейських принципів організації публічної влади. Відповідно до статті 3 Європейської Хартії:

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати

підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Конституційний рівень. Відповідно до Конституції України, «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (*частина 2 статті 5*). *Стаття 36* гарантує громадянам України право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, участі у професійних спілках. *Стаття 38* розкриває окремі форми участі громадян в управлінні державними справами, серед яких: участь у всеукраїнському та місцевому референдумах; можливість вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування; рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. *Стаття 40* надає громадянам України право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. У *статті 69* згадується, що окрім виборів та референдумів можуть існувати ще й інші форми безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення.

Отже, у Конституції України запропоновано конкретні механізми громадської участі: вибори, участь у державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування та референдуми. Інші форми безпосередньої демократії, про які згадується в основному документі, чітко не визначені.

Окремі форми участі громадян описані законами, зокрема, Законом України «Про органи самоорганізації населення» (від 11 липня 2001 року №2625-III) та Законом України «Про всеукраїнський референдум» (від 26.01.2021 № 1135-IX).

Конституційне право громадян на звернення закріплено Законом України «Про звернення громадян» (від 21 жовтня 1996 року № 393/96-ВР). У ньому окреслено форми звернень та вимоги до них, а також процедури реагування на звернення органів державної влади та місцевого самоврядування.

Слід виокремити блок законодавчих актів, покликаних забезпечити конституційне право громадян на об'єднання. Насамперед, тут варто згадати:

- Закон України «Про громадські об'єднання» (від 22 березня 2012 року № 4572-VI);
- Закон України «Про політичні партії в Україні» (від 05 квітня 2001 року №2365-III);
- Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV).

Деякі механізми участі громадян в управлінні публічними справами закладено у законодавстві, що регулює професійні сфери – діяльність судів, організацій роботодавців, аудиторську, бухгалтерську та рекламну діяльність. Варто зазначити, що механізми громадської участі в цих сферах є не достатньо зрозумілими.

Підзаконні акти. Укази Президента України мають спонукальний характер для органів виконавчої влади і покликані усунути прогалини вітчизняного законодавства в царині забезпечення конституційних прав громадян.

Суттєвим кроком щодо підвищення відкритості центральних та місцевих органів виконавчої влади став *Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 01.08.2002 року № 683*, яким передбачається:

- періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації;
- обов'язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування Веб-сторінок та оперативного (не пізніше 5 робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про:
 - діяльність відповідних органів;
 - виконання програм, планів;
 - чинні та скасовані нормативно-правові акти;

- форми і зразки документів;
- архівну та іншу інформацію, а також необхідність завчасного розміщення на таких Веб-сторінках проектів нормативно-правових актів з повідомлення про це ЗМІ;

- щоквартальна підготовка за заздалегідь оприлюдненою усталеною структурою та опублікування для широкого обговорення громадськістю доповідей про роботу Кабінету Міністрів України з розв’язання актуальних соціальних, економічних та інших проблем, здійснення реформ, виконання загальнодержавних програм, заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України;

- організація та фінансування періодичних соціологічних досліджень громадської думки щодо найважливіших дій Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади з визначенням виконавців таких досліджень на конкурсній основі, а також обов’язкове врахування результатів досліджень у діяльності зазначених органів;

- проведення регулярних за заздалегідь оприлюдненим розкладом прес-конференцій, в тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі Інтернет;

- постійне оновлення Веб-сторінок відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, створення за їх допомогою можливості для оперативного оприлюднення відповідей на найбільш поширені звернення та іншої інформації, широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх розв’язання.

Отже, законодавство України декларує в загальному вигляді права та можливості громадської участі, взаємодії влади з громадськістю, однак не встановлює чітких постійно діючих механізмів системи громадського контролю.

Незважаючи на розмаїття, чинне законодавство не дає чітких орієнтирів щодо залучення громадян до процесів державного управління та формування бюджету, хоча й пропонує деякі механізми, які можуть бути застосовані при залученні громадських активістів (Таблиця 5.2).

Таблиця 5.2. Огляд механізмів забезпечення прозорості бюджету та залучення громадськості на національному рівні

Механізм	Мета	Приклад
1	2	3
Громадські слухання	Інформувати суспільство про бюджетні питання, заручитися підтримкою та забезпечити пріоритетність щодо розміщення бюджетних ресурсів та їх розподілу	Загальнонаціональні бюджетні слухання за участю політиків, депутатів ВР, представників політичних партій, громадських організацій та населення
Застосування сучасних інформаційних технологій (телебачення, Інтернет)	Інформувати громадян про бюджетні питання, встановити зворотній зв’язок з громадськістю	Пряма трансляція засідань Верховної Ради; розміщення інформації на сторінках офіційних сайтів; створення системи «Електронний Уряд»
Застосування друкованих засобів масової інформації	Оперативно доводити бюджетну інформацію до відома громадян та громадських організацій	Запровадження спеціальних сторінок (рубрик) – опублікування обґрунтованих коментарів експертів, роз’яснень, відгуків, відповідей на бюджетні питання

Проведення заходів за участю експертів, депутатів, представників політичних партій та громадськості	Поширення інформації про наміри щодо прийняття певних рішень та отримання рекомендацій, вивчення громадської думки	Конференції, семінари, «круглі столи»
Організація діалогу «громадянин – влада»	Надання відповідей на актуальні питання, які задають громадяни; виявлення, аналіз та узагальнення громадської думки щодо бюджетних питань	Громадська приймальня – особистий прийом громадян посадовими особами; телефонна «гаряча лінія»; використання мережі Інтернет (інтерактивний режим); опитування громадян
Інформаційно-просвітницькі послуги для громадян	Поширення інформації через прес-релізи, інтерв'ю, листівки тощо; сприяння розуміння громадянами фінансового стану та досягнень держави	Публікація та розповсюдження прес-релізів, інтерв'ю, листівки (з використанням графіків, діаграм) тощо
Комітет або комісія, робоча група	Група громадян, що призначаються для забезпечення контролю, управління та виконання певної функції.	Дорадчий комітет з моніторингу та оцінки щорічного бюджетного процесу

Вибір методу забезпечення прозорості бюджету та залучення громадян залежить від цілей, яких планують досягти. Якщо пропозиції щодо напрямів політики та програм схвалюються за активної участі громадських комісій, рад чи асоціацій на відкритих громадських слуханнях, то цілі та завдання бюджетної політики будуть більше узгоджені з потребами та бажаннями громадян у довгостроковій перспективі.

Участь громадськості в бюджетному процесі та наданні послуг може втілюватись у різних формах, за якими місцеві представники можуть по різному вносити свій вклад залежно від мети (від пасивного надання інформації до переговорів та обговорень). Така участь також може мати місце на різних стадіях бюджетного циклу.

На стадії формування бюджету важливо забезпечити, щоб планування бюджетних доходів і видатків знаходило відображення у середньостроковій та довгостроковій політиці місцевих органів влади, зокрема у стратегії та пріоритетах, ефективному плануванні витрат, визначенні чітких цілей та показників результативності, які уможливають проведення моніторингу та аналізу на подальших стадіях бюджетного процесу.

На цій стадії наявність довгострокового бачення та стратегії місцевого розвитку в цілому та / або для конкретних секторів є передумовою ефективного планування роботи на рік.

При довгостроковому стратегічному плануванні та складанні річних планів свою ефективність довели такі **інструменти забезпечення участі громадян**:

✓ проведення обговорень та фокус-груп за секторами, а також за конкретними групами населення (літні люди, молодь, жінки, підприємці тощо), присвячених аналізу існуючих проблем та потреб, визначенню пріоритетів та виробленню конкретних шляхів їх вирішення. Якщо учасників таких груп буде делегувати громада, а групи будуть репрезентативними, це може сприяти стабільному інтересу до обговорюваного питання. Досвід показує, що якість внеску таких груп в обговорення великою мірою залежить від формату зустрічей та чіткості завдань. Дискусії та фокус – групи можуть ефективно використовуватися в рамках формування бюджету за програмами;

✓ проведення дискусій за круглим столом для консультацій з різними зацікавленими особами, що може привести до утворення робочих груп, зосереджених на вирішенні конкретних завдань;

✓ робочі групи / консультативні комітети, які зазвичай формуються на основі змішаного представництва місцевої виконавчої влади, законодавчого органу та фахівців від громади. Останні – це, як правило, експерти громадських організацій (а не представники широкої громадськості), які направляються до таких груп / комітетів. Робота в таких групах / комітетах передбачає певний рівень технічної складності, притаманної цим повноваженням, і фахівці з громадських організацій, орієнтованих на конкретні проблеми, будуть краще підготовлені до роботи з урядовими технократами. Такі комітети можуть бути тимчасовими або постійними. У будь-якому випадку, для того, щоб бути ефективними, вони повинні мати чіткий мандат, статус і права, надані ним нормативними документами місцевого рівня, а також правила внутрішнього розпорядку. Наявність технічної підтримки та здатність залучати професійний досвід (внутрішній або зовнішній) мають фундаментальне значення для роботи таких груп / комітетів;

✓ громадські слухання, що є важливим механізмом підвищення обізнаності громадян та забезпечення прозорості бюджету. Вони нерідко організуються для формування загальної підтримки громадян із певних загальних бюджетних або конкретних галузевих питань, а також для мобілізації громадської підтримки для вчинення опору несправедливому бюджетному рішення органів влади вищого рівня. Тематичні слухання є більш ефективними, оскільки до них залучається інформована аудиторія, що має інтерес до певного питання. Пропонування групам надсилати своїх представників на слухання сприятиме кращому представництву та більшій відповідальності учасників. Слухання можуть також ініціюватися громадою, однак їх легітимність для подальшого процесу прийняття рішень владних органів не гарантується. Механізм слухань є особливо ефективним, коли порядок їх проведення затверджений місцевими регуляторними актами. Якість внеску учасників багато в чому залежить від рівня підготовки слухань, включаючи глибину проведеного аналізу питання, що буде розглядатися, та розповсюдження попередньої інформації. Трансляція слухань по телебаченню може посилити резонанс від них;

✓ загальні збори громадян, що організуються територіальними громадами або підприємствами, часто слугують тій же самій меті, що й громадські слухання. Вони нерідко проводяться з метою підготовки громадськості до слухань з певних складних питань, а також з питань, які мають значення для певної місцевості або для одержання широкого спектра думок та зауважень від різних громад. Той факт, що рішення зборів територіальної громади є легітимними з погляду закону, ускладнює можливість для місцевої влади проігнорувати їх;

✓ опитування та обстеження громадської думки, які являють собою способи збирання цінної інформації щодо сприйняття громадянами політичної лінії, проблем, якості послуг, пріоритетів тощо. Застосування цього механізму вимагає професійної підтримки (у частині забезпечення репрезентативності вибірок, правильного формулювання питань і т. ін.) та вкладення певних коштів. Опитування та обстеження громадської думки дають змогу одержати сукупність індивідуальних думок, однак їх цінність підвищується, якщо вони підживлюють дію інших, більш активних механізмів участі, застосування яких дозволяє вести дискусії та переконувати учасників;

✓ участь громадян у сесіях ради та засіданнях комітетів, яка може мати важливе значення для привнесення думок громадськості у формальні зібрання, де відбувається обговорення бюджету та приймаються рішення. Вплив представників громади є більш значним, якщо вони мають делеговані повноваження та / або якщо обговорення відбувається конструктивно, на засадах консенсусу та колективної відповідальності. Участь у засіданнях ради являє собою рідкісну можливість для міжгалузевих дискусій щодо розподілу ресурсів.

Ефективність участі громадян підвищується, коли дискусія базується на аналізі результатів діяльності з надання послуг та виконання бюджету за минулий рік (роки).

Стадія *прийняття бюджету* нерідко є формальним затвердженням проекту бюджету. Ця стадія характеризується обмеженими можливостями для участі, адже плани витрат і розподілу ресурсів уже обговорювалися на етапі формування бюджету на засіданнях комітетів ради або в процесі лобіювання. Однак громадяни все ще можуть узяти участь у засіданнях місцевої ради, де затверджується місцевий бюджет, та забезпечити, щоб остаточні рішення збігалися з попередніми домовленостями.

На стадії *виконання бюджету* громадяни можуть надати органам влади допомогу в моніторингу того, щоб ресурси не відволікалися та використовувалися згідно з планами, проміжне управління бюджетом здійснювалося на належному рівні, укладення державою субпідрядів мало прозорий і справедливий характер, а коригування бюджету вписувалося в політику та стратегію, про яку було домовлено під час формування бюджету. Цього можна досягти через застосування таких механізмів участі:

- ✓ *громадські наглядові / моніторингові комітети або ради, які стежать за прогресом у впровадженні програм, що фінансуються з бюджету, та контролюють витрати.* Як і у випадку консультативних груп, політичний вплив цих комітетів залежить від їхнього статусу, чітких повноважень та певної технічної підтримки. Для роботи таких комітетів доступ і право на одержання додаткової інформації від відповідних підрозділів органів влади є критично важливим. Ці комітети можуть здійснювати контроль, однак можуть також служити і посередниками між владою та громадськістю;

- ✓ *опитування громадської думки та обстеження, результатом яких в разі потреби можна використовувати для моніторингу проміжного прогресу.* Використання цього інструмента практикується громадськими моніторинговими комітетами;

- ✓ *участь громадян у комітетах з державних закупівель (як повноправних членів чи спостерігачів).* Державні закупівлі робіт і послуг є важливою частиною бюджетного управління і потенційним джерелом корупції та пошуку вигоди. Самі лише вимоги щодо прозорості, передбачені законом про державні закупівлі, не гарантують чесність проведення тендера. Контроль за державними закупівлями також може здійснюватися моніторинговими комітетами. У ході виконання бюджету громадяни також можуть бути долучені до фактичного надання послуг у кілька способів:

- ✓ *одержання громадськими організаціями (зазвичай, це неурядові організації (НУО), орієнтовані на вирішення конкретної проблеми, та професійні організації) субпідрядів на виконання програм або надання послуг.* Така форма участі набуває популярності в соціальній сфері. Однак одержання НУО субпідрядів є формою державної закупівлі послуг і вимагає чесною конкуренції та прозорості. Очевидно, що це інша форма участі: коли НУО стають надавачами державних послуг, вони також потребують громадського моніторингу і контролю;

- ✓ *самообілізація / самоорганізація населення з метою самозабезпечення та / або спільного виробництва послуг, що передбачає вкладення громадянами ресурсів (фінансових, трудових та ін.).* Такий механізм може мати потенціал для застосування в сільській місцевості, де можливості місцевих органів з надання послуг набагато менші, ніж у містах. Однак у випадках, коли громадяни мобілізуються для надання послуг, важливо забезпечити, щоб така самообілізація набувала легітимних організаційних форм. До того ж ця форма участі вважатиметься механізмом громадської участі в місцевому управлінні, якщо буде забезпечено зв'язок між залученням громадян до фактичного надання послуг та включенням до процесу прийняття рішень щодо розпорядження бюджетними коштами.

Стадія *розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього* зазвичай збігається з формуванням нового бюджету. Результати розгляду звіту про виконання бюджету наприкінці року враховуються при формуванні нового бюджету. На цій стадії метою громадської участі є надання допомоги органам влади в оцінці результативності порівняно з плановими цілями, визначенні ефективності бюджетних видатків та збирання доходів. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету можуть бути поєднані з формуванням нового бюджету та базуються на одних і тих самих механізмах участі:

- проведення обговорень та фокус - груп може сприяти розгляду виконання бюджету та програм;
- дискусії за круглим столом можуть бути присвячені обговоренню існуючих проблем, коригуванню політичної лінії та стратегії;
- опитування чи обстеження громадської думки можуть виступати ефективним засобом оцінки сприйняття населенням змін та існуючих проблем. Щорічні опитування, які базуються на однакових показниках результативності, можуть виявитися корисними для моніторингу прогресу за декілька років;
- публічні слухання щодо бюджету зазвичай поєднують у собі звіт про результати минулого року та презентацію проекту бюджету на наступний рік;
- громадяни можуть брати участь у засіданнях ради та комітетів, на яких розглядаються питання виконання бюджету за минулий рік.

Ефективність усіх цих механізмів зростає, коли бюджетний аналіз проводиться на професійному рівні та базується на різних джерелах. Це відкриває ще один шлях до участі громадян: незалежний аналіз бюджету, що проводиться неурядовими експертами. Такий аналіз може бути загальним або тематичним, але його проведення вимагає високого рівня фахової підготовки та наявного доступу до бюджетної інформації.

У цілому існує потреба у механізмах участі на місцевому рівні в секторах, що реформуються (наприклад, комунальні послуги, охорона здоров'я або освіта). Більш ефективного використання цих механізмів можна досягти в галузях, де місцеві органи влади мають більший ступінь бюджетної свободи (знову ж таки, в житлово-комунальному господарстві, наданні додаткових освітніх послуг або забезпеченні громадського правопорядку).

Згадані вище механізми участі можуть відрізнятися між собою за способом участі (делегована або безпосередня участь), типами рішень, що приймаються (дорадчі або обов'язкові), а також масштабністю прийняття рішень (вузькі, тобто такі, що зосереджуються на конкретних або галузевих питаннях, або широкі, що стосуються загального бюджету). Вони можуть вимагати або не вимагати організаційного оформлення. Інституціоналізація цих механізмів через прийняття місцевих норм та правил внутрішнього розпорядку може убезпечити їх від свавільних рішень, маніпулювань та впливу політичних змін. Відданість принципу транспарентності бюджету та залучення громадян доцільно проголосити в Статуті місцевої громади та в подальшому деталізувати в нормах місцевого рівня. Може знадобитися включення спеціальних застережень для забезпечення залучення вразливих груп населення та таких, які традиційно виключаються з цих процесів.

Може виявитися, що кожен зі згаданих вище механізмів сам по собі не зможе вплинути на бюджет, але в поєднанні вони мають потенціал до забезпечення бюджетної підзвітності.

5.2. Впровадження гендерно-орієнтованого підходу.

Для забезпечення соціальної справедливості, рівноправного і стабільного людського розвитку важливим є застосування гендерного підходу, який передбачає використання найбільш ефективних і результативних засобів та практик для задоволення потреб жінок та чоловіків різних вікових і соціальних груп.

Згідно з визначенням Організації Об'єднаних Націй, *інтеграція гендерного підходу* – це «процес оцінювання того, які наслідки матиме для жінок та чоловіків здійснення будь-якого планованого заходу, у тому числі застосування законодавства, стратегічної політики та програм у усіх сферах і на всіх рівнях.

Цілеспрямоване впровадження гендерного підходу означає обов'язкове врахування інтересів та досвіду як жінок, так і чоловіків під час розроблення, реалізації, моніторингу та оцінювання стратегічних заходів і програм у всіх політичних, економічних та соціальних сферах, щоб забезпечити одержання чоловіками та жінками однакової вигоди від реалізації цих заходів і програм та ліквідувати будь-яку нерівність».

Жінкам та чоловікам приписують різні характеристики та ролі в суспільстві, що зумовлює різницю у їх досвіді та потребах, а також доступі до влади й ресурсів. Становище жінок та чоловіків може суттєво відрізнятись залежно від їх віку, сімейного статусу, місця проживання, етнічного походження, стану здоров'я, інвалідності, економічної активності або інших факторів.

Метою застосування гендерного підходу є врахування цих відмінностей під час розроблення, реалізації та оцінки політики, програм і заходів, щоб жінки і чоловіки рівною мірою пожинали плоди соціально-економічного розвитку, і нерівність не увічнювалася.

Гендерний підхід також враховує, що однакове ставлення до жінок і чоловіків не завжди веде до однакових результатів, оскільки залишає поза увагою наявну нерівність. Саме тому гендерний підхід реалізується у двох напрямках: він не тільки бере до уваги досвід, потреби та інтереси жінок і чоловіків, а й передбачає конкретні заходи щодо просування прав та розширення можливостей жінок, тому що саме жінки зазнають дискримінації в багатьох сферах. Однак усі жінки не є «вразливою групою», натомість ризики для окремих груп жінок потрапити в ситуацію вразливості, як правило, вищі. Отже, відповідно до міжнародного та національного законодавства жінки мають право на особливий захист (наприклад, Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року, ст. 76).

Такий особливий захист надається жінкам з урахуванням їхніх конкретних потреб стосовно здоров'я, гігієни, фізіології та ролі матері.

Більше того, через панування гендерних стереотипів жінки часто опиняються в умовах, які виключають їх із соціально-економічного життя, стають жертвами сексизму та стикаються з дискримінацією вдома, на роботі та в громаді загалом. Це робить жінок соціально та економічно вразливими, що необхідно враховувати при оцінюванні ситуації та потреб населення.

Застосування гендерного підходу під час розроблення, реалізації та оцінки стратегій, політики та програм дає змогу визначити наявні гендерні проблеми, гендерні розриви і гендерну дискримінацію.

Відповідні терміни визначені Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

Гендерний розрив – різниця між жінками і чоловіками у будь-якій сфері, що стосується ступеня їх участі, доступу до ресурсів, розміру винагороди, реалізації прав, повноважень та впливу, а також використання благ і переваг.

Приклад: Результати гендерного аналізу бюджетної програми обласного бюджету Житомирської області «Підготовка кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації у 2016–2017 рр.»⁵ засвідчили наявність гендерних розривів у представництві студенток та студентів. Зокрема, серед студентів вищих навчальних закладів I та II рівнів акредитації чисельно переважали дівчата – 70%. За окремими спеціальностями цей розрив був ще більшим, зокрема: «Бібліотечна справа» – 0% хлопців, «Декоративно-прикладне мистецтво» – 7% хлопців, «Музичне мистецтво», спеціалізація «Теорія музики» – 0% хлопців, спеціалізація «Фортепіано» – 13% хлопців, спеціалізація «Хорове диригування» – 14% хлопців, а також «Оркестрові духові та ударні інструменти» – 11% дівчат.

Гендерна дискримінація (дискримінація за ознакою статі) – ситуація, за якої особа та/або група осіб за ознаками статі, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами або привілеями в будь-якій формі.

Гендерна дискримінація може бути прямою або непрямою.

Пряма дискримінація – ситуація, за якої з особою та/або групою осіб за їх певними ознаками поводяться менш прихильно, ніж з іншою особою та/або групою осіб в аналогічній ситуації, крім випадків, коли таке поводження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними

Приклад: Результати гендерного аналізу бюджетної програми обласного бюджету Закарпатської області «Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми спеціалізованими школами-інтернатами з поглибленим вивченням окремих предметів і курсів для поглибленої підготовки дітей в галузі науки і мистецтв, фізичної культури і спорту, інших галузях, ліцеями з посиленою військово-фізичною підготовкою у 2014–2015 рр.» 8 засвідчили пряму гендерну дискримінацію дівчат, яких не приймали на навчання до ліцею-інтернату з посиленою військово-фізичною підготовкою. Відповідно до Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 1999 року № 717, ліцей є середнім загальноосвітнім навчальним закладом з військово-професійною спрямованістю навчання та виховання юнаків з поглибленим вивченням предметів «Захист Вітчизни», «Пожежна безпека» та «Фізична підготовка».

Непряма дискримінація – ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їх певними ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами та/або групами осіб, крім випадків, коли їх реалізація чи застосування має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Приклад: Результати аналізу бюджетної програми обласного бюджету Чернівецької області «Надання позашкільної освіти позашкільними закладами освіти, заходи із позашкільної роботи з дітьми у 2014–2015 рр.» 10 засвідчили непряму дискримінацію хлопців у віці 7–10 років. Серед учнів позашкільних навчальних закладів сфери освіти 58,6% склали дівчата та 41,4% – хлопці, у 7–10 років частка дівчат дорівнювала 62,8%, хлопців – 37,2%. Така ситуація спостерігалася через більшу пропозицію гуртків та позашкільної роботи художньо-естетичного напрямку, натомість менше було представлено гуртків еколого-натуралістичного, дослідницько-експериментального та науково-технічного напрямів.

Застосування гендерного підходу сприяє просуванню гендерної рівності в усіх сферах політичного, соціально-економічного та культурного розвитку держав, регіонів і громад. При цьому політика гендерної рівності не розглядається як «окреме питання», а перетворюється на «наскрізне», яке слід враховувати на всіх етапах розроблення і впровадження стратегічних ініціатив, політик, бюджетів, програм та заходів в усіх сферах. Завдяки гендерному підходу можна отримати кращі результати та поліпшити якість послуг без збільшення фінансових ресурсів, оскільки кошти будуть використані адресно, а не розпорошені на «всіх», видатки будуть спрямовані саме на ті цільові групи, які їх потребують. Застосування гендерного підходу також означає, що жінок і чоловіків розглядають як повноправних та рівноправних учасниць та учасників процесів соціально-економічного розвитку, і водночас як отримувачок та отримувачів рівних вигод.

Жінки та чоловіки є не тільки отримувачами / користувачами публічних послуг та суспільних благ, а й платниками податків. Державна політика і програми, які не враховують повною мірою потреби, очікування та можливості жінок, чоловіків та/або їх груп, можуть призвести до невідповідних рішень і неефективного розподілу коштів платників податків. Тому впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетний процес спрямовано на підвищення якості державної політики, програм та заходів, а також забезпечення більш ефективного розподілу ресурсів.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі **гендерно орієнтований підхід у бюджетному процесі** – це врахування гендерних аспектів на кожній стадії бюджетного процесу та висвітлення у відповідних документах цілеспрямованості на забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків (гендерної рівності).

Існує низка синонімічних термінів, котрі загалом характеризують бюджет, призначений забезпечувати збалансоване врахування інтересів, потреб та можливостей жінок

і чоловіків (та/або їх груп), зокрема «гендерний бюджет», «гендерно чутливий бюджет», «гендерно відповідальний бюджет», «гендерно орієнтований бюджет».

Уперше поняття «гендерний бюджет» було запропоновано в Платформі дій, ухваленій на Пекінській конференції Організації Об'єднаних Націй у 1995 році. Нині міжнародні організації активно використовують його під час формування бюджетів. Зокрема, гендерний підхід до бюджетного процесу застосовує Міжнародний валютний фонд як «підхід до складання бюджету, який використовує фінансову політику та управління для сприяння гендерній рівності та розвитку дівчат і жінок».

Гендерний підхід у бюджетному процесі не означає створення окремих бюджетів для жінок та чоловіків чи розподіл бюджетних коштів для жінок і чоловіків у співвідношенні 50/50. Натомість він передбачає розподіл бюджетних коштів відповідно до статевої структури отримувачів / користувачів, їх потреб та інтересів.

Учасники бюджетного процесу можуть використовувати гендерний підхід на всіх його стадіях.

Рекомендації щодо застосування цього підходу на кожній стадії бюджетного процесу подано в Таблиці 5.3.

Таблиця 5.3. Рекомендації щодо застосування гендерно орієнтованого підходу на різних стадіях бюджетного процесу

Стадії бюджетного процесу гендерно орієнтованого підходу	Рекомендації щодо інтегрування
1	2
1. Складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету)	До Бюджетної декларації та прогнозу місцевого бюджету може бути включена інформація про врахування гендерного аспекту при формуванні бюджетних показників на середньострокову перспективу, гендерні цілі (вплив на конкретні групи жінок та чоловіків) та показники їх досягнення. Гендерні цілі варто формулювати за результатами огляду нормативно-правових актів та інших документів, які містять інформацію про гендерну рівність
2. Складання проєктів бюджетів	При складанні бюджетних запитів розпорядникам бюджетних коштів варто враховувати потреби, інтереси і можливості конкретних отримувачів / користувачів послуг (жінок, чоловіків та/або їх груп). Основою для врахування гендерних аспектів у цих документах можуть слугувати результати гендерного аналізу бюджетних програм
3. Розгляд проєкту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет)	Представлення проєкту закону про Державний бюджет України (проєкту рішення про місцевий бюджет) проводиться за процедурою повного обговорення із залученням всіх зацікавлених сторін. Під час обговорення головні розпорядники коштів можуть надавати інформацію щодо спрямованості відповідних бюджетних програм на подолання гендерних розривів, задоволення потреб та інтересів жінок, чоловіків та/або їх груп. До обговорення проєкту бюджету можуть залучатися зацікавлені сторони, які представляють інтереси різних груп користувачів державних і муніципальних послуг (жінок, чоловіків та/або їх груп, у тому числі найбільш вразливих), з метою внесення ними пропозицій до проєкту бюджету
4. Виконання бюджету, у тому числі внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет)	Після прийняття закону про Державний бюджет України чи затвердження рішення про місцевий бюджет розпорядники бюджетних коштів складають паспорти бюджетних програм. Гендерний підхід на цій стадії передбачає включення гендерної складової в характеристики бюджетних програм.

	Формування паспорта відбувається з урахуванням рекомендацій, розроблених за результатами гендерного аналізу бюджетної програми.
5. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього	Звіт про виконання паспорта бюджетної програми може містити інформацію про досягнення мети та виконання завдань щодо зменшення гендерних розривів чи усунення гендерної дискримінації, задоволення потреб та інтересів жінок, чоловіків та/або їх груп. На основі даних звіту про виконання паспорта бюджетної програми та даних моніторингу розпорядники бюджетних коштів приймають відповідні рішення щодо зменшення гендерних розривів та усунення гендерної дискримінації або посилення заходів із забезпечення гендерної рівності.

Застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі на всіх його стадіях сприяє:

- підвищенню ефективності бюджетних програм та досягненню їх максимальної результативності завдяки спрямуванню видатків на задоволення потреб жінок, чоловіків та/або їх груп;
- оптимізації обсягу і структури бюджетних витрат;
- покращенню якості надання публічних послуг завдяки зменшенню наявної гендерної нерівності в доступі до благ, які надаються за рахунок публічних коштів;
- раціональному та прозорому використанню коштів платників податків.

5.3. Відкритість та прозорість публічних фінансів (мапування та візуалізація).

Новаторським інструментом відкритості та прозорості публічних фінансів виступає інтерактивне мапування використання фінансових ресурсів органами державної влади та місцевого самоврядування у процесі виконання ними повноважень. Таке мапування здійснюється за допомогою сучасної комп'ютерної технології – геоінформаційної системи – що дозволяє поєднати модельне зображення території з інформацією табличного типу. Ця технологія дозволяє візуалізувати інформацію у вигляді інтерактивних карт в реальному часі.

Звісно, що тут ми не обмежуємося тільки згаданими методами та технологіями, а можемо застосовувати і ГОБ на етапі формування потреб та інтересів громадян, і ПЦМБ при визначенні результативних показників використання бюджетних коштів, і СБП, орієнтоване на досягнення певних результатів у майбутню перспективу тощо.

І, звісно, важливо, щоб застосування таких сучасних інноваційних технологій в управлінні публічними фінансами було зручним та доступним у використанні кожним пересічним громадянином.

Проблема прозорості дій органів влади всіх рівнів сьогодні особливо актуальна, оскільки *прозорість – основна умова запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадянами й органами виконавчої влади, а саме, такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне дотримання і захист її прав і свобод у сфері діяльності цих органів.*

Термін «прозорість бюджетного процесу», *перш за все, означає доступність інформації про бюджет як на стадії планування, так і на стадії виконання кожному громадянину.* Про прозорість можна говорити і як про потребу суспільства у залученні громадян до формування та реалізації бюджетної політики держави. Громадяни мають конституційне право на участь в управлінні державними справами, однак щоб скористатися цими правами, треба володіти достовірною інформацією. Наявність умов для отримання достовірної та повної інформації гарантує можливість забезпечення громадського контролю за діяльністю органів влади.

Відкритість і прозорість системи державного управління – характерні ознаки для країн зі сталою демократією і для тих, де порівняно нещодавно розпочалися демократичні перетворення. Такі ознаки проявляються, насамперед, у бюджетній сфері, оскільки бюджет у

всіх країнах – основний політичний та фінансовий інструмент державної соціальної політики.

Відкритість та прозорість урядової політики – одна з умов співпраці з міжнародними фінансовими інститутами, вимога для країн-кандидатів для вступу до ЄС, запорука інвестиційної привабливості країни. Завдяки прозорості та відкритості забезпечується зворотний зв'язок між органом державного управління та громадянами, що підвищує рівень ефективності управління бюджетним процесом, з одного боку, та ступінь довіри громадян до органів влади, з іншого.

Найважливішою з ознак, пов'язаних із демократичною суттю держави, є, безперечно, *рівень участі громадян у прийнятті важливих рішень з питань управління на всіх рівнях*. Громадяни виступають головною зацікавленою стороною у підвищенні прозорості бюджетного процесу. Врахування громадської думки в процесі планування державного бюджету дасть змогу спрямувати кошти бюджету на фінансування саме тих послуг, які є пріоритетними для суспільства. Відповідно, прийняті бюджетні рішення будуть підтримані громадськістю, що цю свою чергу, означатиме її підтримку соціально-економічної політики органу влади.

Відтак, *підвищення прозорості та відкритості бюджетного процесу загалом спрямоване на:*

- дотримання прав та свобод громадян;
- узгодження позиції влади та громадян щодо напрямів використання бюджетних коштів;
- підвищення довіри громадян до інститутів влади через участь у прийнятті рішень;
- підзвітність органів влади суспільству;
- підвищення ефективності діяльності державних органів;
- підвищення відповідальності державної влади перед громадянами;
- посилення ефективності контролю за бюджетним процесом;
- підвищення якості державних соціальних послуг, що фінансуються з бюджету.

Важливою умовою фінансової прозорості є широка доступність вичерпної інформації про бюджет. І така інформація має бути представлена в доступному, зрозумілому вигляді. Необхідно чітко роз'яснювати основи розрахунків, принципи зведення даних і їх обсяг. Інформація має бути достовірною та ґрунтуватися на офіційних джерелах.

Важливою для структур громадянського суспільства є кінцева користь від отриманої інформації. Тому доступність інформації сама по собі не принесе користі, якщо ця інформація буде неякісною (наприклад подана у вигляді, який не піддається оцінці).

Отже, підсумовуючи, можна зазначити, що при підготовці інформації для громадськості необхідно враховувати такі критерії якості:

- своєчасність;
- надійність;
- актуальність;
- зрозумілість;
- достовірність інформації;
- комплексність;
- порівнянність;
- наочність;
- періодичність подання.

Фінансова прозорість: оприлюднення даних у сфері фінансів дозволяє контролювати, куди йдуть кошти платників податків, викривати корупційні схеми, запобігати фінансовим втратам держави, а також підвищувати прозорість та ефективність використання публічних фінансів.

Останні досягнення технологій, такі як Інтернет, створили нові комунікаційні інструменти, що забезпечують своєчасне та ефективне спілкування органів влади та громадськості. Зокрема, такими інтерактивними сервісами в Україні стали:

- *Моніторинг витрат бюджетних коштів.* На Державному вебпорталі бюджету для громадян та на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів можна розібратися у бюджеті, дізнатися, на що витрачають державні кошти, та порівняти бюджет свого міста з іншими містами. Також контролювати бюджетні витрати допоможе сервіс 007.org.ua та мапа «Що купує твоя школа». А через портал «StateWatch», Карту коронавірусних закупівель та чат-бот «Медсестра Іванка» можна перевірити витрати бюджетних коштів на COVID-19. Вони допоможуть слідкувати за бюджетними витратами, виявляти факти зловживань, робити дослідження щодо використання публічних коштів та багато іншого.

- *Здійснення контролю за державними закупівлями.* Сервіси Clarity Project та Clarity App, «Антикорупційний монітор» та «Закупівлі 2.0», що використовують, зокрема, дані ProZorro, допоможуть отримати повну інформацію про закупівлі та ідентифікувати ті, що містять корупційні ризики.

- *Аналіз інформації, про сплачені податки в Україні.* Завдяки відкритим даним про податки можна перевірити ФОП та потенційних бізнес-партнерів на фінансову спроможність та доброчесність. А через сервіс SaveEcoBot – зіставити відкриті дані про екологічні податки, сплачені підприємствами, з даними про їхні викиди у повітря та скиди у водні об'єкти. Невідповідності дають підстави подавати скаргу на ймовірні порушення з боку підприємств тощо.

Контрольні запитання:

Які механізми запровадження громадського бюджету визначаються законодавством України?

Що представляє собою гендерно-орієнтовний підхід?

В чому полягає сутність гендерно-орієнтовного бюджетування?

На яких стадіях бюджетного процесу використовується гендерно-орієнтовний підхід?

Розкрийте зміст понять відкритість та прозорість публічних фінансів?

Які сучасні платформи використовуються для відображення ефективності використання публічних коштів?

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3.

Бюджетна система як основа публічних фінансів

Лекція № 6. Державний бюджет.

План лекції:

- 6.1. Місце та роль Державного бюджету в фінансово-економічній діяльності держави.
- 6.2. Нормативне забезпечення функціонування Державного бюджету.
- 6.3. Структура та склад Державного бюджету України.
- 6.4. Управління державним боргом України.

6.1. Місце та роль Державного бюджету в фінансово-економічній діяльності держави

Державний бюджет займає одне з провідних місць у фінансовій системі та системі регулювання розвитку кожної країни. Завдяки бюджету держава може концентрувати фінансові ресурси на найважливіших напрямках економічного і соціального розвитку, впливати на пропорції суспільного виробництва і його результати, здійснювати соціальні перетворення.

Відповідно до Бюджетного кодексу **бюджет** – це план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Державний бюджет України – це закон, який затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

Бюджет – це економічна категорія, що відображає грошові відносини, які виникають між державою, з одного боку, і юридичними та фізичними особами – з іншого, з приводу створення централізованого фонду коштів держави та його використання на розширене відтворення, задоволення суспільних потреб, виконання державою своїх функцій та завдань.

Через бюджет держави відтворюється вся її багатогранна діяльність і забезпечується виконання її функцій. Традиційно виділяють такі **функції держави**, як:

- управлінська (утримання апарату влади та управління державою);
- економічна (фінансування розвитку країни та її регіонів);
- оборонна (утримання армії для захисту власної території);
- соціальна (підтримка незахищених верств населення).

В бюджеті уособлюються фінансові відносини держави з суб'єктами господарювання та населенням щодо формування та використання централізованого фонду грошових коштів для виконання державою своїх функцій, передбачених конституцією, та соціально-економічних завдань, що стоять перед нею на певному етапі її розвитку.

Метою бюджету є визначення та обґрунтування обсягу коштів, що необхідні на бюджетний рік для виконання державних завдань.

Бюджет є провідною ланкою фінансової системи, яка не тільки виконує розподільчі функції, а й бере активну участь у створенні фінансових ресурсів держави, завдяки яким забезпечується її існування.

Об'єктивна необхідність бюджету зумовлена діяльністю держави, необхідністю перерозподілу валового внутрішнього продукту та його частини національного доходу між сферами діяльності (матеріальною та нематеріальною), територіями країни або галузями внаслідок нерівномірності їхнього розвитку, між окремими верствами населення для забезпечення найбільш вразливих його категорій фінансовими ресурсами.

Фінансові відносини, що складаються у держави з підприємствами, установами, населенням з приводу формування бюджетного фонду називаються **бюджетними відносинами**.

В Україні поняття державного бюджету як фінансового плану має певні відмінності від поняття бюджету, як економічної категорії. Якщо останнє розглядається як сукупність економічних відносин з приводу формування та використання централізованого фонду фінансових ресурсів держави, то поняття державного бюджету як фінансового плану характеризується наявністю певної методології його розробки та використання. Бюджет як основний фінансовий план держави представляє нормативно-правове закріплення бюджетних повноважень суб'єктів бюджетних відносин, що забезпечує своєчасне та повне надходження доходів і цільове та ефективне використання бюджетних коштів.

Як фінансовий план державний бюджет відображає реалізацію закріплених за державою функцій: управлінської, економічної, соціальної, оборонної, зовнішньоекономічної. Крім того, як фінансовий план державний бюджет визначає можливості та пріоритети соціально-економічного розвитку країни, є складовою єдиної системи фінансового планування в країні і відіграє координуючу роль стосовно інших фінансових планів.

Особливістю державного бюджету як фінансового плану є те, що він має силу закону, що надає фінансовій діяльності органів виконавчої влади обов'язкового характеру. Щорічно Верховна Рада України приймає Закон України про Державний бюджет на наступний рік, в якому затверджує суми доходів і видатків Державного бюджету України, граничний розмір дефіциту Державного бюджету України та джерела його покриття, суми дотацій, субвенцій та розміри нормативних відрхувань від регулюючих доходів, розмір державного внутрішнього боргу і державних зовнішніх запозичень.

За матеріальним змістом державний бюджет є централізованим фондом грошових коштів держави.

За соціально-економічною суттю державний бюджет є основним способом розподілу та перерозподілу ВВП та національного доходу.

За характером організації Державний бюджет України є центральною ланкою фінансової системи країни, а відтак займає провідне місце у системі фінансових планів України.

До чинників, що визначають центральне місце державного бюджету у системі фінансових планів держави, відносяться такі:

- за допомогою державного бюджету забезпечується розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту (ВВП) між окремими ланками бюджетної системи та окремими суб'єктами суспільства;
- у державному бюджеті сконцентровано основна частина фінансових ресурсів держави;
- за рахунок державного бюджету фінансуються основні державні витрати;
- упорядкування і виконання державного бюджету пов'язано з упорядкуванням і виконанням інших фінансових планів;
- державний бюджет є основним джерелом фінансування соціальної, економічної та управлінської діяльності держави;
- державний бюджет виступає інструментом фінансового контролю за формуванням і використанням грошових фондів в економіці держави.

6.2. Нормативне забезпечення функціонування Державного бюджету.

Склад нормативного забезпечення функціонування Державного бюджету:

1. *Конституція України.* Статті 95–98 присвячені регулюванню бюджетних відносин, а саме: задекларовано побудову бюджетної системи на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами, а також викладено організацію бюджетного процесу та контролю за виконанням бюджету

2. *Бюджетна декларація.* Середньострокове бюджетне планування в Україні запроваджено з 2012 року на рівні державного бюджету та з 2019 року й на рівні місцевих

бюджетів шляхом складання фінансових планів на три роки, які ґрунтуються на Бюджетній декларації.

Запровадження у бюджетну практику середньострокового бюджетного планування передбачає виконання кількох завдань, серед яких – упровадження середньострокової бюджетної декларації як інструменту поєднання стратегічних пріоритетів держави та можливостей державного бюджету

Однорічний період бюджетного планування не дає змоги виконати завдання з утримання дефіциту державного бюджету на безпечному рівні та скорочення рівня державного боргу у середньостроковій перспективі, а також призводить до непередбачуваності бюджетної політики для головних розпорядників бюджетних коштів і не дає їм змоги належно планувати свою діяльність.

Перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні надав можливість забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів і відповідний розподіл обмежених ресурсів.

3. *Бюджетний кодекс України.*

4. *Податковий кодекс України.*

5. *Закон про Державний бюджет України.* Бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно Бюджетним Кодексом та законом про Державний бюджет України. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються надходження та витрати Державного бюджету України.

ЗУ «Про Державний бюджет України на відповідний період» містить додатки:

Додаток 1. Доходи Державного бюджету на ____ рік

Додаток 2. Фінансування Державного бюджету України

Додаток 3. Розподіл видатків Державного бюджету України

Додаток 4. Повернення кредитів до Державного бюджету України та розподіл надання кредитів з Державного бюджету України

Додаток 5. Міжбюджетні трансферти (освітня субвенція, базова та реверсна дотації)

Додаток 6. Міжбюджетні трансферти (інші дотації та субвенції) з Державного бюджету України місцевим бюджетам

Додаток 7. Розподіл видатків Державного бюджету України на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя

Додаток 8. Перелік кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду Державного бюджету України (від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів)

6. *Інші закони, що регулюють бюджетні відносини, а саме: відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного боргу;*

7. *Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного кодексу*

8. *Нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного Кодексу*

6.3. Структура та склад Державного бюджету України.

Доходи державного бюджету – виражають економічні відносини, що виникають у процесі формування основного централізованого фонду грошових коштів і надходять у розпорядження органів державної влади, управління та місцевого самоврядування.

Згідно бюджетного законодавства у складі доходів державного бюджету України виділять: *доходи загального фонду та спеціального фонду* державного бюджету. Розподіл

бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України.

Доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування, є складовою частиною спеціального фонду бюджету. Характерними прикладами щодо джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині доходів є судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави, частка плати за одержання інформації з державних реєстрів, власні надходження бюджетних установ тощо.

Бюджетна класифікація має такі складові:

1. Класифікація доходів бюджету.
2. Класифікація видатків та кредитування бюджету.
3. Класифікація фінансування бюджету.
4. Класифікація боргу.

Розглянемо коротко кожен з них.

1. Класифікація доходів бюджету.

Доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Відповідно до Бюджетного кодексу України, доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

Податкові надходження – обов’язкові безповоротні платежі в бюджет, а також штрафи і пені за порушення податкового зобов’язання, встановлені ПК України (загальнодержавні податки і збори).

Неподаткові надходження - це добровільні компенсаційні платежі, а також штрафи і пені, не пов’язані з податковим законодавством.

Доходи від операцій з капіталом, які включають надходження від продажу:

- основного капіталу;
- державних запасів товарів;
- землі і нематеріальних активів

Трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, від інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Наказом Мініну № 11 «Про бюджетну класифікацію» передбачено, крім зазначених вище, ще один вид доходів – цільові фонди.

Цільові фонди – Надходження до Фонду соціального захисту інвалідів, Надходження до цільового фонду для забезпечення оборони і безпеки держави, Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення.

Важливо! Потрібно відрізнити доходи бюджету від надходжень бюджету.

Надходження бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред’явлення цінних паперів.

2. Класифікація видатків бюджету.

Відповідно до ст.10 Бюджетного кодексу України, видатки бюджету класифікуються за:

- **бюджетними програмами** (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету щорічно визначається в законі про Державний бюджет України. Формування програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) здійснюється Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за спеціальною структурою кодування, а також за пропозиціями головних розпорядників бюджетних коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України у бюджетних запитах. Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України.

- **ознакою головного розпорядника бюджетних коштів** (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);

Відомча класифікація видатків та кредитування відображає розподіл бюджетних коштів між головними розпорядниками коштів згідно з Бюджетним кодексом. На підставі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Державне казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів.

До відомчої класифікації видатків Державного бюджету України входять видатки на фінансування апарату Верховної Ради України, Державного управління справами, Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Державної судової адміністрації України, Верховного суду України, Вищого господарського суду України; Вищого адміністративного суду України, Конституційного Суду України, Генеральної прокуратури України, міністерств, Вищої ради юстиції, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Пенсійного фонду України тощо.

- **функціями**, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету являє собою групування видатків бюджетів усіх рівнів та відображає напрями використання бюджетних коштів на виконання основних функцій держави. Вона складається з розділів, підрозділів і груп. У розділах систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, а в підрозділах і групах конкретизуються ці видатки та кредитування бюджету.

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету включає видатки на:

а) **загальнодержавні функції**; фінансова й зовнішньоекономічна діяльність; економічна допомога зарубіжним країнам; інші функції державного управління; фундаментальні дослідження; дослідження й розробки у сфері державного управління; проведення виборів і референдумів; обслуговування боргу; міжбюджетні трансферти);

б) **оборону** (військова оборона; цивільна оборона; військова допомога зарубіжним країнам; військова освіта; дослідження й розробки у сфері оборони; інша діяльність у сфері оборони);

в) **функції охорони громадського порядку, безпеки та судової влади** (діяльність із забезпечення громадського порядку; боротьба зі злочинністю та охорона державного кордону; протипожежний захист і рятування; судова влада; діяльність у сфері безпеки держави; кримінально-виконавча система та виправні заклади; нагляд за дотриманням законів та представницькі функції в суді; дослідження й розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади; інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади);

г) **економічну діяльність** (загальна економічна, торговельна і трудова діяльність; сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс; інша промисловість і будівництво; транспорт; зв'язок, телекомунікації та інформатика; інші галузі економіки; інша економічна діяльність);

д) **охорону навколишнього природного середовища** (запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища; збереження природно-заповідного фонду; дослідження й розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища; інша діяльність у цій сфері);

е) **житлово-комунальне господарство** (житлове господарство; комунальне господарство; дослідження й розробки у сфері житлово-комунального господарства; інша діяльність у цій сфері);

є) **охорону здоров'я** (медична продукція та обладнання; поліклініки й амбулаторії, швидка та невідкладна допомога; лікарні та санаторно-курортні заклади; санаторно-профілактичні і протиепідемічні заходи й заклади; дослідження й розробки у сфері охорони здоров'я; інша діяльність у цій сфері);

ж) **духовний і фізичний розвиток** (фізична культура і спорт; культура та мистецтво; засоби масової інформації; дослідження й розробки у сфері духовного та фізичного розвитку; інша діяльність у цій сфері);

з) **освіту** (дошкільна освіта; загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; вища освіта; післядипломна освіта; позашкільна освіта та заходи з позашкільної роботи з дітьми; програми матеріального забезпечення навчальних закладів; дослідження й розробки у сфері освіти; інші заклади та заходи у сфері освіти);

і) **соціальний захист та соціальне забезпечення** (соціальний захист на випадок непрацездатності; соціальний захист пенсіонерів; соціальний захист ветеранів війни та праці; соціальний захист сім'ї, дітей і молоді; соціальний захист безробітних; допомога у вирішенні житлового питання; соціальний захист інших категорій населення; дослідження й розробки у сфері соціального захисту; інша діяльність у цій сфері).

Відповідно до наказу Мінфіну №11 «Про бюджетну класифікацію» **економічна класифікація видатків бюджету** застосовується для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом за їх предметними ознаками (заробітна плата; нарахування; всі види господарської діяльності; виплати населенню, що іменуються як трансферти населенню, та інші категорії). Економічна класифікація видатків бюджету забезпечує єдиний підхід до всіх учасників бюджетного процесу з виконання бюджету.

За економічною класифікацією видатків бюджету вони поділяються на поточні й капітальні.

Поточні видатки включають:

а) видатки на товари й послуги (оплата праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату, придбання матеріалів, інвентарю; оплата послуг; поточний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення; оплата комунальних послуг і енергоносіїв; дослідження й розробки, видатки державного (регіонального) значення);

б) виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями;

в) субсидії й поточні трансферти (субсидії й поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям); поточні трансферти органам державного управління інших рівнів; поточні трансферти населенню; поточні трансферти за кордон).

До складу капітальних видатків входять:

а) придбання основного капіталу (придбання обладнання і предметів довгострокового користування; капітальне будівництво (придбання); капітальний ремонт, реконструкція та реставрація);

б) створення державних запасів і резервів;

в) придбання землі й нематеріальних активів;

г) капітальні трансферти (капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям); капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів; капітальні трансферти населенню; капітальні трансферти за кордон; капітальні трансферти до бюджету розвитку);

д) нерозподілені видатки.

Відповідно до Бюджетного кодексу України **у складі витрат (видатків) бюджету** виділяються витрати (видатки) споживання та витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації.

Витрати розвитку – видатки розвитку та надання кредитів із бюджету.

Видатки розвитку – це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого й невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Відповідно до економічної класифікації видатків бюджету видатки розвитку формуються за рахунок капітальних видатків; досліджень і розробок, окремих заходів розвитку й реалізації державних (регіональних) програм; матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення; субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету та кредитування належать до наукових досліджень; економічної діяльності.

Витрати споживання – видатки споживання та погашення боргу. Видатки споживання – це частина видатків бюджету, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні трансферти та видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення й соціально-культурної сфери, а також інші видатки, не внесені до видатків розвитку й нерозподілених видатків.

Відповідно до економічної класифікації видатків бюджету видатки споживання формуються за рахунок поточних видатків, субсидій і поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування належать до загальнодержавних функцій, оборони, забезпечення громадського порядку, безпеки та судової влади, охорони навколишнього природного середовища, охорони охорони здоров'я, духовного й фізичного розвитку, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення.

Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, за винятком видатків, що пов'язані з державною таємницею (**таємних видатків**).

3. Класифікація фінансування бюджету.

Класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету.

Фінансування бюджету класифікується за:

- 1) типом кредитора (за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань);
- 2) типом боргового зобов'язання (за засобами, що використовуються для фінансування бюджету).

4. Класифікація боргу.

Класифікація боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, обласної ради, міської територіальної громади.

Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

6.4. Управління державним боргом України.

Державний борг – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення (ч.20 ст.2 Бюджетного кодексу України).

Державний борг утворюється в результаті здійснення запозичень державою за необхідності збалансування доходів і видатків бюджету. Тобто державні запозичення здійснюються для покриття дефіциту бюджету.

Державне запозичення – це операції, пов’язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

Отже, Державний борг — сукупні боргові зобов’язання держави перед усіма кредиторами (юридичними та фізичними особами, іноземними державами, міжнародними організаціями, тощо). Державний борг складається із заборгованості центрального уряду, регіональних та місцевих органів влади, а також боргів усіх корпорацій з державною участю, пропорційно частці держави в їх капіталі.

Економічна сутність державного боргу виявляється через такі його функції:

- фінансову – залучення державою необхідних коштів для фінансування бюджетних витрат;
- регулюючу – коригування обсягу грошової маси через купівлю-продаж цінних паперів Національним банком України

Здійснення ефективних економічних реформ в трансформаційній економіці України потребує значних капіталовкладень, мобілізація яких на сучасному етапі може бути здійснена лише за рахунок внутрішніх і зовнішніх запозичень, що веде до утворення державного боргу.

Державний борг складається із:

1. **Прямого** - це загальна сума безумовних боргових зобов’язань **країни** за отримані та непогашені на визначену дату кредити (позики), які з’являються в результаті державних запозичень.

2. **Гарантованого** - загальна сума боргових зобов’язань **резидентів** України за отримані та непогашені на визначену дату кредити (позики), що з’являються унаслідок запозичень, забезпечених державними гарантіями.

Резиденти (лат. Resident – осілий, той, хто постійно перебуває в певному місці) — в сучасному міжнародно-правовому значенні це фізичні особи, які на законній підставі постійно перебувають, мешкають у якійсь країні, але є громадянами іншої країни.

Нерезиденти — юридичні особи та суб’єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо) з місцезнаходженням за межами України, які створені та здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства іншої держави. *Наприклад: Розташовані на території України дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва іноземних держав, міжнародні організації та їх представництва, що мають дипломатичні привілеї та імунітет, а також представництва інших іноземних організацій і фірм.*

Відповідно до ст. 12 Бюджетного кодексу України **державний борг класифікується** за наступними ознаками:

1. За типом кредитора державний борг поділяється на:

- **внутрішній борг** (заборгованість за позиками, отриманими з бюджетів різних рівнів та державних фондів; заборгованість перед банківськими установами, іншими органами управління; внутрішня заборгованість, не віднесена до інших категорій; коригування);
- **зовнішній борг** (заборгованість за позиками, отриманими від міжнародних організацій економічного розвитку, органів управління іноземних держав, іноземних комерційних банків, постачальників; зовнішня заборгованість, не віднесена до інших категорій; коригування).

2. За типом боргового зобов’язання виділяють:

- **внутрішній борг** (довгострокові, середньострокові та короткострокові зобов’язання; заборгованість за іншими внутрішніми зобов’язаннями; коригування);
- **зовнішній борг** (заборгованість за довгостроковими, середньостроковими, короткостроковими зобов’язаннями та векселями; заборгованість за іншими зовнішніми зобов’язаннями; коригування).

Фактори, що впливають на виникнення та зростання зовнішнього державного боргу можна поділити на три групи:

- 1) фундаментальні;
- 2) локальні;
- 3) випадкові.

До першої групи факторів відносяться процеси та явища, що систематично впливають на всю сукупність фінансових потоків державного бюджету чи значну їх частину (стійкий бюджетний дисбаланс, зміни політичної ситуації в державі, динаміка ключових макроекономічних індикаторів).

До другої - явища, що систематично впливають на невелику групу фінансових потоків державного бюджету, як правило, взаємозалежних (динаміка цін на ключові експортовані товари, зміни податкових ставок, курсова політика держави тощо).

До третьої групи віднесено явища, характер впливу яких на фінансові потоки державного бюджету нестійкий і, найчастіше, непередбачений, а також явища, вплив яких на державний бюджет носить нерегулярний характер.

Причини виникнення та зростання державного боргу:

1. спад виробництва, скорочення податкових надходжень, нерациональна структура господарського комплексу країни;
2. циклічні спади в економіці, несприятливий інвестиційний клімат;
3. корупція, розкрадання державної власності;
4. дефіцит державного бюджету та від'ємне сальдо торговельного балансу;
5. зобов'язання держави з соціальних виплат, компенсацій, індексацій доходів громадян;
6. вплив політичних циклів - надмірне збільшення видатків у виборчий період;
7. накопичення заборгованості з погашення та обслуговування державного кредиту за попередні періоди;
8. некомпетентність чиновників у органах державної влади щодо управління бюджетними доходами і видатками.

Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу ВВП України.

У разі очікуваного перевищення граничної величини у 60% Кабінет Міністрів України невідкладно розробляє та подає для схвалення план заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог.

Обслуговування державного боргу – це операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням державним боргом. До таких операцій не належить погашення державного боргу (ч. 37-1 ст.2 Бюджетного кодексу України).

Витрати на обслуговування та погашення державного (місцевого) боргу здійснюються Борговим агентством України (місцевим фінансовим органом) відповідно до кредитних договорів та нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання.

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення державного боргу перевищить обсяг коштів, визначений законом про Державний бюджет України на таку мету, Міністерство фінансів України подає у двотижневий термін пропозиції про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Сума коштів для погашення та обслуговування державного боргу на рік визначається і затверджується Законом України «Про Державний бюджет України».

Платежі з погашення й обслуговування державного боргу здійснюються Державною казначейською службою України в межах обсягів, передбачених розписом фінансування і розписом асигнувань державного бюджету, затвердженого на поточний рік.

Головним розпорядником вказаних коштів є Міністерство фінансів України, якому надано право розпоряджатися бюджетними асигнуваннями, виділеними на погашення та

обслуговування державного боргу.

Підставою для проведення видатків з обслуговування державного боргу є розпорядження Міністерства фінансів України, яке надається Державному казначейству у паперовій та електронній формах. Термін дії розпорядження складає 10 календарних днів з дня його виписки.

Під управлінням державним боргом слід розуміти комплекс заходів, які приймаються державою в особі її уповноважених органів з приводу визначення умов розміщення та погашення державних позик і урівноваження інтересів позичальників, інвесторів та кредиторів.

Державний борг має дві позиції: перша, державні запозичення сприяють економічному зростанню; друга – борг підвищує навантаження на державний бюджет.

Необхідним є пошук оптимального співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням та внутрішніми і зовнішніми запозиченнями. Умови залучення нових позик мають порівнюватись включаючи можливість та здатність держави обслуговувати внутрішній та зовнішній борг за раніше прийнятими зобов'язаннями.

Управління державним боргом полягає в забезпеченні платоспроможності держави. Воно передбачає комплекс заходів та процедур, які охоплюють увесь борговий процес, починаючи від залучення позики й закінчуючи її повним погашенням.

Отож, під управлінням державним боргом мається на увазі сукупність дій та заходів, які пов'язані з підготовкою до випуску, розміщення боргових зобов'язань держави, надання гарантій, а також проведення операцій з обслуговування та погашення їх.

Управління державним боргом в основному включає три взаємопов'язаних етапи:

- 1) залучення коштів - розрахунок майбутніх витрат на погашення боргу (це і обсяг позик, і форми та умови запозичення, структура цих позик);
- 2) використання або розміщення запозичених коштів (максимізація отриманого доходу від залучених позик та формування джерел його погашення за рахунок вкладення коштів в інвестиційні проекти, що мають на меті розвиток національного виробництва);
- 3) погашення та обслуговування боргу (виконання боргових зобов'язань перед кредиторами щодо погашення основної суми боргу, сплати відсотків та супутніх витрат).

Мета політики управління боргом – отримати найбільший ефекту від фінансування за рахунок запозичених коштів та уникнути макроекономічних труднощів і проблем платіжного балансу в майбутньому.

Управління державним боргом включає наступні заходи:

- ефективне використання коштів запозичення;
- пошук коштів для виплати боргу;
- нейтралізацію негативних наслідків державного боргу

Державний борг є досить складним механізмом, функціонування якого залежить від дій різних суб'єктів ринкових відносин. Тому управління державним боргом потребує залучення та використання цілої системи методів раціонального управління та регулювання.

Політика управління державним боргом є важливим компонентом здійснюваної фінансової політики та суттєвою складовою процесів макроекономічного регулювання. Державну політику у сфері управління державним боргом можна класифікувати ***боргову політику (тактику) і на боргову стратегію.***

Боргова тактика визначає межі та умови державного запозичення, співвідношення між його формами, між кредиторами держави, а також порядок і механізм погашення державного боргу. Боргова тактика акцентує увагу на урегулюванні поточних проблем, зумовлених труднощами щодо обслуговування зовнішніх зобов'язань (іншими словами, на вирішенні проблем тимчасової ліквідності) і визначає основні завдання, які вирішуються у процесі управління державним боргом.

Під ***борговою стратегією*** у світовій теорії та практиці розуміють систему дій і заходів щодо уникнення (або ж врегулювання) боргових проблем держави та забезпечення (чи відновлення) її платоспроможності. Боргова стратегія окреслює кінцеву мету політики

управління державним боргом, яка зводиться до отримання найвищого ефекту від фінансування за рахунок запозичених коштів та забезпечення платоспроможності держави.

Стратегія управління державним боргом на середньостроковий період формується з урахуванням показників, визначених Бюджетною декларацією та законом про Державний бюджет України.

Стратегія розробляється Міністерством фінансів України та затверджується Кабінетом Міністрів України щороку, не пізніше 1 червня року, що передусє плановому.

Основні цілі України в управлінні державним боргом:

- збільшення частки державного боргу у національній валюті;
- продовження середнього строку 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.

Ефективне управління борговими операціями уряду та дотримання економічно безпечних розмірів боргового навантаження створюватимуть підґрунтя для зміцнення фінансової системи України, забезпечення платоспроможності держави та посилення стимулюючого впливу держави на соціально-економічний розвиток.

Факторами, що позитивно впливають на економіку країни внаслідок зростання державного боргу, є:

- прискорення темпів економічного зростання;
- позики, залучені суб'єктами господарювання, зазвичай, мають інвестиційне спрямування;
- реалізація програм довготермінового кредитування банками фізичних і юридичних осіб тощо.

До негативних явищ, пов'язаних із збільшенням державного боргу, доцільно віднести такі:

- нестабільність валютних курсів, яка може вплинути на можливості виконання зобов'язань у визначені терміни;
- невідповідність валюти запозичень і валюти основної частини активів суб'єкта господарювання;
- неможливість виконання зобов'язання внаслідок ускладнень з доступом до джерел іноземної валюти;
- низька ліквідність світових фінансових ринків може знизити можливості щодо реструктуризації заборгованості.

Контрольні запитання:

Які особливості державного бюджету як фінансового плану?

Які особливості державного бюджету як економічної категорії?

Які фактори визначають центральне місце державного бюджету у системі фінансових планів країни?

Який склад нормативного забезпечення функціонування Державного бюджету?

Які додатки містить ЗУ «Про Державний бюджет України на відповідний період»?

З яких фондів складається бюджет України?

Яка бюджетна класифікація відповідно до Бюджетного кодексу України?

Яке визначення державного боргу, його класифікація?

Які причини виникнення та зростання державного боргу?

Лекція № 7. Місцеві бюджети.

План лекції:

- 7.1. Нормативне забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів.
- 7.2. Структура системи місцевих бюджетів України.
- 7.3. Складові місцевого бюджету.
- 7.4. Державна підтримка місцевих бюджетів.

7.1. Нормативне забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів

Фінанси місцевих органів влади як система економічних відносин функціонують на основі певних вихідних засад, закріплених у відповідних законодавчих документах, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування. До **найважливіших законодавчих актів** слід віднести

У *Конституції України*, прийнятій Верховною Радою України 28 червня 1996 року, дається тлумачення поняття «місцеве самоврядування», окреслено складові матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, вказано основні підходи до формування і використання коштів місцевих бюджетів.

У *Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»*, ухваленому 21 травня 1997 року на розвиток положень Конституції України та відповідно до вимог ратифікованої Україною 1996 року Європейської хартії місцевого самоврядування, визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні і засади його організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

У *Бюджетному кодексі України* від 8 липня 2010 року визначено низку важливих питань, які стосуються місцевих фінансів, перш за все - це розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів і видів, процес розрахунку бюджетних трансфертів - дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету, відповідальність усіх учасників бюджетного процесу і контрольні повноваження владних органів, у тому числі органів місцевого самоврядування. Крім того, в кодексі встановлено порядок здійснення місцевих запозичень.

У *щорічних законах про Державний бюджет України* проводиться уточнення складу доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, визначається механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам із державного бюджету, встановлюються розміри коефіцієнтів вирівнювання.

З 2011 року набув чинності Бюджетний кодекс України у редакції, яка містить такі основні відмінності від попередньої редакції:

Так, стаття 20 визначає засади застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні державного та місцевих бюджетів.

У зв'язку із застосуванням з 2019 року ПЦМ формування та виконання місцевих бюджетів усіх рівнів, вносяться відповідні зміни, які унормовують питання використання бюджетної класифікації і обов'язковості застосування програмно-цільового методу.

Прогноз місцевого бюджету складається з урахуванням положень та показників, визначених на відповідні бюджетні періоди Бюджетною декларацією та прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань, спрямованих на задоволення інтересів населення територіальних громад міст.

Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України.

Відбулися значні зміни у міжбюджетних відносинах:

- нова схема міжбюджетних відносин (базова дотація, субвенції; реверсна дотація; додаткові дотації);
- введено норми щодо горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення *Європейської хартії місцевого самоврядування* та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - *Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади*. Після цього був затверджений *План заходів щодо її реалізації*, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до *Конституції України*, а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

До основних завдань, що лежать в основі децентралізації варто віднести:

- передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів;
- чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;
- посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями і державою.

Аналіз чинної законодавчої бази дає можливість виділити основні принципи організації місцевих фінансів:

- обов’язкове розмежування функцій і повноважень між ДБ і МС;
- чіткий поділ дохідних джерел, а також видатків між ДБ і МБ;
- надання відповідних власних дохідних джерел ОМС;
- самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів;
- забезпечення державної фінансової підтримки не самодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання;
- раціональне і економне використання матеріальних і фінансових ресурсів;
- здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів;
- гласність і відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

7.2. Структура системи місцевих бюджетів України.

Структура системи місцевих бюджетів України наведена в Таблиці 7.1.

Таблиця 7.1. Структура системи місцевих бюджетів України

Елементи системи	Структура елементів системи
1	2
<i>Суб’єкти</i>	• територіальні громади, держава.
<i>Об’єкти</i>	• фінансові ресурси.
<i>Взаємовідносини</i>	• між суб’єктами системи; • між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави
Видатки	• поточні, розвитку; • на фінансування власних повноважень;

	• на фінансування делегованих повноважень; • за функціями, за бюджетними програмами, за головними розпорядниками бюджетних коштів; • за економічними ознаками.
<i>Доходи</i>	• власні, закріплені, передані; • податкові, неподаткові, доходи від операцій з капіталом, міжбюджетні трансферти, цільові фонди.
<i>Способи формування доходів</i>	• місцеві податки і збори; • частина загальнодержавних податків; • доходи від майна та землі, що належать місцевій владі; • доходи комунальних підприємств; • місцеві запозичення; • трансферти.
<i>Місцеві фінансові інститути</i>	• публічні послуги; • самостійні місцеві бюджети; • комунальна форма власності; • місцеві податки і збори; • місцеві запозичення; • фінанси комунальник підприємств.

Складові місцевих фінансових інститутів наведено в Таблиці 7.2.

Таблиця 7.2. Складові місцевих фінансових інститутів

Місцеві фінансові інститути	Складові місцевих фінансових інститутів
1	2
Публічні послуги	юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення;
<i>Самостійність місцевих бюджетів</i>	забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом визначати напрями використання бюджетних коштів, правом самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети
<i>Місцеві податки і збори</i>	<i>Місцеві податки:</i> податок на майно (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, плата за землю); єдиний податок. <i>Місцеві збори:</i> збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.
<i>Місцеві запозичення</i>	Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку: - бюджетів міських, селищних, сільських територіальних громад та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, що забезпечують виконання завдань, спрямованих на задоволення інтересів населення територіальних громад;

	- обласних бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, що забезпечують виконання завдань, спрямованих на задоволення спільних інтересів територіальних громад області, відновлення та реконструкцію об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, а також будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення. Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України. Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження.
<i>Комунальна власність</i>	власність територіальних громад на належне їм майно, що використовується для спільних потреб громади і управляється відповідними органами місцевого самоврядування.
<i>Інститут фінансів комунальних підприємств</i>	прибуток розподіляється в порядку, визначеному відповідними місцевими радами згідно із статутами комунальних підприємств. Статуту затверджуються місцевими радами, яким належать комунальні підприємства.

7.3. Складові місцевого бюджету.

Типова форма рішення про місцевий бюджет складається з таких розділів та додатків: Пояснювальна записка.

Додаток 1. Доходи місцевого бюджету.

Додаток 2. Фінансування місцевого бюджету.

Додаток 3. Розподіл видатків місцевого бюджету.

Додаток 4. Кредитування місцевого бюджету.

Додаток 5. Міжбюджетні трансферти.

Додаток 6. Обсяги капітальних вкладень бюджету у розрізі інвестиційних проектів.

Додаток 7. Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм.

Складові частини місцевого бюджету поділяються на **загальний** та **спеціальний** фонди.

Склад **доходів загального фонду** місцевих бюджетів визначено у відповідних статтях БКУ, зокрема у:

- статті 64 – доходи, що зараховуються до бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад;
- статті 64¹ – доходи районних бюджетів;
- статті 66 – доходи бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Такі доходи не мають цільового спрямування, їх можна використовувати на видатки загального фонду.

Доходи спеціального фонду мають цільове спрямування, їх перелік для усіх місцевих бюджетів визначено у статті 69¹ БКУ.

Складовими частинами загального фонду бюджету є:

- всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;
- всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;
- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);
- фінансування загального фонду бюджету.

Складовими частинами спеціального фонду бюджету визначено:

- доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;
- видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);
- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);
- фінансування спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ **поділяють на дві групи:**

✓ перша група – це надходження від плати за послуги, що надають бюджетні установи згідно із законодавством. У складі цієї групи виділяють чотири підгрупи:

- підгрупа 1 – плата за послуги, які надають бюджетні установи згідно з [ix](#) основною діяльністю;
- підгрупа 2 – надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності;
- підгрупа 3 – плата за оренду майна бюджетних установ, що здійснюється відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»;
- підгрупа 4 – надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна);

✓ друга група – інші джерела власних надходжень бюджетних установ. У складі цієї групи виділяють такі підгрупи:

- підгрупа 1 – благодійні внески, гранти та дарунки;
- підгрупа 2 – надходження, які отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, у тому числі заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок та розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб;
- підгрупа 3 – надходження, що отримують державні і комунальні заклади 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; надходження, які отримують державні і комунальні заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, які вони надають згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти;
- підгрупа 4 – 30 відсотків дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майнові права інтелектуальної власності, виключні майнові права, які належать державним науковим установам (крім державних наукових установ оборонно-промислового комплексу), державним університетам, академіям, інститутам.

БКУ визначає такі **напрями використання власних надходжень** бюджетних установ:

- покриття витрат з організації та надання послуг бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю (за рахунок надходжень підгрупи 1 першої групи);
- організація додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 2 першої групи);
- утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 3 першої групи);
- ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти (за рахунок надходжень підгрупи 4 першої групи);
- забезпечення господарських потреб бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв (за рахунок надходжень підгруп 2 і 4 першої групи);
- організацію основної діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгруп 1, 3 і 4 другої групи);
- виконання відповідних цільових заходів (за рахунок надходжень підгрупи 2 другої групи).

Отже, БКУ чітко регламентує засади формування та використання коштів загального та спеціального фондів бюджету.

Передачу коштів між загальним та спеціальним фондами дозволено тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України, прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього.

Однак ця норма БКУ не поширюється на залишки коштів субвенцій на кінець бюджетного періоду із спеціального фонду державного бюджету на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів. Такі залишки Казначейство України зберігає для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період зазначені залишки коштів перераховують до загального фонду державного бюджету.

Однією зі складових спеціального фонду бюджету місцевого бюджету є **бюджет розвитку**. Капітальні видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів спрямовуються на:

- соціально-економічний розвиток регіонів;
- виконання інвестиційних проектів;
- будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства;
- будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів;
- будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства;
- збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників;
- будівництво та розвиток мережі метрополітенів;
- придбання вагонів для комунального електротранспорту;
- розвиток дорожнього господарства;
- придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги;
- оновлення матеріально-технічної бази комунальних закладів охорони здоров'я, комп'ютеризацію та інформатизацію закладів загальної середньої освіти і комунальних закладів охорони здоров'я;
- природоохоронні заходи; інші заходи, пов'язані з розширенням відтворення.

7.4. Державна підтримка місцевих бюджетів.

Основоположним спеціальним законодавчим актом, що регулює сферу регіонального розвитку та розвитку територіальних громад, натеper є Державна стратегія регіонального

розвитку на 2021–2027 рр., затверджена відповідною постановою Кабінету Міністрів України у 2020 р.

У цій Стратегії визначається, що:

- об'єктом державної регіональної політики є визначення типу територій, що потребують застосування особливих механізмів та інструментів державної підтримки, а також розбудова конкурентоспроможного регіону та функціональної території громад шляхом залучення всіх суб'єктів розвитку та використання потенціалу ключових активів регіону/ території;

- суб'єктами формування та реалізації політики є органи державної влади й органи місцевого самоврядування на всіх рівнях урядування (центрального, регіонального, місцевого) із залученням неурядових організацій;

- підходом до планування повинно стати визначення територій, що потребують державної підтримки, планування їхнього розвитку на засадах інтегрованого підходу (поєднання галузевого та територіального підходів);

- спрямування державних інвестицій у матеріальні та нематеріальні активи у вигляді так званих «твердих» та «м'яких» розвиткових проєктів повинно відбуватися на основі якісної діагностики потенціалу та проблем територій, що потребують державної підтримки;

- є необхідність надання фінансової підтримки з державного бюджету внаслідок обґрунтованої потреби державного регулювання господарських відносин із метою вирішення наявних проблем;

- фінансування повинно здійснюватися через цільове спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання програм регіонального розвитку, а також через надання відповідних трансфертів, передбачених Бюджетним кодексом України та законами України про державний бюджет на наступні роки;

- інституційна спроможність територіальних громад підвищується шляхом забезпечення спроможності територіальних громад стратегічно планувати розвиток і ефективно управляти ресурсами, людськими, матеріальними, фінансовими, для розвитку.

У цій Стратегії також запроваджено нові підходи до державної регіональної політики в новому плановому періоді, а саме:

- перехід до територіально спрямованої політики розвитку на основі стимулювання використання власного потенціалу територій,

- надання підтримки окремим територіям, що характеризуються особливими проблемами соціально-економічного розвитку,

- високим історико-культурним потенціалом, екологічними умовами та потребами охорони навколишнього природного середовища.

Саме для реалізації цих підходів можуть застосовуватися такі інструменти стимулювання розвитку громад, як трансферти. Трансферти (передача коштів між бюджетами різних рівнів або підпорядкування) можуть слугувати не тільки розвитковим цілям, але й цілям «вирівнювання» бюджетів з погляду справедливості.

Нормативно-правове регулювання використання трансфертів викладене у гл. 16 Бюджетного кодексу України. У цьому розділі перелічені види міжбюджетних трансфертів, що можуть використовуватися у фінансовій системі України. Проте з понад тридцяти таких трансфертів (субвенції та дотації) тільки декілька можна віднести до інструментів стимулювання розвитку територіальних громад із боку держави.

Контрольні запитання:

Які основні завдання лежать в основі бюджетної децентралізації?

Здійснюючи аналіз чинної законодавчої бази, які можна виділити основні принципи організації місцевих фінансів?

З яких елементів складається структура системи місцевих бюджетів України?

Які додатки містить рішення сесії місцевої ради про затвердження місцевого

бюджету?

З яких складових частин складається загальний та спеціальний фонди місцевого бюджету?

На які групи поділяються власні надходження бюджетних установ?

На які цілі спрямовуються капітальні видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів?

Яким чином держава здійснює підтримку місцевих бюджетів?

Лекція № 8. Міжбюджетні відносини як втілення розподілу функцій держави між її рівнями.

План лекції:

- 8.1. Концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні.
- 8.2. Сутність та структура міжбюджетних відносин.
- 8.3. Міжбюджетні трансферти, їх класифікація та характеристика.
- 8.4. Горизонтальні міжбюджетні відносини на рівні територіальних громад.

8.1. Концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Відмінності у соціально-економічному розвитку територій, у формуванні і використанні їх ресурсної бази породжує неспроможність місцевих органів влади забезпечувати повноту надання гарантованих державою послуг та наближення їх до безпосереднього споживача незалежно від місця проживання кожного громадянина України.

Це призводить до виникнення **фіскальних дисбалансів**. Їх подолання забезпечується шляхом фінансового вирівнювання і є однією з головних цілей державної фінансової політики на регіональному рівні.

Бюджетне регулювання дисбалансів здійснюється за допомогою системи міжбюджетного вирівнювання.

Основна **мета бюджетного вирівнювання** – перерозподіл фінансових ресурсів на користь тих місцевих органів влади, які мають дисбаланси, з метою їх усунення.

При цьому, перерозподіл фінансових ресурсів здійснюється як по вертикалі (між ланками бюджетної системи), так і по горизонталі (між так званими «бідними» і «багатими» територіями).

Перерозподіл фінансових ресурсів **по вертикалі** забезпечується шляхом закріплення Бюджетним кодексом України відповідних дохідних джерел за кожним рівнем бюджету.

Перерозподіл фінансових ресурсів **по горизонталі** забезпечується шляхом надання міжбюджетних трансфертів та здійсненням горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (базова, реверсна дотації).

Міжбюджетні відносини виникають між органами державної влади та органами місцевої влади, **між** місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування різних рівнів, **а також** одного рівня з приводу здійснення потрібних видатків з дотриманням принципу субсидіарності.

Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача (БКУ).

8.2. Сутність та структура міжбюджетних відносин

Міжбюджетні відносини – форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, між місцевими та державним бюджетами.

Суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні органи влади (в особі держави), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а їх **об'єктом** – фінансові ресурси, що розподіляються між бюджетами різних рівнів з метою подолання диспропорцій в економічному розвитку регіонів.

Є два типи дисбалансу: вертикальний та горизонтальний.

Вертикальний дисбаланс у бюджетній системі виникає тоді, коли є прогалина між видатками та власними доходами на різних рівнях урядування. Зокрема, це може бути брак фінансових ресурсів для надання послуг громадянам за переданими державою функціями на місцевому рівні, тоді як на центральному або регіональному рівнях таких ресурсів удосталь.

Горизонтальний дисбаланс виникає тоді, коли різниця між власними ресурсами та видатками утворюється на одному рівні бюджетної системи. Вони пов'язані з регіональними відмінностями як у частині доходів, так і в частині видатків

Один із ключових аргументів на користь фіскального вирівнювання полягає в тому, що жителі та підприємства повинні мати однаковий доступ до мінімально необхідного рівня публічних послуг за зіставними податковими ставками, незалежно від того, в якій юрисдикції країни вони перебувають.

Міжбюджетні відносини виникають по вертикалі і по горизонталі зв'язків між різними ланками бюджетної системи.

Вертикальні міжбюджетні відносини – це міжбюджетні відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Горизонтальні міжбюджетні відносини – це міжбюджетні відносини між органами місцевого самоврядування одного рівня. В Україні застосовуються лише вертикальні міжбюджетні відносини.

Перерозподіл бюджетних ресурсів по горизонталі між місцевими бюджетами України здійснюється тільки через посередництво відповідного бюджету вищого рівня.

Методи бюджетного регулювання

1. Метод відсоткових відрахувань передбачає надходження в місцеві бюджети частини загальнодержавних податків і доходів, що справляються на даній території.:

- **закріплені доходи** - доходи, які цілком у певній частині закріплюються за певним бюджетом. Перелік визначається законодавством;
- **регульовані доходи** - доходи, які на пайовій основі розподіляються між усіма ланками бюджетної системи України. Перелік визначається законодавством.

2. Надання фінансової допомоги бюджетам у визначеній сумі (бюджетні трансферти) може здійснюватися у вигляді поточних офіційних трансфертів – грошової допомоги (дотації), яку одержують бюджети нижчих рівнів при недостатності доходних джерел, або капітальних офіційних трансфертів (субвенції), які передбачають цільове використання одержаних коштів.

Переваги методу відсоткових відрахувань:

- збалансування місцевих бюджетів проводиться із застосуванням гнучких дохідних джерел, тобто здійснюється ефективно;
- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних доходних джерел, але і загальнодержавних податків, оскільки певну частку можна одержати лише за умови їх повного надходження;
- місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Ефективність методу відсоткових відрахувань визначається тим, що в якості регульованих доходів використовуються доходи, що характеризуються рівномірністю надходження в часі та по території країни, а також достатньо великими обсягами надходжень і захищеністю від дії економічних та інших чинників, які змогли б спричинити коливання в обсягах надходжень.

8.3. Міжбюджетні трансферти, їх класифікація та характеристика.

Міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються з рахунків державного бюджету органами Казначейства України.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Види міжбюджетних трансфертів:

- базова дотація;

- реверсна дотація;
- субвенції;
- додаткові дотації.

Базова дотація – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Реверсна дотація – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Дотація – доплата з державного бюджету задля збалансування бюджетів нижчих рівнів. Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених КМУ.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Субвенції характеризуються цільовим використанням одержаних коштів. Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються КМУ. Субвенція, яка вперше визначена законом про Державний бюджет України, затверджується КМУ не пізніше 30 днів з дня набрання ним чинності.

Додаткові дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на:

1) Надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

2) У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги *додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я для обласних бюджетів.*

Така дотація розподіляється між обласними бюджетами з урахуванням таких параметрів:

- 1) кількість населення;
- 2) надходження доходів місцевих бюджетів області за відповідний звітний період року, що передуює плановому;
- 3) приведений індекс відносної податкоспроможності зведеного бюджету області.
- 4) кількість учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти.

Розподіл додаткової дотації здійснюється в таких пропорціях:

- 10 % обсягу - пропорційно до питомої ваги кількості наявного населення області станом на 1 січня року, що передуює плановому;
- 40 % обсягу - пропорційно до питомої ваги приведенного індексу відносної податкоспроможності зведеного бюджету області;
- 50 % обсягу - пропорційно до питомої ваги кількості учнів закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти станом на 1 січня року, що передуює плановому.

Додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я спрямовується на:

1) видатки закладів освіти (крім видатків на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників, а також закладів освіти в частині здобуття повної загальної середньої освіти);

2) видатки закладів охорони здоров'я на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Розподіл додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я здійснюється між місцевими бюджетами у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, за погодженням з КМУ та затверджується рішенням про обласний бюджет.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам:

- 1) базова дотація;

- 2) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- 3) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- 4) додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я;
- 5) субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- 6) освітня субвенція;
- 7) субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;
- 8) субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- 9) субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
- 10) інші додаткові дотації та інші субвенції.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів:

- 1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- 2) субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;
- 3) дотації та інші субвенції.

Умови надання субвенцій, зазначених у цій частині статті, визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

8.4. Горизонтальні міжбюджетні відносини на рівні територіальних громад.

Механізм горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів врегульовано ст. 98-100 БКУ.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності ***обласних бюджетів*** здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням таких параметрів:

- 1) кількість населення;
- 2) надходження податку на прибуток підприємств за останній звітний бюджетний період;
- 3) надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;
- 4) індекси податкоспроможності відповідного обласного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб.

Індекс податкоспроможності відповідного обласного бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх обласних бюджетах України у розрахунку на одну людину.

При здійсненні вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного обласного бюджету.

Якщо значення індексу:

- в межах 0,9-1,1 - вирівнювання ***не здійснюється***;
- менше 0,9 - надається ***базова дотація*** відповідному обласному бюджету в обсязі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9;
- більше 1,1 - передається ***реверсна дотація*** з відповідного обласного бюджету в обсязі 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності **бюджетів місцевого самоврядування**, крім бюджетів міст Києва та Севастополя і районів у містах, здійснюється з урахуванням таких параметрів:

- 1) кількість населення;
- 2) надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;
- 3) індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності бюджету місцевого самоврядування порівняно з аналогічним середнім показником по всіх бюджетах місцевого самоврядування в Україні (крім бюджетів міст Києва та Севастополя) у розрахунку на одну людину.

При здійсненні вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету.

Якщо значення індексу:

- в межах 0,9-1,1 - вирівнювання **не здійснюється**;
- менше 0,9 - надається **базова дотація** відповідному бюджету в обсязі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9;
- більше 1,1 - передається **реверсна дотація** з відповідного бюджету в обсязі 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів **не можуть** змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, крім випадків:

- виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць;
- зміни податкового законодавства.

Зміна обсягу надходжень податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб за відповідний бюджетний період, у тому числі у разі зміни місцезнаходження суб'єкта господарювання та його реєстрації як платника податків за новим місцезнаходженням, повинна бути підтверджена органами стягнення.

Контрольні запитання:

В чому полягає концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні?

В чому полягає сутність міжбюджетних відносин?

Які фактори призводить до виникнення фіскальних дисбалансів?

В чому полягає сутність міжбюджетних трансфертів?

Які види міжбюджетних трансфертів встановлено Бюджетним кодексом України?

Які додаткові дотації надаються місцевим бюджетам з державного бюджету?

Які види трансфертів можуть передбачатися місцевим бюджетам у Державному бюджеті України?

Які види трансфертів можуть передбачати місцеві ради у місцевих бюджетах?

За якими податками здійснюється горизонтальне вирівнювання податкоспроможності різних бюджетів?

За яких умов здійснюється передача коштів з державного бюджету місцевим бюджетам з метою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій?

За яких умов здійснюється передача коштів до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій?

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 4.

Державний бюджет як основний фінансовий інструмент державного управління

Лекція № 9. Бюджетний процес в державному управлінні.

План лекції:

- 9.1. Бюджетне прогнозування та планування в державному управлінні.
- 9.2. Виконання Державного бюджету за доходами та видатками.
- 9.3. Звітність про виконання Державного бюджету.

9.1. Бюджетне прогнозування та планування в державному управлінні

Процедура розгляду, затвердження та виконання бюджету – як головного фінансового плану країни – пов'язана з необхідністю планування та прогнозування основних бюджетних показників.

Бюджетне планування – це комплекс заходів, які знаходять відображення на усіх стадіях бюджетного процесу та по всіх ланках бюджетної системи, з метою визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання бюджетних ресурсів держави для стабільного соціально-економічного розвитку суспільства.

Об'єктом бюджетного планування є бюджетна діяльність держави, державних установ і організацій.

Предметом бюджетного планування виступають бюджетні ресурси та їх рух при здійсненні відтворювальних процесів в економіці.

Прогнозування бюджетних ресурсів може ґрунтуватися лише на узагальнюючих макроекономічних показниках економічного і соціального розвитку.

Важливе значення для їх прогнозування має врахування показників інфляції, обмінного курсу національної валюти, державного боргу.

Точність прогнозних розрахунків залежить від значень показників у базисному періоді, величини і динаміки заданих параметрів розвитку економіки у прогнозованому періоді, структури і внутрішньої характеристики моделі для розрахунку показника.

Методи планування знаходять своє відображення у бюджетному процесі та реалізуються у певних найбільш розповсюджених методах бюджетного планування:

Метод екстраполяції. Бюджетні показники визначаються на основі виявленої стійкої динаміки їх розвитку. Розрахунок бюджетних показників відбувається на основі досягнутого у попередньому періоді розвитку і його коригуванні на відносно стійкі темпи зростання за встановленими коефіцієнтами. Його головний недолік полягає у перенесенні минулих тенденцій на майбутнє і, крім того, він не стимулює виявлення резервів та не сприяє економії бюджетних коштів.

Нормативний метод бюджетного планування полягає у використанні заздалегідь визначених норм та нормативів для показників, що плануються. Використання даного методу є найбільш ефективним у разі формування та використання науково-обґрунтованих норм та нормативів, які є адекватними до діючих економічних законів та враховують специфіку соціально-економічних процесів та територій на яких плануються. Прикладом використання даного методу у бюджетному плануванні є визначення нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя для формування мінімальної достатності місцевих бюджетів.

Важливою умовою дієвості нормативного методу є необхідність постійного перегляду та корегування нормативів при незмінному загальному методологічному підході.

Нормативи, які запроваджуються при використанні даного методу, мають відповідати змінам економічних законів, однак не залежати від змін управлінських рівнів, що створить передумови для об'єктивності у формуванні та використанні норм. Це дасть змогу не лише формувати обґрунтовані плани, але й виявляти резерви бюджетних ресурсів.

Метод коефіцієнтів передбачає застосування певних коефіцієнтів, які використовуються для корегування показників бюджету минулих періодів.

Прикладами таких коефіцієнтів можуть бути – індекс інфляції, рівень безробіття і т.д. При використанні даного методу необхідно пам'ятати, що планування показників здійснюється з урахування тенденцій розвитку минулого періоду, що призводить до певного перенесення минулих явищ на плановий показник та зменшує потенційні можливості для виявлення резервів залучення коштів, або навпаки – завищує потенційні можливості прогнозованого показника.

Використання *аналітичного методу* бюджетного планування полягає у дослідженні величини зміни показника у планову періоді відносно минулого, та виявленні факторів, що здійснюють вплив на зміну його динаміки. Даний метод вважається доволі точним і досить простим у використанні та дозволяє встановити залежність між різними показниками.

Мета застосування коефіцієнту у методах бюджетного планування – відобразити зміни у розвитку економіки у періоді, що планується порівняно з минулим періодом.

Балансовий метод бюджетного планування виходить із загальної сутності балансового методу як методу фінансового планування.

Використання методу полягає у можливості розподілу (перерозподілу) наявних ресурсів відповідно до потреб держави, чи конкретного регіону (території), що дає змогу зменшити або цілком покрити існуючий дефіцит фінансових ресурсів ланок бюджетної системи. Поряд з тим, використання балансового методу повинно відбуватись відповідно до існуючих потреб, надмірний перерозподіл коштів може призвести до зменшення ефективності їх використання.

Програмно-цільовий метод бюджетного планування є провідним інструментом, який включає в себе, відповідно до статті 20 Бюджетного кодексу України, наступні складові:

- бюджетні програми,
- відповідальні виконавці бюджетних програм,
- паспорти бюджетних програм,
- результативні показники бюджетних програм.

Даний метод ґрунтується на прийнятті та затвердженні бюджетних програм, реалізацію яких покладено на відповідальних виконавців. Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми.

Процедура бюджетного планування – це послідовність заходів і дій зі складання, розгляду і затвердження проекту бюджету, яка визначається Бюджетним кодексом та принципами побудови бюджетної системи.

В Україні на державному рівні вона здійснюється у **два етапи**:

1) *зведене бюджетне планування* – формування найважливіших пропорцій розвитку економіки на плановий період, визначення факторів економічного зростання, визначення факторів, що впливають на бюджетну політику держави. Цей етап включає:

- комплексні розрахунки за макроекономічними показниками (ВВП і національний дохід, рівень бюджетних надходжень, мінімальний рівень соціальних потреб тощо);
- визначання основних напрямів організації роботи з наповнення бюджету і способи мобілізації бюджетних ресурсів на макроекономічному рівні.

2) *адресне бюджетне планування* – встановлення конкретних зв'язків бюджету з усіма фінансовими планами держави. Після затвердження ці бюджети приймають форму фінансових зобов'язань.

Результатом бюджетного планування є проект державного бюджету.

Таким чином, бюджетне планування – це своєрідний інструмент системи державного, у тому числі фінансового управління, спрямований на підвищення ефективності та прозорості встановлення бюджетних орієнтирів не тільки на наступний (плановий) рік, а й на

перспективу (складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди), і тоді мова йде вже про **бюджетне прогнозування**.

Суть бюджетне прогнозування полягає у наданні обґрунтованих показників, які відображають припущення щодо структури бюджету та величини основних його показників.

У науковій літературі *прогнозування на державному рівні поділяють на дві взаємопов'язані складові*, а саме:

- макроекономічна складова (пов'язана з складанням прогнозу та формулюванням програми економічного та соціального розвитку);
- бюджетна складова (зорієнтована на прогнозування показників бюджету та формування плану доходів та витрат держави).

За періодом реалізації макроекономічні прогнози поділяють на: короткострокові, середньострокові та довгострокові.

У світовій практиці *бюджетного прогнозування* використовують наступні **методи**:

- екстраполяція наявних тенденцій на майбутні періоди;
- економіко-математичне моделювання явищ і процесів в економіці з метою побудови економічних моделей, що закладаються в основу визначення та прогнозування основних показників бюджету;
- експертні оцінки – в основу якої покладено тезу про можливість здійснення прогнозування на основі висновків експертів.

Прогнозування не має на меті замінити планування. А виступає лише як доповнення та механізм перевірки плану.

Формування бюджету державними органами здійснюється певними етапами, в послідовності визначеній Бюджетним кодексом України. Ці етапи називаються **стадіями бюджетного процесу**, а саме:

- 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
- 2) складання проектів бюджетів;
- 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Стадії бюджетного процесу є сукупністю взаємозв'язаних заходів, які мають завершальну форму і спрямовані на досягнення певних цілей.

Кожна наступна стадія відбувається послідовно, і цей порядок не може бути змінений.

На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які не можуть бути вирішені в інший час.

Загальну тривалість усіх п'яти стадій бюджетного процесу називають **бюджетним циклом**. Бюджетний цикл триває понад 2 роки.

Виконання бюджету (другий рік бюджетного циклу) триває один рік – з 1 січня по 31 грудня і називається **бюджетним періодом**.

На початку бюджетного планування розробляється Бюджетна декларація на основі макроекономічних прогнозів Мінекономрозвитку із врахуванням стратегічних пріоритетів державної політики, визначених органами влади – головними розпорядниками бюджетних коштів.

Бюджетна декларація – це документ стратегічного планування, який визначає бюджетну політику на наступні три роки.

Українська Декларація на 2022-2024 роки – перша офіційно затверджена спроба впровадити такий підхід.

Декларація нагадує *традиційну «пояснювальну записку»*, що супроводжує кожен проект Закону про державний бюджет на наступний рік. Значна частина документу присвячена опису макросередовища, ключових показників макропрогнозу та бюджетних показників. Але, на відміну від річних бюджетів, у цьому документі йдеться про трирічний цикл бюджетного планування.

Для середньострокового бюджетного планування *середньостроковий період* включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

9.2. Виконання Державного бюджету за доходами та видатками.

При виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України.

Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

- 1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;
- 2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, реєстрації взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні 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.

В органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку.

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.

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. До затвердження розпису Державного бюджету України Міністром фінансів України затверджується тимчасовий розпис Державного бюджету України на відповідний період.

Міністерство фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням, а також відповідність розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за загальним фондом державного бюджету за визначеними цим розписом періодами року відповідному прогнозу надходжень загального фонду державного бюджету протягом бюджетного періоду.

Виконання Державного бюджету України за доходами:

1. Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету.
2. Казначейство України веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням (висновком) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.
3. 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.
4. Податки і збори та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що

контролюють справляння надходжень бюджету (за винятком установ України, які функціонують за кордоном).

7. Перелік податків і зборів та інших доходів бюджету згідно з бюджетною класифікацією в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, а також загальні вимоги щодо обліку доходів бюджету визначаються Кабінетом Міністрів України.

8. У разі зміни місцезнаходження суб'єкта господарювання та його реєстрації як платника податків за новим місцезнаходженням сплата визначених податковим законодавством загальнодержавних податків і зборів, які розподіляються між державним та місцевими бюджетами, здійснюється за місцем попередньої реєстрації платника податків до закінчення поточного бюджетного періоду.

9. Частина прибутку до розподілу Національного банку України визначається та перераховується до Державного бюджету України після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку України річної фінансової звітності та формування Національним банком резервів у порядку та розмірах, визначених Законом України "Про Національний банк України".

Стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням:

1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;

2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм, а також порядків використання бюджетних коштів;

3) взяття бюджетних зобов'язань;

4) отримання товарів, робіт і послуг;

5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;

6) використання товарів, робіт і послуг для виконання завдань бюджетних програм;

7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

9.3. Звітність про виконання Державного бюджету.

Звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність.

Фінансова звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку в державному секторі та іншими нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України.

Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації.

Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюються Міністерством фінансів України.

Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Казначейством України. Казначейство України забезпечує достовірність інформації про виконання Державного бюджету України.

Головний бухгалтер бюджетної установи забезпечує складання та подання фінансової і бюджетної звітності відповідно до встановлених вимог.

Звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Оперативне звітування здійснюється на підставі складання щоденного, тижневого, декадного звіту або звіту за інший період, що визначений Державною казначейською службою України

Місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України **не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.**

Зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених видатків Державного бюджету України, **інформація** про використання коштів з резервного фонду державного бюджету, **інформація** про використання коштів державного фонду регіонального розвитку, **звіти** про надходження і використання коштів державного дорожнього фонду, Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, державного фонду розвитку водного господарства, державного фонду внутрішніх водних шляхів, **інформація** про здійснені операції з управління державним боргом, інформація про надані державні гарантії та звіт про бюджетну заборгованість *подаються Казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним.*

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, такі місячні звіти (у галузевому і територіальному розрізі та у розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо зведеного бюджету України, державного бюджету 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 та будуть нараховані в наступних звітних періодах;
- 4) про бюджетне відшкодування податку на додану вартість, включаючи інформацію про заборгованість бюджету з відшкодування податку на додану вартість.

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України **не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.**

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України включає:

- 1) баланс;
- 2) звіт про фінансові результати;
- 3) звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
- 4) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
- 5) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- 6) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
- 7) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
- 8) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;
- 9) інформацію про надані державні гарантії;
- 10) інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;
- 11) пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України такі квартальні звіти (у галузевому і територіальному розрізі та у розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо зведеного бюджету України, державного бюджету та місцевих бюджетів:

- 1) про суми списаного податкового боргу - не пізніше 35 днів після закінчення кварталу;
- 2) про розстрочені і відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків - не пізніше 35 днів після закінчення кварталу;

3) про суми наданих податкових пільг, включаючи втрати доходів бюджету від їх надання, - не пізніше 50 днів після закінчення кварталу і не пізніше 70 днів після закінчення року.

4. Міністерство фінансів України у двотижневий строк після отримання квартального звіту про виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді подає Комітету Верховної Ради України з питань бюджету інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті **не пізніше 1 квітня** року, наступного за звітним.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України включає:

- 1) баланс;
- 2) звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
- 3) звіт про фінансові результати;
- 4) звіт про рух грошових коштів;
- 5) звіт про власний капітал;
- 6) інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України;
- 7) звіт про бюджетну заборгованість;
- 8) звіт про використання коштів з резервного фонду державного бюджету;
- 9) звіт про надходження і використання коштів державного фонду регіонального розвитку;
- 10) звіт про надходження і використання коштів державного дорожнього фонду;
- 11) звіт про надходження і використання коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами;
- 12) звіт про надходження і використання коштів державного фонду розвитку водного господарства;
- 13) звіт про надходження і використання коштів державного фонду внутрішніх водних шляхів;
- 14) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
- 15) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
- 16) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
- 17) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- 18) інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;
- 19) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;
- 20) інформацію про надані державні гарантії;
- 21) інформацію про досягнення головними розпорядниками коштів 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 головний розпорядник коштів державного бюджету, з показниками їх досягнення за результатами звітного бюджетного періоду;
- 22) інформацію про виконання державних інвестиційних проєктів із зазначенням загальної вартості кожного проєкту, включаючи інформацію про стан реалізації проєкту із зазначенням ступеня його готовності та обсягу витрат державного бюджету, необхідних для завершення проєкту, за бюджетними програмами, а також обсяги таких витрат за звітний бюджетний період за бюджетними програмами. Підготовка таких матеріалів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку;

23) інформацію про виконання інвестиційних проектів, що реалізуються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, із зазначенням загальної вартості кожного проекту, включаючи інформацію про стан реалізації проекту із зазначенням ступеня його готовності, обсягів відповідних кредитів (позик) і витрат державного бюджету, необхідних для завершення проекту, за бюджетними програмами, а також обсяги таких кредитів (позик) і витрат за звітний бюджетний період за бюджетними програмами;

24) інформацію про виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, що передбачають довгострокові зобов'язання державного партнера у рамках здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності або якими передбачено надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства, із зазначенням інформації про стан виконання договорів, форму та обсяг наданої державної підтримки за рахунок державного бюджету за звітний бюджетний період. Підготовка таких матеріалів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства;

25) інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України;

26) пояснювальну записку до звіту про виконання закону про Державний бюджет України, що включає пояснення відхилень звітних показників від планових показників за основними видами доходів, фінансування, видатків та кредитування державного бюджету, інформацію щодо стану державного боргу і гарантованого державою боргу;

27) іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

Контрольні запитання:

В чому різниця між бюджетним плануванням та бюджетним прогнозуванням?

Яким чином здійснюється бюджетне планування на рівні державного управління?

Яким чином здійснюється бюджетне прогнозування на рівні державного управління?

В чому полягає казначейське обслуговування бюджетних коштів?

Яка процедура виконання Державного бюджету України за доходами?

Які є стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням?

Яку звітність подають розпорядники коштів державного бюджету?

Лекція № 10. Учасники бюджетного процесу на державному рівні.

План лекції:

10.1. Склад учасників бюджетного процесу на державному рівні.

10.2. Міністерство фінансів: його завдання, повноваження і функції.

10.3. Мережа розпорядників бюджетних коштів в державному управлінні.

10.1. Склад учасників бюджетного процесу на державному рівні

Учасники бюджетного процесу – це органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

Президент України як учасник бюджетного процесу:

- підписує закон України про Державний бюджет України на відповідний рік та закони України про внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України, а також інші закони, що стосуються бюджетного законодавства,
- звертається із щорічним і позачерговими посланнями до Верховної Ради України.

До бюджетних повноважень Президента України належить також:

- застосування права вето щодо прийнятого Верховною Радою України закону про Державний бюджет України на відповідний рік та законів про внесення змін і доповнень до закону про державний бюджет, а також інших законів, які стосуються бюджетного законодавства, із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України із зауваженнями та пропозиціями.

- Президент має право законодавчої ініціативи (*це пропозиція прийняти новий або внести зміни до діючого закону, що виходить від осіб чи установ, яким надано таке право*) відповідно до ст. 93 Конституції України, а також видає укази та розпорядження з питань, не врегульованих бюджетним законодавством. *Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президенту України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.*

Законодавчі (представницькі) органи влади як учасники бюджетного процесу – Верховна Рада України, Комітет з питань бюджету, інші комітети Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, сільські, селищні, міські та районні у містах ради – наділені такими бюджетними повноваженнями:

- розгляд і затвердження бюджетів;
- розгляд і затвердження звітів про виконання бюджетів;
- контроль за виконанням рішень відповідної ради про бюджет.

Комітет Верховної Ради України (далі - комітет) - орган ВРУ, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету як учасник бюджетного процесу має такі повноваження:

- розгляд і прийняття рішення щодо поданих до Верховної Ради України законопроектів, які стосуються змін діючого законодавства і його впливу на формування доходів та здійснення видатків державного бюджету;
- відстежування, опрацювання та узагальнення пропозицій і висновків комітетів Верховної Ради України, народних депутатів України до проекту закону про Державний бюджет України та законопроектів, які впливають на доходну та видаткову частини бюджетів;
- підготовка висновків і необхідних матеріалів та представлення на засіданні Верховної Ради України у першому, другому і третьому читаннях проекту закону України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період;
- заслуховування інформації міністрів, керівників державних комітетів, інших органів центральної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, а

також головних розпорядників і розпорядників бюджетних коштів щодо виконання бюджетних повноважень на всіх стадіях бюджетного процесу;

- розгляд та заслуховування інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, інших установ про підготовку підзаконних актів, спрямованих на реалізацію бюджетної політики, зокрема закону про Державний бюджет України;

- відстежування, виконання, оцінка та підготовка висновків про виконання закону про Державний бюджет України протягом року;

- підготовка висновку до звіту про виконання закону про Державний бюджет України;

- розробка та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів про внесення змін до закону України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та ін.

До **бюджетних повноважень комітетів Верховної Ради України** належать:

- розробка законопроектів, пов'язаних із формуванням доходної та видаткової частин бюджетів;

- попередній розгляд і підготовка пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період з питань, які належать до їх компетенції;

- заслуховування інформації щодо використання коштів Державного бюджету України за профілем комітетів та подання висновків до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету для підготовки узагальнених пропозицій тощо.

Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. До **бюджетних повноважень** Національного банку України належать:

- визначення основних засад грошово-кредитної політики;

- розробка законопроектів, пов'язаних із формуванням доходної та видаткової частин бюджетів, підготовка пропозицій до проекту Державного бюджету України на наступний рік, підготовка звіту про виконання Державного бюджету України та інші.

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Рахункова палата, в межах своїх повноважень, здійснює перевірку бюджетних організацій, установ та підприємств, які функціонують на місцевому рівні та фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, а саме:

1) фінансовий аудит та аудит ефективності щодо:

- використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам,

- надходжень, закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і передані на виконання АРК та місцевому самоврядуванню;

2) заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів за зверненням органів місцевого самоврядування.

10.2. Міністерство фінансів: його завдання, повноваження і функції.

Центральне місце у системі органів державної виконавчої влади, які здійснюють управління у сфері бюджетних відносин, належить **Міністерству фінансів України**. Характерною рисою Міністерства фінансів є те, що, відповідно до наданих йому бюджетних повноважень, Міністерство не лише здійснює дії, пов'язані з оперативним управлінням бюджетними коштами, але й має і використовує можливість впливати у межах своєї компетенції на розвиток усієї системи бюджетних відносин.

Правовий статус Міністерства фінансів визначається Конституцією і законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів, а також

«Положенням про Міністерство фінансів України», затвердженим Постановою КМУ від 20.08.2014 № 375

Міністерство фінансів України (Мінфін) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України

Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірної контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства тощо.

Основними завданнями Мінфіну є:

1) забезпечення формування та реалізація державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірної контролю, бухгалтерського обліку та аудиту;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

3) забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової і митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, державної фінансової політики у сфері співробітництва з іноземними державами, іноземними фінансовими установами і міжнародними фінансовими організаціями, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку;

3-1) забезпечення формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності;

4) забезпечення спрямування бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку.

Відповідно до чинного законодавства Міністерство фінансів наділене такими ***бюджетними повноваженнями:***

- здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету;
- здійснює заходи з підвищення ефективності управління державними фінансами;
- визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для розроблення Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України;
- складає разом з головними розпорядниками коштів державного бюджету Бюджетну декларацію;
- розробляє в установленому порядку проект закону про Державний бюджет України на відповідний рік та готує відповідні матеріали, що додаються до нього;

організовує роботу, пов'язану із складенням та управлінням виконання Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету;

- удосконалює механізм фінансового вирівнювання;
- розробляє і доводить до відома головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів для підготовки проекту Державного бюджету України, встановлює строк та порядок їх подання;
- проводить оцінку відповідності бюджетному законодавству бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, проектів зведених кошторисів для складення розпису державного бюджету;
- проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності Бюджетній декларації, а також ефективності використання бюджетних коштів;
- складає розпис Державного бюджету України згідно з бюджетними призначеннями та вносить зміни до нього тощо.

До **основних функцій**, що виконує Міністерство фінансів України, належать:

- розробка засад і напрямів проведення державної фінансової політики;
- організація управління державними фінансами;
- здійснення державного фінансового контролю;
- забезпечення єдиних стандартів для проведення фінансових операцій в країні;
- інші функції.

Міністерству фінансів підконтрольні та **підзвітні місцеві фінансові органи**. У процесі адміністративної реформи змінюється структура як центрального апарату Міністерства фінансів, так і системи територіальних фінансових органів.

До складу місцевих фінансових органів входять **територіальні фінансові органи державної виконавчої влади та фінансові органи місцевого самоврядування**.

До перших належать Міністерство фінансів АР Крим та фінансові органи місцевих державних адміністрацій.

Фінансові органи місцевого самоврядування забезпечують проведення діяльності у сфері фінансів та бюджету, що належить до компетенції місцевих рад.

Фінансові органи місцевої державної виконавчої влади мають систему подвійного підпорядкування. **Вертикально** вони підпорядковані відповідному вищестоящому фінансовому органу (наприклад, фінансові управління РДА підпорядковуються департаменту ОДА). **Горизонтально** вони підпорядковані місцевим органам влади, тобто входять до складу відповідних державних адміністрацій. Наприклад, директор департаменту фінансів підпорядковується голові ОДА і одночасно по вертикалі – Міністру фінансів; начальник районного фінансового управління - голові РДА і директору департаменту фінансів ОДА.

10.3. Мережа розпорядників бюджетних коштів в державному управлінні.

Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням вимог щодо формування єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів і одержувачів бюджетних коштів та даних такого реєстру.

За обсягом наданих повноважень розпорядники бюджетних коштів **поділяються на** головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

Бюджетне призначення – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане цим Кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий

бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження;

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України,

- установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників;

- міністерства,

- Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України,

- Конституційний Суд України, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Вища рада правосуддя та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Державна судова адміністрація України,

- Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Головний розпорядник бюджетних коштів:

- 1) розробляє план діяльності на середньостроковий період з урахуванням Бюджетної декларації, закону про Державний бюджет України, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку;

- 2) організовує та забезпечує складання бюджетної пропозиції з урахуванням Бюджетної декларації, схваленої у попередньому бюджетному періоді, і подає її Міністерству фінансів України;

- 3) організовує та забезпечує на підставі Бюджетної декларації та плану діяльності на середньостроковий період складання бюджетного запиту і подає його Міністерству фінансів України;

- 4) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України; приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

- 5) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

- 6) розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами;

- 7) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання;

- 8) організовує та здійснює моніторинг виконання бюджетних програм, здійснює оцінку їх ефективності;

- 9) здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

- 10) здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою, та коштів, наданих під державні гарантії;

11) здійснює контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

12) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

13) забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та Бюджетного кодексу України.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня - це бюджетні установи і організації, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному вищестоящому розпоряднику, діяльність яких координується через нього. Вони поділяються на розпорядників коштів другого та третього ступенів.

Розпорядниками бюджетних коштів другого ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів для переказу розпорядникам третього ступеня та безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам. В основному - це установи і організації обласного рівня, що мають підвідомчі структурні підрозділи, як, наприклад: управління статистики, центр сприяння зайнятості населення, податкова служба, головне управління казначейства тощо.

Розпорядники коштів другого ступеня вважаються такими, якщо вони розподіляють і перераховують кошти підвідомчим установам. Якщо ж вони витрачають кошти безпосередньо на утримання свого апарату або на централізовані заходи, то одночасно вважаються розпорядниками коштів третього ступеня.

Розпорядниками коштів третього ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

Поділ розпорядників бюджетних коштів на ступені залежить від структури управління галуззю економіки чи соціально-культурної сфери, а також від того, з якого бюджету здійснюється відкриття (виділення) асигнувань розпорядникам і одержувачам бюджетних коштів.

Розпорядники коштів державного бюджету, як правило, поділяються на три ступені, що певною мірою зумовлено адміністративно-територіальним устроєм держави. Наприклад, фінансові органи є бюджетними установами і фінансуються за рахунок державного бюджету. Їх керівники є розпорядниками коштів державного бюджету: Міністр фінансів – головним розпорядником, начальники головних фінансових управлінь – розпорядниками коштів другого ступеня, начальники фінансових управлінь - розпорядниками третього ступеня.

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 бюджетного законодавства на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань.

Одержувач бюджетних коштів - суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.

Критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов.

Кошти державного бюджету, що перераховуються одержувачам, надаються їм лише через відповідного головного розпорядника або розпорядника коштів II ступеня.

Наприклад, кошти державного бюджету одержувачам - сільськогосподарським підприємствам, селянським та фермерським господарствам, що постраждали внаслідок стихійного лиха і розташовані на території певного адміністративного району, можуть перераховуватися безпосередньо головним розпорядником (Міністерство аграрної політики та продовольства України), або через розпорядника другого рівня (департамент агропромислового розвитку).

Дуже важливо не оминати й **відповідальних виконавців бюджетних програм**, адже саме вони забезпечують цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього терміну реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом).

Відповідальним виконавцем може бути:

- головний розпорядник - за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом;
- розпорядник бюджетних коштів державного бюджету нижчого рівня, який забезпечує виконання бюджетних програм у системі головного розпорядника.

Статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі визначено в Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі: наказ Мінфіну України від 14.12.2001 № 574

Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами» від 24.12.2012 № 1407 визначаються **своєні положення про 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. Відповідальні виконавці бюджетних програм визначають мережу і подають головному розпоряднику для зведення мережі по головному розпоряднику.

До мережі включаються:

- головний розпорядник,
- розпорядники нижчого рівня, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному головному розпоряднику та/або діяльність яких координується через нього,
- одержувачі бюджетних коштів, які уповноважені головним розпорядником на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримують на їх виконання кошти з державного бюджету;
- розпорядники бюджетних коштів та одержувачі бюджетних коштів, якщо вони отримують бюджетні асигнування безпосередньо від головних розпорядників або розпорядників нижчого рівня.

Проте існують і **обмеження** на внесення до мережі. Щоб уникнути порушень вимог Порядку № 1407, варто запам'ятати чотири правила-обмеження на внесення до мережі:

1) Розпорядник (одержувач) бюджетних коштів не може бути включений одночасно до мережі головного розпорядника та розпорядника нижчого рівня за однією бюджетною програмою.

2) Установа не може бути одночасно розпорядником бюджетних коштів та одержувачем бюджетних коштів.

3) Одержувач бюджетних коштів не може бути одночасно замовником і виконавцем робіт (надавачем послуг, постачальником товарів) при виконанні бюджетної програми за рахунок коштів державного бюджету.

4) Виконавці робіт, які відповідно до укладених договорів виконують для бюджетної

установи або одержувача відповідні роботи (надають послуги, поставляють товари), не включаються до мережі.

До мережі включаються розпорядники бюджетних коштів та одержувачі бюджетних коштів, внесені до **Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів** (далі - Єдиний реєстр), у встановленому законодавством порядку.

Якщо до 1 березня поточного бюджетного періоду головний розпорядник (розпорядник нижчого рівня) не включив до мережі поточного бюджетного періоду установи, які на кінець попереднього бюджетного періоду перебували в його мережі і мали бюджетну заборгованість та для яких у кошторисах (планах використання бюджетних коштів) не передбачені бюджетні асигнування для погашення такої заборгованості, він відповідає за законом.

Контрольні запитання:

Хто є учасниками бюджетного процесу на державному рівні, їх повноваження?

Які завдання, повноваження і функції Міністерства фінансів України?

Що представляє собою мережа розпорядників та одержувачів бюджетних коштів?

В чому різниця та схожість між головними розпорядниками бюджетних коштів, розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, одержувачами бюджетних коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм?

Які діють правила-обмеження на внесення до мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів?

Лекція № 11. Бюджетні інструменти економічного відновлення та розвитку територій.

План лекції:

- 11.1. Бюджетні програми підтримки бізнесу та розвитку підприємництва.
- 11.2. Механізми реалізації кредитної підтримки суб'єктів підприємництва.
- 11.3. Механізми реалізації грантової підтримки бізнесу.
- 11.4. Механізми реалізації підтримки інвесторів.
- 11.5. Механізми реалізації підтримки агровиробників.

11.1. Бюджетні програми підтримки бізнесу та розвитку підприємництва.

Державна підтримка у сфері бізнесу та розвитку підприємництва, за умови успішної реалізації бюджетних програм, дасть змогу забезпечити позитивний вплив як на економічний розвиток регіонів, так і на розвиток громад. Зокрема, місцевий бізнес, скориставшись фінансовою допомогою, зможе створити чи розширити виробництво, що дасть змогу створити умови для зайнятості людей і проживання їх на території громад, а також забезпечити збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» від 09.11.2023 р. №3460-IX передбачено реалізацію низки важливих бюджетних програм для підтримки великих інвестицій, суб'єктів малого та середнього підприємництва, розвитку агропромислового комплексу тощо (Рис. 1). Слід також зазначити, що кількість нових програм підтримки економічного розвитку, порівняно з 2023 роком, збільшилась.



Рис.11.1. Обсяг фінансування бюджетних програм у сфері підтримки та розвитку бізнесу, передбачених у державному бюджеті на 2024 рік, млн грн

Слід зазначити, що відбудеться оновлення діючих механізмів відновлення та розвитку економіки в частині:

- **розширення/посилення напрямів державної підтримки** (впровадження енергоефективних заходів, стимулювання розвитку переробних підприємств та сільськогосподарської галузі загалом, реалізації інвестиційних проєктів із значними інвестиціями та облаштування індустріальних парків тощо);
- **підтримки суб'єктів підприємництва, які провадять господарську діяльність на територіях, що зазнали значних руйнувань** (відбудова зруйнованих внаслідок військової агресії основних засобів суб'єктів підприємництва; відновлення та ремонт пошкодженої внаслідок бойових дій енергетичної інфраструктури; пролонгація діючих кредитів для фінансування оборотного капіталу тощо);

- **збільшення обсягу фінансування з Державного бюджету України та визначення додаткових джерел покриття програм** (можливості використання коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, ПАТ «Українська фінансова житлова компанія» тощо);

- **запровадження нових державних програм** (державна програма підтримки внутрішнього попиту на вітчизняні товари та послуги, компенсації витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення тощо), **а також спрощення процедур подання заявок та участі в діючих державних програмах.**

У державному бюджеті на 2024 рік на **підтримку сільськогосподарського виробництва** та розв'язання нагальних проблемних питань аграрної галузі спрямовані значні ресурси. Ключовими напрямками, на які спрямовані бюджетні програми в поточному році, визначено такі:

- компенсація витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення;
- часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва;
- підтримка фермерських господарств та інших виробників сільськогосподарської продукції на територіях, на яких завершені бойові дії та припинена їх можливість, завершена тимчасова окупація;
- підтримка сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі.

Крім того державна підтримка включає:

- **Кредитну підтримку:** забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва.

- **Грантову підтримку:** надання грантів для створення або розвитку бізнесу.

- **Підтримку інвесторів:** забезпечення державної підтримки реалізації інвестиційних проектів із значними інвестиціями; державне стимулювання створення індустріальних парків.

- **Підтримку будівництва житла:** реалізація приватним акціонерним товариством «Українська фінансова житлова компанія» житлової політики держави шляхом забезпечення громадян України житлом.

11.2. Механізми реалізації кредитної підтримки суб'єктів підприємництва.

У безпрецедентно складних умовах сьогодення, попри численні ризики та загрози, український бізнес продовжує працювати. Це стало можливим і завдяки оперативним та дієвим заходам державної підтримки на початку повномасштабного військового вторгнення. На сьогодні питання підтримки підприємництва задля зміцнення економічного потенціалу та забезпечення сталого відновлення залишається у пріоритетах держави.

Зокрема, важливим напрямом підтримки та стимулювання роботи суб'єктів підприємницької діяльності, на який уряд планує виділити значні фінансові ресурси, є інструменти кредитування.

У 2024 році **бюджетною програмою «Забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва»** на надання державної фінансової підтримки суб'єктам підприємництва передбачено спрямувати 18,0 млрд гривень.

Основними завданнями є розвиток підприємництва, високотехнологічного виробництва та енергоефективності, збільшення обсягів виробництва, експорту, імпортозаміщення, впровадження інновацій, фінансування с/г товаровиробників для проведення с/г діяльності в складних умовах тривання військової агресії.

Крім того, увага спрямована на надання державної фінансової підтримки суб'єктів підприємництва за договорами фінансового лізингу та факторингового фінансування.

Давайте розглянемо, які саме механізми будуть використовуватися для кредитування суб'єктів підприємництва у 2024 році та які нові алгоритми державної підтримки дадуть

змогу бізнесу забезпечити стійкість, відновити ліквідність, знизити ризики неплатежів, забезпечувати робочі місця та сплачувати податки до бюджетів в умовах ресурсних обмежень.

Фондом розвитку підприємництва реалізуються Державні програми «**Доступні кредити 5-7-9**» та «**Доступний фінансовий лізинг 5-7-9**» в частині здешевлення вартості кредитів для суб'єктів малого, у тому числі мікропідприємництва, та середнього підприємництва відповідно до порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України «Про надання фінансової державної підтримки» зі змінами від 24.01.2020 № 28.

З початку дії воєнного стану для підтримки суб'єктів підприємництва, можливість скористатися державною програмою «**Доступні кредити 5-7-9**» була розширена за цілями та напрямками для сільськогосподарських товаровиробників, щоб забезпечити заходи весняних та осінньо-польових робіт.

Надано можливість отримати кредити великому бізнесу та державним підприємствам для відбудови зруйнованих внаслідок військової агресії основних засобів суб'єктів підприємництва.

На ці цілі максимальну суму кредиту було збільшено до 60,0 млн грн, а для сільськогосподарських товаровиробників – до 90,0 млн гривень.

У 2024 році запроваджується нова Державна програма «**Доступний факторинг**», яка стане ще одним важливим інструментом для підтримки та розвитку мікро-, малого та середнього бізнесу в Україні в умовах тривання військової агресії. Завдяки цій програмі підприємства матимуть змогу покрити щоденні витрати, знизити ризик виникнення «неплатежів» з боку контрагентів та покращити стійкість всього ланцюга постачання товарів.

11.3. Механізми реалізації грантової підтримки бізнесу.

Вагомим державним інструментом швидкого реагування на виклики та ризики воєнного стану та забезпечення умов функціонування бізнесу стало впровадження державних програм грантової підтримки суб'єктів господарювання. Обсяг фінансування бюджетної програми «Надання грантів для створення або розвитку бізнесу», метою якої є створення нових робочих місць, підтримка сільськогосподарських товаровиробників, збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції та забезпечення продовольчої безпеки, у 2024 році становить 1,37 млрд гривень. **Малі та середні підприємства зможуть отримати на розвиток від держави 15 тис. грантів. Крім того,** заплановано виділити 14 тис. мікрогрантів для малого бізнесу та 1 тис. грантів для переробних підприємств.

Бюджетною програмою «Надання грантів для створення або розвитку бізнесу» передбачено надання безповоротної державної допомоги у формі грантів суб'єктам господарювання на такі цілі:

- створення або розвиток переробних підприємств;
- створення або розвиток садівництва, ягідництва та виноградарства;
- створення або розвиток тепличного господарства.

Метою є створення нових робочих місць, підтримка сільськогосподарських товаровиробників, збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції та забезпечення продовольчої безпеки.

Обсяг фінансування бюджетної програми «Надання грантів для створення або розвитку бізнесу», у 2024 році за рахунок загального фонду державного бюджету становитиме 1370,0 млн гривень.

Також у 2024 році джерелом фінансування грантів для створення або розвитку бізнесу передбачено повернення коштів Державним центром зайнятості на суму 1277,0 млн грн, для надання фінансової допомоги Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на поворотній основі для виплати допомоги по безробіттю

11.4. Механізми реалізації підтримки інвесторів.

Економіка України у 2023 році продемонструвала потужну стійкість в умовах безпрецедентних безпекових викликів та ризиків. Темпи відновлення виявилися більш швидкими, ніж очікувалось у численних прогнозах. Бізнес швидко адаптувався до умов невизначеності, відбулася трансформація бізнес-процесів, що сприяло відновленню внутрішнього попиту, який був традиційним драйвером зростання економіки в попередні роки. Динаміка зростання економічної активності різниться за галузями. За даними Національного банку України, розмір доходів компаній за дев'ять місяців 2023 року навіть дещо перевищив рівень довоєнного 2021 року, що зумовлено насамперед зростанням цін. Найкращий фінансовий стан демонструють ті галузі економіки, які орієнтовані на внутрішній ринок.

Сьогодні бізнес, вперше з початку повномасштабної війни, очікує подальшого зростання ділової активності, що є ознакою позитивної динаміки інвестиційної діяльності. Експертні оцінки зростання економіки у 2024 році знаходяться в доволі широкому діапазоні – від 3% до 5%. Значення результуючого показника значною мірою залежатиме від ефективності інструментів державної підтримки інвесторів та механізмів їх реалізації. Реалізація бюджетних програм «Державне стимулювання створення індустріальних парків» та «Забезпечення державної підтримки реалізації інвестиційних проектів із значними інвестиціями» спрямована на створення умов для залучення значних інвестицій, нових робочих місць, стимулювання економічного розвитку регіонів та зростання конкурентоспроможності економіки України.

11.5. Механізми реалізації підтримки агровиробників.

Воєнне вторгнення принесло значні руйнування, втрати та проблеми аграрному сектору економіки, який був лідером і забезпечував 41% від загального експорту країни. Лише за перший рік воєнних дій прямі збитки та непрямі втрати загалом склали 40,2 млрд доларів США.

Втім, навіть попри дію численних негативних чинників, сільське господарство в надскладних умовах сьогодення залишається однією з ключових галузей, яка генерує ВВП країни і має значні перспективи для відновлення та подальшого розвитку.

У державному бюджеті на 2024 рік на підтримку сільськогосподарського виробництва та розв'язання нагальних проблемних питань аграрної галузі спрямовані значні ресурси. Ключовими напрямками, на які спрямовані бюджетні програми в поточному році, визначено такі:

- компенсація витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення;
- часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва;
- підтримка фермерських господарств та інших виробників сільськогосподарської продукції на територіях, на яких завершені бойові дії та припинена їх можливість, завершена тимчасова окупація;
- підтримка сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі.

Контрольні запитання:

Які бюджетні програми підтримки бізнесу та розвитку підприємництва фінансуються на сучасному етапі?

Які механізми використовуються для реалізації кредитної підтримки суб'єктів підприємництва?

Які механізми використовуються для реалізації грантової підтримки бізнесу?

Які механізми використовуються для реалізації підтримки інвесторів?

Які механізми використовуються для реалізації підтримки агровиробників?

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 5.

Місцеві бюджети як основний фінансовий інструмент місцевого самоврядування.

Лекція № 12. Бюджетний процес на місцевому рівні.

План лекції:

- 12.1. Прогнозування, планування та затвердження місцевих бюджетів
- 12.2. Виконання місцевих бюджетів.
- 12.3. Аналіз та звітність про виконання місцевих бюджетів.

12.1. Прогнозування, планування та затвердження місцевих бюджетів.

Учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні виступають:

1. *Місцева (міська, сільська, селищна) рада* формує профільні депутатські комісії, зокрема, й комісію з питань бюджету, фінансів та економічної діяльності. Ця комісія розглядає проект бюджету і погоджує його перед голосуванням на сесії. Депутати затверджують рішення про місцевий бюджет, про внесення змін до нього (протягом року), про звіт з виконання місцевого бюджету. Також вони встановлюють перелік місцевих податків та зборів, розміри їх ставок, пільги.

2. *Виконавчі органи місцевої (міської, сільської, селищної) ради* – складають проект бюджету, подають його на затвердження місцевою радою, забезпечують виконання місцевого бюджету; щоквартально подають місцевій раді звіти про хід і результати виконання бюджету.

3. *Міський (сільський, селищний) голова* є одним з головних розпорядників бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним місцевою радою. Голова забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, міських цільових програм, міського бюджету та звіту про його виконання; підписує всі рішення міської ради та її виконавчого комітету, в тому числі рішення сесії про бюджет на відповідний період та рішення про внесення змін до нього. Він оприлюднює затверджені місцевою радою місцеві цільові програми, місцевий бюджет та звіти про його виконання.

4. *Місцевий фінансовий орган* – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції з складання прогнозів місцевих бюджетів, складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

5. *Орган Державної казначейської служби України.* Обслуговування місцевих бюджетів за доходами, видатками та фінансуванням здійснюється територіальними органами Державної казначейської служби України. Вони виступають своєрідним «обліковцем» місцевого бюджету, тобто здійснюють, направляють й приймають всі фінансові потоки, забезпечують контроль за цільовим спрямуванням коштів та виконанням місцевого бюджету.

6. *Розпорядники коштів місцевого бюджету* – це установи та організації, які повністю утримуються за рахунок місцевого бюджету.

7. *Громадяни та їх об'єднання* – є важливими та повноправними учасниками бюджетного процесу. Саме вони створюють демократичну систему «важелів та противаг», вимагаючи прозорості бюджетного процесу на всіх його стадіях.

Крім того, *представники бізнесових структур, громадських організацій та інших зацікавлених сторін* можуть приймати активну участь в бюджетоутворюючих процесах на місцевому рівні, впливати на управлінські рішення стосовно питань бюджету, а отже, бути повноправними учасниками бюджетного процесу.

Необхідно звернути увагу на те, що окрім зазначених органів та посадових осіб, участь місцевої громади є важливим компонентом успішної реалізації бюджетної політики на місцевому рівні та забезпечення прозорості бюджетного процесу на всіх його стадіях.

Середньострокове бюджетне планування.

Місцевий фінансовий орган щороку спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогностичних та програмних документах економічного і соціального розвитку України і відповідної території, та з урахуванням Бюджетної декларації складає **прогноз місцевого бюджету** – документ середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проекту місцевого бюджету.

Організаційно-методологічні засади складання бюджетних пропозицій та прогнозу місцевого бюджету (включаючи форму бюджетної пропозиції та типову форму прогнозу місцевого бюджету) визначаються Міністерством фінансів України.

Показники прогнозу місцевого бюджету визначаються з урахуванням положень та показників, визначених на відповідні бюджетні періоди Бюджетною декларацією та прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді.

При цьому показники прогнозу місцевого бюджету можуть відрізнятися від показників, визначених на відповідні бюджетні періоди прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді, у разі:

1) відхилення оцінки основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України та основних прогностичних показників економічного і соціального розвитку відповідної території від прогнозу, врахованого при складанні прогнозу місцевого бюджету, схваленого у попередньому бюджетному періоді;

2) відхилення бюджетних показників, визначених рішенням про місцевий бюджет, від аналогічних показників, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у попередньому бюджетному періоді;

3) прийняття нових законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що впливають на показники місцевого бюджету у середньостроковому періоді.

Місцевий фінансовий орган на підставі основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України та основних прогностичних показників економічного і соціального розвитку відповідної території на середньостроковий період та аналізу виконання місцевого бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах:

- прогнозує обсяги доходів місцевого бюджету,
- визначає обсяги фінансування місцевого бюджету,
- визначає обсяги повернення кредитів до місцевого бюджету
- визначає орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період.

Місцевий фінансовий орган розробляє та у визначені ним терміни доводить до головних розпорядників бюджетних коштів **інструкції з підготовки бюджетних пропозицій** та орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період.

Інструкції з підготовки бюджетних пропозицій можуть запроваджувати додаткові фінансові обмеження, організаційні та інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних пропозицій.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевому фінансовому органу бюджетних пропозицій, які мають містити всю інформацію, необхідну для їх аналізу, відповідно до вимог місцевого фінансового органу.

Місцевий фінансовий орган здійснює аналіз поданих головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних пропозицій на відповідність доведеним орієнтовним граничним показникам видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету і вимогам доведених інструкцій.

На основі такого аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетних пропозицій головних розпорядників бюджетних коштів до прогнозу

місцевого бюджету.

Місцеві фінансові органи **до 15 серпня року**, що передує плановому, подають до місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних місцевих рад прогнози відповідних місцевих бюджетів.

Місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад **не пізніше 1 вересня** року, що передує плановому, розглядають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів і у **п'ятиденний строк** подають їх разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до відповідних місцевих рад для розгляду у порядку, визначеному відповідними радами.

З дня схвалення прогнозу місцевого бюджету втрачає чинність прогноз місцевого бюджету, схвалений у попередньому бюджетному періоді.

Прогноз місцевого бюджету містить положення, що включають:

- 1) основні прогнозні показники економічного і соціального розвитку відповідної території, враховані під час розроблення прогнозу місцевого бюджету;
- 2) загальні показники доходів і фінансування місцевого бюджету, повернення кредитів до місцевого бюджету, загальні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- 3) показники за основними видами доходів місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- 4) показники дефіциту (профіциту) місцевого бюджету, показники за основними джерелами фінансування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також показники місцевого боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою, міською, селищною чи сільською територіальною громадою боргу і надання місцевих гарантій;
- 5) граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету головним розпорядникам бюджетних коштів (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- 6) обсяги капітальних вкладень у розрізі інвестиційних проектів, визначені в межах загальних граничних показників видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету;
- 7) положення щодо взаємовідносин місцевого бюджету з іншими місцевими бюджетами (включаючи показники, необхідні для складання прогнозів інших місцевих бюджетів);
- 8) загальний обсяг довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності на середньостроковий період та обсяг щорічних видатків на виконання таких зобов'язань;
- 9) інші показники і положення, необхідні для складання проекту рішення про місцевий бюджет.

Підготовка проекту рішення про місцевий бюджет.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної місцевої ради схвалюється місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради. Разом з ним подаються:

- 1) пояснювальна записка до проекту рішення, яка має містити:
 - а) інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту місцевого бюджету;
 - б) оцінку доходів місцевого бюджету з урахуванням втрат доходів місцевого бюджету внаслідок наданих Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою податкових пільг;
 - в) пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків і кредитування за бюджетною класифікацією. Пояснення включають бюджетні показники за попередній,

поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків та кредитування бюджету;

- г) обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин та надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів;
- г) інформацію щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень;

2) проект показників зведеного бюджету міської територіальної громади (у складі якої утворені райони у місті);

3) показники витрат місцевого бюджету, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних проектів, що враховані в бюджеті, за умови якщо реалізація таких проектів триває більше одного бюджетного періоду;

4) перелік інвестиційних проектів на середньостроковий період;

5) переліки та обсяги довгострокових зобов'язань за енергосервісом за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків з виконавцями енергосервісу;

6) переліки та обсяги довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків за договорами, укладеними у рамках державно-приватного партнерства;

7) інформація про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;

8) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються комісії з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради);

9) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган відповідної місцевої ради.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

1) загальні суми доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді, місцевого боргу і гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою, міською, селищною чи сільською територіальною громадою боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій з урахуванням положень статті 17 цього Кодексу;

3) доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

4) фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);

6) обсяги капітальних вкладень у розрізі інвестиційних проектів;

7) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);

8) розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;

9) додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету.

У рішенні про місцевий бюджет видатки та кредитування за головними розпорядниками коштів місцевого бюджету повинні бути деталізовані

- за програмною класифікацією видатків та кредитування місцевого бюджету,
- за групами функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету,
- за окремими категоріями економічної класифікації видатків бюджету,
- закодами класифікації кредитування бюджету.

Затвердження місцевих бюджетів.

Відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають врахувати обсяги

міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Місцеві бюджети затверджуються рішенням відповідної місцевої ради до 25 грудня (включно) року, що передує плановому.

Якщо до 1 грудня року, що передує плановому, Верховною Радою України не прийнято закон про Державний бюджет України, відповідна місцева рада при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів, визначені у проекті закону про Державний бюджет України на плановий бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України відповідна місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України.

Обласні, міські, районні, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують у першочерговому порядку

- потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати;

- на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами.

Обласні, районні, міські, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів, які передаються між місцевими бюджетами (на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору).

12.2. Виконання місцевих бюджетів

Місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Казначейство України веде облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням (висновком) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснює повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

За рішенням відповідної місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів **у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ** може здійснюватися **установами банків державного сектору**. 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 Кабінетом Міністрів України за погодженням з Національним банком України.

Місцевий бюджет виконується за **розписом**, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується **тимчасовий розпис** місцевого бюджету на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Місцевий фінансовий орган за участю органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

Податки і збори та інші доходи місцевого бюджету визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування відповідно на єдиний казначейський рахунок та рахунки, відкриті в установах банків державного сектору згідно з частиною другою цієї статті, і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.

У разі зміни місцезнаходження суб'єкта господарювання та його реєстрації як платника податків за новим місцезнаходженням сплата визначених податковим законодавством загальнодержавних податків і зборів, які розподіляються між державним та місцевими бюджетами, та місцевих податків і зборів здійснюється за місцем попередньої реєстрації платника податків до закінчення поточного бюджетного періоду.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів та інших доходів місцевих бюджетів відповідно до законодавства, а також здійснюють обмін відповідною інформацією з органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Органи Казначейства України здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів, оформлених відповідно до вимог 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).

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється 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 (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету.

Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів з початку поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 відсотків.

Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути ухвалені відповідною місцевою радою в разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування).

Після набрання чинності законом про Державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів, виділених державою для забезпечення цих витрат.

12.3. Аналіз та звітність про виконання місцевих бюджетів.

Звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, встановлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України.

Казначейство України складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами. Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно подаються органами Казначейства України відповідно фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають місцевим фінансовим органам відповідні звіти

- не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, такі **місячні звіти** (у галузевому і територіальному розрізі та у розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо 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 та будуть нараховані в наступних звітних періодах;
- 4) про бюджетне відшкодування податку на додану вартість, включаючи інформацію про заборгованість бюджету з відшкодування податку на додану вартість.

- **квартальні звіти** (у галузевому і територіальному розрізі та у розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо місцевих бюджетів:

- 1) про суми списаного податкового боргу - не пізніше 35 днів після закінчення кварталу;
- 2) про розстрочені і відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків - не пізніше 35 днів після закінчення кварталу;
- 3) про суми наданих податкових пільг, включаючи втрати доходів бюджету від їх надання, - не пізніше 50 днів після закінчення кварталу і не пізніше 70 днів після закінчення року.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до місцевої державної адміністрації, виконавчим органом відповідної місцевої ради у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка **річного звіту** здійснюється комісією з питань бюджету відповідної місцевої ради, після чого відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

Контрольні запитання:

Хто виступає учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні?

Яка процедура середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні?

Яким чином місцеві фінансові органи здійснюють організацію та управління виконанням місцевого бюджету?

Яку звітність готують і подають про виконання місцевого бюджету?

Лекція № 13. Доходи та видатки місцевих бюджетів.

План лекції:

13.1. Структура доходів місцевих бюджетів

13.2. Структура видатків місцевих бюджетів.

13.1. Структура доходів місцевих бюджетів.

Місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету.

До доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад належать:

- 1) податок на доходи фізичних осіб:
 - 60 % ПДФО, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя);
 - 40 % ПДФО, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території міста Києва та зараховується до бюджету міста Києва;
 - 100 відсотків податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України 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 рентної плати за спеціальне використання води 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 рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- 5) плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- 6) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів;
- 7) 13,44 % акцизного податку з виробленого в Україні та з ввезеного на митну територію України пального;
- 8) 10 % податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності), який зараховується до бюджету міста Києва;
- 9) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради, зараховується до відповідних бюджетів;
- 10) місцеві податки та збори;
- 11) 10 % орендної плати за земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, передані в оренду;
- 12) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати;
- 13) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради;
- 14) рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення;
- 15) плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування;
- 16) кошти від реалізації безхазяйного майна;

17) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;

18) плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

19) адміністративний збір за державну реєстрацію;

20) 70 % плати за надання адміністративних послуг уповноваженими органами Міністерства внутрішніх справ України відповідно до законів України "Про дорожній рух" і "Про перевезення небезпечних вантажів", що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцем надання послуг;

21) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування, у сфері виробництва та обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів;

22) 10 % надходжень від адміністративних штрафів за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

23) адміністративні штрафи та інші штрафні санкції;

24) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів місцевого самоврядування відповідно до законодавства.

До доходів загального фонду районних бюджетів 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;

6) 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 закупівель за рахунок коштів районних бюджетів;

7) 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 закупівель за рахунок коштів районних бюджетів;

8) 80 відсотків 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 відсотків коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями 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 осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, 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.

До доходів загального фонду обласних бюджетів належать:

1) 15 % ПДФО;

2) 10 % податку на прибуток підприємств;

3) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності.

4) 45 % рентної плати за спеціальне використання води, що зараховуються до обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору;

5) 25 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення;

6) 2 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату;

7) плата за використання інших природних ресурсів;

8) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному обласними радами;

9) плата за розміщення тимчасово вільних коштів обласних бюджетів (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);

10) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати;

11) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

12) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є обласні ради;

13) інші доходи, що підлягають зарахуванню до обласних бюджетів відповідно до законодавства.

До надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів належать:

1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів;

2) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100 % – до бюджетів міст Києва та Севастополя, 25 % – до обласних бюджетів, 75 % – до бюджетів місцевого самоврядування (крім бюджетів міст Києва і Севастополя);

3) реєстраційний внесок щодо об'єктів комунальної власності, що сплачується відповідно до Закону України "Про концесію";

4) 70 відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі: до бюджетів місцевого самоврядування (крім бюджетів міст Києва та Севастополя) – 50 %, обласних бюджетів – 20 %, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70 %;

5) 55 % екологічного податку, у тому числі: до бюджетів місцевого самоврядування (крім бюджетів міст Києва та Севастополя) – 25 %, обласних бюджетів – 30 %, бюджетів міст Києва та Севастополя – 55 %;

6) власні надходження бюджетних установ;

7) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

- 8) надходження до цільових фондів, утворених місцевими радами;
- 9) субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;
- 10) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;
- 11) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;
- 12) надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;
- 13) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

- 1) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно комунальної власності;
- 2) плата за надання місцевих гарантій;
- 3) кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності";
- 4) 10 % коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції, що розподіляються між місцевими бюджетами, на території яких знаходиться відповідна ділянка надр, у такому співвідношенні: 5 % – до обласного бюджету; 5 % – до відповідного бюджету місцевого самоврядування;
- 5) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (крім частини концесійного платежу, що за рішенням концесіодавця сплачується на користь балансоутримувача відповідно до умов концесійного договору);
- 6) одноразова фіксована плата, визначена концесійним договором, та кошти, що надійшли у результаті реалізації забезпечення конкурсної пропозиції відповідно до умов концесійного конкурсу (якщо вони не повертаються учаснику), щодо об'єктів комунальної власності;
- 7) кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, включаючи кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;
- 8) 90 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності;
- 9) капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;
- 10) кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;
- 11) місцеві запозичення;
- 12) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної місцевої ради (щодо коштів резервного фонду місцевого бюджету в частині витрат бюджету розвитку – за рішенням місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради).

13.2. Структура видатків місцевих бюджетів

Видатки та кредитування місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів. Кошти ***спеціального фонду місцевих бюджетів*** витрачаються на заходи, передбачені рішенням про місцевий бюджет відповідно до законодавства.

До видатків, що здійснюються з бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, належать видатки на:

- 1) освіту:
 - а) дошкільну освіту;
 - б) загальну середню освіту;
 - в) фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах регіонального замовлення у закладах фахової передвищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, сільська або селищна рада);
 - г) інші державні освітні програми;
 - д) 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);
 - е) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);
 - ж) позашкільну освіту;
 - з) професійну (професійно-технічну) освіту з бюджетів міських територіальних громад з адміністративним центром у місті обласного значення - обласному центрі (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);
- 2) охорону здоров'я:
 - а) 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;
 - б) 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;
 - в) місцеві програми громадського здоров'я;
- 3) соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - а) державні програми соціального забезпечення;
 - б) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
 - в) 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;
- 4) державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми, зоопарки комунальної власності;
- 5) фізичну культуру і спорт:
 - утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл обласного значення),
 - заходи з фізичної культури і спорту
 - фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

До видатків, що здійснюються з обласних бюджетів, належать видатки на:

- 1) 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;
 - 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);
 - в) фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах регіонального замовлення у закладах фахової передвищої освіти державної та/або комунальної власності);
 - г) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності);
 - д) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);
 - е) позашкільну освіту (заходи і заклади національного, державного, республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з позашкільної роботи з дітьми);
 - ж) інші державні освітні програми;
- 2) охорону здоров'я:
- г) 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 медичних 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, бази спецмедпостачання);
- 4) соціальний захист та соціальне забезпечення:
- а) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення;
 - б) обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі утримання та програми обласних центрів соціальних служб;
 - в) інші державні соціальні програми;
- 5) культуру і мистецтво:
- а) державні культурно-освітні програми (національні, державні, обласні заповідники, бібліотеки, музеї та виставки, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних);
 - б) державні театральні-видовищні програми;
 - в) інші державні культурно-мистецькі програми;
- 6) фізичну культуру і спорт:
- а) програми з розвитку фізичної культури і спорту;
 - б) програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю;
- 7) програми природоохоронних заходів місцевого значення, проекти реструктуризації та ліквідації об'єктів підприємств гірничої хімії, підземного видобутку залізної руди, консервації ртутного виробництва, утримання водовідливних комплексів.

До видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки на:

- 1) місцеву пожежну охорону;
- 2) муніципальні формування з охорони громадського порядку;
- 3) органи місцевого самоврядування;
- 4) соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі на підтримку діяльності молодіжних центрів, заходи та проекти у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності;
 - 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;
 - д) компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
 - е) 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;
 - ж) надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів на виконання програм (проектів, заходів) відповідного адміністративно-територіального рівня;
- 5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
 - б) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- 7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації;
- 8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту, включаючи заходи із залучення населення до фізичної активності та занять спортом;
- 9) типове проектування, 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 інших доріг, які є складовими автомобільних доріг 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;
- 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 повноважень, встановлених законом;
- 17) заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення;
- 18) проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом і місцевих референдумів;
- 19) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;

20) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування;

21) реалізацію програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;

22) програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

23) пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги, що надаються ветеранам війни;

24) місцеві програми підтримки здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти на умовах регіонального замовлення у відповідних закладах освіти;

25) місцеві програми підтримки автомобільних підприємств санітарного транспорту;

26) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені відповідною місцевою радою згідно із законом.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) погашення місцевого боргу, в тому числі за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

2) капітальні видатки, включаючи капітальні трансфери іншим бюджетам;

3) внески органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;

4) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки;

5) підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів;

6) платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань обласної ради чи міської територіальної громади;

7) видатки на підготовку проектів державно-приватного партнерства, виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності;

8) розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.

Контрольні запитання:

Які доходи включають до доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад?

Які доходи включають до доходів загального фонду районних бюджетів?

Які доходи включають до надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів?

Які доходи включають до надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів?

Які видатки належать до видатків, що здійснюються з бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад?

Які видатки належать до видатків, що здійснюються з обласних бюджетів?

Які видатки належать до видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів?

Лекція № 14. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі.

План лекції:

- 14.1. Історія та практика підвищення ефективності бюджетних витрат у розвинених країнах світу.
- 14.2. Нормативне забезпечення ПЦМ.
- 14.3. Основні риси та елементи ПЦМ.
- 14.4. Визначення базових компонентів ПЦМ.
- 14.5. Бюджетна програма та показники її виконання.

14.1. Історія та практика підвищення ефективності бюджетних витрат у розвинених країнах світу.

Упродовж другої половини ХХ ст. фінансове планування пройшло декілька стадій своєї еволюції, починаючи з низки простих бухгалтерських таблиць, які до 1940-х р. перетворилися на об'ємну систему фінансового обліку. У цьому контексті наразі найбільш поширеною у світі є практика застосування методів управління бюджетними ресурсами, орієнтована на соціально значущий результа.

Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, з'явився в результаті розробки протягом другої половини ХХ ст. нових підходів до планування. Ці підходи спрямовувалися на уникнення обмежень, які виникали при виконанні сформованого постатейно бюджету, особливо щодо забезпечення керівництва інформацією, та при встановленні зв'язку між використаними ресурсами й досягнутими результатами.

На початку 1960-х рр. Департамент Оборони **США** застосував програмно-цільовий метод для управління бюджетними ресурсами, після чого президент Л. Джонсон проголосив упровадження такої практики в усіх підрозділах системи державного управління. Першим кроком у США до здійснення реформ державного управління стало схвалення у 1978 р. закону «Про реформування суспільних послуг», основним досягненням якого було впровадження системи заохочення за успішне виконання функцій.

Подальший поштовх до впровадження загальної реформи державного управління здійснено на початку 1990-х рр. У 1993 р. Конгресом США прийнято закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ».

Метою цього закону було нормативне закріплення прийняття рішень і підготовки звітів, у т. ч. фінансових, на основі результатів діяльності федеральних міністерств та відомств задля сприяння досягненню соціально-економічного ефекту (збільшення рівня зайнятості населення, забезпечення національної безпеки, максимальне задоволення потреб громадян). Концептуально прийняття цього закону мало на меті перетворити урядові установи на організації, що працюють на досягнення певного результату, або на більш децентралізовані структури, зосереджені на результатах. Одним з основних надбань цього законодавчого акту стало впровадження оцінки діяльності федеральних міністерств і відомств на основі порівняння цілей та завдань, викладених у стратегічному плані, плані роботи на рік і звіті про виконання плану роботи на рік.

Реформування бюджетного процесу в **Новій Зеландії** було складовою комплексної реформи системи державного управління, спрямованої на покращання якості державних послуг. Нагальна потреба в реформуванні державного сектору викликана постійним збільшенням державних витрат, особливо в соціальній сфері, та відсутністю вагомих соціально-економічних результатів. Законодавчу основу для здійснення реформ державного управління створено шляхом прийняття закону «Про державний сектор» (1988 р.) та у сфері державних фінансів – закону «Про державні фінанси» (1989 р.).

Законом «Про державний сектор» визначались основні сфери відповідальності керівників департаментів та їх підзвітність міністрам. Результатом цього стало впровадження системи контрактних взаємовідносин між міністрами та керівниками департаментів. У цих контрактах визначається очікуваний результат діяльності департаменту останніх як основа

оцінювання її ефективності. Наслідком такого оцінювання може стати або виплата винагород, або впровадження штрафних санкцій. Основною ідеєю закону «Про державні фінанси» було зміщення акцентів з фінансування державних (бюджетних) установ на придбання послуг, що надаються цими установами. Отже, у процесі складання та виконання бюджету наголос робиться на очікуваному та фактично досягнутому результаті, а не на вартості функцій, що здійснюються установами.

Як було зазначено вище, одним із інноваційних підходів до державного управління у Новій Зеландії є впровадження системи договірних відносин між урядом та міністерствами. Ці контракти є основою для формування бюджету країни, де, на відміну від традиційного підходу, чітко визначається, який саме результат має буде досягнуто за виділені кошти.

Досвід *Австралії* у підвищенні ефективності надання послуг населенню за бюджетні кошти є значною мірою ідентичним до практики США та Нової Зеландії. Водночас існують окремі специфічні моменти щодо практичних аспектів управління галузями соціально-культурної сфери, які доцільно розглянути.

Наприкінці минулого сторіччя уряд Австралії здійснив перші кроки на шляху до реформування (реструктуризації) системи державного управління. Ці реформи стосувалися реорганізації державних установ, державної служби загалом, відносин у галузі державних фінансів, удосконалення способів заохочення та стимулювання персоналу в цілому й управління персоналом. Також реформи торкалися фіскальної системи в питаннях упровадження нової та модернізації існуючої системи доходів бюджету.

Унаслідок низки реформ відносини між урядом, бізнесовими та приватними структурами, неурядовими установами значно змінилися. Акцент у цих взаємовідносинах було зміщено в бік бізнесових підходів до державного управління, що полягали у формуванні мотивації співробітників на основі досягнутих результатів. Важливою складовою реформ державного сектору в Австралії була бюджетна реформа. До початку 80-х рр. минулого століття бюджетні призначення здійснювалися щороку шляхом схвалення Акту про бюджетні призначення, в якому видатки визначалися за детальною специфікацією. У 1983 р. була схвалена урядова концепція «Про реформування державного сектору», що повністю змінила підходи до державного управління в бюджетній сфері шляхом переносу акцентів у діяльності уряду з «відповідності нормативам» на «контроль за виконанням».

Ключові зміни стосувалися:

- оприлюднення середньострокових прогнозів, схвалених і підтриманих Департаментом з питань фінансів та адміністрування, з урахуванням вимог щодо прозорості будь-яких поправок до прогнозних показників, зумовлених зміною політики або одного з макроекономічних параметрів;

- упровадження ПЦМ у процесі бюджетування, що вимагає визначення цілей та завдань програми, а також показників виконання для оцінювання реалізації цих завдань. Тобто ПЦМ став основою для складання бюджетів усіма урядовими установами (міністерствами) та підготовки звітів про виконання;

- упровадження нового підходу до формування бюджету, за яким, зокрема, «поточні видатки» (видатки на експлуатацію / утримання) були віднесені до непрограмних. Наприклад, із упровадженням цієї системи всі поточні видатки почали прописуватися одним рядком, замість їх детального викладення за напрямками. Такий підхід надав більшої свободи керівникам установ у питаннях управління ресурсами через упровадження системи розподілу залишку коштів, що утворилися на кінець року внаслідок економії за статтями поточних видатків (дивіденди).

Наступним кроком реформування державних фінансів в Австралії стало впровадження системи прогнозування видатків на середньострокову перспективу. Прогноз розробляється кожним міністерством на плановий рік та на три наступні роки відповідно до визначених загальнодержавних пріоритетів у тій чи іншій галузі. Зазначений підхід забезпечує стабільну основу для розвитку окремих галузей, але не виключає можливості щорічного внесення змін до бюджетних призначень (за необхідністю).

У 1999 р. значним кроком щодо вдосконалення підходів до бюджетування став перехід до звітування за результатами. Відтоді в Австралії застосовується методика підготовки і виконання бюджету, заснована на безпосередніх (кожен результат має бути досягнутий шляхом реалізації бюджетних програм) і кінцевих (соціально-економічний ефект від надання бюджетних послуг) результатах бюджетних послуг. За такого підходу акцент робиться на продуктах, які виробляє державний сектор, та їх відповідності загальнодержавним пріоритетам.

Реформа системи державного управління *Великої Британії* розпочалася наприкінці 80-х – початку 90-х рр. минулого століття. Початок реформ не був масштабним, проте поступово вони переросли в докорінну реструктуризацію державних установ, що супроводжувалася імплементацією засад ринкової конкуренції до сфери надання бюджетних послуг. Одним із наслідків цієї реформи стало впровадження системи державного управління за результатами.

Основною метою проведення реформ було забезпечення надання високоякісних бюджетних послуг, які б відповідали потребам громадян, були доступними для всіх та безкоштовними (щодо освітніх послуг та послуг з охорони здоров'я) [9, с.16]. Відповідно до цієї мети, реформа державного управління передбачала реалізацію чотирьох основних етапів, які разом мали сприяти формуванню мотивації до постійного покращання якості послуг. Ці етапи охоплюють:

1. Впровадження системи управління за результатами.
2. Надання державних послуг на конкурентній основі.
3. Залучення громадян до прийняття політичних рішень
4. Використання показників виконання для покращання якості державних послуг.

Результатом реформування стало впровадження нового підходу до взаємовідносин між урядом та надавачами бюджетних послуг, в основі якого лежить договір між сторонами. Підхід базується на двох основних елементах – угоді про бюджетні послуги і договорі про надання послуг.

Угода про бюджетні послуги є чітким стратегічним планом для всіх міністерств, виконання якого тісно пов'язано з виділеними ресурсами. По суті ці угоди є програмою діяльності уряду, якою він інформує суспільство про поставлені цілі та про конкретні показники, за якими оцінюються як діяльність певного міністерства, так і результати програмних заходів, а також досягнення запланованого соціально-економічного ефекту від реалізації урядових програм. У цих угодах також визначаються мета і завдання для кожного міністерства, показники якості та кількості бюджетних послуг, очікуваний результат від їх реалізації, містяться інші цільові показники діяльності міністерств і відомств.

Наведений аналіз використання прогресивних бюджетних технологій, орієнтованих на результат, та їх координації зі структурою управління галузей соціально-культурної сфери ілюструє, що програмно-цільовим методом або його елементами активно користуються розвинені країни. Водночас усе більшого поширення цей метод набуває у країнах із перехідною економікою.

Так, у *Румунії* Законом «Про державне фінансування», прийнятим у 2001 р., та поправками до нього забезпечується виконання бюджетного планування на три роки, згідно з ПЦМ, на всіх рівнях бюджетної системи країни. У *Болгарії* низкою законодавчих актів, що регламентують бюджетний процес, унормовується поступовий перехід до цілеспрямованого фінансового планування на місцевому рівні, забезпечуються повноваження місцевих органів самоврядування щодо визначення показників виконання за найбільш важливими галузями. Наразі основні компоненти ПЦМ застосовуються в Росії, де цей метод отримав назву «бюджетування, орієнтоване на результат» (БОР), у Литві, Естонії, Словенії, Словаччині, Казахстані та інших країнах.

Використання цих компонентів було визначено як одна з умов вступу до ЄС для нових членів

14.2. Нормативне забезпечення ПЦМ

Першою ластівкою щодо запровадження ПЦМ у бюджетний процес в Україні було прийняття в червні 2001 року нового для України документа – Бюджетного кодексу України. Це викликано нагальною необхідністю вдосконалення системи управління державними фінансами для забезпечення обґрунтованості процесу розробки та реалізації фінансово-бюджетної політики держави, підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання бюджетних коштів.

У 2002 році Розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі КМУ) від 14 вересня № 538-р *«Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»* унормовано загальні засади прогресивного методу бюджетування.

Зокрема, було визначено мету запровадження ПЦМ як встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Згідно з Концепцією, запровадження ПЦМ у бюджетному процесі спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Також зазначеним Розпорядженням КМУ були визначені основні елементи ПЦМ та принципи формування бюджету в розрізі бюджетних програм.

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, починаючи з 2002 року, формування державного бюджету проводиться на основі ПЦМ. Щодо місцевих бюджетів, то, зважаючи на принцип єдності бюджетної системи, закріплений у БКУ, запровадження ПЦМ вже тоді було визнано одним із ключових завдань.

У подальшому, з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток і поліпшення добробуту громадян України, була розроблена та затверджена *Концепція реформування місцевих бюджетів* (Розпорядження КМУ від 23.05.2007 року № 308-р «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» зі змінами від 21.07.2010 року № 1467). Концепція передбачала перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом виконання таких основних завдань:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Відповідно до положень цієї Концепції, запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів мало відбуватися поетапно протягом 2009 – 2014 років. З огляду на етапи проведення реформ міжбюджетних взаємовідносин, до кінця 2012 року було заплановано впровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу та створення методичної бази для програмно-цільового методу й середньострокового планування на рівні місцевих бюджетів. До кінця 2014 року передбачалося запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та повномасштабне запровадження ПЦМ.

Однак, як відомо, переважна кількість цих завдань на кінець 2014 року залишилися невиконаними.

Водночас виняткова роль цього документа полягає в тому, що саме положення Концепції реформування місцевих бюджетів знайшли своє відображення у новій редакції **Бюджетного кодексу України** (від 08.07.2010 року № 2456-VI, яка з урахуванням суттєвих змін є наразі чинною).

Отже, у 2010 році норми нового БКУ повністю створили правові передумови для підвищення результативності та якості управління державними фінансами, а також ефективності та прозорості використання бюджетних коштів. Зокрема, було унормовано актуальні для державного і місцевих бюджетів питання, враховано пропозиції органів державної влади та місцевого самоврядування, які накопичилися з часу прийняття першої редакції Кодексу у 2001 році. Знайшов своє відображення й зарубіжний досвід побудови прогресивних бюджетних систем.

На виконання положень нової редакції Бюджетного кодексу Міністерство фінансів видало наказ від 02.08.2010 року № 805 **«Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»** (зі змінами від 02.12.2014 року № 1194) [17]. Цим наказом визначено, що запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів потребує підготовчого етапу, в ході якого необхідно виконати такі завдання:

- створити нормативно-правову та методологічну бази;
- провести навчання кадрів на рівні місцевих фінансових органів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;
- сформулювати відповідне матеріально-технічне забезпечення переходу до ПЦМ.

Наприкінці 2014 року до наказу № 805 були внесені зміни, згідно з якими на III етапі запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів застосовуються вимоги норм Бюджетного кодексу України. Саме тоді фактично завершився успішний державний експеримент та відбувся перехід до повномасштабного впровадження ПЦМ.

На сьогодні застосування ПЦМ на рівні місцевих бюджетів унормовано двома статтями БКУ:

- частиною 1 статті 20 визначено, що у бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні місцевих бюджетів за рішенням відповідної місцевої ради;
- пунктом 18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України (зі змінами від 28.12.2014 року № 79-VIII) встановлено, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи з складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік.

Тобто всі бюджети, які отримують дотації та / або субвенції з державного бюджету, планували свої бюджети на 2017 рік за програмно-цільовим методом. До таких належать:

- обласні бюджети та бюджет м. Києва;
- районні бюджети;
- бюджети міст обласного значення;
- бюджети об'єднаних територіальних громад, які утворилися згідно із законодавством.

Не слід забувати, що такі вимоги прийняті на тлі реформи з фінансово-бюджетної децентралізації, яка, у свою чергу, є одним із векторів системних змін із децентралізації

влади в Україні. У ході цієї реформи постала нагальна необхідність визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Окремим завданням реформи визначено створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, а також контролю за здійсненням визначених Концепцією принципів. Одним із них є підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.

14.3. Основні риси та елементи ПЦМ.

Помилково стверджувати, що поряд із застосуванням ПЦМ не використовуються інші методи бюджетного планування. Основними серед таких методів є балансовий, нормативний та метод екстраполяції.

Балансовий метод є методом кошторисного планування, тому він найбільш поширений при постатейному бюджетуванні. За його допомогою встановлюється тотожність між джерелами фінансування та обсягами й напрямками використання бюджетних коштів.

Для розрахунку окремих статей бюджетних витрат за економічною класифікацією використовується нормативний метод, що базується на узагальнених (наприклад щодо чисельності населення) або деталізованих (наприклад, посадові оклади або пільги окремим категоріям, згідно з законодавством) нормативах.

За допомогою метода екстраполяції розраховується прогноз доходів та витрат на плановий або прогнозні бюджетні періоди на основі оцінки динаміки бюджетних показників (з урахуванням факторів потенційного впливу, таких як прогноз коливання цін на енергоресурси тощо).

Програмно-цільовий метод поєднує усі ці методи. Але його основною перевагою є те, що ПЦМ додає елементи встановлення взаємозв'язку витраченого ресурсу та досягнутого соціально-економічного результату (рис.14.1)

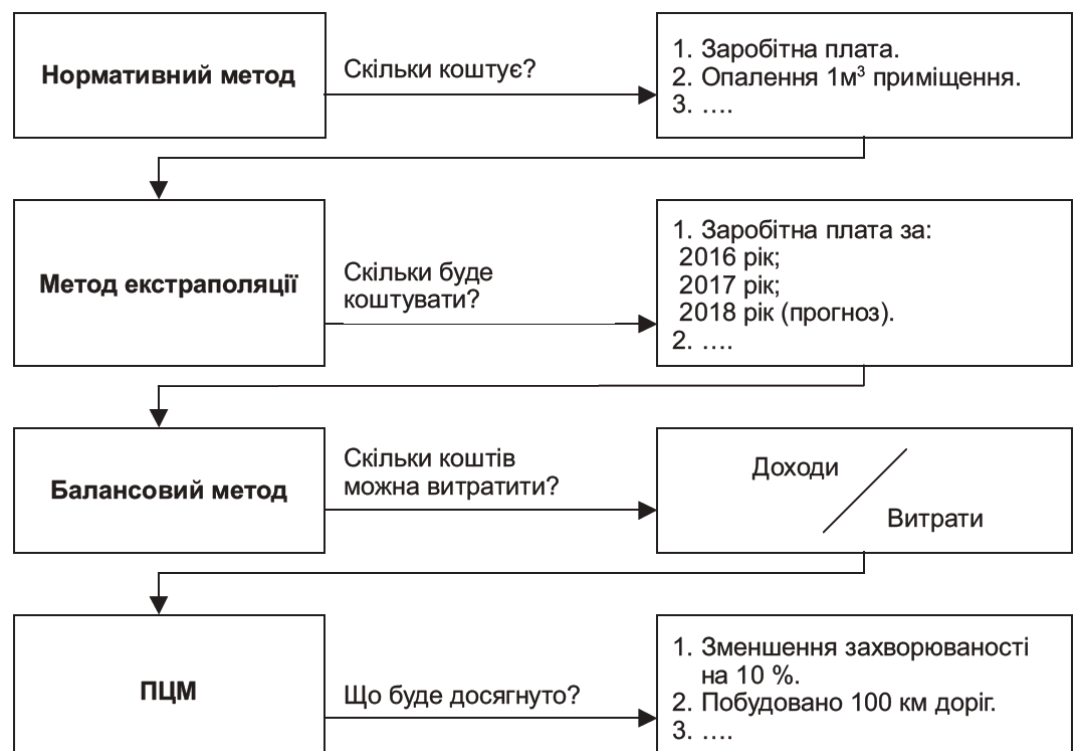


Рис. 14.1. Взаємозв'язок методів бюджетного планування

Схему бюджетного процесу, який передбачає використання базових елементів ПЦМ, проілюстровано на рис.14.2:

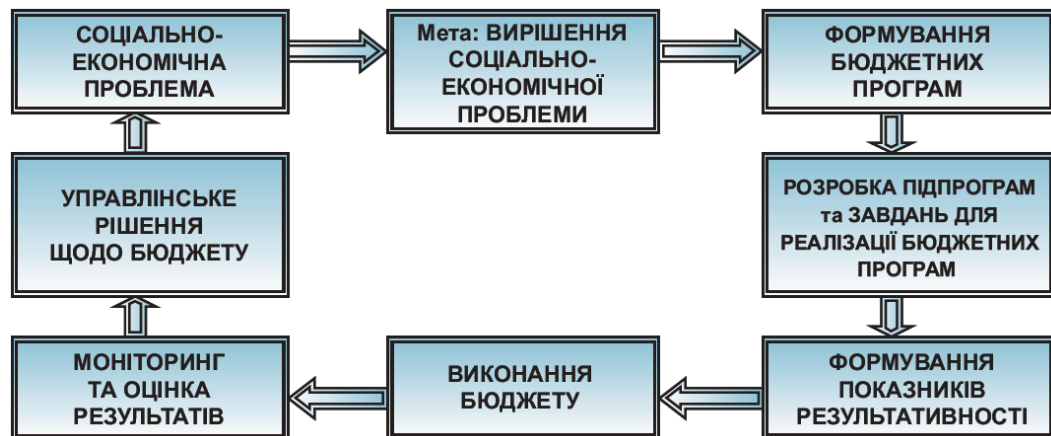


Рис. 14.2. Модель бюджетного процесу за ПЦМ

Отже, *бюджетний процес за ПЦМ за своєю суттю є циклом*, який починається та закінчується з визначення переліку соціальних та економічних проблем і охоплює поетапну реалізацію усіх заходів, необхідних для їх подолання. Фактично ПЦМ є інструментом об'єктивного обґрунтування управлінських рішень про бюджет. *Це і є головними рисами ПЦМ.*

З огляду на це в умовах використання ПЦМ бюджетні документи мають слугувати досягненню таких *цілей*:

- забезпечення широкого кола зацікавлених сторін, що охоплює управлінців усіх рівнів, депутатів відповідних рад та громадськість, достатньою, об'єктивною та ґрунтовною інформацією щодо ресурсів та ефективності витрат, необхідних для досягнення встановленої цілі;
- дотримання усіх законодавчо встановлених принципів бюджетної політики, у тому числі принципу збалансованості бюджету.

Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки результативності бюджетної програми після закінчення бюджетного періоду, тобто визначається:

- а) ступінь досягнення мети програми;
- б) подальші дії за програмою: продовження, зменшення, збільшення її фінансування, а можливо (якщо програма визнана не результативною) – її припинення.

Для здійснення оцінки результативності бюджетної програми важливо правильно спланувати систему показників її виконання. Такі показники мають відповідати цілі та завданням програми. Тому сама програма повинна бути спрямована на досягнення конкретної цілі, щоб кількість завдань та показників її виконання не була занадто великою.

Крім того, в умовах переходу на середньострокове бюджетне планування слід урахувати важливе положення наказу Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми»: «...4. *Результативні показники бюджетних програм* мають відповідати таким критеріям:... актуальність (результативні показники узгоджуються із програмними та стратегічними документами, стратегічними цілями головних розпорядників, показниками результату їх діяльності в середньостроковому періоді, характеризують найважливіші аспекти очікуваного результату)».

Тобто ПЦМ забезпечує взаємозв'язок бюджетних позицій із позиціями стратегічного планування. Це особливо важливо, оскільки не секрет, що сьогодні в Україні стратегічні документи існують у абсолютному відриві від можливостей дохідної бази бюджетів усіх рівнів.

Ще однією з особливостей ПЦМ є **орієнтованість на надання оптимального обсягу бюджетних послуг на одиницю витрачених бюджетних ресурсів**. Згідно з методологією ПЦМ, бюджет окреслює стандарт послуги, визначає об'єм робіт, які необхідно виконати, та кошти, необхідні для забезпечення виконання певної послуги.

Сучасний програмно-цільовий метод базується на програмному бюджетуванні, яке концентрується на виконанні бюджетних програм. Програми, у свою чергу, складаються з груп видів діяльності, що спрямовані на досягнення цілі або груп пріоритетних цілей та споріднених завдань, виконання яких заплановане у середньостроковій (для програм поточного спрямування) або довгостроковій (для капітальних програм) перспективах. Світовий досвід свідчить, що бюджетні програми мають ієрархічну структуру, компонентами якої є:

- функції (наприклад, соціальний захист);
- напрями діяльності (наприклад, послуга з надання тимчасової дотації із малозабезпеченості);
- підпрограми (наприклад, допомога багатодітним сім'ям). У більш деталізованих програмних структурах можуть застосовуватися елементи (наприклад, дотація малозабезпеченим багатодітним сім'ям);
- піделементи (наприклад, адміністрування), що можуть бути частиною розгалуження ієрархічної структури до більш детального рівня.

На відміну від традиційного (постатейного) бюджету, який приділяє увагу лише контролю за цільовим використанням грошових коштів, програмне бюджетування забезпечує функцію контролю якості, що базується на результатах виконання програми. Відповідальний виконавець (головний розпорядник, розпорядники нижчого рівня) отримує фінансове забезпечення програми з метою досягнення цілі та реалізації завдань програми.

Іншими словами, бюджетний світогляд переносить акцент із позиції «утримання бюджетної установи» на позицію «надання бюджетної послуги». У середовищі ПЦМ фінансується не установа, а послуга.

Це повністю відповідає ключовому принципу європейської демократії – принципу субсидіарності, який імплементований у ст. 7 Бюджетного кодексу України:

Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимальному можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.

Отже, правильним є твердження, що в умовах ПЦМ виконавець отримує бюджетні кошти для надання послуг у межах чітко встановлених параметрів цих послуг (кількість, періодичність, якісні показники).

Світовий досвід свідчить, що при застосуванні ПЦМ використовуються показники затрат, робочого навантаження, продукту, продуктивності та результативності, а також показник користі з метою управління виконанням, моніторингу та для оцінювання досягнутих результатів. Це сприяє більш повній оцінці діяльності виконавця, що, у свою чергу, позитивно впливає на:

- покращення якості послуг;
- підвищення ефективності видатків, що безпосередньо зумовлює їх зниження або забезпечує обґрунтування витрачених бюджетною установою коштів;
- розширення відповідальності бюджетних установ за результати їх діяльності;
- досягнення стратегічних цілей держави (регіону, органу місцевого самоврядування).

При застосуванні ПЦМ на рівні головного розпорядника (яким може виступати як міністерство, так і сільська школа незалежно від їх підпорядкованості та функцій), **використовуються єдині методологічні засади**, що полягають у послідовній реалізації усіх етапів (рис. 14.2) та у визначенні основних структурних елементів ПЦМ бюджетування ще на стадії бюджетного планування. До таких елементів належать: головнмета діяльності (місія) головного розпорядника, мета бюджетної про-

грами, завдання бюджетної програми, показники результативності.

Головна мета діяльності (місія) головного розпорядника – це стисле визначення основних поточних та майбутніх функцій установи відповідно до державної (місцевої) стратегії. При визначенні головної мети діяльності (місії) враховуються засади державної та / або місцевої політики у відповідній галузі, закріплені у стратегічних документах через стратегічні (операційні) цілі та / або завдання.

Основою для розробки бюджетних програм як «цеглинок», із яких складається кожен бюджет, є встановлення мети кожної бюджетної програми.

Під метою бюджетної програми розуміють декларативне визначення результатів, що очікуються установою від реалізації кожної такої програми, за якою ця установа працює. Визначення мети бюджетної програми є одним із найбільш важливих аспектів програмно-цільового методу. Мета окреслює майбутні напрями діяльності розпорядника та спрямовує його на досягнення конкретного результату. Саме через мету бюджетної програми можна поєднати стратегічні цілі та показники з бюджетною складовою і в такий спосіб реалізувати стратегічні пріоритети через бюджетні інструменти (рис. 14.3):

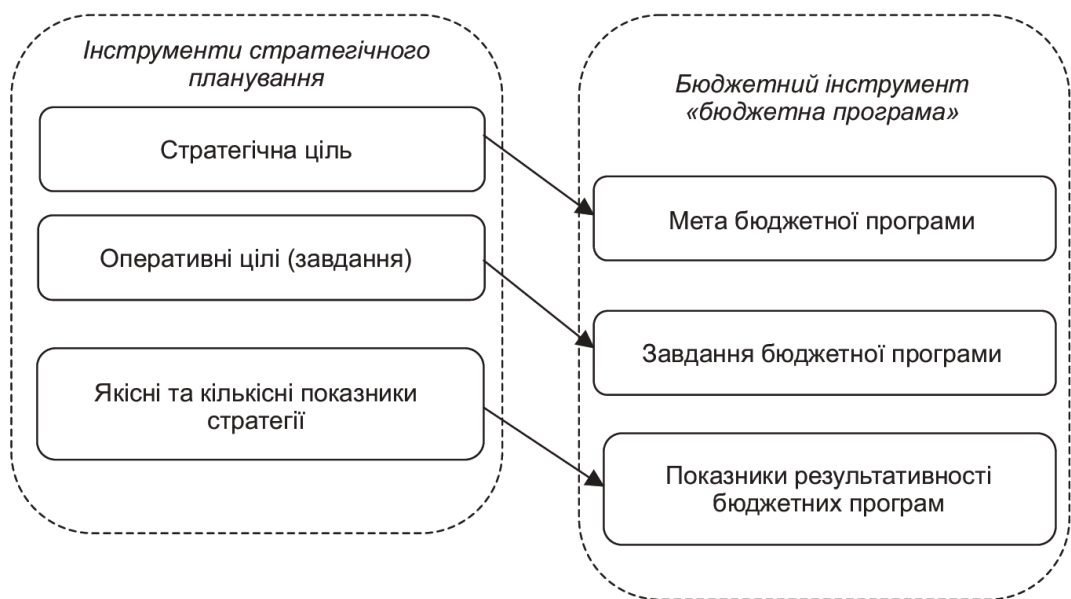


Рис. 14.3. Взаємозв'язок інструментів стратегічного планування та інструменту «Бюджетна програма»

Кожна бюджетна програма має лише одну мету. Вона повинна бути чіткою, спрямованою на задоволення визначених потреб, зрозумілою для громадськості та незмінною протягом усіх бюджетних періодів реалізації програми. Основні вимоги до мети програми такі: 1) вона має бути невід'ємною від головної мети діяльності та стратегічних пріоритетів розпорядника; 2) визначати спрямування діяльності за програмою; 3) бути орієнтованою на результат; 4) не вказувати часові рамки досягнення результатів.

Положення про кінцеві результати, які необхідно досягти та які можна оцінити за підсумками виконання бюджетної програми, є її завданнями. Завдання повинні бути тісно пов'язані з метою бюджетної програми. На відміну від мети, завдання є більш конкретними, визначеними за напрями діяльності твердженнями про результати, які слід досягти. Саме на рівні завдань окреслюють результативні показники.

Завершальним структурним елементом ПЦМ є показники (або як їх називають у закордонних методиках – індикатори) результативності бюджетних програм. У практиці країн, згаданих вище у цьому підрозділі, показники результативності – це кількісні виміри рівня задоволеності послугами у державному секторі, продуктивності, результативності та рентабельності послуг. У різних країнах застосовуються окремі набори показників виконання

програм, але найпоширенішим є комплексне застосування таких показників, як затрати, продуктивність, ефективність, якість (Таблиця 11.1)

Таблиця 14.1 Типи показників виконання бюджетних програм, що застосовуються в окремих країнах

Велика Британія	Австралія	Нова Зеландія	США	Україна
Затрати	Затрати	Затрати	Затрати	Затрати
Результативність	Кількість Продукт Результативність	Кількість	Продукт Результативність	Продукт
Ефективність	Ефективність, Своєчасність	Своєчасність	Ефективність	Ефективність
Якість	Якість Вплив Користь	Якість	Якість	Якість

Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що при плануванні бюджету за ПЦМ, на відміну від постатейного принципу:

- змінюються акценти з планування та контролю за видами й обсягами видатків на планування соціально-економічних результатів від витрачання бюджетних коштів;
- розподіл бюджетних ресурсів ґрунтується не лише на наявності коштів, а й на показниках соціально-економічної ефективності;
- бюджетні кошти витрачаються не на утримання бюджетної установи, а на фінансування якісної бюджетної послуги;
- значно посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кількість та якість наданих споживачам бюджетних послуг (заходів, робіт).

14.4. Визначення базових компонентів ПЦМ

Програмно-цільовий метод бюджетування забезпечує комплексний підхід до формування бюджету. **Базовими компонентами** методології ПЦМ, що забезпечують його найбільш ефективне впровадження, є:

- Комплексне та взаємоузгоджене стратегічне планування діяльності на рівні держави, регіону, району, громади.
- Середньострокове планування бюджету.
- Система моніторингу та оцінки результативності програм.
- Залучення громадськості до прийняття відповідних рішень шляхом збільшення прозорості інформації про бюджет.

Усі ці компоненти є сучасними практиками, націленими на перехід чинної системи соціально-економічного планування до європейських стандартів.

А у поєднанні з ПЦМ та бюджетними методиками вони допомагають підвищити ефективність і результативність бюджету. У зв'язку з цим ПЦМ слід розглядати як і процес, так і формат планування й виконання бюджету, що потребує дотримання всіх зазначених компонентів. Розглянемо їх більш детально.

Стратегічне планування. Це інструмент, який органи влади та розпорядники коштів повинні застосовувати для аналізу своєї діяльності, визначення пріоритетів і розробки заходів для її реалізації. Результатом цього процесу є стратегічний план – документ, у якому визначаються мета діяльності (у тому числі кожного розпорядника бюджетних коштів), стратегічні цілі на довгостроковий період, конкретизовані завдання з їх досягнення й відповідні індикатори, що відображають соціально значущий результат від упровадження цих заходів для суспільства.

Середньострокове планування бюджету. Це визначення розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності та обсягу необхідних коштів для досягнення цілей у середньостроковій перспективі відповідно до стратегічних документів.

Моніторинг та оцінка результативності програм. ПЦМ передбачає постійне проведення моніторингу виконання програм, а також їх оцінку на різних етапах бюджетного процесу. Суть моніторингу й оцінки – відстеження ходу реалізації програми, результатів її виконання, надавання інформації про поточну ситуацію для формування висновків щодо результативності програми та прийняття якісних управлінських рішень.

Прозорість бюджетного процесу та залучення громадськості. Високий рівень прозорості бюджетного процесу є обов'язковою вимогою у демократичному суспільстві. Прозорість бюджетного процесу й активна участь усіх зацікавлених сторін, у тому числі громадян, важливі для розробки ефективного бюджету, спрямованого на вирішення актуальних проблем соціально-економічного розвитку держави.

14.5. Бюджетна програма та показники її виконання.

В українській управлінській практиці виділяють низку видів програм, які можна класифікувати так:

- програми економічного та соціального розвитку України – документи, що визначають цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку держави й описують засоби і шляхи їх досягнення. Ці програми є однорічними, їх формування регламентовано законодавчо;
- програми діяльності Уряду – сукупність основних цілей і завдань, які уряд має вирішити в коротко- та середньостроковій перспективі;
- державні цільові програми – комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць;
- місцеві та регіональні програми соціально-економічного й культурного розвитку – комплекс цілей і завдань, показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, запланованих заходів для їх досягнення і реалізації. Їх регламентація також закріплена законодавчо. Ці програми формуються за зразком відповідних державних програм.

Усі перелічені типи програм є багатоелементними, тобто вони описують діяльність за широким колом напрямів, галузей, категорій споживачів послуг, структур виконавців, за багатьма сферами впровадження й містять розгалужений перелік різноманітних заходів та етапів. Ці програми можна віднести до однієї групи, яку умовно названо «Комплексні програми».

Бюджетна програма, на відміну від комплексної, описує однотипну діяльність в одній галузі, одного типу структур, а послуга, про яку йдеться, направлена на задоволення конкретних потреб її одержувачів.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України визначено: «**Бюджетна програма** – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій». Тому бюджетні програми слід відрізняти від інших програм.

Процес розробки та реалізації бюджетних програм можна поділити на чотири етапи: планування програм, їх погодження, виконання та аналіз виконання програм. У свою чергу аналіз виконання програм складається з моніторингу й оцінки.

Бюджетні програми затверджуються щорічно виключно в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату при витрачанні цих ресурсів. Також, згідно зі ст. 21 БКУ, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами відповідних місцевих рад складається та схвалюється прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. У разі, коли головний розпорядник є виконавцем певної цільової програми, він має забезпечити в межах відповідної бюджетної програми виконання завдань, визначених такою цільовою програмою.

Бюджетна програма складається з частин (опцій) та має такі елементи:

- назва бюджетної програми;
- мета бюджетної програми;

- завдання бюджетної програми (одне або більше для кожної програми);
- результативні показники виконання бюджетної (затрат, продукту, ефективності, якості).

Ключовим елементом бюджетної програми є її **мета**, що визначає напрям діяльності розпорядника та спрямовує його на досягнення конкретного результату.

Наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 року № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» (зі змінами) визначено: «**Мета бюджетної програми** – кінцевий результат, що досягається при виконанні бюджетної програми, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави та / або адміністративно-територіальної одиниці в середньостроковому періоді. Мета повинна бути реальною та досяжною і суттєво не змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли бюджетна програма має періодичний характер, закінчується строк її виконання або прийняття нових законодавчих актів передбачає внесення до неї змін»

Будь-яка програма може мати лише одну мету, характерну тільки для цієї програми; мета не повторюється у форматі інших програм. Тобто мета є унікальною для кожної з програм, що задовольняє сформульований принцип унікальності мети. Мета за своєю суттю – це відображення загального кінцевого результату, на досягненні якого спрямована конкретна бюджетна програма.

Характерні риси мети бюджетної програми:

- визначення кінцевого результату від реалізації програми;
- орієнтація на довгострокову перспективу;
- відповідність головній меті діяльності розпорядника коштів.

Відповідно до мети бюджетної програми, головні розпорядники коштів розробляють **завдання програми**. Завдання можна розглядати як короткострокові етапи в рамках середньострокової стратегії, що визначається метою бюджетної програми.

Наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 року № 836 визначено: «**Завдання бюджетної програми** – конкретний, спрямований на досягнення мети бюджетної програми комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми (підпрограми), підлягає перевірці та повинен містити результативні показники бюджетної програми (підпрограми)».

Бюджетна програма може мати декілька завдань, направлених на досягнення результату, очікуваного від впровадження програми. Завдання повинні мати такі **характеристики**:

- орієнтованість на результат (добре сформульовані завдання, які чітко вказують на те, що необхідно зробити);
- відображення результатів у кількісних вимірах (для того, щоб мати змогу визначити, виконане завдання чи ні, необхідно мати спосіб вимірювання результатів).

Отже, чітко сформульовані завдання не містять загальних та декларативних тверджень, та вказують на те, що буде зроблено.

Завдання слугує своєрідним обґрунтуванням плану витрачання ресурсів за програмою. Інакше кажучи, завдання є обґрунтуванням кошторису бюджетної установи.

Під час розробки бюджетної програми головним розпорядникам бюджетних коштів необхідно чітко усвідомлювати, яким чином вимірювати результати її реалізації. Саме для цього застосовується такий специфічний елемент програмно-цільового методу, як **результативні показники** бюджетних програм.

Результативні показники бюджетних програм показники є ключовим інструментом механізму планування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом. Більше того, вони є його основною характерною рисою. За місцем у системі управління місцевими бюджетами вони втілюють результатну складову програмно-цільового бюджету, є своєрідними індикаторами, що всебічно ілюструють успішність виконання програми. Аби задовольняти принцип повної вимірюваності бюджетних програм, результативний показник обов'язково має бути вимірюваним та підлягати кількісному визначенню.

Для задоволення принципу цілісності програм результативні показники мають співвідноситися з метою та завданнями, що виконуються у межах програм / підпрограм. Водночас вони не повинні вимірювати наслідки одноразової дії або висвітлювати результати короткострокової діяльності, оскільки є системним інструментом

Результативні показники поділяються на:

- показники затрат;
- показники продукту;
- показники ефективності;
- показники якості.

Показники затрат – це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми.

Приклад:

Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації осіб з інвалідністю та центрів соціальної реабілітації дітей з інвалідністю сфери органів праці та соціального захисту населення.

Показники затрат:

- кількість установ для осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, од.;
- кількість штатних одиниць, од.

Показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо.

Приклад:

Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації осіб з інвалідністю та центрів соціальної реабілітації дітей з інвалідністю сфери органів праці та соціального захисту населення.

Показники продукту:

- кількість осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, які отримали реабілітаційні послуги, осіб.

Показники ефективності залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатись як:

- 1) витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність);
- 2) відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність);
- 3) досягнення визначеного результату (результативність).

Приклад:

Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації осіб з інвалідністю та центрів соціальної реабілітації дітей з інвалідністю сфери органів праці та соціального захисту населення.

Показники ефективності:

- середні витрати на реабілітацію однієї особи з інвалідністю та дитини з інвалідністю на рік, грн;
- кількість дітей з інвалідністю, які інтегровані в дошкільні, загальноосвітні навчальні заклади, осіб;
- кількість працевлаштованих осіб з інвалідністю, осіб.

Показники якості є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Приклад:

Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації осіб з інвалідністю та центрів соціальної реабілітації дітей з інвалідністю сфери органів праці та соціального захисту населення.

Показник якості:

- відсоток охоплення осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю реабілітаційними послугами, %;*
- частка дітей з інвалідністю, які інтегровані в дошкільні, загальноосвітні навчальні заклади, до загальної їх чисельності, %;*
- частка працевлаштованих осіб з інвалідністю до загальної чисельності випускників, %.*

Контрольні запитання:

Які країни використовують ПЦМ?

Що є елементи ПЦМ?

Що є базовими компонентами ПЦМ?

Які основні законодавчі підстави запровадження ПЦМ в Україні?

Чи віднесено запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів до стратегічних цілей держави? Якими документами це врегульовано?

Які заходи здійснено Міністерством фінансів України щодо повного запровадження ПЦМ на місцевому рівні?

З якою метою в практику бюджетного процесу впроваджується система результативності бюджетних програм?

Що є ключовим елементом управління місцевими бюджетами за програмно-цільовим методом?

Що відображають показники затрат у системі результативності бюджетних програм?

У чому полягає специфіка формування показників якості в системі результативності бюджетних програм?

Як відрізняються один від одного одиниці вимірювання показників бюджетних програм за групами?

Що є кінцевою метою застосування показників результативності?

Лекція № 15. Ефективність бюджетних програм на місцевому рівні.

План лекції:

15.1. Оцінка ефективності та моніторинг показників результативності бюджетних програм.

15.2. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм на місцевому рівні.

15.1. Оцінка ефективності та моніторинг показників результативності бюджетних програм

Обов'язковими компонентами ПЦМ є аналіз та оцінка бюджетних програм. Це питання врегульовано у п. 6 ст. 20 БКУ, де визначено, що на всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Моніторинг та оцінка бюджетних програм це споріднені поняття проте вони мають ряд відмінностей (Таблиця 15.1)

Таблиця 15.1. Відмінності моніторингу та оцінки

МОНІТОРИНГ	ОЦІНКА
1	2
<i>Завдання моніторингу</i> – своєчасне виявлення відхилень, що забезпечить оперативне корегування показників програми з метою вирішення наявних проблем	<i>Завдання оцінки</i> - проведення аналізу економічності, ефективності, результативності програми
● Проводиться постійно	● Проводиться періодично (наприклад, на ключових етапах реалізації програми)
● Описує проблеми реалізації програми	● Пояснює причини виникнення проблем реалізації програми і вказує шляхи їх вирішення
● Фактичні результати діяльності порівнюються з запланованими	● Аналізуються причини не досягнення запланованих результатів
● Одержана інформація використовується для покращення роботи по програмі	● Одержана інформація використовується як для покращення роботи по даній програмі, так і для уточнення планів на майбутнє

Моніторинг – безперервний процес збору даних про видатки бюджету та показники виконання бюджетної програми, що досягаються в ході її реалізації, з метою оперативного управління бюджетною програмою.

Моніторинг надає можливість на систематичній основі відслідковувати:

- хід виконання програми;
- результати діяльності розпорядника бюджетних коштів;
- якість надання бюджетних послуг.

Дані, отримані у ході моніторингу (інформація про фінансування програми, фактичні результативні показники її виконання, їх порівняння із запланованими показниками) є основою для здійснення **оцінки ефективності бюджетної програми**, яка **передбачає:**

- аналіз відповідності поставлених завдань меті бюджетної програми;
- аналіз відповідності результативних показників поставленим завданням та меті бюджетної програми;

- порівняння планових і фактичних показників виконання бюджетної програми, визначення причини відхилення між ними;
- визначення причини неефективного чи недостатньо ефективного виконання бюджетної програми;
- розробку заходів, необхідних для поліпшення організації виконання програми;
- підготовку пропозицій щодо зміни напрямів спрямування бюджетних коштів з метою досягнення максимального ефекту від їх використання;
- аналіз доцільності реалізації бюджетної програми в наступних бюджетних періодах або її припинення.

Оцінка ефективності бюджетної програми є ефективним інструментом аналізу, який дозволяє:

- відійти від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ до практики, орієнтовної на забезпечення оптимального співвідношення бюджетних видатків із досягнутими результатами;
- покращити структуру бюджетної програми як у ході її реалізації (наприклад, уточнивши завдання програми, показники тощо), так і на стадії планування програми на наступний бюджетний період;
- підвищити прозорість бюджетного процесу шляхом інформування громадськості про результати оцінки бюджетних програм.

Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється відповідно до ***Методичних рекомендацій, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608***. Відповідно до положень наказу оцінка ефективності бюджетних програм:

- передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів;
- здійснюється за усіма бюджетними програмами, крім бюджетних програм, за якими не складаються паспорти бюджетних програм (див. вище);
- проводиться на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється за усіма бюджетними програмами, крім бюджетних програм, за якими не складаються паспорти, на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Для оцінки ефективності бюджетних програм можуть використовуватись:

- офіційна державна статистична, фінансова та інша звітність;
- дані, бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку;
- інформація про результати контрольних заходів, проведених контрольно-ревізійним підрозділом розпорядника бюджетних коштів тощо.

Під час організації проведення оцінки ефективності бюджетних програм **головний розпорядник самостійно визначає:**

- обсяг і структуру інформації, на базі якої здійснюватиметься оцінка ефективності бюджетних програм, виходячи з особливостей своєї діяльності, мети та завдань кожної бюджетної програми;
- джерела отримання інформації;
- порядок та періодичність збору інформації, технологію обробки та аналізу отриманої інформації.

За результатами оцінки ефективності бюджетних програм головні розпорядники у межах своїх повноважень **вживають заходів щодо підвищення ефективності бюджетних витрат.**

Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є **підставою для прийняття рішень** про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється **шляхом аналізу**:

- 1) відповідності бюджетної програми пріоритетам соціально-економічного розвитку країни та окремих галузей економіки (сфер діяльності, регіону);
- 2) відповідності бюджетної програми плану діяльності головного розпорядника на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди;
- 3) відповідності бюджетної програми нормативно-правовим актам, на підставі яких передбачається її виконання;
- 4) мети, завдань бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів на предмет реалістичності та доцільності їх виконання у плановому бюджетному періоді, їх спрямованості на досягнення певного результату;
- 5) результативних показників бюджетної програми, яких передбачається досягти при виконанні бюджетної програми в плановому бюджетному періоді, щодо їх відповідності меті та завданням бюджетної програми;
- 6) фактичних результатів виконання бюджетної програми за попередні бюджетні періоди;
- 7) зобов'язань та стану розрахунків за ними.

Під час проведення аналізу необхідно дотримуватись принципу ефективності та результативності, відповідно до якого усі учасники бюджетного процесу при складанні та виконанні бюджетів **мають прагнути досягнення цілей**, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні бюджетних коштів.

Основними завданнями оцінки ефективності бюджетних програм при виконанні місцевих бюджетів є:

- 1) визначення рівня ефективності та результативності бюджетної програми шляхом встановлення взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом бюджетних коштів;
- 2) визначення ступеня досягнення запланованої мети, виконання завдань бюджетної програми шляхом аналізу виконання результативних показників;
- 3) виявлення чинників, що перешкоджають виконанню бюджетних програм та досягненню запланованих результативних показників бюджетної програми;
- 4) розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- 5) прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється з урахуванням критеріїв та за формою, яка наведена у *додатку* до зазначених Методичних рекомендацій.

Як правило, оцінка **ефективності бюджетної програми містить таку інформацію**:

- 1) коди і найменування головного розпорядника, відповідального виконавця бюджетної програми і код функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету, якому відповідає бюджетна програма;
- 2) мета бюджетної програми;
- 3) ефективність бюджетної програми, яка оцінюється за наступними критеріями:

— *виконання бюджетної програми за напрямками* (проводиться аналіз виконання бюджетної програми на підставі порівняння обсягів проведених видатків (касових видатків) та наданих кредитів з бюджету за звітний рік із обсягами, затвердженими паспортом бюджетної програми, з урахуванням внесених протягом року змін; наводиться пояснення причин відхилення фактичних показників від планових;

— *виконання бюджетної програми за джерелами надходжень спеціального фонду* (проводиться аналіз залишків надходжень спеціального фонду на початок та на кінець року, в тому числі за власними надходженнями та іншими надходженнями спеціального фонду, із поясненням причин їх наявності; проводиться аналіз надходжень спеціального фонду, в тому числі власних надходжень, надходжень позик, повернення кредитів, інших надходжень спеціального фонду, на підставі порівняння фактичних та планових обсягів із поясненням причин відповідних відхилень);

— *виконання результативних показників* (проводиться аналіз виконання результативних показників на підставі порівняння фактичних результативних показників за звітний рік із показниками, затвердженими паспортом бюджетної програми, із поясненням причин розбіжностей між ними);

— *виконання показників бюджетної програми порівняно із показниками попереднього року* (проводиться аналіз динаміки показників бюджетної програми на підставі порівняння обсягів проведених видатків (касових видатків) та наданих кредитів з бюджету за звітний рік із відповідними показниками попереднього року та надаються пояснення щодо збільшення (зменшення) таких обсягів; аналіз виконання результативних показників на підставі порівняння фактичних показників за звітний рік із відповідними показниками попереднього року);

— *виконання інвестиційних (проектів) програм* (відображаються планові показники надходжень до бюджет розвитку за джерелами, надходжень із загального фонду бюджету до спецфонду (бюджету розвитку), запозичень до бюджету та інших джерел надходжень, фактичні надходження та наводиться пояснення щодо причин відхилення фактичних надходжень від планових показників; наводяться показники та пояснення щодо причин відхилення касових видатків бюджету розвитку від планового показника та щодо причин відхилення фактичних надходжень від касових видатків; наводяться показники та пояснення щодо причин відхилення касових видатків на виконання інвестиційних проектів від планових показників; план виконання інвестиційних (проектів) програм, його виконання та відхилення щодо капітальних видатків з утримання бюджетних установ);

— *наявність фінансових порушень* за результатами контрольних заходів (вказуються обсяги виявлених фінансових порушень за бюджетною програмою, у тому числі тих, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, та тих, що не призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, обсяги відшкодованих втрат фінансових і матеріальних ресурсів, обсяги усунутих інших фінансових порушень);

— *стан фінансової дисципліни* (проводиться аналіз стану дебіторської та кредиторської заборгованостей, у тому числі прострочених, і вказуються причини наявності або збільшення обсягів дебіторської та кредиторської заборгованостей, у тому числі прострочених);

4) узагальнений висновок щодо:

— *актуальності бюджетної програми* — зазначається ступінь задоволення державних, місцевих потреб у ході реалізації програми, чи залишається програма актуальною для подальшої її реалізації, чи мало місце дублювання заходів програми та заходів інших програм;

— *ефективності бюджетної програми* — визначаються рівень досягнення мети та виконання завдань програми при використанні відповідного обсягу бюджетних коштів, можливості досягнення кращих результатів при використанні цих коштів, зазначаються недоліки та упущення організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, а також пов'язані з неналежним виконанням головним розпорядником функції з управління

бюджетними коштами (зокрема, несвоєчасність затвердження паспортів бюджетних програм та порядків використання бюджетних коштів, недотримання порядків використання бюджетних коштів, неналежна організація проведення державних закупівель, неналежна організація роботи із розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів тощо), а також надаються пропозиції щодо усунення недоліків при виконанні бюджетної програми та покращення управління бюджетними коштами;

— *корисності бюджетної програми* — зазначаються соціально-економічні наслідки впровадження програми, перешкоди, які завадили досягненню необхідних результатів програми;

— *довгострокових наслідків бюджетної програми* — вказується, чи будуть результати програми використовуватись після завершення її реалізації.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм місцевих бюджетів **підписуються керівником бухгалтерської служби головного розпорядника** і враховуються місцевими фінансовими органами при формуванні проектів місцевих бюджетів на плановий бюджетний період та прогнозів місцевих бюджетів на наступні за плановим два бюджетні періоди з метою раціонального розподілу бюджетних коштів, а також при підготовці звіту про виконання відповідного бюджету.

15.2. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм на місцевому рівні.

Листом Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року № 31-05110-14-5/27486 усім місцевим фінансовим органам була направлена удосконалена Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів.

Відповідно до положень Методики, порівняльний аналіз ефективності бюджетних програм здійснюється головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів, а його метою є визначення ефективності аналогічних бюджетних програм, що виконуються різними розпорядниками коштів.

Методика порівняльного аналізу передбачає застосування формульного підходу, який забезпечує єдині критерії ефективності бюджетних програм, що, в свою чергу, дозволяє отримувати об'єктивні співставні дані, уніфікувати здійснення оцінки ефективності бюджетних програм та неупереджено визначати їх ефективне / неефективне виконання.

При цьому аналіз бюджетної програми базується на основі середніх індексів виконання результативних показників бюджетної програми. Для їх розрахунку використовуються **показники ефективності** та **показники якості** (разом по загальному та спеціальному фондах), що характеризують виконання бюджетної програми.

Усі результативні показники бюджетної програми поділяються на стимулятори і дестимулятори.

Показники-стимулятори — це результативні показники, для яких перевиконання планових значень є бажаним і має позитивний вплив на результат програми.

Наприклад: кількість користувачів послуг, частка працевлаштованих осіб, частка пільговиків, які отримали санаторно-курортне лікування, середня завантаженість установи тощо.

Показники-дестимулятори — це результативні показники, для яких перевиконання планових значень має негативний вплив на результативність програми.

Наприклад: рівень смертності, втрати енергоресурсів, затрати на проведення одного заходу тощо.

Отже, Методика порівняльного аналізу передбачає порівняння фактичних показників виконання бюджетної програми (показників ефективності та показників якості) із запланованими на звітний бюджетний період та з відповідними показниками попередніх періодів за таким алгоритмом:

а) для розрахунку **середнього індексу виконання показників ефективності** бюджетної програми за звітний бюджетний період використовуємо формулу:

$$\bar{I}_{(ef)} = \sum \frac{\Pi_{(ef)i\text{факт}}}{\Pi_{(ef)i\text{план}}} \div Z_{(ef)} \cdot 100$$

де $\sum \frac{\Pi_{(ef)i\text{факт}}}{\Pi_{(ef)i\text{план}}}$ – сума співвідношень фактичних та планових значень всіх показників ефективності, що входять до бюджетної програми;

$Z_{(ef)}$ – кількість показників ефективності бюджетної програми.

б) для розрахунку **середнього індексу виконання показників якості** бюджетної програми за звітний бюджетний період використовуємо формулу:

$$\bar{I}_{(як)} = \sum \frac{\Pi_{(як)i\text{факт}}}{\Pi_{(як)i\text{план}}} \div Z_{(як)} \cdot 100$$

де $\sum \frac{\Pi_{(як)i\text{факт}}}{\Pi_{(як)i\text{план}}}$ – сума співвідношень фактичних та планових значень всіх показників якості, що входять до бюджетної програми;

$Z_{(як)}$ – кількість показників якості бюджетної програми.

в) для **порівняння результативності бюджетної програми звітного періоду із показниками попередніх періодів** використовуємо формулу:

$$\bar{I}_1 = \frac{\bar{I}_{(ef)\text{звіт}}}{\bar{I}_{(ef)\text{баз}}}$$

де (звіт), (баз) – підрядкові індекси, що характеризують величини відповідно звітного та попереднього бюджетних періодів;

$\bar{I}_{(ef)}$ – середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми, розрахований за вищенаведеною формулою.

Для розрахунку кількості набраних балів за параметром **порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів** використовується така шкала:

Критерій оцінки	Кількість балів
$\bar{I}_1 < 0,85$	0
$0,85 \leq \bar{I}_1 < 1$	15
$\bar{I}_1 \geq 1$	25

При розрахунках за вищенаведеним алгоритмом для усіх показників-дестимуляторів

потрібно використовувати обернене значення: $\left(\frac{\Pi_{i_{\text{план}}}}{\Pi_{i_{\text{факт}}}} \right)$.

Якщо при розрахунках фактичні значення показника значно перевищують

$$\frac{\Pi_{i_{\text{факт}}}}{\Pi_{i_{\text{план}}}} \geq 1,3$$

запланований показник $\left(\frac{\Pi_{i_{\text{факт}}}}{\Pi_{i_{\text{план}}}} \right)$, тоді такий коефіцієнт враховується лише за умови детального аналізу та обґрунтування того, що це відбулось не через заниження планового показника. В іншому випадку такий показник не береться до уваги при розрахунках.

З метою деталізації розрахунків за наведеною методикою можуть обчислюватися середні індекси для кожного завдання бюджетної програми. Отримані значення виявлять, які групи показників кожного завдання бюджетної програми позитивно чи негативно впливали на результат програми в цілому.

Кінцевий розрахунок загальної ефективності бюджетної програми складається із загальної суми набраних балів за кожним з параметрів оцінки:

$$E = \bar{I}_{(ef)} + \bar{I}_{(як)} + \bar{I}_1$$

де $\bar{I}_{(ef)}$ – середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми;

$\bar{I}_{(як)}$ – середній індекс виконання показників якості бюджетної програми;

$\bar{I}_1$ – порівняння результативності бюджетної програми із показниками попередніх періодів.

Отримана у результаті такого розрахунку кількість балів порівнюється зі **шкалою оцінки** ефективності бюджетних програм, яка складається з трьох ступенів:

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

Ефективність бюджетної програми визначається на основі порівняння суми набраних балів за кожним з параметрів оцінки із вищезазначеною шкалою оцінки.

Для бюджетних програм (окремих завдань програми), які **не містять** групи результативних показників ефективності або якості, та бюджетних програм, для яких **не має даних** за попередні бюджетні періоди, загальна шкала оцінки ефективності бюджетної програми повинна коригуватись. Відсутність даних для розрахунку кожного з параметрів оцінки зменшує відповідне значення шкали ефективності програми на 100 балів (для $\bar{I}_{(ef)}$, $\bar{I}_{(як)}$) або на 25 балів (для $\bar{I}_1$).

Якщо бюджетна програма за результатами оцінки **має низьку ефективність**, необхідно:

– провести поглиблений аналіз за усіма результативними показниками бюджетної програми (показниками затрат, продукту, ефективності та якості) у розрізі кожного завдання окремо;

– провести аналіз факторів, які мали негативний вплив на виконання бюджетної програми, та зазначити:

✓ внутрішні фактори (на які головний розпорядник бюджетних коштів міг впливати);

- ✓ зовнішні фактори (на які головний розпорядник бюджетних коштів не міг впливати, включаючи форс-мажорні обставини);
- визначити причини, через які не досягнуто заплановані результати, та надати обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін до реалізації бюджетної програми з метою їх поліпшення;
- підготувати описовий звіт про причини низької ефективності програми у розрізі її завдань та результативних показників.

Результати аналізу ефективності бюджетної програми за встановленою формою готують усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, для якої складається паспорт та звіт про його виконання. Підсумковий документ підписується керівником установи головного розпорядника бюджетних коштів та використовується для внутрішнього аналізу результатів діяльності за звітний період.

Крім того, протягом 10 днів після складання звіту про виконання паспорта бюджетної програми головні розпорядники бюджетних коштів подають місцевому фінансовому органу узагальнені результати аналізу ефективності бюджетних програм на паперових та електронних носіях.

Отже, застосування порівняльного аналізу дає змогу

- показати ефективність використання бюджетних коштів,
- визначити співвідношення досягнутих результатів і витрат,
- визначити тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті,
- порівняти результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів,
- визначити найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів.

Крім того, використання формульного підходу дозволяє автоматизувати зведення інформації щодо результатів аналізу та уніфікувати оцінювання ефективності для усіх розпорядників бюджетних коштів.

Контрольні запитання:

У чому різниця між моніторингом та оцінкою бюджетної програми?

Хто здійснює оцінку ефективності бюджетних програм?

На підставі яких даних проводиться порівняльний аналіз ефективності бюджетних програм?

Чи всі показники бюджетної програми можна поділити на показники-стимулятори та показники-дестимулятори?

В які терміни мають надаватися до місцевого фінансового органу узагальненні результати аналізу ефективності бюджетних програм?

Для чого слугує оцінка результативності бюджетних програм?