**Верховна Рада України**

*Щодо звіту про виконання Закону України   
«Про Державний бюджет України на 2018 рік»*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету (далі – Комітет) на своєму засіданні 15 травня 2019 року (протокол № 173) розглянув звіт про виконання [Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік»](http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2857-17) (далі – Звіт), поданий Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України відповідно до статті 97 і пункту 6 статті 116 Конституції України, частини першої статті 61 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) разом з проектом постанови Верховної Ради «Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» (реєстр. № 10195 від 28.03.2019 р.), а також висновки Рахункової палати про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» (далі – Висновки РП).

Згідно із Звітом у 2018 році державний бюджет виконано за доходами у сумі 928 114,9 млн грн, видатками − 985 851,8 млн грн, обсягом повернення кредитів − 6 797,9 млн грн, обсягом надання кредитів − 8 312,1 млн грн, з дефіцитом у сумі 59 251,1 млн грн. Проектом постанови за реєстр. № 10195 передбачається Звіт затвердити.

При цьому матеріали Звіту подані у повному обсязі відповідно до переліку складових частин річного звіту про виконання закону про державний бюджет, визначеного частиною другою статті 61 Кодексу. Однак, слід зауважити, що окремі звіти, зокрема баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, що з 2018 року складаються за новими формами, а також звіт про власний капітал, норма щодо подання якого набрала чинності з 01.01.2018 р. */термін набрання чинності був відтермінований з 01.01.2015 р. для належної підготовки такого звіту/*, не містять переважної більшості фактичних показників, які відповідними формами передбачені. Відсутність більшості даних у цих звітах обмежує можливість їх аналізу і співставлення та викликає занепокоєння щодо повноти інформації про державний бюджет, при цьому зазначене жодним чином не пояснюється Урядом у матеріалах до Звіту.

У Комітеті проаналізовано вищевказані документи, а також інші матеріали Рахункової палати за результатами здійснених нею заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), інформацію Міністерства фінансів (далі – Мінфін), Державної казначейської служби (далі – Казначейство), Державної фіскальної служби (далі – ДФС), інших органів влади щодо виконання державного і місцевих бюджетів у 2018 році та звернуто увагу на таке.

Комітет у звітному періоді плідно співпрацював з Мінфіном і Рахунковою палатою, заслуховував деяких головних розпорядників коштів, систематично аналізував показники поточного виконання державного і місцевих бюджетів з урахуванням відповідних щоквартальних висновків Рахункової палати та наявної звітної інформації, а також надавав Уряду та окремим центральним органам виконавчої влади рекомендації, які мали сприяти поліпшенню стану виконання бюджету у 2018 році.

Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» (далі – Закон) прийнято 7 грудня 2017 року за № 2246-VIII, протягом року прийнято 4 закони щодо внесення змін до нього */від 13.07.2018 р. № 2513-VIII, від 20.09.2018 р. № 2573-VIII, від 22.11.2018 р. № 2619-VІІI та від 06.12.2018 р. № 2648-VІІI/*, з них 1 – ініційовано Урядом.

Загалом законодавчими змінами до Закону основні параметри державного бюджету порівняно з первинно затвердженими Законом суттєво не змінено: доходи збільшено на 119,5 млн грн (або на 0,01%) за спеціальним фондом; видатки збільшено на 230,7 млн грн (або на 0,02%); повернення кредитів збільшено на 44 млн грн (або на 0,6%) за спеціальним фондом; надання кредитів зменшено на 67,2 млн грн (або на 0,47%) за загальним фондом. При цьому здійснено перерозподіл видатків державного бюджету між загальним та спеціальним фондами: збільшено за спеціальним фондом на 2 663,1 млн грн (або на 3,2%) та зменшено за загальним фондом на 2 432,4 млн грн (або на 0,27%), а також у межах затвердженого граничного обсягу дефіциту державного бюджету збільшено на 2 449,6 млн грн дефіцит спеціального фонду (або на 12,4%) і зменшено на таку ж суму дефіцит загального фонду (або на 4,1%).

У 2018 р. забезпечено нормативно-правове врегулювання виконання переважної більшості текстових статей Закону, що його потребували, однак для реалізації окремих норм Закону Урядом були прийняті рішення лише наприкінці року (зокрема, щодо статей 31 і 34 Закону). Крім того, деякі норми Закону Урядом не застосовувалися (або не були реалізовані), зокрема, щодо:

– здійснення випуску облігацій внутрішньої державної позики (далі – ОВДП) в обмін на такі облігації акцій додаткової емісії банків, векселів, виданих Фондом гарантування вкладів фізичних осіб */статті 16 і 17 Закону/*;

– видачі фінансових казначейських векселів у зв’язку з реструктуризацією фактичної заборгованості обсягом до 7 544,6 млн грн за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України */стаття 19 Закону/*, хоча відповідне питання було унормовано постановою КМУ від 16.09.2015 р. № 703 (із змінами, у т.ч. від 04.04.2018 р. № 252);

– залучення державою кредитів міжнародних фінансових організацій для реалізації проекту «Подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові» */стаття 27 Закону/*, оскільки за поясненнями Мінфіну відповідні кредитні угоди не набрали чинності;

– розгляду Кабінетом Міністрів на основі моніторингу виконання державного бюджету за І кв. 2018 р. питання щодо можливості підвищення розміру мінімальної зарплати з визначенням його на рівні 4200 грн на місяць з ІІ кв. 2018 р. */пункт 19 Прикінцевих положеннях Закону/*, зважаючи на значне невиконання державного бюджету у відповідному періоді;

– подання Кабінетом Міністрів за підсумками І півріччя 2018 р. на розгляд Верховної Ради пропозицій щодо внесення змін до державного бюджету на 2018 рік */пункти 20, 21 і 22 Прикінцевих положеннях Закону/* у частині: збільшення стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам за результатами виконання місцевих бюджетів у 2018 році; показників видатків на забезпечення національної безпеки і оборони, додатково опрацювавши це питання спільно з РНБО; збільшення видатків на фінансове забезпечення НСТУ на підставі затверджених в установленому порядку звіту про фінансово-господарську діяльність та фінансового плану НСТУ*.* Щодо таких норм Мінфіном зазначено, що результати виконання державного бюджету не давали підстав та можливостей для збільшення вказаних видатків, оскільки відповідно до Кодексу такі зміни можуть вноситися у разі перевиконання надходжень державного бюджету за підсумками трьох кварталів, а відповідні звіт і фінплан НСТУ до Мінфіну не надходили. Разом з тим, згідно із внесеними законом від 06.12.2018 р. № 2648-VIII змінами до Закону серед іншого здійснено перерозподіл видатків в межах бюджетних призначень Міноборони і СБУ (насамперед, на оплату праці) для фінансового забезпечення нагальних поточних потреб у зв’язку із введенням воєнного стану;

– подання Кабінетом Міністрів за підсумками трьох кварталів 2018 р. на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо внесення змін до державного бюджету на 2018 рік у частині списання заборгованості за середньостроковими позиками та безвідсотковими позичками, наданими місцевим бюджетам у 2009-2014 роках за рахунок коштів ЄКР */пункт 23 Прикінцевих положень Закону/*. З цього приводу Мінфін повідомив, що списання заборгованості передбачає наявність джерела, наприклад перевиконання державного бюджету за підсумками трьох кварталів (стаття 53 Кодексу), однак у 2018 р. мало місце недовиконання надходжень загального фонду державного бюджету.

Слід також відмітити, що Урядом не у повній мірі реалізовано статтю 24 Закону щодо фінансового забезпечення з державного бюджету у 2018 р. вищих навчальних закладах І–ІІ рівнів акредитації державної власності, з приводу яких до 1 червня 2018 р. мало бути прийнято рішення про входження до складу вищих навчальних закладів ІІІ–ІV рівнів акредитації державної власності (як структурних підрозділів). Про наявність відповідної проблеми свідчили численні звернення до Комітету та здійснені Урядом у квітні, вересні, листопаді і грудні 2018 р. перерозподіли видатків МОН щодо збільшення видатків на підготовку кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації загалом на суму 1 909,4 млн грн. Відтак подальше унормування такого питання передбачено у законі про державний бюджет на 2019 рік.

У структурі надходжень і витрат державного бюджету за 2018 рік питома вага загального фонду становила відповідно 91,5% і 91,1% та зменшилася порівняно з фактом за 2017 рік (92% і 93,1%) і порівняно із затвердженим із змінами планом на 2018 рік (91,9% і 91,5%), відповідно частка спеціального фонду становила 8,5% і 8,9% та зросла порівняно з фактом за 2017 рік (8% і 6,9%) і порівняно із затвердженим із змінами планом на 2018 рік (8,1% і 8,5%).

У структурі фактичних витрат державного бюджету за 2018 рік (1 228,6 млрд грн) витрати споживання *(до яких належать видатки споживання та погашення боргу)* становлять 1 082,9 млрд грн, або 88,1%, а витрати розвитку *(до яких належать видатки розвитку, надання кредитів з бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах та придбання цінних паперів)* *–* 145,7 млрд грн, або 11,9%. Порівняно з попереднім роком питома вага витрат розвитку зменшилася *(у 2017 р. – 13,3%)* у зв’язку з тим, що у 2018 р. не проводилися операції щодо придбання цінних паперів, право на які передбачено статтями 16 і 17 Закону *(у 2017 р. – 70,7 млрд грн)*.

Щодо макроекономічних показників

Формування показників державного бюджету на 2018 рік здійснювалося на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2018 рік, затверджених постановою КМУ від 31.05.2017 р. № 411 (із змінами від 01.12.2017 р. № 906) */за сценарієм 1 – базовим/*.

За 2018 рік (як і за 2014-2017 роки) статистичні дані відповідних макропоказників наведені Держстатом без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя, а також тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

За попередніми даними номінальний обсяг валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) за 2018 рік становив 3 558,7 млрд грн та відбулося його реальне зростання на 3,3%. Фактичні дані відрізняються від прогнозних показників ВВП, врахованих при затвердженні державного бюджету *(відповідно 3 332,3 млрд грн і зростання на 3%)*. Упродовж року було більш рівномірне реальне зростання ВВП *(за підсумками І кв. – 3,3%, ІІ кв. – 3,8%, ІІІ кв. – 2,8%, ІV кв. – 3,5%)*.

При прогнозованому рівні 109% індекс споживчих цін /грудень 2018 р. до грудня 2017 р./ фактично становив 109,8% *(у 2017 р. – 113,7%)*, насамперед:

продукти харчування загалом подорожчали на 8,1% *(зокрема подорожчали: овочі – на 27,8%, хліб – на 21,5%, макаронні вироби – на 14,7%, риба та продукти з риби – на 11,2%, масло – на 10%, при цьому подешевшали: фрукти – на 17%, яйця – на 9,5%, цукор – на 9,3%)*, безалкогольні напої – на 5,6% та алкогольні напої, тютюнові вироби – на 17,9%;

житло, вода, електроенергія, газ та інші види палива загалом подорожчали на 10,6% *(зокрема утримання будинків та прибудинкових територій – на 23,7%, природний газ – на 22,9%, каналізація – на 21,2%, водопостачання – на 19,9%)*;

транспорт загалом подорожчав на 12,9% *(зокрема транспортні послуги – на 28,9%, палива та мастила – на 9,1%)*.

При прогнозованому рівні 110,3% індекс цін виробників промислової продукції /грудень 2018 р. до грудня 2017 р./ фактично становив 114,2% *(у 2017 р. – 116,5%)*. При загальному зростанні цін у добувній промисловості і розробленні кар’єрів на 14,3% найбільше подорожчання відбулося у добуванні сирої нафти та природного газу на 24,9%. При загальному зростанні цін у переробній промисловості на 7,4% відбулося подорожчання, зокрема, у: *виробництві автотранспортних засобів, причепів і напівпричепів та інших транспортних засобів – 17,3%; виробництві напоїв – на 16,9%; виробництві основних фармацевтичних продуктів і фармацевтичних препаратів – на 16,7%; виробництві хліба, хлібобулочних і борошняних виробів – на 14,7%; виробництві електричного устаткування – на 13,5%; виробництві гумових і пластмасових виробів, іншої неметалевої мінеральної продукції – на 12,6%; виробництві машин і устаткування, не віднесених до інших угруповань, – на 10,5%; виробництві молочних продуктів – на 9,8%; виготовленні виробів з деревини, виробництві паперу та поліграфічній діяльності – на 9,7%*. Водночас знижено ціни у виробництві цукру на 7,2% і виробництві коксу та продуктів нафтоперероблення на 3,1%. Поряд з тим, зафіксовано значне подорожчання продукції у постачанні електроенергії, газу, пару та кондиційованого повітря на 29,8%.

У 2018 р. індекс промислової продукції в середньому за рік становив 101,6% порівняно з 2017 р. *(у попередні роки відбувалося стрімке падіння такого показника /а саме: у 2012 р. – на 0,7%, у 2013 р. – на 4,3%, у 2014 р. – на 10,1%, у 2015 р. – на 13%/, а у 2016 і 2017 роках відбувалося незначне його зростання /відповідно на 2,8% і 0,4%/)*. Найбільше зростання обсягів продукції відбулося у: виробництві хімічних речовин і хімічної продукції *(на 17,4%)*, виробництві інших транспортних засобів *(на 10,9%)*, виробництві автотранспортних засобів, причепів і напівпричепів *(на 6,9%)*, ремонті і монтажі машин і устаткування *(на 7,4%)*, добуванні кам’яного та бурого вугілля *(на 4%)*, виробництві напоїв *(на 3,8%)*, виробництві коксу, продуктів нафтоперероблення *(на 3,5%)*. При цьому не досягнуто рівня 2017 р. у: виробництві електричного устаткування *(падіння на 17,5%)*, виробництві тютюнових виробів *(падіння на 8,3%)*, виробництві шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів *(падіння на 5,9%)*, текстильному виробництві *(падіння на 3,5%)*.

На відміну від 2017 року *(скорочення на 2,2%)* індекс зростання обсягу сільськогосподарської продукції за 2018 рік в цілому (за попередніми даними) становив 7,8% *(а саме виробництва продукції рослинництва – на 10,7% та виробництва продукції тваринництва – на 0,3%)*.

При прогнозованому зростанні на 9,6% середньомісячна номінальна заробітна плата реально зросла на 12,5% порівняно з 2017 р. та склала 8 865 грн. Найнижчий розмір зарплати штатних працівників у грудні 2018 р. спостерігався у працівників Чернігівської області – 8 005 грн *(75,7% до середнього рівня по Україні, який у грудні склав 10 573 грн)* та найвищий розмір зафіксовано у місті Києві *(відповідно 156,5% і 16 546 грн)*.

Згідно з інформацією НБУ обсяг міжнародних резервів зріс на 2,02 млрд дол. США (або на 10,7%) і станом на 31.12.2018 р. склав 20,82 млрд дол. США.

Офіційний обмінний курс гривні щодо долара США на кінець 2018 р. становив 28,69 грн/дол. США та в середньому за рік склався на рівні 27,2 грн/дол. США, при цьому прогнозувався відповідний курс на кінець року на рівні 30,1 грн/дол. США і в середньому на рік – 29,3 грн/дол. США.

Облікова ставка НБУ змінювалася протягом року чотири рази: з 14,5% */встановленої 15.12.2017 р./* до 18% */встановленої 07.09.2018 р./*.

За даними НБУ зовнішньоторговельний оборот за 2018 рік становив 129,4 млрд дол. США і зріс на 11,2% порівняно з 2017 р. *(116,4 млрд дол. США)*. При прогнозованому зростанні експорту на 4% та імпорту товарів і послуг на 6,3% фактично відбулося відповідно їх збільшення на 9,7% та 12,5%. Негативне сальдо зовнішньоторговельного балансу склало 11,2 млрд дол. США *(у 2017 р. –8,6 млрд дол. США)*. Коефіцієнт покриття експортом імпорту становив 0,84 *(у 2017 р. – 0,86)*.

У Висновках РП зазначено, що: одним із основних чинників приросту економіки на 3,3% стало надпрогнозоване зростання експорту, а оскільки експорт переважно складається із сировини і продукції з низьким ступенем переробки, вітчизняна економіка в умовах значної відкритості суттєво залежить від коливань цін і попиту на світових сировинних ринках, що підвищує ризики негативного впливу зовнішніх факторів на стабільне економічне зростання; при цьому вище зростання імпорту ніж експорту сформувало найбільше з 2014 р. від’ємне сальдо торговельного балансу, що стало додатковим ризиком нестабільності гривні у наступних періодах.

Відхилення фактичних макроекономічних показників за минулий рік від відповідних прогнозних показників, врахованих при затвердженні державного бюджету на 2018 рік (хоча і не таке значне, як у 2017 році), свідчить про недоліки прогнозування макроекономічних показників, що в свою чергу погіршує якість бюджетного планування (особливо на середньостроковий період).

Щодо доходів державного бюджету

Доходи зведеного бюджету за 2018 рік становили 1 184 290,8 млн грн, що на 167 321,3 млн грн, або на 16,5% більше відповідних показників за 2017 рік. Загалом через зведений бюджет за попередніми даними перерозподілено 33,3% ВВП, що менше, ніж у 2017 р. *(34,1%)*, але більше ніж у попередніх роках *(зокрема, у 2015 і 2016 рр. – 32,8%).* При цьому небезпечними значеннями такого показника є 35-37% */відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених наказом Мінекономрозвитку від 29.10.2013 р. № 1277/*.

Виконання доходів державного бюджету у 2018 р. відбувалося в умовах дії змін, внесених до Податкового кодексу наприкінці 2017 р. та протягом 2018 р., а також з урахуванням незначного уточнення розподілу доходів між загальним і спеціальним фондами та між державним і місцевими бюджетами, передбаченого бюджетним законодавством */статті 10 і 11 Закону, закон від 07.12.2017 р. № 2233-VIII щодо змін до Кодексу/*.

До державного бюджету в цілому надійшло 928 114,9 млн грн, що становило 101,1% затверджених із змінами показників (917 998,9 млн грн).

Порівняно з 2017 р. доходи державного бюджету збільшилися на 134 673,1 млн грн, або на 17%, у т.ч. за загальним фондом – на 135 210,2 млн грн, або на 19,4% *(при розрахунковому зростанні плану на 2018 р. до факту за 2017 р. на 20,7%)*, а за спеціальним фондом зменшилися на 537,1 млн грн, або на 0,6% *(при розрахунковому зменшенні на 20,9%)*. За Висновками РП таке збільшення доходів за рік відбулося, насамперед, внаслідок збільшення обсягу імпорту, підвищення цін, зростання прибутку прибуткових підприємств і дивідендів НАК «Нафтогаз України».

Збільшення доходів державного бюджету порівняно з 2017 р. відбулося переважно за рахунок: ПДВ – на 60 527,6 млн грн *(на 19,3%)*; податку на прибуток підприємств – на 29 970,4 млн грн *(на 44,8%)*; податку та збору на доходи фізичних осіб - на 16 708,4 млн грн *(на 22,3%)*; частини чистого прибутку держпідприємств, що вилучається до бюджету, та дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, – на 15 095,9 млн грн *(на 61,3%)*; власних надходжень бюджетних установ – на 10 994,1 млн грн *(на 30,8% при плановому зменшенні на 26,5%)*; акцизного податку – на 10 559 млн грн *(на 9,8%)*; плати за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України та видачу дублікатів таких ліцензій – на 7 855,7 млн грн *(в 4 рази)*.

До загального фонду державного бюджету доходи надійшли за 2018 рік у сумі 833 615,5 млн грн, що становило 98,9% затверджених показників. Недовиконання доходів становить 9 238,2млн грн, при цьому протягом звітного періоду 3 208,6 млн грн перераховано до місцевих бюджетів в рамках дії експерименту щодо розвитку автомобільних доріг *(передбаченого пунктом 33 розділу VI Кодексу)* та відповідно на таку суму зменшилися доходи загального фонду державного бюджету.

На стан виконання доходів загального фонду позитивно вплинуло понадпланове надходження окремих платежів, зокрема: податку на прибуток підприємств *(на 14 921,3 млн грн, або на 18,5%)*; частини чистого прибутку держпідприємств, що вилучається до бюджету, та дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність *(на 3 390,1 млн грн, або на 9,6%)*; плати за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України та видачу дублікатів таких ліцензій *(на 1 582,7 млн грн, або на 24,5%)*; рентної плати за користування надрами для видобування нафти *(на 639,1 млн грн, або на 13,1%)*; податку та збору на доходи фізичних осіб *(на 618,1 млн грн, або на 0,7%)*.

Значні понадпланові надходження податку на прибуток підприємств Мінфін пояснює кращими фінансовими результатами платників, ніж прогнозувалося, та надходженням податку на прибуток від НАК «Нафтогаз України» за результатами вирішення спірних питань з ПАТ «Газпром» за рішенням Стокгольмського суду.

Перевиконання надходжень частини чистого прибутку держпідприємств, що вилучається до бюджету, та дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність (код 21010000), зумовлено понадпрогнозованим надходженням дивідендів у сумі 5,6 млрд грн від НАК «Нафтогаз України»: при врахованих Мінфіном у розрахунках планового показника 22,9 млрд грн надійшло майже 29,5 млрд грн. Зокрема, згідно з розпорядженнями КМУ від 25.04.2018 р. № 384-р і від 26.07.2018 р. № 535-р НАК «Нафтогаз України» на виплату дивідендів до державного бюджету спрямував спочатку 30% чистого прибутку (11,8 млрд грн), а потім 45% (17,7 млрд грн) за окремим графіком з ІІ півріччя 2018 р., при цьому 16,2 млрд грн – у листопаді і грудні, що в умовах невиконання впродовж року надходжень загального фонду державного бюджету є недостатньо зрозумілим. Комітет у вересні 2018 р. рекомендував Уряду розглянути можливість наближення строків виплати таких дивідендів до державного бюджету, що не було враховано.

При цьому за інформацією Мінфіну в межах доходів за кодом 21010000 відбулося недонадходження частини чистого прибутку у сумі 2,2 млрд грн, що зумовлено прийняттям у грудні 2017 р. та на початку 2018 р. рішень щодо зменшення розміру відрахування частини чистого прибутку (75%) для окремих держпідприємств, зокрема: до 30% держпідприємствам Державної кримінально-виконавчої служби *(постанова КМУ від 01.12.2017 р. № 913)*, держпідприємствам, які провадять діяльність у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності *(постанова КМУ від 13.12.2017 р. № 959),* адміністратору Єдиного державного демографічного реєстру *(постанова КМУ від 14.02.2018 р. № 78)*, ДП “Національний центр Олександра Довженка” та ДП “Національний культурно-мистецький та музейний комплекс “Мистецький арсенал” *(постанова КМУ від 07.11.2018 р. № 928)*; до 40% державним протезно-ортопедичним підприємствам *(постанова КМУ від 14.03.2018 р. № 173)*,ДП «Міжнародний аеропорт Бориспіль» *(постанова КМУ від 11.04.2018 р. № 259)*; до 50% ДП «Адміністрація морських портів України» *(постанова КМУ від 06.12.2017 р. № 990)*.

За результатами аудиту ефективності справляння доходів від власності суб’єктів господарювання, що належать до сфери управління Мінінфраструктури, Рахункова палата відмітила, що протягом 2016–2017 рр. і І півріччя 2018 р. нормативно-правова база в частині управління об’єктами державної власності, забезпечення ефективного їх використання, збереження, розвитку та механізму нарахування і справляння доходів від власності була недосконалою, нестабільною, суперечливою і неузгодженою, що ускладнювало контроль у цих сферах. Поряд з тим, звернуто увагу, зокрема, що:

Мінінфраструктури не створило ефективної системи управління відповідними суб’єктами господарювання, вжиті заходи з поліпшення їх роботи були недостатніми, що призвело до зниження показників фінансово-господарської діяльності з 2017 р. та не сприяло збільшенню до державного бюджету доходів від власності суб’єктів господарювання;

Мінекономрозвитку не забезпечило дієвого контролю за виконанням Мінінфраструктури функцій управління об’єктами державної власності, моніторингу стану сплати дивідендів господарськими товариствами з метою визначення очікуваних у наступному році обсягів їх надходжень до державного бюджету;

ДФС не забезпечила ефективного адміністрування частини чистого прибутку держпідприємств, контрольно-перевірочну роботу здійснювала на неналежному рівні.

Разом з тим, відбулося невиконання затверджених показників окремих доходів загального фонду, зокрема: акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) *(на 7 033,9 млн грн, або на 9,7%)*; коштів, що перераховуються Національним банком відповідно до Закону України «Про Національний банк України» *(на 5 934,7 млн грн, або на 11,7%)*; ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування *(на 5 169,1 млн грн, або на 6,1%*); ПДВ з ввезених на територію України товарів *(на 4 935,6 млн грн, або на 1,6%*); ввізного мита *(на 1 438,4 млн грн, або на 5,8%*); рентної плати за користування надрами для видобування природного газу *(на 1 145,8 млн грн, або на 3,9%)* і для видобування корисних копалин загальнодержавного значення *(на 540 млн грн, або на 13,4%)*; інших надходжень за кодом 21080000 *(на 920,6 млн грн, або на 30,4%)*; акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) *(на 500 млн грн, або на 2,3%)*. Виходячи з пояснювальної записки до Звіту та отриманої на запит від Комітету інформації Мінфіну невиконання зазначених показників зумовлено, зокрема, щодо:

акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – скороченням у 2018 р. обсягів виробництва тютюнових виробів на 8,3% до 2017 р. та наповненням внутрішнього ринку оптовими компаніями за рахунок значних запасів готової продукції на складах, акцизний податок з яких сплачено у попередніх роках;

ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) – зменшенням надходжень податку від сільськогосподарських підприємств, які до 2017 р. застосовували спецрежим оподаткування, а ПДВ з ввезених на територію України товарів і ввізного мита – відхиленням у 2018 р. середнього фактичного курсу гривні до долара США від прогнозованого *(27,2 і 29,3 відповідно)*;

рентної плати за користування надрами для видобування природного газу – наявністю на 01.01.2018 р. переплати ПАТ «Укргазвидобування» в обсязі 4,8 млрд грн, яка утворилася у 2017 р. внаслідок застосування механізму клірингових розрахунків згідно з постановою КМУ від 11.01.2005 р. № 20, та скасуванням з 2018 р. такого механізму у зв’язку із запровадженням монетизації пільг та житлових субсидій;

інших надходжень за кодом 21080000 – недонадходженням доходів за кодом 21081600 «Плата за експлуатацію газорозподільних систем або їх складових» *(при врахованих у розрахунку 1 200 млн грн надійшло лише 1,2 млн грн)* у зв'язку з тим, що витрати на оплату за експлуатацію об’єктів державних газорозподільних систем або їх складових до структури тарифу на розподіл природного газу для операторів газорозподільних систем не включені.

У Висновках РП зауважено, що невиконання найбільших за обсягом бюджетоутворюючих податків спричинено, насамперед, недоліками планування та звернуто увагу, що про ризики ненадходження у запланованих обсягах акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) та ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) Рахункова палата зазначала у своїх висновках до законопроекту про державний бюджет на 2018 рік.

Натомість недонадходження до державного бюджету коштів від НБУ відбулося з незалежних від Уряду обставин: при визначеному Законом плановому показнику у сумі 50 549 млн грн фактично перераховано 44 614,3 млн грн, що відповідає показнику, визначеному у консолідованій фінансовій звітності НБУ за 2017 рік (*затвердженій Радою НБУ 13.04.2018 р.)* та нормам частини дев'ятої статті 45 Кодексу і статті 5-1Закону України «Про Національний банк України» *(згідно з якими частина прибутку до розподілу НБУ визначається та перераховується до державного бюджету після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою НБУ річної фінансової звітності і формування НБУ резервів)*. Однак вказані норми унеможливлюють якісне планування надходжень від НБУ, оскільки визначення остаточного обсягу таких надходжень відбувається вже після затвердження державного бюджету на відповідний бюджетний період та настання цього періоду *(наприклад, консолідовану фінансову звітність НБУ за 2017 рік затверджено лише через 3,5 місяця після набрання чинності Законом)*, що також відмічено у Висновках РП. Крім того, за результатами перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат НБУ та зобов’язань з перерахування коштів до державного бюджету за 2017 рік Рахункова палата відмітила, що плановий показник відрахувань до державного бюджету не досягнутий, зокрема через формування резервів переоцінки в 3 рази більшій сумі, ніж заплановано, поряд з тим до зменшення прибутку НБУ призвело спрямування у 2017 р. 39,7 млн грн на забезпечення діяльності Корпоративного недержавного пенсійного фонду НБУ за рахунок адміністративних витрат НБУ.

Окремо варто зазначити, що ненадходження до державного бюджету майже у повному обсязі запланованої плати за видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей (352,4 млн грн) спричинено невстановленням Кабінетом Міністрів розміру такої плати (незважаючи на визначене статтею 7 Закону України «Про державні лотереї в Україні» відповідне повноваження Уряду), що за інформацією Мінфіну зумовлено неузгодженістю норм вищезгаданого закону та законів «Про адміністративні послуги» і «Про ліцензування видів господарської діяльності» в частині визначення єдиного підходу щодо ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей з урахуванням встановлених особливостей. З цієї ж причини частина розміру такої плати не надійшла до бюджетів місцевого самоврядування (до яких починаючи з 2018 р. має зараховуватися згідно з пунктом 43-1 частини першої статті 64 і пунктом 8-1 частини першої статті 69 Кодексу), що розрахунково була визначена Мінфіном в обсязі 655,5 млн грн.

У 2018 р. за загальним фондом державного бюджету відшкодовано грошовими коштами ПДВ у сумі 131 659,4 млн грн, що більше за показник 2017 р. на 11 598,8 млн грн, або на 9,7%, а також на 2,3% більше розрахункового обсягу бюджетного відшкодування, врахованого у плановому показнику ПДВ на 2018 рік */128,7 млрд грн - за інформацією Мінфіну/*. За даними ДФС заборгованість по невідшкодованих сумах ПДВ збільшилася за рік на 88%, або на 13 438,4 млн грн (до 28 705,5 млн грн), з них заборгованість з простроченим терміном відшкодування збільшилася на 174,4 млн грн (до 651,1 млн грн). У Висновках РП відмічено, що суттєве зростання залишку невідшкодованих сум, починаючи із серпня, зумовлено значним збільшенням заявлених до відшкодування за цей період сум та зменшенням обсягів відшкодування у жовтні і грудні, а також невирішеною залишилася проблема невідшкодування ПДВ у сумі 4,6 млрд грн за заявами, поданими платниками до 01.02.2016 р., не відшкодованого з бюджету на 01.01.2017 р.

До спеціального фонду державного бюджету доходи надійшли у сумі 94 499,5млн грн, що становило 125,8% затверджених показників (перевиконання – 19 354,2млн грн). Встановлений Законом показник перевиконано в основному за рахунок власних надходжень бюджетних установ (*на 20 466,6 млн грн, або на 78%)*, а також ряду інших платежів, зокрема: акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) *(на 2 222,3 млн грн, або на 9,3%)*, судового збору та надходжень від звернення застави у дохід держави *(на 306,6 млн грн, або на 9,2%)*, надходжень від реалізації державних запасів товарів *(на 265,3 млн грн, або на 86,2%)*.

При цьому за 2018 рік загальний обсяг доходів, які надійшли до державного дорожнього фонду *(пункт 1 частини другої статті 24-2 Кодексу з урахуванням статті 11-1 Закону)*, становив 34 725,1 млн грн, що на 1 779,8 млн грн більше плану.

Серед іншого значно перевиконано загальний плановий обсяг митних платежів, отриманих при митному оформленні для вільного обігу транспортних засобів, що були ввезені на митну територію України та поміщені в митні режими транзиту або тимчасового ввезення у період з 01.01.2015 р. до дня набрання чинності законом від 08.11.2018 р. № 2611-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком легкових транспортних засобів»: при плані 118,5 млн грн надійшло 861,5 млн грн, або майже в 7,3 раза більше *(такі надходження згідно з пунктом 12 статті 11, статтею 11-1 і пунктом 28 статті 14 Закону зараховані до спеціального фонду державного бюджету з подальшим спрямуванням Пенсійному фонду, при цьому аналогічна законодавча норма діє на 2019 рік)*.

Керуючись частиною четвертою статті 23 Кодексу, планові показники спеціального фонду були збільшені без внесення змін до Закону на 28 850,1 млн грн *(в основному за рахунок збільшення плану власних надходжень бюджетних установ на 26 679,3 млн грн)* і відносно уточненого плану виконання доходів становило 90,9% *(а щодо власних надходжень бюджетних установ – лише 88,3%)*. При цьому щороку спостерігається значне перевиконання власних надходжень бюджетних установ порівняно із затвердженими Законом показниками *(наприклад, у 2015 р. – на 43%, у 2016 р. – на 79%, у 2017 р. – на 60%, у 2018 р. – на 78%)*. Зазначене свідчить про системні недоліки планування таких надходжень багатьма головними розпорядниками коштів державного бюджету (зокрема, заниження планових показників при формуванні проекту державного бюджету та нереалістичне їх збільшення в процесі виконання державного бюджету), на що протягом останніх років Комітет неодноразово звертав увагу Уряду, однак наразі не виявлено позитивних зрушень у цьому питанні.

Водночас, за деякими видами доходів спеціального фонду затверджені показники не виконані у значних обсягах, насамперед:

конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, надійшли у сумі лише 0,14 млн грн при плановому показнику 4 700 млн грн *(на відміну від 2017 р., в якому такі кошти становили 29 667,2 млн грн)*, що за інформацією Мінфіну пояснюється відсутністю судових рішень, які набрали законної сили;

надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу, становили 304,55 млн грн, або 28,1% плану (на 779 млн грн менше). За інформацією Мінфіну на 2018 рік було заплановано надходження від продовження реалізації двох Угод між Урядом України та ЄС («Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України» */план – 632,1 млн грн/* та «Програма підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України» */план – 451,5 млн грн/*), однак кошти надійшли лише за угодою щодо регіональної політики та у меншому обсязі, що обумовлено неповним виконанням Мінрегіоном результативних показників програми, а щодо угоди у сфері енергетики кошти не перераховані через низький рівень її реалізації Міненерговугілля.

Відповідно до пункту 33 розділу VI Кодексу у 2018 р. завершував діяти експеримент з фінансового забезпечення реалізації заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування за рахунок перерахування 50% перевиконання загального обсягу щомісячних показників надходжень митних платежів, визначених у розписі державного бюджету за загальним фондом. При цьому на 2018 р. порівняно із 2017 р.: розширено напрями використання коштів на ділянки вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування; запроваджено поквартальну компенсацію обласним бюджетам та бюджету м. Києва з державного дорожнього фонду у разі отримання ними в цілому по Україні за рахунок експерименту коштів в обсязі менше 1,5 млрд грн протягом І кварталу, 3 млрд грн – І півріччя, 4,5 млрд грн – 9 місяців та 6 млрд грн - за 2018 рік (на останній банківський день), яка розподіляються пропорційно до суми перевиконання за звітний квартал на відповідній території загального обсягу щомісячних індикативних показників митних платежів, що справляються під час митного оформлення товарів на відповідних територіях; при розрахунках щомісячних індикативних показників митних платежів у територіальному розрізі враховуються дані фактичних надходжень митних платежів за останній бюджетний період *(у 2017 р. – за три останні бюджетні періоди)*.

Поряд з тим, у 2018 р. (як і у попередніх двох роках) Уряду доручено погодити з Комітетом відповідні щомісячні індикативні показники надходжень митних платежів у територіальному розрізі*.* Керуючись вказаною нормою, Комітет погодив подані Мінфіном відповідні індикативні показники на 2018 рік.

Зазначеною нормою Кодексу Комітет також уповноважений у 2018 р. (як і у 2017 р.) погоджувати переліки об’єктів, щодо яких здійснюється реалізація відповідних заходів в рамках експерименту, затверджені відповідними обласними, Київською міською держадміністраціями за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства. Відповідно до такої норми Комітетом забезпечено погодження 71 переліку об’єктів (з них 35 – уточнені, 9 – додаткові) за зверненнями усіх обласних та Київської міської держадміністрацій.

За даними Казначейства за 2018 р. в рамках експерименту перераховано до спеціального фонду відповідних місцевих бюджетів 3 285,8 млн грн *(у т.ч. за рахунок: перевиконання щомісячних індикативних показників митних платежів – 3 208,6 млн грн, компенсації з державного дорожнього фонду – 77,2 млн грн)*, а з урахуванням залишків попередніх років *(на 01.01.2018 р. – 4 035,4 млн грн)* використано 6 533,9 млн грн. Варто звернути увагу, що запроваджена на 2018 р. поквартальна компенсація з державного дорожнього фонду проведена лише за підсумками І кварталу, а з ІІ кварталу вона не здійснювалася, оскільки Постановою КМУ від 12.09.2018 р. № 769 відповідний Порядок доповнено нормами щодо додаткових умов здійснення відповідної компенсації, які не були виконані, хоча в пункті 33 розділу VI Кодексу не передбачено таких умов її здійснення.

У звітах про виконання доходів державного і місцевих бюджетів вказані операції відображено за відповідними кодами класифікації доходів бюджету 19020000, 19020100, 19020200 та 19020300 *(при цьому показники доходів державного бюджету відображено з від’ємним значенням)*.

Доходи загального фонду державного бюджету від митних платежів за 2018 р. становили 340 478,9 млн грн, що на 2%, або на 7 008,8 млн грн, менше річного планового показника. Із зазначених коштів – 3 208,6 млн грн є по суті втратами доходів державного бюджету від реалізації експерименту.

Загалом у 2015-2018 рр. в рамках експерименту спрямовано до спеціальних фондів місцевих бюджетів 18 408,5 млн грн, з яких використано 17 621,2 млн грн, або 95,7%. Відтак, на кінець звітного періоду залишок відповідних коштів у спеціальних фондах більшості відповідних місцевих бюджетів загалом становить близько 787,3 млн грн і має використовуватися у 2019 р. за цільовим призначенням.

У 2018 р. продовжував погіршуватися стан платіжної дисципліни платників податків. За даними ДФС на 01.01.2019 р. податковий борг перед зведеним бюджетом становив 101 467,7млн грн, що на 10 050,4 млн грн, або на 11%, більше ніж на початок звітного періоду. При цьому перед державним бюджетом такий борг збільшився на 7 858,8млн грн, або на 10,1%, і становив 85 650,4млн грн. Найбільші суми податкової заборгованості щодо державного бюджету становили по ПДВ *(39 652,9 млн грн)*, податку на прибуток підприємств *(18 917,6 млн грн)* та рентній платі за користування надрами *(16 384,2 млн грн)*. За даними ДФС на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних найбільшими боржниками з податкових зобов’язань перед державним бюджетом станом на 01.01.2019 р. є: ПАТ «Укрнафта*» (14,4 млрд грн)*, ТОВ «Парком транс» (*1,96 млрд грн),* ПП «Петра-резерв *(1,76 млрд грн)*, НГВУ «Полтаванафтогаз» ПАТ «Укрнафта» *(1,7 млрд грн)*, ТОВ «Надра Геоцентр» *(1,57 млрд грн)*, ПрАТ «Концерн Стирол» *(1,33 млрд грн),* ПрАТ «Росава» *(1,28 млрд грн)*, ТОВ «Стейт Оіл» *(1,19 млрд грн)*, ДП «Селидіввугілля» *(0,82 млрд грн)*, ПрАТ «Креатив» *(0,81 млрд грн)*, ПАТ «Комерційний банк «Південкомбанк» *(0,8 млрд грн)*.

За 2018рік списано податкового боргу щодо зведеного бюджету у сумі 3 962 млн грн проти 4 968,2 млн грн у 2017 р., а за платежами державного бюджету – 3 553,2 млн грн проти 4 472,2 млн грн у 2017 р. (або на 20,5% менше). Найбільше списано податкового боргу щодо державного бюджету по ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) *(2 млрд грн)* та податку на прибуток підприємств *(1,26 млрд грн)*.

Обсяги розстрочень та відстрочень податкових зобов’язань до зведеного бюджету зменшилися за рік на 1 133,3 млн грн і становили на кінець звітного періоду 2 972,7 млн грн, або 2,9% податкового боргу, з них щодо державного бюджету – 2 687,4 млн грн (за рік зменшилися на 1 013,6 млн грн, або на 27,4%).

За інформацією ДФС загальний обсяг переплат до зведеного бюджету збільшився за рік на 1 310,1млн грн, або на 2,6%, та станом на 01.01.2019 р. становив 51 252,1 млн грн (у т.ч.: надміру сплачені суми податків і зборів – 24 142 млн грн; платежі, які сплачені та будуть нараховані у наступному звітному періоді, – 27 110,1 млн грн), з них до державного бюджету – 37 061,3 млн грн (у т.ч.: надміру сплачені суми податків і зборів – 17 529,1 млн грн; платежі, які сплачені та будуть нараховані у наступному звітному періоді, – 19 532,2 млн грн), що на 941,5 млн грн менше ніж на початок року. Вагомі суми переплат до державного бюджету склалися щодо податку на прибуток підприємств *(15,77 млрд грн)*, акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) *(8,85 млрд грн, з них щодо тютюнових виробів –7,69 млрд грн)*, податку та збору на доходи фізичних осіб *(4,17 млрд грн)*, частини чистого прибутку держпідприємств, що вилучається до бюджету *(3 млрд грн)*, ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) *(2,36 млрд грн)*.

Рахункова палата за результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами ДФС, зауважила, що протягом 2016–2017 рр. та І півріччя 2018 р. заходи ДФС із забезпечення надходжень до державного бюджету були недостатньо ефективними, зокрема:

засвідчено низький рівень узгодження та сплати до бюджету донарахованих органами ДФС грошових зобов’язань за результатами проведених перевірок платників податків */з донарахованих органами ДФС 77,6 млрд грн грошових зобов’язань узгоджено 30,6 млрд грн (39,4%), а до бюджету сплачено 9,5 млрд грн (12,2%)/*;

діяльність органів ДФС щодо скорочення податкового боргу не забезпечила його реального зменшення, а навпаки, борг зріс;

залишається невирішеною проблема зменшення сум переплат до державного бюджету, що збільшує ризики виконання планових показників бюджету в наступних роках;

результати розгляду податкових і митних спорів між платниками податків та органами ДФС свідчать про неналежну якість контрольно-перевірочної роботи та матеріалів, підготовлених за підсумками цих перевірок, що призводить до сплати за рахунок державного бюджету значних сум судового збору та ухвалення судами більшості рішень на користь платників податків */з розглянутих судами 23,4 тис. справ щодо податкових і митних спорів на суму 100,4 млрд грн на користь платників податків прийнято майже 61% судових рішень, якими скасовано сплату до бюджету 51,8 млрд грн донарахованих грошових зобов’язань/*.

Таким чином, продовження зростання податкового боргу перед бюджетом негативно впливає на виконання доходів бюджету, свідчить про подальше погіршення стану фінансової дисципліни платників податків і недієвість заходів органів ДФС щодо адміністрування та управління податковим боргом. При цьому Комітет і Рахункова палата неодноразово звертали увагу Уряду на необхідність інтенсифікації процесу стягнення податкового боргу і недопущення його приросту.

За даними ДФС втрати доходів бюджетів від наданих податкових та митних пільг за 2018 р. становили 104 818,9 млн грн, що на 24 946,8 млн грн, або на 31,2%, більше ніж за 2017 р., з них найвагоміші втрати бюджету від пільгового оподаткування відбулися щодо: акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)– 45 780,2 млн грн */збільшення за рік на 20,5%/*, або 43,7% загальної суми втрат; ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) – 24 567,7 млн грн */+36,8%/*, або відповідно 23,4%; мита – 13 683,1 млн грн */+36,6%/*, або 13,1%; ПДВ з ввезених на територію України товарів – 9 610,8 млн грн */+66,3%/*, або 9,2%; податку на майно (включаючи плату за землю) – 9 167,7 млн грн */+49,2%/*, або 8,7%. Зростання обсягів втрат доходів бюджету внаслідок пільгового оподаткування може бути результатом як розширення бази податкових і митних пільг згідно з податковим і митним законодавством, так і недостатнього контролю за правомірністю отримання відповідних пільг суб‘єктами господарювання. У цьому зв’язку необхідно звернути увагу, що за результатами аудиту ефективності та обґрунтованості застосування податкових пільг з ПДВ за операціями з постачання послуг з охорони здоров’я Рахункова палата встановила, що протягом 2016-2017 рр. і 9 місяців 2018 р. органи державної влади не забезпечили створення дієвої системи контролю за дотриманням законодавства закладами охорони здоров’я, які користувалися такими податковими пільгами, як наслідок, є ризики неправомірного застосування платниками податків цих пільг.

Щодо фінансування державного бюджету та державного боргу

За підсумками виконання державного бюджету за 2018 рік дефіцит становив 59 251,1 млн грн, або 1,7% ВВП при затвердженому граничному обсязі дефіциту – 80 649,4 млн грн *(дефіцит у 2016 р. – 70 262,1 млн грн, або 2,9% ВВП, у 2017 р. – 47 882,1 млн грн, або 1,6% ВВП,)*, у т.ч. за загальним фондом – 45 137,9 млн грн, або 77,8% граничного обсягу(58 036,4 млн грн), за спеціальним фондом – 14 113,2 млн грн при граничному обсязі дефіциту у сумі 22 613 млн грн. Нижчий показник дефіциту державного бюджету порівняно з його граничним обсягом обумовлений, насамперед, проведенням видатків і наданням кредитів з державного бюджету в обсягах, менших за бюджетні призначення, на що також звертає увагу Рахункова палата.

До державного бюджету за 2018 рік надійшло 268,8 млн грн коштів від приватизації державного майна, або 1,4% затвердженого із змінами показника (Законом первинно визначено у сумі 21,3 млрд грн, а згідно з внесеними законом від 06.12.2018 р. № 2648-VIII змінами до Закону зменшено на 2,5 млрд грн і встановлено у сумі 18,8 млрд грн) */у 2016 р. – 188,9 млн грн, або 1,1%; у 2017 р. – 3 376,8 млн грн, або 19,7%/*, що на 3 108 млн грн менше ніж у 2017 р.

Слід відмітити, що пунктом 17 Прикінцевих положень Закону доручено Кабінету Міністрів затвердити у двотижневий строк Перелік об’єктів права державної власності, що підлягають приватизації у 2018 р. Поряд з тим, 07.03.2018 р. набрав чинності Закон України від 18.01.2018 р. № 2269-VIII «Про приватизацію державного і комунального майна» *(проект якого за реєстр. № 7066 ініціював Уряд)*, який передбачає удосконалення, спрощення і скорочення процедур приватизації для досягнення високих темпів приватизації, прозорості та відкритості приватизаційного процесу, залучення широкого кола інвесторів до придбання державної власності. Однак, лише 10 травня 2018 р. Уряд затвердив розроблені Фондом держмайна нормативно-правові акти, які необхідні на реалізацію вказаних законодавчих норм.

Кошти від приватизації держмайна планувалося отримати переважно за рахунок приватизації об’єктів великої приватизації, натомість фактично надійшли кошти лише від приватизації об’єктів малої приватизації.

В інформації Фонду держмайна зазначено, зокрема, що у 2018 р.:

затверджено переліки об’єктів малої приватизації, що підлягають приватизації в 2018 р., до яких включено 818 об’єктів */наказ Фонду держмайна від 27.03.2018 р. № 447 (із змінам)/*;

виставлено на електронні аукціони через електронну торговельну систему 381 об’єкт малої приватизації, з яких аукціони відбулися по 224 об’єктах на загальну суму 316,6 млн грн *(при виставленій стартовій ціні 271,3 млн грн)*, з них на аукціонах: без зниження стартової ціни – 114 об’єктів на загальну суму 250,8 млн грн; із зниженням стартової ціни (на 50%) – 50 об’єктів на загальну суму 34,6 млн грн; за методом покрокового зниження стартової ціни та подальшого подання цінових пропозицій – 60 об’єктів на загальну суму 31,2 млн грн;

загалом від приватизації об’єктів малої приватизації згідно з новим законом на підставі укладених договорів купівлі-продажу станом на 31.12.2018 р. до державного бюджету перераховано 215,8 млн грн;

затверджено перелік об’єктів великої приватизації державної власності, що підлягають приватизації у 2018 році» */розпорядження КМУ від 10.05.2018 р. № 358-р (із змінами)/*, в якому визначено 22 відповідних об’єкта;

з такого переліку оголошено конкурс лише з продажу державного пакета акцій ПАТ «Центренерго» (за початковою ціною 5,84 млрд грн), проведення якого заплановано на 13.12.2018 р., але цей конкурс визнано таким, що не відбувся;

з метою приватизації інших об’єктів великої приватизації забезпечено конкурсний відбір радників для 10 об’єктів, за результатами чого з переможцями укладено відповідні договори.

За поясненнями Фонду держмайна причинами невиконання планових показників надходжень від приватизації держмайна у 2018 р. є, насамперед, ситуація, що склалася із приватизацією об’єктів великої приватизації, та непередача суб’єктами управління об’єктами державної власності державним органам приватизаціїоб’єктів приватизації *(з 49 об’єктів приватизації, які підлягали передачі у 2018 р., прийнято функції з управління лише 18 державними підприємствами)*. Крім того, за Висновками РП невиконання відповідного плану зумовлено відсутністю попиту потенційних покупців через зменшення інвестиційної привабливості об’єктів приватизації в умовах несприятливого інвестиційного клімату в країні (зокрема, у затвердженому Урядом переліку об’єктів великої приватизації є об’єкти, які мають незадовільний фінансово-економічний стан, обтяжені боргами і потребують значних фінансових інвестицій, що знижує їх інвестиційну привабливість і ускладнює продаж).

Таким чином, значне невиконання плану надходжень від приватизації протягом останніх років свідчить як про недоліки планування таких надходжень, так і про недостатність та неефективність вжитих заходів з реалізації приватизаційної політики (при тому що у 2018 р. вже запроваджено новий «прогресивний» закон щодо приватизації).

У зв’язку з невиконанням плану надходжень від приватизації держмайна і необхідністю їх заміщення іншими джерелами фінансування, керуючись частиною четвертою статті 15 Кодексу, Урядом у грудні 2018 р. *(розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. № 1006-р)* за погодженням з Комітетом перерозподілено планові показники щодо джерел фінансування загального фонду державного бюджету у сумі 18 445,4 млн грн: зменшено за кодом 500000 «Надходження від приватизації державного майна» та збільшено за кодом 401000 «Запозичення». Зазначене не вплинуло на обсяг дефіциту державного бюджету, але спричинило зростання обсягу державного боргу.

Окремо слід відмітити, що у 2018 р. відповідно до Постанови КМУ від 18.07.2018 р. № 559 Фондом гарантування вкладів фізичних осіб здійснено дострокове погашення векселів, що видані ним в обмін на ОВДП, випуск яких здійснено для надання кредитів цьому Фонду у 2014-2016 роках, у сумі 1 млрд грн, що відображено у звіті про фінансування державного бюджету за загальним фондом як «Надходження внаслідок продажу/пред’явлення цінних паперів» (код 601120), при цьому Законом такий плановий показник не передбачено. У зв’язку з цим, керуючись частиною четвертою статті 15 Кодексу, Урядом у липні 2018 р. *(розпорядження КМУ від 18.07.2018 р. № 501-р)* за погодженням з Комітетом уточнено планові показники щодо джерел фінансування державного бюджету у сумі 5,5 млрд грн: зменшено за кодом 401000 «Запозичення» та передбачено за кодом 601100 «Повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред’явлення цінних паперів». За підсумками виконання державного бюджету у 2018 р. виникає питання щодо доцільності прийняття такого рішення Уряду, оскільки: по-перше, відповідні операції проведено у сумі 1 млрд грн (або в 5,5 раза менше уточненого плану); по-друге, вказаний показник не є борговим джерелом фінансування державного бюджету, а відображає виконання зобов’язань перед державним бюджетом, відтак відповідні кошти можуть надходити до державного бюджету незалежно від наявності планового показника; по-третє, нелогічним і непослідовним було зменшення плану державних запозичень з огляду на подальше його збільшення до кінця 2018 р.

У 2018 р. державні запозичення здійснені загалом у сумі 286 572,9 млн грн (у т.ч. внутрішні – 174 226,3 млн грн, зовнішні – 112 346,6 млн грн), що на 192 126,2 млн грн менше ніж у 2017 р. При цьому у загальному обсязі залучених запозичень найбільшу питому вагу становили короткострокові зобов’язання – 43,5% *(124 672,3 млн грн)*, а довгострокові зобов’язання – 32,5% *(93 013,2 млн грн)*, середньострокові зобов’язання – 24% *(68 887,4 млн грн)*. Однак у Програмі управління державним боргом на 2018 рік *(затвердженій наказом Мінфіну від 31.01.2018 р. № 69)* передбачено, що для фінансування державного бюджету за прогнозними розрахунками найбільшу питому вагу матимуть довгострокові інструменти – 55,1%, середньострокові інструменти – 31,9%, короткострокові інструменти – 12,9%. Отже, у звітному періоді Мінфін не забезпечив досягнення визначених ним індикаторів щодо структури запозичень, що свідчить про неефективність здійснених заходів з управління державним боргом.

Державні запозичення до загального фонду здійснені в обсязі 277 470,9 млн грн, що на 62 509,5 млн грн, або на 29,1%, більше встановленого Законом плану *(у 2017 р. надійшло 471 252,6 млн грн)* та на 11 406,2 млн грн, або на 3,9% менше уточненого плану*.* Перевищення затверджених планових показників є результатом реалізації законодавчих норм, які надають право здійснювати понадпланові запозичення. Зокрема, затверджені планові показники було збільшено загалом на 73 915,7 млн грн, у т.ч. на:

12 945,4 млн грн у зв’язку із змінами джерел фінансування державного бюджету відповідно до частини четвертої статті 15 Кодексу *(зменшено на 5 500 млн грн і збільшено на 18 445,4 млн грн згідно з розпорядженнями КМУ від 18.07.2018 р. № 501-р і від 18.12.2018 р. № 1006-р, про що вище зазначено)*;

60 970,3 млн грн у зв’язку з необхідністю погашення короткострокових запозичень (планові показники з погашення боргових зобов’язань збільшено на таку ж суму) відповідно до абзацу п'ятого частини першої статті 16 Кодексу */згідно з яким у разі збільшення обсягу платежів з погашення державного боргу у зв’язку з поліпшенням (погіршенням) умов на фінансовому ринку порівняно з обсягом, визначеним законом про державний бюджет, допускається збільшення обсягу державних запозичень з дотриманням визначеного цим законом обсягу фінансування державного бюджету за борговими операціями*/.

Внутрішні державні запозичення за загальним фондом становили 174 226,3 млн грн, або 140,8% затвердженого обсягу, і здійснювалися шляхом випусків ОВДП. Згідно з пояснювальною запискою до Звіту у 2018 р. середньозважена відсоткова ставка за розміщеними ОВДП становила 10,3% річних *(у 2016 р. – 9,6%, у 2017 р. – 8,7%),* при цьомусередньозважена відсоткова ставка для запозичень у гривні дорівнювала – 17,8% річних, в доларах США – 6% річних, в євро – 4,2% річних, а середній строк до погашення розміщених на аукціонах ОВДП – 0,78 року *(у 2016 р. – 2,36 року, у 2017 р. – 1,67 року)*.

На відміну від багатьох попередніх років у 2018 р. не здійснювалися понадпланові випуски ОВДП для капіталізації банків та/або надання кредитів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (за наявності права на здійснення відповідних операцій згідно із статтями 16 і 17 Закону), що в свою чергу не призвело до додаткового збільшення внутрішніх запозичень і державного боргу.

Зовнішні державні запозичення за загальним фондом становили 103 244,7 млн грн, або 113,2% затвердженого обсягу, у т.ч.:

19,4 млрд грн отримано внаслідок випуску короткострокових дисконтних ОЗДП на суму 725 млн дол. США *(на підставі Наказу Мінфіну від 23.08.2018 р. № 718 «Про визначення умов випуску короткострокових облігацій зовнішніх державних позик», згідно з яким ціна придбання ОЗДП становить 95,551% від номінальної вартості, кінцева дата погашення ОЗДП – 28.02.2019 р., можливе дострокове погашення ОЗДП з 1 по 3 місяць за ціною 98,551% від номінальної вартості, з 4 по 6 місяці за номінальною вартістю ОЗДП, дисконтованою на ставку LIBOR)*;

56,2 млрд грн отримано внаслідок випуску довгострокових ОЗДП на суму 2 млрд дол. США *(на підставі Наказу від 25.10.2018 № 854 «Про визначення умов випусків довгострокових облігацій зовнішніх державних позик 2018 року», згідно з яким випущено ОЗДП двох серій загальним обсягом відповідно 750 і 1250 млн дол. США з доходом за ставкою 8,994% і 9,75% річних та погашенням у 2024 р. і 2028 р.)*, з яких 714,5 млн дол. США - для здійснення правочину з дострокового погашення вищезгаданих короткострокових дисконтних ОЗДП;

15,9 млрд грн (або 500 млн євро) - перший транш в рамках четвертої макрофінансової допомоги ЄС;

10,9 млрд грн (або 349,3 млн євро) – кредит Deutsche Bank AG під гарантії МБРР *((на підставі Постанови КМУ від 18.12.2018 р. № 1085 «Про здійснення державних зовнішніх запозичень у 2018 році шляхом залучення кредиту», згідно з якою залучається кредит у формі двох траншів з терміном погашення відповідно 4 р. та 10 р. і пільговим періодом 4,5 р., з відсотковим доходом за ставкою не вище 4,9% річни і комісією за організацію кредиту в розмірі 0,8%)*;

0,8 млрд грн (або 30 млн дол. США) - позика від МБРР в рамках проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України».

Потрібно звернути увагу, що у Звіті та місячному звіті про виконання державного бюджету за січень-грудень 2018 р. від 25.01.2019 р. збільшено фактичні показники державних зовнішніх запозичень, видатків на обслуговування державного боргу і дефіциту загального фонду державного бюджету на 469,4 млн грн порівняно з відповідним місячним звітом від 15.01.2019 р. На запит від Комітету з цього приводу Мінфіном повідомлено, що така різниця використана для покриття видатків з обслуговування державного боргу (комісія за послуги агента з організації кредиту Deutsche Bank AG та плата за надання гарантії МБРР щодо цього кредиту) і в обліку виконання загального фонду державного бюджету відображена як негрошова операція. Однак згідно з частиною першою статті 57 Кодексу не пізніше 31 грудня поточного бюджетного періоду Казначейство закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді для виконання бюджету, за виняткових обставин Міністр фінансів може визначити інший термін закриття рахунків, який має настати не пізніш як через п’ять робочих днів після закінчення бюджетного періоду.

У пояснювальній записці до Звіту вказано, що в цілому середньозважена відсоткова ставка за державними зовнішніми запозиченнями у 2018 р. становила 7,51% *(у 2016 р. – 1,1%, у 2017 р. – 5,16%)*.

Як зазначено у Висновках РП, висока вартість внутрішніх і зовнішніх державних запозичень у 2018 р. (з більшою дохідністю ніж у попередньому році) спричинена прорахунками в управлінні державним боргом, посилить боргове навантаження на державний бюджет у подальшому внаслідок збільшення видатків на обслуговування державного боргу. При цьому зауважено, що дохідність залучених у серпні 2018 р. короткострокових ОЗДП перевищила 18%, що вдвічі більше середньозваженої дохідності негарантованих ОЗДП, що перебувають в обігу, а агенту з розміщення цих облігацій сплачено 5 млн дол. США, отже понесені витрати державного бюджету за користування короткостроковими запозиченнями є неефективними.

До спеціального фонду надійшли державні зовнішні запозичення */кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій (далі – МФО) для реалізації інвестиційних проектів/* в обсязі 9 101,95 млн грн, що становить лише 46,7% плану *(у 2016 р. – 45,1%, у 2017 р. – 46,2%).* При цьомуу 2018 р. взагалі не надходили кошти кредитів (позик) на реалізацію передбачених у додатку № 9 до Закону таких проектів:

"Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород" від ЄБРР (75 млн грн) */хоча Угоду підписано ще 01.12.2014 р./* і від ЄІБ (25 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 15.07.2015 р. № 603-VIII/*;

«Подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові» від ЄБРР (56 млн грн) і від ЄІБ (4 млн грн) */немає офіційної інформації щодо підписання відповідних угод/*;

«Реабілітація гідроелектростанцій» від ЄІБ (675,84 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 19.11.2013 р. № 685-VІІ/;*

"Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська" від ЄІБ (267,65 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 18.09.2012 р. №5256-VI,а зміни до неї – законом від 22.03.2018 р. № 2369-VIII/*;

"Вища освіта України"» від ЄІБ (77 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 08.11.2017 р. №2186-VIІІ/* і від Північної екологічної фінансової корпорації (3 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 20.06.2018 р. № 2467-VIII/*;

"Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаєві" від ЄІБ (137 млн грн) /*хоча Угоду ратифіковано законом від 20.06.2012 р. № 4987-VI/*;

"Надзвичайна кредитна програма для відновлення України" від ЄІБ (1050 млн грн) /*хоча Угоду ратифіковано законом від 22.04.2015 р. № 346-VIII/*;

"Розвиток міського пасажирського транспорту в містах України" від ЄІБ (125 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 12.04.2017 р. № 2009-VIII/*;

"Проект модернізації української залізниці" від ЄІБ (15,59 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 03.10.2018 р. № 2585-VIII/*;

"Європейські дороги України ІІ (Проект покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва)" від ЄІБ (1364 млн грн) /*хоча Угоду ратифіковано законом від 16.11.2011 р. № 4042-VI/*;

«Основний кредит для малих та середніх підприємств та компаній з середнім рівнем капіталізації» від ЄІБ (658 млн грн) /*хоча Угоду ратифіковано законом від 15.07.2015 р. № 601-VIІІ/*;

"Основний кредит для аграрної галузі – Україна" від ЄІБ (163,3 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 20.09.2016 р. № 1530-VIІІ/*;

"Незв’язаний фінансовий кредит" (проекти щодо відновлення Сходу України) від Кредитної установи для відбудови (600,3 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 15.07.2015 р. № 605-VIII/*;

"Проект муніципального водного господарства м. Чернівці, стадія І" від Кредитної установи для відбудови (179,52 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 27.01.2016 р. № 943-VIІІ/*;

"Підтримка малих і середніх підприємств" від Кредитної установи для відбудови (72 млн грн) */хоча Угоду підписано 29.12.2012 р./*;

проекти з розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури, підрозділів охорони кордону та облаштування пунктів пропуску українсько-польського кордону від Уряду Республіки Польща (74,8 млн грн) /*хоча Угоду ратифіковано законом від 03.02.2016 р. № 977-VIІІ/*;

"Проект з розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури на українсько-угорському державному кордоні" від Ексімбанку Угорщини (в частині реалізації Рамкового договору між Урядом України та Урядом Угорщини) (120 млн грн) */хоча Угоду ратифіковано законом від 23.03.2017 р. № 1978-VIІІ/*;

"Створення єдиної системи авіаційної безпеки та цивільного захисту в Україні" від Уряду Французької Республіки та Консорціуму французьких банків (2499,57 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 07.06.2018 р. № 2452-VIІІ, а проект передбачено до Закону згідно із законом від 06.12.2018 р. № 2648-VIII, проект якого ініціював Уряд/*.

Керуючись статтею 4 Закону, у 2018 р. прийнято 2 рішення Уряду *(розпорядження КМУ від 10.10.2018 р. № 736-р та від 05.12.2018 р. № 933-р)*, якими за спеціальним фондом державного бюджету здійснено перерозподіли обсягів залучення кредитів (позик) від МБРР і ЄІБ та витрат за бюджетними програмами Мінсоцполітики, Мінфіну і Мінрегіону щодо реалізації окремих інвестиційних проектів, що мало б сприяти більш ефективному управлінню кредитними ресурсами, однак є результатом неякісного бюджетного планування.

Протягом останніх років Комітет постійно звертає увагу Уряду на низький рівень залучення зовнішніх запозичень на реалізацію інвестиційних проектів, повільне використання таких коштів та необхідність вжиття заходів щодо своєчасного та ефективного впровадження відповідних інвестиційних проектів. Проте низькій рівень залучення кредитів (позик) до спеціального фонду державного бюджету у 2018 р. свідчить про нерезультативність вжитих заходів з впровадження відповідних інвестиційних проектів, системні недоліки в плануванні та використанні таких коштів.

У Висновках РП на підставі проведених Рахунковою палатою аудитів звернуто увагу на низький рівень використання позик МБРР виконавцями проектів, зокрема: МОЗ та 8 облдержадміністрацій не забезпечили належного відбору заходів, які мають реалізовуватися за кошти позики, у результаті чого у 2015-2017 рр. і протягом 9 місяців 2018 р. використали 24% позики для надання субвенції на реалізацію заходів субпроектів з реформування регіональних систем охорони здоров’я за проектом "Поліпшення охорони здоров’я на службі у людей", при цьому за зобов’язаннями позики, у т.ч. за невикористані зарезервовані на рахунку банку кошти, сплачено 2,9 млн дол. США; Мінсоцполітики за проектом "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" через затримки з укладенням низки договорів використало 31,5% загальної суми позики, при цьому за користування позикою сплачено 3,1 млн дол. США.

Відповідно до пункту 15-2 частини другої статті 61 Кодексу *(який набрав чинності з 01.01.2019 р.)* вперше у складі Звіту передбачена інформація про виконання інвестиційних проектів, що реалізуються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і МФО за 2018 рік. Однак така інформація має неточності і помилки, насамперед: у графі «Обсяг залучення кредиту (позики) у 2018 році» приведено уточнені планові показники, а не звітні показники; найменування графи «Касові видатки на 01.01.2019» не у повній мірі відповідає змісту відповідних показників, оскільки у ній відображено не лише видатки, а й надання кредитів з державного бюджету; взагалі не включено показники щодо реалізації інвестиційних проектів за рахунок позик (кредитів) від Уряду Республіки Польща, Ексімбанку Угорщини та Уряду Французької Республіки. Крім того, така інформація не містить окремих даних, визначених пунктом 15-2 частини другої статті 61 Кодексу, зокрема: фактичних обсягів кредитів (позик) за 2018 р., стану реалізації інвестиційних проектів із зазначенням ступеня їх готовності, обсягів кредитів(позик) і витрат державного бюджету, необхідних для завершення таких проектів, за бюджетними програмами. Необхідно форму вказаної інформації привести у відповідність до вищезгаданих законодавчих вимог та удосконалити для забезпечення підготовки якісної і повної інформації, що має сприяти виявленню і усуненню проблем та недоліків щодо залучення і використання відповідних кредитів (позик).

У 2018 р. витрати державного бюджету з погашення та обслуговування боргових зобов’язань становили 349 899 млн грн, що на 26,2% менше ніж у 2017 р. У Висновках РП звернуто увагу, що такі витрати втричі перевищили видатки зведеного бюджету на охорону здоров’я.

Платежі з погашення державного боргу становили 234 467,8 млн грн, або 133,4% затвердженого плану (175 725,5 млн грн) та 64,5% факту за 2017 р. (363 501,3 млн грн), у т.ч. на: погашення внутрішнього боргу – 166 880,4 млн грн, або 146,4% затвердженого плану; погашення зовнішнього боргу – 67 587,4 млн грн, або 109,5% затвердженого плану. Таке перевищення затверджених планових показників пов’язано з необхідністю погашення короткострокових запозичень */про що вище зазначено щодо державних запозичень/* та допускається виходячи з норм абзацу п’ятого частини першої, частин шостої і сьомої статті 16 Кодексу.

У структурі витрат на погашення державного боргу найбільшу питому вагу становили витрати на: погашення ОВДП – 166 748,1 млн грн (71,1%); погашення позик, наданих МФО, – 47 829,5 млн грн (20,4%); дострокове погашення короткострокових дисконтних ОЗДП – 19 479,2 млн грн (8,3%).

Видатки на обслуговування державного боргу проведено у сумі 115 431,2 млн грн, що на 9,6% менше затвердженого із змінами плану /*бюджетні призначення зменшено на 2 499,6 млн грн згідно із законом від 06.12.2018 р. № 2648-VIII/* та на 4,5% більше факту за 2017 р.

При затвердженомустаттею 6 Закону граничному обсязі надання державних гарантій у сумі 24 000 млн грн за звітний період надано державних гарантій у сумі 8 948,5 млн грн, або 37,3% граничного обсягу *(у 2017 р. – 8 028,9 млн грн)*, а саме для забезпечення виконання:

внутрішніх зобов’язань суб’єктів господарювання за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов’язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави /*відповідно до підпункту «б» пункту 1 статті 6 Закону/*, загалом у сумі 5 034,8 млн грн на підставі 8 рішень КМУ, у т.ч.: ДП«Харківський бронетанковий завод» – 1 324,66 млн грн *(2 рішення КМУ)*, ДП ДГЗП «Спецтехноекспорт» – 1 298,94 млн грн*,* ДП«Житомирський бронетанковий завод» – 891,69 млн грн, ДП«Київський бронетанковий завод» – 446,2 млн грн, ДП«Шепетівський ремонтний завод» – 410,97 млн грн, ДП«Львівський бронетанковий завод» – 410,07 млн грн, ДП«Миколаївський бронетанковий завод» – 252,25 млн грн;

зовнішніх зобов’язань ПАТ «Державний експортно-імпортний банк України» */відповідно до пункту 2 статті 6 Закону/* на суму 150 млн дол. США, або 3 913,7 млн грн, на підставі Гарантійної угоди (Проект доступу до довготермінового фінансування) між Україною та МБРР /*ратифікованої законом від 05.04.2018 р. №2395-VIII/*.

Незважаючи на надані державні гарантії, у пояснювальній записці до Звіту вказано, що фактично позичальниками у 2018 р. не було отримано кредитних коштів.

Крім того, Кабінетом Міністрів прийнято 6 рішень *(постанови КМУ від 23.05.2018 р. №№ 438, 439, 440, 441, 442 і 443)* про надання державних гарантій щодо державних підприємств вугільної галузі на загальну суму 1054,6 млн грн */аналогічно до постанов КМУ від 18.12.2017 р. №№ 999, 1000, 1001 і 1002 та від 20.12.2017 р. №№ 995 і 996 щодо надання державних гарантій у 2017 р., які не були реалізовані/*, але відповідні гарантії у звітному періоді не надавалися.

Отже, дії Уряду з надання державних гарантій у звітному періоді (як і у 2017 р.) були малорезультативними, зокрема, неефективними були заходи Міненерговугілля і Мінфіну з підготовки і прийняття ряду відповідних постанов КМУ, які не були реалізовані і втратили свою актуальність.

У 2018 р. витрати на обслуговування і погашення кредитів, взятих під державні гарантії у попередні роки, здійснювалися відповідно до бюджетних призначень і становили загалом 8 246,6 млн грн *(у 2017 р. – 8 184,5 млн грн)*, з них щодо: розвитку мережі автомобільних доріг загального користування (код 3111030) – 5 359,9 млн грн; реалізації проекту «Створення Національної супутникової системи зв’язку» (код 6381130) – 1 418,5 млн грн; кредитів, залучених ДП "Укрмедпостач" для реалізації інвестиційного проекту (код 2301280) – 343,8 млн грн; реалізації проектів соціально-економічного розвитку (код 1101470) – 293,9 млн грн. При цьому на виконання державою гарантійних зобов’язань за спеціально визначеною бюджетною програмою (код 3511600) при затвердженому із змінами плані 819,3 млн грн */бюджетні призначення зменшено на 67,2 млн грн згідно із законом від 06.12.2018 р. № 2648-VIII/* проведені платежі у сумі 818,8 млн грн, а саме виконано гарантійні зобов’язання за ДП «Дирекція з будівництва та управління національного проекту «Повітряний експрес» та інших інфраструктурних об’єктів Київського регіону» – 385,96 млн грн *(гарантійна угода від 16.06.2011 р.)*, ПАТ «Лисичанськвугілля» – 432,84 млн грн *(гарантійна угода від 26.12.2011 р.)*. Загалом зазначені витрати збільшилися лише на 0,8% порівняно з 2017 р., проте залишалися значними і є наслідком поширеної у попередніх роках практики проведення операцій щодо надання державних гарантій за кредитами, безпосереднім джерелом повернення яких є кошти державного бюджету, що в результаті призвело до збільшення боргового навантаження на державний бюджет і відволікання значної частини бюджетних коштів на такі виплати.

Стан розрахунків підприємств-позичальників за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, з державним бюджетом протягом багатьох років залишається проблемним, про що свідчить загальний обсяг відповідної простроченої заборгованості на 01.01.2019 р. у сумі 55 522 млн грн *(з них заборгованість 25 суб’єктів господарювання, стосовно яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті їх ліквідації, - 7 744,6 млн грн, або 13,9% загального обсягу)*, який зменшився за рік на 623,4 млн грн внаслідок в основному ревальвації гривні до іноземних валют на кінець звітного періоду порівняно з попереднім роком. Згідно із звітними даними найбільші суми заборгованості на кінець 2018 р. мають: концерн «Украгротехсервіс» (9 905,5 млн грн), ВАТ «Оріана» (5 402,1 млн грн), ВАТ «Макіївський металургійний комбінат» (4 222,1 млн грн), корпорація «Украгропромбіржа» (4 217,9 млн грн), УЗТФ «Біомед» (3 052,6 млн грн), ВАТ «ЗАлК» (2 169,1 млн грн), Харківське державне авіаційне виробниче підприємство (2 129,1 млн грн), ВАТ «Лисичанськвугілля» (2 100,2 млн грн), ДП «Агентство з реструктуризації заборгованості підприємств агропромислового комплексу» (1 972,5 млн грн), Українська аграрна біржа (1 734,3 млн грн), ДП «ДБ УНП «Повітряний експрес» (1 710,6 млн грн), Асоціація «Земля і люди» (1 520 млн грн).

Протягом звітного періоду повернуто до державного бюджету коштів позик за 41 гарантійними (борговими) договорами загалом у сумі 6 393,8 млн грн, що хоча більше на 10,5% ніж розрахунково планувалося, проте є незначним обсягом порівняно із загальним обсягом відповідної простроченої заборгованості.

Таким чином, Кабінетом Міністрів, Мінфіном і ДФС не забезпечено суттєвих зрушень у поліпшенні розрахунків з погашення такої простроченої заборгованості перед державним бюджетом, що також відмічено у Висновках РП. При цьому за інформацією Рахункової палати Мінфін не проводив у 2018 р. заходів щодо погашення простроченої заборгованості, передбачених частинами одинадцятою і дванадцятою статті 17 Кодексу *(залучення суб’єктів господарювання для представництва органів державної влади в судах у справах про стягнення заборгованості, щодо стягнення якої органам ДФС відмовлено, здійснення на відкритих аукціонах продажу права вимоги погашення простроченої більше 3 років заборгованості)*.

Станом на 31.12.2018 р. державний та гарантований державою борг загалом становив 2 168 421,6 млн грн (78 315,5 млн дол. США), або 60,9% ВВП *(при 80,9% на кінець 2016 р. та 71,8% на кінець 2017 р.)*.

Згідно з вимогами частини другої статті 18 Кодексу загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП, а у разі очікуваного перевищення цієї граничної величини Уряд має невідкладно звернутися до Верховної Ради за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подати Верховній Раді для схвалення план заходів з приведення загального обсягу відповідного боргу до встановлених Кодексом вимог. Натомість згідно з пунктом 23-1 розділу VI Кодексу такі положення не застосовуються у випадках введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного чи надзвичайного стану або проведення на території України антитерористичної операції та/або операції Об’єднаних сил.

Таким чином, на кінець звітного періоду показник загального обсягу боргу держави відносно ВВП суттєво зменшився порівняно з 2016 і 2017 роками (переважно внаслідок зростання номінального ВВП), але ще перевищує граничну величину боргу, хоча є законодавчо допустимим у сьогоднішніх умовах.

Обсяг державного боргу збільшився за рік на 26 581,2 млн грн (або на 1,4%) і на 31.12.2018 р. становив 1 860 291,1 млн грн, або 67 187 млн дол. США *(85,8% загального обсягу державного і гарантованого державою боргу)*, що на 141 555,6 млн грн менше встановленого статтею 5 Закону його граничного обсягу (2 001 846,7 млн грн). Приріст такого боргу за звітний період є наслідком перевищення надходжень від державних запозичень над витратами на погашення державного боргу.

Державний зовнішній борг збільшився за рік на 1 209,1 млн дол США (на 3,1%) та склав 39 699,2 млн дол. США *(59,1% державного боргу)*, державний внутрішній борг збільшився на 7 690,8 млн грн (на 1%) і становив 761 090,2 млн грн *(40,9% державного боргу).* На кінець 2018 р. відношення державного боргу до ВВП становило 52,3% порівняно з 69,2% на кінець 2016 р. та 61,5% на кінець 2017 р., а також є значно кращим ніж у Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2018-2020 роки *(затвердженій Постановою КМУ від 22.08.2018 р. № 883)*, в якій передбачено зниження показника державного боргу до 60% ВВП на кінець 2018 р., до 52% ВВП – на кінець 2019 р., до 49% ВВП – на кінець 2020 р.

Гарантований державою борг на кінець 2018 р. становив 308 130,5 млн грн, або 11 128,6 млн дол. США, що на 165,9 млн грн (або на 0,1%) більше факту на кінець 2017 р. та на 439 420,5 млн грн менше встановленого статтею 5 Закону його граничного обсягу (747 551 млн грн), у т.ч.: гарантований зовнішній борг – 10 755,8 млн дол. США, гарантований внутрішній борг – 10 320,4 млн грн. Приріст такого боргу за звітний період відбувся внаслідок, насамперед, отримання НБУ першого траншу кредиту МВФ.

За звітний період змінилася динаміка окремих показників боргової безпеки, зокрема: якщо показник обсягу державного і гарантованого державою боргу на одну особу погіршився /*51,4 тис. грн проти 50,5 тис. грн на кінець 2017 р./,* то показник відношення витрат на погашення і обслуговування державного боргу до доходів державного бюджету поліпшився */37,7% проти 59,7% за 2017 р./*, хоча ще залишається достатньо високим */критичний рівень згідно з методологічними рекомендаціями – 16%/*.

Залишки коштів державного бюджету станом на 31.12.2018 р. становили 35 259,3 млн грн і зменшилися за 2018 рік на 8 649,7 млн грн внаслідок використання частини залишку коштів для здійснення витрат*.*

Залишки коштів загального фонду на кінець року становили 326,4 млн грн і зменшилися на 2 856,6 млн грн, або в 9,8 раза, що є найнижчим показником на кінець бюджетного періоду за останні чотири роки (*на кінець 2015 р. – 26,2 млрд грн, на кінець 2016 р. – 9,2 млрд грн, на кінець 2017 р. – 3,2 млрд грн)*. Такі незначні залишки коштів загального фонду обмежили можливість їх функціонального призначення як оборотного залишку бюджетних коштів для покриття тимчасових касових розривів на початку 2019 р. У Висновках РП зауважено, що зазначене спричинено встановленням у Законі оборотного залишку бюджетних коштів не в абсолютному обсязі, а як відносний показник – у розмірі до 2% видатків загального фонду державного бюджету, що унеможливлювало його практичне застосування.

Залишки коштів спеціального фонду зменшилися на 5 793,1 млн грн і становили 34 932,8 млн грн.

Необхідно звернути увагу, що впродовж 2018 р. у місячних звітах про фінансування державного бюджету за загальним фондом містилися значні за обсягом фактичні показники за кодом 602304 «Інші розрахунки» та план щодо яких не визначено Законом, зокрема: 2,4 млрд грн (січень), 18,7 млрд грн (січень-лютий), 31,9 млрд грн (січень-березень), 38,9 млрд грн (січень-квітень), 32,95 млрд грн (січень-травень), 32,98 млрд грн (січень-червень), 41,6 млрд грн (січень-липень), 3,68 млрд грн (січень-серпень), 25,9 млрд грн (січень-вересень), 31,35 млрд грн (січень-жовтень), при цьому лише на кінець листопада відповідний показник зменшився до 6,5 млн грн, а у Звіті становив 9,4 млн грн. На запит від Комітету Казначейством повідомлено, що у 2018 р. за вказаним кодом переважно відображалася недостатність ресурсу загального фонду. Причинами такої ситуації було невиконання плану надходжень і незначний обсяг залишку коштів на початок року за загальним фондом державного бюджету. Загалом це свідчить про неналежне управління бюджетними коштами та неефективність заходів із забезпечення ліквідності єдиного казначейського рахунку.

У цьому зв'язку слід відмітити, що за підсумками квартального звіту про виконання державного бюджету за І кв. 2018 р. надходження загального фонду державного бюджету були на 65,6 млрд грн, або на 22,5%, менше плану на цей період. Згідно з частиною другою статті 54 Кодексу у разі недоотримання надходжень загального фонду державного бюджету за результатами квартального звіту більше ніж на 15%, Мінфін мав підготувати пропозиції, а Кабінет Міністрів подати до Верховної Ради розроблений на їх основі проект закону про внесення змін до Закону щодо скорочення видатків і кредитування загального фонду, однак такого законопроекту не було подано. Відтак, Рахункова палата і Комітет рекомендували Уряду вжити відповідних заходів із забезпечення збалансованості надходжень та витрат загального фонду державного бюджету. За підсумками І півріччя і 9 місяців 2018 р. рівень невиконання уточнених планових надходжень загального фонду державного бюджету у відсотках вже зменшився (13% і 11,1% відповідно), хоча за обсягом збільшився (74,1 млрд грн і 93,6 млрд грн). Як наслідок, впродовж звітного періоду стримувалося проведення витрат державного бюджету, на що також звернуто увагу у Висновках РП.

За інформацією Казначейства кошти бюджетів та інших клієнтів Казначейства станом на 01.01.2019 р. становили 60 894,4 млн грн *(проти 72 336 млн грн на 01.01.2018 р.)*, у т.ч. залишки коштів на: єдиному казначейському рахунку – 9 860,8 млн грн *(проти 5 098,8 млн грн на 01.01.2018 р.)*, рахунках Казначейства в іноземній валюті – 47 170,6 млн грн *(проти 63 476,7 млн грн на 01.01.2018 р.)*, інших рахунках – 3 863 млн грн *(проти 3 760,5 млн грн на 01.01.2018 р.)*.

Щодо видатків та кредитування державного бюджету

Видатки державного бюджету за 2018 р. становили 985 851,8 млн грн, або 99,4% бюджетних призначень та 95,3% плану з урахуванням змін (не проведено видатків проти уточненого плану на суму 48 574,5 млн грн). За загальним фондом проведено видатки в сумі 884 166,1 млн грн, рівень виконання планових показників становив 97,6% бюджетних призначень та уточненого плану (не проведено видатків на суму 21 726,8 млн грн) і був нижчим, ніж у трьох попередніх роках *(2015 р. - 98,2%, 2016 р. - 99,3%, 2017 р. – 98,6%)*.

При цьому у зв’язку з внесенням змін до бюджетних призначень шляхом здійснення перерозподілів видатків між бюджетними програмами головних розпорядників коштів внесені зміни до розпису державного бюджету та зменшено план асигнувань загального фонду головних розпорядників коштів по видатках загалом на 2 993,5 млн грн і відповідно збільшено план асигнувань загального фонду: по міжбюджетних трансфертах - на 2 852,3 млн грн. та по наданню кредитів з державного бюджету – на 141,2 млн грн.

Питома вага видатків державного бюджету (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті за звітний період становила 54,9% проти 53,6% у 2017 р., 58,6% у 2016 р. і 59,3% у 2015 р.

Порівняно з попереднім роком касові видатки збільшилися на 146 398,8 млн грн, або на 17,4% (без врахування міжбюджетних трансфертів – на 120 062 млн грн, або на 21,2%). Касові видатки загального фонду проти 2017 р. збільшилися на 126 644,8 млн грн, або на 16,7% (без врахування міжбюджетних трансфертів – на 102 890,6 млн грн, або на 20,7%).

У звітному періоді відбулося подальше нарощування обсягів видатків на забезпечення національної безпеки і оборони, органів судової влади і нагляду за додержанням законів і їх питома вага у загальному обсязі видатків державного бюджету склала 21,7%, при цьому темпи зростання таких видатків перевищували середній рівень збільшення видатків загального фонду державного бюджету.

Так, видатки загального фонду на громадський порядок, безпеку та судову владу становили 100 846,3 млн грн (їх обсяг проти 2017 р. збільшився на 24 299,7 млн грн, або на 31,7%), у т.ч. на *діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьбу із злочинністю та охорону державного кордону* (забезпечення функціонування органів і установ МВС, Адміністрації Держприкордонслужби, Нацгвардії, Нацполіції) – 46 210,4 млн грн (відповідно на 9 545,2 млн грн, або на 26%), *судову владу* – 12 116,8 млн грн (на 4 719 млн грн, або на 63,8%), *протипожежний захист та рятування* - 9 721,6 млн грн (на 2 090 млн грн, або на 27,4%), *нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді* (забезпечення функціонування органів прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) – 7 078,5 млн грн (на 1 460,6 млн грн, або на 26%), *діяльність у сфері безпеки держави* (забезпечення функціонування НАБУ, ДБР, РНБО, СБУ, УДО, СЗР, Адміністрації Держспецзв’язку в частині видатків на розвиток та модернізацію відповідної системи) – 12 131,6 млн грн (на 2 412,6 млн грн, або на 24,8%), *іншу діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади* (забезпечення функціонування ДМС, Мін'юсту, Координаційного центру з надання правової допомоги, Адміністрації Держспецзв’язку) – 7 277,5 млн грн (на 2 142,8 млн грн, або на 41,7%).

Видатки загального фонду на оборону становили 83 366,7 млн грн і збільшилисяна 19 065,8 млн грн (на 29,7%).

Довідково слід відмітити, що загалом видатки на функціонування органів державної влади, які забезпечують національну безпеку і оборону, визначено у державному бюджеті на 2018 рік на підставі Рішенням РНБО від 13.09.2017 р. «Про пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України», введеного в дію Указом Президента України від 15.09.2017 р. № 278.Зазначеним Рішенням РНБО такі видатки запропоновано передбачити в обсязі 5% ВВП для сектору безпеки і оборони та в обсязі не менше 165,4 млрд грн, у т.ч. не менше 159 млрд грн – із загального фонду державного бюджету, 6,4 млрд грн - із спеціального фонду державного бюджету *(5% уточненого прогнозного обсягу ВВП – 166,6 млрд грн)*. У державному бюджеті видатки для сектору безпеки і оборони загалом затверджено (зі змінами) в сумі 171 млрд грн (у т.ч. загальний фонд – 158 млрд грн, спеціальний фонд - 13 млрд грн), при цьому уточнений план визначено у сумі 188,3 млрд грн (у т.ч. загальний фонд – 158,3 млрд грн, спеціальний фонд - 30 млрд грн).

За звітний період головними розпорядниками коштів сектору національної безпеки і оборони проведено видатки в сумі 183 577,1 млн грн, що становить 97,5% плану з урахуванням змін (у т.ч. за загальним фондом – 158 123,4 млн грн та 99,9% уточненого плану, за спеціальним фондом – 25 453,7 млн грн та 84,9% уточненого плану). Такі видатки у 2018 р. становили 18,6% видатків державного бюджету *(2017 р. - 16,8%, 2016 р.* - *17,3%,* *2015 р. – 16,2%, 2014 р. – 14,2%)* та 5,16% ВВП *(2017 р. - 4,74%, 2016 р. – 4,97%, 2015 р. - 4,7%, 2014 р. – 3,8%)*.

Порівняно з 2017 р. видатки державного бюджету на забезпечення сектору національної безпеки і оборони збільшилися на 42 218,5 млн грн, або на 29,9% *(у т.ч.: за загальним фондом – на 34 500,4 млн грн, або на 27,9%; за спеціальним фондом – на 7 718,1 млн грн, або на 43,5%)*.

У 2018 році змінився тренд динаміки показників видатків загального фонду на економічну діяльність і на відміну від скорочення, яке спостерігалося впродовж двох попередніх років, обсяги цих видатків проти 2017 р. збільшилися на 16 823 млн грн (на 90,8%) і становили 35 357,9 млн грн.

Серед таких видатків загального фонду на підтримку сільського господарства спрямовано 9 715,3 млн грн (на 4 796,7 млн грн, або на 97,5% більше, ніж у 2017 р.) */з них: на державну підтримку галузі тваринництва – 2 389,8 млн грн, експлуатацію державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами – 1 735,1 млн грн, організацію та регулювання діяльності установ в системі Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів – 1 218,7 млн грн, фінансову підтримку сільгосптоваровиробників – 912,9 млн грн, протиепізоотичні заходи та участь у Міжнародному епізоотичному бюро – 576,9 млн грн, державну підтримку розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними - 394,3 млн грн, фінансову підтримку заходів в АПК шляхом здешевлення кредитів – 265,9 млн грн)*.

Значний обсяг ресурсу загального фонду державного бюджету (6 422,8 млн грн) було спрямовано на дорожнє господарство *(в доповнення до коштів спеціального фонду в частині державного дорожнього фонду, видатки за яким становили 32 474,6 млн грн, а без врахування міжбюджетних трансфертів – 20 943,7 млн грн)*. Загалом з державного бюджету (без врахування міжбюджетних трансфертів) у дорожнє господарство спрямовано 27 366,5 млн грн, що на 7 201,5 млн грн, або на 35,7%, більше попереднього року.

На здійснення заходів щодо енергоефективності (у складі видатків загального фонду на економічну діяльність) видатки проведено в обсязі 1 917,8 млн грн *(на функціонування Фонду енергоефективності – 1 500 млн грн, реалізацію Державної цільової економічної програми енергоефективності – 417,8 млн грн)*, що у 2,4 рази більше, ніж у 2017 р.

На державну підтримку вугільної галузі та інших галузей з видобутку твердого палива із загального фонду спрямовано 2 086,9 млн грн, а додатково із спеціального фонду – 972,3 млн грн */за рахунок коштів, визначених* [*пунктами 8*](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2246-19/print#n47)*,* [*9*](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2246-19/print#n48) *та* [*11*](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2246-19/print#n50) *статті 11 Закону відповідно до змін, внесених законом від 13.07.2018 р. № 2513-VIII/*, тобто загалом у галузь направлено 3 059,2 млн грн, або на 20,7% більше ніж у 2017 р. *(у т.ч. на: державну підтримку будівництва шахти № 10 "Нововолинська" – 34,6 млн грн, ліквідацію збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств – 281,1 млн грн, державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції – 1 072,2 млн грн, здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості – 1 671,1 млн грн)*. Необхідно наголосити, що впродовж останніх років визначені у державному бюджеті (при його затвердженні) обсяги бюджетних призначень на державну підтримку державних вугледобувних підприємств не є реалістичними, що змушує впродовж року знаходити можливості для збільшення таких видатків, насамперед на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції. Так, у 2018 р. для проведення заходів з державної підтримки державних вугледобувних підприємств *(за бюджетними програмами 1101530, 1101570, 1101590 і 1101710)* загалом річний план за витратами збільшено на 2 029,6 млн грн *(у т.ч.: за загальним фондом - на 629,6 млн грн (з яких 100 млн грн – надання кредитів з бюджету за рахунок коштів резервного фонду), за спеціальним фондом встановлено в обсязі 1 400 млн грн)* шляхом здійснення за рішеннями Уряду перерозподілів видатків державного бюджету між бюджетними програмами Міненерговугілля та виділення коштів з резервного фонду державного бюджету *(розпорядження КМУ від 10.05.2018 р. № 313-р, від 02.07.2018 р. № 451-р, від 22.08.2018 р. № 572-р і № 573-р, від 12.12.2018 р. № 981-р)*, а також внесення змін до державного бюджету на 2018 рік законом від 13.07.2018 р. №2513-VIII.

Проти попереднього року також суттєво збільшилися видатки загального фонду на виконання загальнодержавних функцій, а саме на 16 629,4 млн грн, або на 12%, і становили 155 543,6 млн грн. Проте, на відміну від попередніх років таке зростання не відбулося переважно внаслідок збільшення видатків на обслуговування державного боргу, які досягли 115 431,2 млн грн і на 4 975,1 млн грн, або на 4,5%, були більшими, ніж у 2017 р. Натомість видатки на забезпечення діяльності вищих органів державного управління, фінансову та зовнішньополітичну діяльність збільшилися на 9 320,1 млн грн, або на 40,7%, і досягли 32 205,5 млн грн.

Серед видатків загального фонду, що за функціональною ознакою мають соціальне спрямування, у 2018 р. проти 2017 р. випереджальними темпами зросли видатки на охорону здоров’я – на 29,2% (або на 4 436,3 млн грн, і становили 19 643,3 млн грн) і на духовний та фізичний розвиток – на 30,5% (або на 2 321,7 млн грн, і становили 9 945,1 млн грн).

Збільшення видатків загального фонду на охорону здоров’я пояснюється реалізацією заходів з медичної реформи, здійснюваної відповідно до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», в рамках якої у 2018 р. вперше кошти на оплату послуг первинної медичної допомоги, наданих за договорами про медичне обслуговування населення, укладеними з Національною службою здоров’я, визначено за бюджетною програмою «Надання первинної медичної допомоги населенню» (код 2308020) */у попередніх роках такі видатки здійснювалися з місцевих бюджетів за рахунок медичної субвенції з державного бюджету/*. Так, при затвердженні державного бюджету за загальним фондом бюджетні призначення за бюджетною програмою 2308020 визначені у сумі 8 054,5 млн грн, проте впродовж року відповідно до фактичного стану укладання договорів про медичне обслуговування населення річний план неодноразово уточнювався і загалом зменшено до 3 528,8 млн грн, а фактичні видатки становили 3 446,7 млн грн (97,7% уточненого річного плану).

Варто звернути увагу, що видатки державного бюджету на охорону здоров’я склали лише 19,5% таких видатків зведеного бюджету, а видатки зведеного бюджету на охорону здоров’я за підсумками 2018 р. проти 2017 р. загалом збільшено на 13 459,6 млн грн, або на 13,1%, і становили 115 852 млн грн. Обсяг таких видатків становив 9,3% видатків зведеного бюджету та 3,3%ВВП за 2018 рік, при тому що згідно із статтею 5 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» обсяг коштів державного бюджету, що спрямовуються на реалізацію програми медичних гарантій, щорічно визначається в законі про державний бюджет як частка ВВП у розмірі не менше 5% ВВП.

Зростання видатків загального фонду на духовний та фізичний розвиток, насамперед, відбулося внаслідок збільшення у 2 рази обсягів державної підтримки кінематографії (у 2018 р. фактично проведено видатки у сумі 1 011,9 млн грн) та обумовлено початком діяльності Українського культурного фонду, який створено та функціонує відповідно до Закону України «Про Український культурний фонд» (у звітному періоді видатки на забезпечення діяльності цього Фонду проведено в обсязі 154,3 млн грн).

Видатки загального фонду на соціальний захист та соціальне забезпечення становили 161 249,8 млн грн і на відміну від 2017 р. відбулося збільшення таких видатків на 17 395,8 млн грн, або на 12,1%, проти 2017 р. У складі таких видатків видатки на соціальний захист пенсіонерів *(фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду)* становили 149 972,5 млн грн і збільшилися на 16 513,9 млн грн, або на 12,4%*.* При цьому, слід наголосити, що обсяг бюджетних призначень, визначений Пенсійному фонду при затвердженні державного бюджету, не відповідав реальним потребам і для врегулювання цього питання був збільшений на 10 659,1 млн грн при внесенні змін до державного бюджету на 2018 рік законом від 06.12.2018 р. № 2648-VIII. Поряд з цим, вказаним законом на зазначену мету також спрямовано 118,5 млн грн коштів спеціального фонду державного бюджету *(за рахунок митних платежів, отриманих при митному оформленні для вільного обігу транспортних засобів, що були ввезені на митну територію України та поміщені в митні режими транзиту або тимчасового ввезення у період* з 01.01.2015 р*. до дня набрання чинності законом від 08.11.2018 р. № 2611-VIII "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком легкових транспортних засобів")*. Таким чином, на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду з державного бюджету загалом спрямовано 150 091 млн грн, що становить 15,2% усіх видатків державного бюджету.

Однак, незважаючи на збільшення видатків державного бюджету на виплату пенсій, у 2018 р. відбулося подальше нарощування обсягу заборгованості Пенсійного фонду за позики, надані Казначейством за рахунок єдиного казначейського рахунку (на 4,8 млрд грн), і станом на 01.01.2019 р. загальний обсяг такої заборгованості обліковувався у сумі 52,8 млрд грн, на що також звернуто увагу у Висновках РП і наголошено, що загальний обсяг наданих у 2018 р. позик з ЄКР на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду є найбільшим за останні п’ять років (89,5 млрд грн). Слід нагадати, що відповідно до вимог частини п’ятої статті 43 Кодексу надання вказаних позик має здійснюватися на умовах їх повернення до кінця поточного бюджетного періоду. Рахункова палата також зазначила про недотримання цих вимог.

Видатки на освіту із загального фонду проведені в обсязі 29 118,1 млн грн *(на 1 720 млн грн і на 6,3% більше попереднього року)*, з яких на підготовку кадрів вищими навчальними закладами (далі – ВНЗ) III-ІV рівнів акредитації – 22 269,4 млн грн *(на 4 970,2 млн грн і на 28,7% більше 2017 р.)*. Слід нагадати, що у 2018 р. видатки на оплату послуг з підготовки фахівців у ВНЗ I-II рівнів акредитації державної власності зі статусом окремих юридичних осіб здійснювалися з обласних бюджетів та бюджету м. Києва *(у 2017 р. на оплату послуг з підготовки фахівців у ВНЗ I-II рівнів акредитації проведено видатки в обсязі 4 130,6 млн грн)*. У свою чергу, стаття 24 Закону визначала проведення у 2018 р. видатків на оплату послуг з підготовки фахівців у ВНЗ I-II рівнів акредитації державної власності без статусу окремих юридичних осіб за рахунок та в межах коштів, передбачених у кошторисах ВНЗ III-IV рівнів акредитації державної власності. Проте, обсяг коштів на проведення таких видатків, визначений при затвердженні державного бюджету на 2018 рік, не був реалістичним, як наслідок МОН було змушене постійно в межах встановлених йому бюджетних призначень (включаючи загальнодержавні витрати) вишуковувати кошти для забезпечення діяльності ВНЗ I-II рівнів акредитації державної власності без статусу окремих юридичних осіб *(загалом шляхом здійснення перерозподілу видатків між бюджетними програмами МОН обсяг видатків за бюджетною програмою 2201160 «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами ІІІ і ІV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики» збільшено на 1 909,4 млн грн, які додатково спрямовувалися на забезпечення діяльності відповідних ВНЗ I-II рівнів акредитації)*.

Відповідно до Звіту у 2018 р. Казначейством відкрито асигнувань загального фонду державного бюджету на суму 890 382,7 млн грн, що на 6 216,6 млн грн більше касових видатків *(у 2017 р. більше відповідно на 6 260,3 млн грн, у 2016 р. – на 3 614,2 млн грн*, *у 2015 р. – на 5 489,4 млн грн).* Такий рівень управління бюджетними коштами розпорядниками коштів свідчить про збереження системних недоліків у бюджетному плануванні, організації та контролі за виконанням заходів, що здійснюються в рамках бюджетних програм. Виконання видатків на рівні, меншому планових показників, відбулося серед іншого через неповний розподіл окремими головними розпорядниками коштів відкритих асигнувань та невикористання окремими головними розпорядниками коштів направлених відкритих асигнувань */не використано головними розпорядниками коштів направлених відкритих асигнувань загального фонду у 2018 р. – 4 429,9 млн грн, у 2017 р. – 3 450,3 млн грн/*, а також внаслідок запізнілого розподілу коштів за напрямами (об’єктами) і зволікання з проведенням закупівель.

Помісячні обсяги касових видатків державного бюджету були нерівномірними впродовж року. У звітному періоді збережено тенденцію, за якої видаткове навантаження припадає переважно на два останні місяці *(наприклад, у грудні 2018 р. проведено 14,4% річного затвердженого обсягу видатків державного бюджету)*. Така динаміка помісячних показників касових видатків державного бюджету у певній мірі пояснюється нерівномірністю планування у розписі державного бюджету помісячних бюджетних асигнувань, а саме із навантаженням на останні місяці року, насамперед, в частині видатків розвитку, проте з іншого боку обумовлена вимогами бюджетного законодавства щодо дії бюджетних призначень за загальним фондом до кінця року, що спонукає розпорядників коштів максимально використати до кінця року бюджетні кошти у запланованих обсягах, зокрема шляхом здійснення перерозподілу видатків бюджету, поділу предмету закупівлі та попередньої оплати товарів (робіт, послуг), що закуповуються за бюджетні кошти. З цього приводу Рахункова палата відмітила, що протягом року видатки проводилися без дотримання помісячного розпису державного бюджету, у результаті чого обсяг видатків у грудні був в 1,9 раза більше, ніж у середньому щомісяця упродовж січня – листопада, а перенесення капітальних видатків на останні місяці року спричинено, зокрема, тривалим розподілом коштів за напрямами (об’єктами, заходами), погодженням та затвердженням документів, необхідних для проведення видатків, здійсненням закупівель.

Впродовж 2018 р. відповідно до вимог частин шостої, восьмої, дев’ятої та п’ятнадцятої статті 23 Кодексу Комітетом за зверненнями головних розпорядників коштів державного бюджету щодо здійснення передачі окремих бюджетних призначень та перерозподілу деяких витрат державного бюджету у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених окремим головним розпорядникам коштів, розглянуто 99 рішень Кабінету Міністрів, з яких погоджено 98 рішень */розпорядження КМУ від 10.05.2018 р. № 399-р направлено на доопрацювання/*.

Загалом передача бюджетних призначень (крім загальнодержавних витрат) та перерозподіл витрат державного бюджету стосувалися 27 головних розпорядників коштів за 180 бюджетними програмами (напрямами) *(з них за поданням МОН – 14 звернень за 15 бюджетними програмами, МОЗ – відповідно 11 та 13, Мінкультури – 8 та 7, Мінекономрозвитку – 6 та 8, Міноборони – 6 та 6, Мінагрополітики – 6 та 12, Мінмолодьспорт – 5 та 5, Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату КМУ – 5 та 3)* по загальному та спеціальному фондах на загальну суму 16,7 млрд грн.

Варто навести декілька прикладів, як на підставі рішень Уряду про перерозподіл видатків державного бюджету було суттєво змінено (взагалі скасовано) планові показники за видатками і відповідно уточнено напрями спрямування бюджетних коштів, визначені Законом. Так, обсяг бюджетних призначень скасовано повністю і відповідно заплановані видатки не здійснено за бюджетними програмами: 1101160 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах» *(розпорядження КМУ від 22.08.2018 р. № 573-р щодо перерозподілу видатків між бюджетними програмами Міненерговугілля)* та 2804070 «Селекція у рибному господарстві та відтворення водних біоресурсів у внутрішніх водоймах та Азово-Чорноморському басейні» *(розпорядження КМУ від 22.08.2018 № 562-р щодо перерозподілу видатків між бюджетними програмами Мінагрополітики)*. Через застосування перерозподілів видатків значних змін зазнали обсяги бюджетних призначень за загальним фондом державного бюджету, зокрема, за такими головними розпорядниками коштів та закріпленими за ними бюджетними програмами:

Міненерговугілля – зменшено за програмами 1101070 «Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств» *(з 752,9 млн грн до 318,6 млн грн і виконано на 88,2% уточненого плану)* і відповідно переважно збільшено за програмами: 1101530 «Державна підтримка будівництва шахти №10 "Нововолинська"» *(з 10 млн грн до 34,6 млн грн і використано у повному обсязі відповідно до уточненого плану)* та 1101590 «Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості» *(з 1 300 млн грн до 1 705 млн грн і виконано на 98% уточненого плану) /розпорядження КМУ від 10.05.2018 р. № 313-р, від 02.07.2018 р. № 451-р та від 12.12.2018 р. № 981-р/*;

Мінекономрозвитку – зменшено за програмами 1201510 «Функціонування торгових представництв за кордоном» *(з 28 млн грн до 17,2 млн грн і не використано взагалі)* та 1201540 «Функціонування інституції з підтримки та просування експорту» *(з 50 млн грн до 15,7 млн грн і виконано на 18,8% уточненого плану)* і відповідно збільшено за окремими програмами міністерства */розпорядження КМУ від 31.10.2018 р. № 783-р, від 07.11.2018 р. № 818-р та від 12.12.2018 р. № 982-р)*;

МОЗ – зменшено за програмами 2301550 «Реалізація пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів» *(з 112 млн грн до 77,9 млн грн і виконано на 99,8% уточненого плану)*, 2308010 «Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення» *(з 211 млн грн до 118,5 млн грн і виконано на 46,5% уточненого плану)* та іншими програмами і відповідно збільшено за низкою програм міністерства, зокрема за програмою 2301360 «Лікування громадян України за кордоном» *(з 389,9 млн грн до 654,3 млн грн і виконано на 99,8% уточненого плану)* */розпорядження КМУ від 06.06.2018 р. № 378-р, від 03.10.2018 р. № 690-р, від 14.11.2018 р. № 856-р та від 12.12.2018 р. № 1003-р)*;

Мінагрополітики – зменшено за програмою 2803020 «Проведення земельної реформи» *(з 452,8 млн грн до 341,1 млн грн і виконано на 88,8% від уточненого плану)* і відповідно збільшено за програмою 2803030 «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону» *(з 5 млн грн до 116,7 млн грн і виконано на 98,8% уточненого плану) /розпорядження КМУ від 05.09.2018 р. № 623-р/*, а також зменшено за програмою 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва» *(з 3 021 млн грн до 2 401 млн грн і виконано на 99,5% уточненого плану)* і відповідно збільшено, зокрема, за програмами: 2801030 «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів» *(з 66 млн грн до 266 млн грн і використано майже у повному обсязі від уточненого плану)*, 2801350 «Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними» *(з 300 млн грн до 400 млн грн і виконано на 98,6% уточненого плану)* та 2801580 «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників» *(з 695 млн грн до 955 млн грн і виконано на 95,6% уточненого плану) /розпорядження КМУ від 31.10.2018 р. № 790-р та від 18.12.2018 р. № 1005- р)*;

Мінмолодьспорт – зменшено за програмами 3401120 «Підготовка і участь національних збірних команд в Паралімпійських і Дефлімпійських іграх» *(з 310,6 млн грн до 212,4 млн грн і виконано на 99,7% уточненого плану)* та 3401320 «Підготовка і участь національних збірних команд в Олімпійських, Юнацьких Олімпійських, Всесвітніх та Європейських іграх» *(з 120,7 млн грн до 67,3 млн грн і виконано на 96,6% уточненого плану)* і відповідно збільшено за програмами: 3401110 «Розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивна реабілітація» *(з 441,6 млн грн до 533,9 млн грн і виконано на 97,3% уточненого плану)* та 3401220 «Розвиток фізичної культури, спорту вищих досягнень та резервного спорту» *(з 1 547,3 млн грн до 1 606,7 млн грн і виконано на 97,4% уточненого плану) /рішення КМУ від 04.07.2018 р. № 513, від 22.08.2018 р. № 568-р, від 24.10.2018 р. № 864 та від 05.12.2018 № 928-р)*;

Мін'юст – зменшено за програмою 3601170 «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України» *(з 804,4 млн грн до 57,4 млн грн і виконано на 57,7% уточненого плану)* і відповідно збільшено за рядом програм міністерства */розпорядження КМУ від 20.06.2018 р. № 424-р, від 31.10.2018 р. № 789-р та від 28.11.2018 р. № 913-р/*.

Як і у попередні роки, у 2018 р. при розгляді зазначених питань Комітет постійно звертав увагу, що звернення головних розпорядників коштів у переважній більшості не відповідали вимогам пункту 7 Порядку передачі бюджетних призначень, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету, затвердженого постановою КМУ від 12.01.2011 р. №18 (із змінами), оскільки не містили взагалі або не у повному обсязі та неналежної якості обґрунтувань і розрахунків щодо запропонованих змін бюджетних призначень. Крім того, деякими рішеннями Уряду передача бюджетних призначень передбачалася відповідальним виконавцям бюджетних програм, хоча згідно з частиною шостою статті 23 Кодексу передача бюджетних призначень здійснюється від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, про що також зауважувалося Комітетом.

Необхідно також зазначити про негативну практику відкриття нових бюджетних програм при здійсненні перерозподілів видатків державного бюджету, яка у 2018 р. набула широкого застосування. У такий спосіб були відкриті нові бюджетні програми з видатками за загальним фондом: Мінекономрозвитку *(1201330 «Здійснення заходів для впровадження та підтримання роботи бази даних електронної звітності суб'єктів господарювання державного сектору економіки» в обсязі 2 000 тис. грн згідно із розпорядженням КМУ від 31.10.2018 р. № 783-р)*, МОЗ *(2301100 «Проведення міжнародного моніторингового дослідження якості вищої медичної освіти» в обсязі 21 787,2 тис. грн згідно із постановою КМУ від 28.03.2018 р. № 275)*, Мінсоцполітики *(2501290 «Виконання рішень суду на користь фізичних та юридичних осіб» в обсязі 50 тис. грн згідно із розпорядженням КМУ від 21.11.2018 р. № 924-р)*, Мінагрополітики (*2801410 «Виконання судових рішень, що набрали законної сили, в частині стягнення фінансових зобов'язань на користь суб'єктів господарювання та фізичних осіб» в обсязі 50 тис. грн згідно із розпорядженням КМУ від 18.12.2018 р. № 1004-р)*. Розглядаючи відповідні питання згідно із вказаними вище рішеннями Уряду, Комітет висловлював застереження з огляду на те, що за вимогами бюджетного законодавства цільове спрямування бюджетних коштів визначається у законі про державний бюджет шляхом визначення бюджетних призначень головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією, зокрема, за програмною класифікацією видатків та кредитування державного бюджету (тобто, за бюджетними програмами). Таку ж позицію висловила Рахункова палата до аналогічних рішень Уряду, прийнятих вже у 2019 р. Крім того, зважаючи на вимоги бюджетного законодавства щодо застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі та безспірного списання коштів бюджету, відповідні заходи належало виконувати в межах та за рахунок коштів бюджетних програм, визначених Законом, без здійснення перерозподілу видатків державного бюджету та відкриття нових бюджетних програм.

Поряд з цим, при розгляді перерозподілу видатків державного бюджету згідно із розпорядженням КМУ від 03.10.2018 р. № 690-р *(яким, зокрема, визначено збільшити за загальним фондом за бюджетною програмою 2301010 «Керівництво та управління у сфері охорони здоров'я» видатки споживання на 5 490 тис. грн (з них на оплату праці – 4 500 тис. грн))* Комітетом звернуто увагу на вимоги частини одинадцятої статті 23 Кодексу, якою встановлено заборону без внесення змін до закону про державний бюджет щодо збільшення бюджетних призначень на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків.

Загалом слід зауважити, що з 2014 р. практика внесення змін щодо бюджетних призначень шляхом передачі бюджетних призначень та перерозподілу видатків державного бюджету (включаючи розподіл/перерозподіл загальнодержавних видатків) за відповідними рішеннями Уряду має стійку тенденцію до поширення, продовжує збільшуватися кількість прийнятих впродовж року таких рішень (у 2018 р. – 129, у 2017 р. – 110, у 2016 р. – 106, у 2015 р. – 96, у 2014 р. – 62). Як і у попередніх роках, у 2018 р. такі урядові рішення приймалися переважно у другому півріччі. Рахункова палата також звертає увагу на суттєве збільшення кількості рішень Уряду щодо здійснення перерозподілів видатків державного бюджету та зауважує на непослідовності окремих з них (*зокрема, зазначається про розпорядження КМУ від 21.02.2018 р. № 88-р, яким збільшено видатки за бюджетною програмою 2201170 „Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів” на 100 млн грн, а у подальшому 4 рішеннями Уряду видатки за цією програмою зменшено на 190,6 млн грн, а у грудні – знову збільшено на 3,6 млн грн, при цьому повернуто до бюджету 99,7 млн грн, або 11,1%)*.

Збільшення кількості урядових рішень щодо передачі бюджетних призначень і перерозподілу видатків державного бюджету та намагання головних розпорядників коштів використати наприкінці бюджетного періоду якомога в більших обсягах передбачені їм кошти вказує на наявність серйозних прорахунків та неврахування реальних і обґрунтованих потреб при бюджетному плануванні, підтверджує відсутність чітких пріоритетів у діяльності розпорядників коштів як у поточній, так і у середньостроковій перспективі, підкреслює реагування на поточні завдання та свідчить про відсутність системних підходів в управлінні бюджетними коштами і неготовність до переходу на повноцінне середньострокове бюджетне планування.

Окремо варто відмітити, що у 2018 р., як і у двох попередніх роках, Комітету відповідно до статті 32 Закону надано повноваження на погодження рішень Уряду щодо розподілу коштів за напрямами (об’єктами, заходами) за окремими бюджетними програмами. У звітному періоді такі вимоги стосувалися 2 бюджетних програм: 2401270 «Здійснення природоохоронних заходів» та 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва». Загалом Комітетом опрацьовано та погоджено 6 рішень Уряду щодо розподілу коштів за напрямами (об’єктами, заходами) за вказаними програмами. При цьому питання використання протягом року коштів державного бюджету за зазначеними програмами та у розрізі визначених напрямів (об’єктів, заходів) перебували на постійному контролі Комітету, що здійснювався на підставі поданої головними розпорядниками коштів відповідної інформації.

Варто зауважити, що подані на погодження урядові рішення з порушеного питання не у повній мірі враховували встановлені бюджетним законодавством особливості формування та використання коштів спеціального фонду бюджету *(частини третя і четверта статті 13, частина четверта статті 23, частина друга статей 48 і 57 Кодексу)* і не містили положень щодо розподілу коштів деталізовано за коштами загального та спеціального фондів державного бюджету, хоча бюджетні призначення визначаються окремо за загальним та спеціальним фондами, на що вказував Комітет під час розгляду таких рішень.

Поряд з цим, за поданням Мінприроди Комітетом погоджено ряд рішень Уряду щодо розподілу коштів за бюджетною програмою 2401270 *(від 18.04.2018 р. № 361, від 04.07.2018 р. № 537 та від 03.10.2018 р. № 888)* загалом у сумі 342 736,684 тис. грн *(з урахування змін, внесених до річного плану відповідно до розпоряджень КМУ щодо перерозподілу видатків державного бюджету від 04.07.2018 р. № 473-р та від 03.10.2018 р. № 782-р)*. Разом з тим, відповідно до звітних даних уточнений річний план за цією програмою визначено в обсязі 642 620,2 тис. грн, тобто з урахуванням розпорядження КМУ від 04.07.2018 р. № 529-р «Про виділення коштів на здійснення у 2018 році природоохоронних заходів», яким Мінприроди для здійснення природоохоронних заходів виділено кошти у сумі 299 883,545 тис. грн за рахунок залишку коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища на 01.01.2018 р. Проте, до Комітету не надходило звернення Мінприроди щодо погодження розподілу коштів на такі заходи згідно із розпорядженням КМУ від 04.07.2018 р. №529-р.

Статтею 34 Закону у 2018 р. Комітету надано повноваження на погодження рішень Уряду щодо спрямування нерозподіленого залишку коштів, джерелом формування яких у 2017 р. були надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення */які, як виняток з положень частини другої статті 57 Кодексу, збережено на рахунках спеціального фонду державного бюджету/*, на: реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави, реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, формування інфраструктури об’єднаних територіальних громад, реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров’я у сільській місцевості (зокрема, 350 млн грн – на закупівлю автомобілів, оснащених пересувними рентген-апаратами), заходи із соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів, на забезпечення житлом громадян, зокрема учасників антитерористичної операції, які потребують поліпшення житлових умов, забезпечення населення у сільській місцевості якісною питною водою в достатній кількості.

Слід зазначити, що до спеціального фонду державного бюджету такі кошти надійшли у 2016 р. – в обсязі 0,2 млн грн, у 2017 р. – в обсязі 29 667,2 млн грн, при цьому у державному бюджеті на 2017 рік визначено цільове спрямування таких коштів на загальну суму 22 559 млн грн, а рішення щодо додаткового розподілу понадпланових надходжень, отриманих у 2017 р., у сумі 7 108,2 млн грн не було прийнято. За інформацією Казначейства станом на 01.01.2018 р. нерозподілений залишок таких коштів обліковувався у сумі 268,8 млн дол. США (або 7 544,7 млн грн за курсом гривні, встановленим НБУ на 01.01.2018 р.).

Відповідно до статті 34 Закону прийнято 2 постанови КМУ (від 14.11.2018 р. № 978 та від 21.11.2018 р. № 1082), які погоджено з Комітетом. Такі рішення Уряду визначали спрямування вказаних коштів загалом у сумі 7,4 млрд грн на окремі напрями, визначені цієї статтею */підвищення обороноздатності і безпеки держави, на забезпечення житлом громадян, зокрема учасників антитерористичної операції, які потребують поліпшення житлових умов/*: Міноборони за бюджетною програмою 2101450 «Видатки для Міністерства оборони України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави» (5 млрд грн),МВС за бюджетною програмою 1001220 «Створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту» (0,7 млрд грн), Мінекономрозвитку для поповнення статутного капіталу Державної іпотечної установи з подальшим використанням для забезпечення житлом громадян, зокрема, учасників антитерористичної операції, які потребують поліпшення житлових умов (1,6 млрд грн)*,* Адміністрації Держспецзв’язку за бюджетною програмою 6641140 “Видатки для Адміністрації Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави” (0,1 млрд грн).

Свідченням недосконалого планування та неналежної організації роботи з управління бюджетними коштами також є непроведення взагалі або проведення на низькому рівні видатків за окремими бюджетними програмами (крім загальнодержавних витрат). Так, за загальним фондом взагалі не проведено видатки за програмами: 6731020 «Проведення виборів народних депутатів України» (*заплановано 32,2 млн грн*), 2301830 «Покращення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань в Національному інституті раку» *(відповідно 22,3 млн грн)*, 1201510 «Функціонування торгових представництв за кордоном» *(17,2 млн грн)*, 2301840 «Запровадження медичної інформаційної системи в Національному інституті раку» *(15,2 млн грн)*, 2301510 «Заходи із реабілітації хворих на дитячий церебральний параліч» *(14,2 млн грн)*, 3601240 «Розвиток електронного урядування у сфері юстиції» *(12,5 млн грн),* 3601180 «Будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» *(10 млн грн),* 1208030 «Розвиток електронного урядування у сфері експортного контролю» *(0,8 млн грн),* 2501590 «Компенсація роботодавцю частини фактичних витрат, пов’язаних зі сплатою єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування» *(0,8 млн грн)*.

Низький рівень виконання планових показників видатків загального фонду зафіксовано, зокрема, за такими програмами: 6421010 *«*Забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань*» (не використано 514,7 млн грн, або 79%),* 6431010 «Керівництво та управління у сфері розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» *(відповідно 160,5 млн грн, або 63,4%),* 6611020«Заходи, пов'язані з проведенням приватизації державного майна» *(101,9 млн грн, або 91,3%),* 1201030 «Забезпечення двостороннього співробітництва України з іноземними державами та міжнародними організаціями, інформаційне та організаційне забезпечення участі України у міжнародних форумах, конференціях, виставках» *(74,2 млн грн, або 73,7%),* 2308010 «Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення» *(63,3 млн грн, або 53,5%),* 1601020 «Заходи щодо захисту і забезпечення прав та інтересів, соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю вказаних осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їхніх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних із їх відвідуванням, надання особам, позбавленим особистої свободи, та членам їх сімей правової допомоги, медичних та соціальних послуг, виплату державних стипендій імені Левка Лук'яненка» *(44,5 млн грн, або 72,1%),* 3601170 *«*Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України*» (24,3 млн грн, або 42,3%),* 1201230«Фінансова підтримка розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні» *(20,5 млн грн, або 73,4%),* 1701390 «Здійснення заходів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції в інформаційній сфері» *(13,7 млн грн, або 68,5%),* 1201540«Функціонування інституції з підтримки та просування експорту» *(12,8 млн грн, або 81,2%),* 2203010«Керівництво та управління у сфері забезпечення якості освіти» *(12,7 млн грн, або 42,3%).*

Непроведення видатків у запланованих обсягах відбулося у певній мірі через несвоєчасну підготовку та затвердження порядків використання коштів державного бюджету, необхідних для реалізації положень Закону, що створило передумови для несвоєчасного затвердження паспортів бюджетних програм та ризики утворення на кінець року залишків коштів і невиконання у запланованих обсягах заходів за окремими програмами.

У 2018 р. Міністерством охорони здоров’я проведено видатки за бюджетною програмою 2301400 «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» в обсязі 5 942,9 млн грн, або 99,9% плану. У межах бюджетних призначень за цією програмою на централізовані заходи затверджено видатки в обсязі 5 509,1 млн грн і розподілено Законом між адміністративно-територіальними одиницями. Незважаючи на високий рівень проведення видатків за програмою 2301400, видатки на централізовані заходи щодо забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру між адміністративно-територіальними одиницями проведено на дуже низькому рівні, а саме 4,5% плану *(у 2014, 2015 та 2017 рр. видатки також проведено на дуже низькому рівні: відповідно 17,2%, 12,1% та 8,8% уточненого плану; у 2016 р. – взагалі не проведено)*. Зазначене свідчить, що за рахунок здійснених у звітному періоді закупівель і проведених видатків поставка лікарських засобів та виробів медичного призначення в регіони закладам, підпорядкованим МОЗ, відбулася в мінімальних обсягах, вже декілька років поспіль постачання ліків в регіони здійснюється із значним запізненням. Як результат, за програмою 2301400 дебіторська заборгованість на кінець 2018 р. становила 7 185,9 млн грн *(з якої прострочена - лише 328,3 млн грн)* і за рік зросла на 451,1 млн грн, що зумовлено, насамперед, наданням можливості здійснювати закупівлю на умовах попередньої оплати на тривалий строк: на строк до 6 місяців - лікарських засобів і виробів медичного призначення, на строк не більше одного року - лікарських засобів, медичних виробів та пов’язаних з ними послуг, які закуповуються у 2018-2019 рр. на підставі угод (договорів) щодо закупівлі із спеціалізованими організаціями, які здійснюють закупівлі, а на строк не більше 18 місяців - лікарських засобів та/або вакцин для профілактичних щеплень людей, медичних виробів та пов’язаних з ними послуг, які закуповуються на підставі угод (договорів), укладених у 2015-2017 рр. щодо закупівлі із спеціалізованими організаціями, які здійснюють закупівлі */постанова КМУ від 23.04.2014 р. № 117 (із змінами)/*.

Міністерству освіти і науки бюджетні призначення за бюджетною програмою 2201170 «Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів» на централізовані заходи /*на видання, придбання, зберігання і доставку підручників і посібників для забезпечення студентів вищих навчальних закладів, учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів та вихованців дошкільних навчальних закладів/* визначено в обсязі 755,5 млн грн, при цьому відповідно до розпорядження КМУ від 12.12.2018 р. №965-р шляхом здійснення перерозподілу видатків державного бюджету план зменшено на 117,4 млн грн до 638,1 млн грн і виконано в обсязі 591,6 млн грн, або 92,7% уточненого плану. Рівень виконання таких централізованих видатків за областями переважно становить 93%-96%, дещо нижчий цей показник по м. Києву (78,6%), Харківській та Луганській областях (відповідно 91,8% та 91,9%), а найвищий у Закарпатській області (99%). Разом з тим, відповідно до звіту про виконання показників розподілу видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями за 2018 рік, поданого у складі Звіту, фактичне виконання таких централізованих видатків по Чернівецькій області значно перевищує плановий показник */видатки становили 19 909,1 тис. грн, або 116,6% до плану (17 069,1 тис. грн)/*. Зазначене з огляду на вимоги бюджетного законодавства щодо здійснення платежів в межах бюджетних асигнувань потребувало врегулювання із застосуванням частини дев’ятої статті 23 Кодексу, проте Урядом відповідного рішення не прийнято.

Виконання видатків державного бюджету за економічною класифікацією по загальному фонду характеризується такими даними: поточні видатки виконані на рівні 97,9% (*2017 р. – 98,9%, 2016 р. – 99,5%, 2015 р.* – *98,6%)* уточненого плану, з них наоплату праці працівників бюджетних установ (з нарахуваннями на оплату праці) – 99,5%, оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 96,4%, соціальне забезпечення – 99,9%; капітальні видатки – *93,4*% *(2017 р. - 88,5%, 2016 р. – 90,7%, 2015 р. - 84,8%).* Проведення капітальних видатків на рівні, нижчому за середній по загальному обсягу видатків, відбувається щороку і обумовлено, як неготовністю розпорядників коштів до освоєння таких коштів, насамперед, через несвоєчасність підготовки проектно-кошторисної документації, отримання відповідних дозвільних документів, проведення тендерних процедур, так і практикою встановлення відповідних бюджетних асигнувань переважно на кінець року, що власне унеможливлює їх використання з дотриманням всіх процедур, передбачених законодавством.

У структурі видатків державного бюджету */включаючи загальний і спеціальний фонди/*, згрупованих за економічною класифікацією, продовжилася тенденція до зменшення питомої ваги поточних видатків, яка у звітному періоді становила 92,9% *(2017 р - 95,1%, 2016 р. - 96,1%, 2015 р. - 97%)*. Обсяг поточних видатків становив 916 млрд грн і проти попереднього року збільшився на 14,7%, при цьому вищими темпами зростали видатки на оплату праці працівників бюджетних установ (з нарахуваннями) (на 27,1%) та на використання товарів і послуг (на 29%) і відповідно збільшилася частка таких видатків у загальному їх обсязі *(на оплату праці з нарахуваннями з 15,4% у 2016 р. до 17,4% у 2018 р., на використання товарів і послуг - з 14% до 16%)*. Збільшення обсягів та питомої ваги видатків на використання товарів і послуг відбулося за рахунок випереджального зростання обсягів видатків на предмети, матеріали, обладнання та інвентар (на 35,5% проти 2017 р.), оплату послуг (крім комунальних) (відповідно на 80,9%), на відрядження (на 24,4%). Водночас, видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв проти 2017 р. збільшилися на 15,1%, а їх питома вага в загальному обсязі видатків (0,9%) залишилася на рівні попередніх років. Однак ІСЦ на товари та послуги щодо житла, води, електроенергії, газу на інших видів палива у грудні 2018 р. до грудня 2017 р. становив 110,6%, відтак збільшення видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв суттєво перевищує рівень інфляції на відповідні послуги.

Питома вага поточних трансфертів зменшилася та становила 30,2% загального обсягу видатків державного бюджету *(2017 р. – 32,7%)* і проти попереднього року такі видатки зросли лише на 8,4%.

Продовжувала зменшуватися питома вага видатків з обслуговування боргових зобов'язань *(2018 р. – 11,8%, 2017 р. - 13,3%, 2016 р. – 14,2%, 2015 р. - 15%)* і збільшення таких видатків проти попереднього року відбувалося повільніше – на 4,3% *(у 2017 р. проти 2016 р. – на 14,5%)*.

У структурі видатків державного бюджету продовжила зменшуватися питома вага видатків на соціальне забезпечення і становила 16,9% *(2017 р. – 17,7%, 2016 р. – 22,4% )*, проте обсяг таких видатків все ж таки зріс на 11,8% проти 2017 р.

У 2018 р. продовжувалося нарощування обсягів капітальних видатків (на 70,9% більше порівняно з 2017 р.), які становили 69,8 млрд грн *(2017 р. – 40,9 млрд грн, 2016 р. – 26,6 млрд грн, 2015 р. – 17,5 млрд грн)*, відповідно збільшилася їх питома вага у структурі видатків державного бюджету до 7,1% *(2017 р. – 4,9%, 2016 р. – 3,9%, 2015 р. – 3%, 2014 р. – 1,7%, 2013 р. – 4,4%)*.

Слід зазначити, що, починаючи з 2016 р., відповідно до вимог Кодексу розподіл державних капітальних вкладень та відбір державних інвестиційних проектів здійснюється Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів. При затвердженні державного бюджету на 2018 рік у загальному фонді обсяг державних капітальних вкладень визначено у сумі 1 824,1 млн грн для реалізації 15 державних інвестиційних проектів *(бюджетні призначення щодо яких визначено за окремими бюджетними програмами)*. За підсумками року такі видатки проведено в обсязі 1 736,5 млн грн, або 96,3% плану *(у 2017 р. цей показник був значно нижчим – 84,5%)*. Обсяг фактично проведених капітальних видатків загального фонду, спрямованих у 2018 р. на реалізацію державних інвестиційних проектів, перевищував аналогічний показник за 2017 рік на 11,9%, а за 2016 рік – у 2,3 раза.

У 2018 р. взагалі не проведено видатки МОЗ за бюджетними програмами (за якими здійснюється реалізація державних інвестиційних проектів): 2301830 «Покращення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань в Національному інституті раку» (22,3 млн грн), 2301840«Запровадження медичної інформаційної системи в Національному інституті раку» (15,2 млн грн) */бюджетні призначення за цими програмами визначено при внесенні змін до державного бюджету на 2018 р. законом від 06.12.2018 р. № 2648-VIII/*.

При цьому досягнуто високого рівня виконання планових показників за видатками з реалізації таких проектів:

Державним управлінням справами за програмою 0301860 «Реставрація та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві» – у сумі 151,7 млн грн, або 88,8% уточненого плану;

Мінкультури за програмою 1801880 «Удосконалення термоізоляційних властивостей будівлі Державного підприємства "Харківський національний академічний театр опери та балету ім. М.В. Лисенка" систем теплопостачання, кондиціювання і вентиляції» – у сумі 3,5 млн грн і відповідає запланованому обсягу;

МОН за програмами 2201840 «Реставрація головного корпусу Львівського національного університету імені Івана Франка» - у сумі 12 млн грн, 2201850 «Будівництво Міжнародного центру зустрічі студентської молоді України та Республіки Польща» – у сумі 20 млн грн, 2201870 «Перепрофілювання незавершеного будівництва будинку культури в м. Острог під навчальний корпус Національного університету «Острозька академія» – у сумі 60 млн грн, що відповідає запланованим обсягам за такими програмами;

МОЗ за програмами 2301810 «Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит» – у сумі 925,3 млн грн, або 99,5% плану, 2301850 «Реконструкція і розширення Національного інституту раку» – у сумі 32,8 млн грн, або 99,5% уточненого плану */при цьому річний план за цією програмою впродовж року був суттєво зменшений, а саме на 135,7 млн грн, у т.ч. на 111,5 млн грн законом від 06.12.2018 р. № 2648-VIII і на 24,2 млн грн шляхом здійснення перерозподілу видатків державного бюджету та передачі бюджетних призначень згідно із розпорядженням КМУ від 31.10.2018 р. № 787-р/*;

Мінприроди за програмою 2407800 «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ» – у сумі 41,5 млн грн, або 94% плану;

Укравтодором за програмою 3111800 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області» – у сумі 381,8 млн грн і відповідає обсягу уточненого плану;

Національною академією медичних наук за програмами 6561830 «Створення сучасної клінічної бази для хірургічного лікування очної патології (недобудованого лікувального корпусу за адресою м. Одеса, Французький бул. 49/51)» – у сумі 74 млн грн, 6561840 «Будівництво лікувально-реабілітаційного корпусу ДУ "Національний інститут серцево-судинної хірургії ім. Амосова НАМНУ» – у сумі 26 млн грн, 6561860 «Національний науково-практичний центр нейротравми і нейрореабілітації» у складі Державної установи «Інститут нейрохірургії ім. акад. А. П. Ромоданова НАМН України» за адресою м. Київ, вул. Платона Майбороди, 32» – у сумі 6,6 млн грн, що переважно відповідає запланованим обсягам за такими програмами.

На нижчому рівні забезпечено реалізацію проекту Мінкультури за програмою 1801820 *«Комплексна реставрація і пристосування ансамблю Жовківського замку Державного історико-архітектурного заповідника у м. Жовкві»*: фактично проведено видатки у сумі 1,3 млн грн, або 26,6% плану.

Загалом у 2016-2018 рр. за рахунок капітальних видатків загального фонду державного бюджету забезпечено реалізацію державних інвестиційних проектів, зокрема за такими бюджетними програмами: 2301810 «Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит» *(загалом за ці роки проведено видатки у сумі 1 681,3 млн грн)*, 3111800 «Реалізація державного інвестиційного проекту "Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області» *(відповідно 809,9 млн грн)*, 0301860 «Реставрація та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві» *(549,5 млн грн)*, 2407800 «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ» *(109,9 млн грн)*, 6561830 «Створення сучасної клінічної бази для хірургічного лікування очної патології (недобудованого лікувального корпусу за адресою м. Одеса, Французький бул. 49/51)» *(92,2 млн грн)*, 6561840 «Будівництво лікувально-реабілітаційного корпусу ДУ "Національний інститут серцево-судинної хірургії ім. Амосова НАМНУ» *(32,9 млн грн)*.

Захищені видатки загального фонду державного бюджету проведені у сумі 772 535,1 млн грн, що становить 97,9% бюджетних асигнувань. Питома вага захищених видатків у загальному обсязі видатків загального фонду державного бюджету склала 87,4% *(2015 р. – 87,6%, 2016 р. – 90,5%, 2017 р. – 91,4%).*

Випереджальне зростання видатків на оплату праці працівників з нарахуваннями *(проти 2017 р. збільшилися на 27,1% при зростанні загального обсягу видатків на 17,4%)* в певній мірі обумовлено підвищенням державних соціальних стандартів.

Державні соціальні стандарти встановлені при затвердженні державного бюджету на 2018 рік (протягом року не переглядалися), при цьому передбачено збільшення розміру прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць (у т.ч. для основних соціальних і демографічних груп населення) двічі впродовж року: з 1 липня та з 1 грудня */у 2017 р. прожитковий мінімум впродовж року збільшено з 1 травня та з 1 грудня/*, а розмір мінімальної зарплати, як і у 2017 р., був сталим протягом року.

Так, з 01.01.2018 р. розмір мінімальної заробітної плати становив 3 723 грн і на 523 грн (або на 16,3%) перевищував рівень попереднього року (3 200 грн) */довідково: відповідно до закону від 06.12.2016 р. № 1774-VIII мінімальна зарплата – це встановлений законом мінімальний розмір оплати праці за виконану працівником місячну (годинну) норму праці/.*

У 2018 р. прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць встановлений у розмірі: з 1 січня – 1 700 грн, з 1 липня – 1 777 грн, з 1 грудня – 1 853 грн. Середньозважений місячний розмір прожиткового мінімуму на одну особу (1 745 грн) збільшився на 8,8% за рік і темп його зростання відставав від індексу споживчих цін *(109,8% - грудень 2018 р. до грудня 2017 р.)*.

Прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць для працездатних осіб встановлений у розмірі: з 1 січня – 1 762 грн, з 1 липня – 1 841 грн, з 1 грудня – 1 921 грн (середньозважений місячний розмір на одну особу становив 1 808 грн і зріс на 8,8% за рік).

Слід зауважити, що за даними Мінсоцполітики розмір прожиткового мінімуму на одну особу, розрахований у цінах грудня 2018 р., становив 3 385 грн і в 1,8 раза перевищив встановлений, відтак прожитковий мінімум продовжував обчислюватися без урахування реальних змін у потребах населення і суспільного розвитку. З цього приводу Рахункова палата зазначила, що Уряд не забезпечив виконання Плану заходів на 2018 рік з реалізації Стратегії подолання бідності (затвердженого розпорядженням КМУ від 14.02.2018 р. № 99-р) у частині запровадження нових підходів до формування мінімальних державних соціальних стандартів і гарантій, у т.ч. прожиткового мінімуму, відповідно до міжнародної практики, зокрема практики країн ЄС, шляхом удосконалення визначення і застосування прожиткового мінімуму, наближення до його фактичного розміру.

Починаючи з 01.01.2017 р., відповідно до постанови КМУ від 28.12.2016 р. № 1037 посадові оклади (тарифні ставки, ставки зарплати) розраховуються виходячи з розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду, встановленого у розмірі прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 1 січня календарного року. При цьому на керівників бюджетних установ покладено завдання при встановленні нових розмірів посадових окладів (тарифних ставок, ставок зарплати) забезпечити диференціацію зарплати працівників, які отримують зарплату на рівні мінімальної у межах фонду оплати праці, шляхом встановлення доплат, надбавок, премій з урахуванням складності, відповідальності та умов виконуваної роботи, кваліфікації працівника, результатів його роботи. Такий підхід до визначення умов оплати працівників бюджетної сфери не сприяє подоланню «зрівнялівки» в оплаті праці, оскільки не забезпечено диференціації в оплаті праці залежно від складності та професійності роботи. Незважаючи на те, що посадові оклади визначалися з урахуванням тарифних коефіцієнтів відповідно до ЄТС, посадові оклади для працівників 1-11 розрядів були меншими за встановлену мінімальну зарплату, що вимагало встановлення для таких працівників доплат (надбавок) з тим, щоб загальний рівень оплати їх праці (з урахуванням основної та додаткової зарплати) був не менше 3 723 грн на місяць. Як наслідок, з огляду на обмеженість фонду оплати праці бюджетної установи умови оплати праці для працівників таких установ були нерівними, оскільки при встановленні додаткової зарплати кращі умови надавалися в першу чергу низькооплачуваним працівникам.

Разом з тим, реалізація державної політики щодо підвищення державних соціальних стандартів дозволила покращити рівень оплати праці: за офіційними статистичними даними номінальна зарплата зросла на 20,5% */грудень 2018 р. до грудня 2017 р./*, а реальна зарплата - на 9,7% */грудень 2018 р. до грудня 2017 р./*.

У державному бюджеті на 2018 рік резервний фонд визначено в обсязі 1,5 млрд грн, що становило 0,2% видатків загального фонду *(згідно з частиною третьою статті 24 Кодексу резервний фонд бюджету не може перевищувати 1% видатків загального фонду бюджету, а відповідно до пунктів 22 та 23 розділу VI Кодексу такі норми не застосовуються в умовах воєнного стану та у разі здійснення заходів з часткової мобілізації)*. Згідно з рішеннями Уряду у 2018 р. головним розпорядникам коштів державного бюджету розподілено 1 101,8 млн грн коштів резервного фонду, або 73,5% плану, при цьому касові видатки становили 818 млн грн, або 74,2% розподілених коштів та 82,5% уточненого плану (в обсязі 991,5 млн грн відповідно до змін, внесених до розпису державного бюджету за пропозиціями головних розпорядників коштів). Виділення коштів з резервного фонду дозволило, зокрема, здійснити заходи з:

зміцнення обороноздатності держави – 137,4 млн грн;

запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій – 431 млн грн;

надання грошової допомоги постраждалим учасникам антитерористичної операції та членам сімей загиблих з їх числа, а також сім’ям осіб, які загинули внаслідок терористичного акту, що стався на території Ісламської Республіки Афганістан, – 50,3 млн грн.

Разом з тим, окремі рішення Уряду щодо здійснення видатків з резервного фонду державного бюджету не у повній мірі відповідають меті створення такого фонду *(відповідно до частини першої статті 24 Кодексу резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету)*. Так, виникають питання щодо окремих рішень Уряду в частині виділення коштів резервного фонду, з огляду на те, що відповідні витрати могли бути передбачені під час складання проекту бюджету або проведені за бюджетними програмами, бюджетні призначення на які затверджено у бюджеті, зокрема, це стосується виділення коштів:

Мініенерговугілля – для погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості на поворотній основі у сумі 100 млн грн, які використано у повному обсязі *(розпорядження КМУ від 22.08.2018 р. № 572-р)*;

Мінекономрозвитку – для здійснення заходів, пов'язаних із виготовленням та персоналізацією бланків паспорта громадянина України та бланків паспорта громадянина України для виїзду за кордон, на поворотній основі у сумі 54,4 млн грн, які використано у повному обсязі *(розпорядження КМУ від 20.06.2018 р. № 470-р)*;

Мініфраструктури – для будівництва тимчасових контрольних пунктів в’їзду на тимчасово окуповану територію України/виїзду з неї для автомобільного сполучення та зон сервісного обслуговування перед ними у сумі 106 млн грн, які взагалі не використано і навіть не внесено змін до розпису державного бюджету *(постанова КМУ від 04.07.2018 р. № 584)*;

Мін’юст – для придбання Київським науково-дослідним інститутом судових експертиз обладнання у сумі 12 млн грн, з яких використано 11,2 млн грн, або 93,6% *(розпорядження КМУ від 22.08.2018 р. № 619-р)*;

Державному космічному агентству - для оплати ДП «Укркосмос» витрат на арбітраж під час врегулювання спору стосовно реалізації проекту «Створення Національної супутникової системи зв'язку» у сумі 28 млн грн, з яких використано 23,6 млн грн, або 84,3% *(розпорядження КМУ від 26.07.2018 р. № 531-р)*.

У Висновках РП зазначено про існування ризиків неповернення коштів резервного фонду, наданих суб’єктам господарювання на умовах повернення, зважаючи на фінансовий стан окремих підприємств, прийняття Урядом рішень про подовження періоду, в який мають бути повернуті надані кошти (у 2018 р. з резервного фонду суб’єктам господарювання виділено 178 млн грн на умовах повернення), а також звернуто увагу на неефективне управління коштами резервного фонду Мінекономрозвитку й окремими головними розпорядниками коштів з огляду на обсяги невикористаних коштів, наданих з резервного фонду.

Окремо необхідно відмітити, що у складових частинах Звіту найменування бюджетної програми Мінсоцполітики за кодом 2501710 (пов’язаної з використанням коштів резервного фонду) не у повній мірі відповідає напряму, визначеному у розпорядженні КМУ від 28.11.2018 р. № 915-р *(надання одноразової грошової допомоги члену сім'ї волонтера, який загинув під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, та волонтеру, який став особою з інвалідністю внаслідок травми, одержаної під час надання волонтерської допомоги в районі проведення зазначеної операції)*, а саме у найменуванні бюджетної програми немає останніх слів «волонтерської допомоги в районі проведення зазначеної операції».

Видатки спеціального фонду державного бюджету затверджено на 2018 рік у сумі 85 896,5 млн грн *(8,7% загального затвердженого обсягу видатків)*, в результаті внесення протягом року змін план збільшено на 42 636,8 млн грн до 128 533,4 млн грн *(12,4% загального обсягу уточненого плану видатків)*. Виконання видатків спеціального фонду за звітний період становило 101 685,7 млн грн *(10,3% загального обсягу фактичних видатків)*. При цьому, якщо щодо призначень виконання склало 118,4% *(більше на 15 789,2 млн грн)*, то уточнений план виконано на 79,1% *(менше на 26 847,7 млн грн)*. Суттєве збільшення планових показників за видатками спеціального фонду відбувається щороку, що може свідчити про неповноту формування планових показників за доходами спеціального фонду (насамперед, щодо власних надходжень бюджетних установ) при затвердженні державного бюджету і відповідно заниження планових показників за видатками спеціального фонду, чим створюється додаткове навантаження на видатки загального фонду, водночас непроведення видатків спеціального фонду в обсягах, визначених уточненим планом, вказує на неготовність головних розпорядників коштів використати наявні кошти та забезпечити виконання поточних завдань у відповідній сфері управління, що як наслідок призводить до накопичення залишків коштів за спеціальним фондом і є проявом неефективного управління фінансовими ресурсами.

Згідно з Висновками РП невиконання плану за видатками спеціального фонду, насамперед спричинено невиконанням плану окремих надходжень і неефективним управлінням наявними ресурсами, зокрема неповним спрямуванням залишків коштів на здійснення видатків.

Так, у 2018 р. відповідно до пунктів 19–21 статті 14 Закону за рахунок надходжень конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення, передбачено проведення видатків за визначеними напрямами у сумі 4,7 млрд грн. Однак через низький рівень таких надходжень (надійшло лише 0,1 млн грн) видатки за 5 бюджетними програмами за рахунок цього джерела не були проведені *(а саме на: покращення стану автомобільних доріг у сумі 2 млрд грн, реалізацію програм і проектів державного фонду регіонального розвитку у сумі 2 млрд грн, створення єдиної системи авіаційної безпеки та цивільного захисту для МВС у сумі 0,7 млрд грн)*.

У Висновках РП вказано на невиконання плану видатків спеціального фонду за бюджетними програмами з підготовки кадрів ВНЗ III і IV рівнів акредитації на 5 344,5 млн грн, або 27% уточненого плану, що пов’язано з невиконанням плану доходів від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, зокрема через те, що за інформацією у звітах про виконання паспортів бюджетних програм упродовж останніх років середньорічна кількість студентів і слухачів, які навчалися за контрактом, у цих навчальних закладах менша, ніж планувалося.

Водночас, були випадки, коли за наявності фактичних цільових надходжень видатки взагалі не проводилися або здійснювалися в значно менших обсягах, ніж фактичні надходження, що свідчить про незадовільну роботу відповідних головних розпорядників коштів щодо забезпечення виконання бюджетних програм, як наслідок, залишилися нереалізованими деякі пріоритетні напрями державної політики у ряді галузей економіки.

Так, за окремими бюджетними програмами, пов’язаними із здійсненням правосуддя, а саме 0501020 «Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними та вищими спеціалізованими судами» та 0551010 «Здійснення правосуддя Верховним Судом» видатки спеціального фонду проведено на низькому рівні відповідно в сумі 2 707,2 млн грн, або 69,9% уточненого плану *(визначено в обсязі 3 872,4 млн грн, при цьому збільшено на 1 072,4 млн грн)* та в сумі 261,2 млн грн, або 37,7% уточненого плану *(визначено в обсязі 692,8 млн грн, при цьому збільшено на 160,4 млн грн)*. Отже, загалом на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними та вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом із спеціального фонду використано 2 968,4 млн грн, проте у 2018 р. фактично судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави (що є джерелом проведення вказаних витрат) становили 3 639 млн грн, або 109,2% плану. У Висновках РП також звернуто увагу на це і зауважено, що за інформацією Казначейства залишок таких доходів становив на початок 2018 р. 2 266,3 млн грн, а на кінець року – 3 155,3 млн грн.

Не спрямовано на заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм (код 3107020) кошти у сумі 1 740,8 млн грн, або 65,9% плану (2 641,3 млн грн), хоча надходження до державного дорожнього фонду, визначені джерелом проведення цих видатків, давали можливість здійснити їх у запланованих обсягах, про що також відмітила Рахункова палата.

Відстежується низький рівень використання коштів спеціального фонду, отриманих від ЄС в рамках реалізації відповідних програм допомоги (включаючи залишки таких коштів, що надійшли у минулих роках), за такими бюджетними програмами: 3101230 «Здійснення заходів щодо підтримки впровадження транспортної стратегії України» *(видатки проведено у сумі 35,3 млн грн, або 4,7% уточненого плану (758,1 млн грн)*, 2751270 «Підтримка регіональної політики України» *(видатки проведено у сумі 75,8 млн грн, або 9,2% уточненого плану (823,8 млн грн),* 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» *(видатки проведено у сумі 17 млн грн, або 19,7% уточненого плану (86 млн грн)* та 1101630 «Впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектора» *(видатки проведено у сумі 9,9 млн грн, або 30,9% уточненого плану (32 млн грн))*. У Висновках РП відмічено, що Рахункова палата у звітах про проведені в 2017–2018 рр. аудити неодноразово зазначала, що центральні органи виконавчої влади, відповідальні за реалізацію програм секторальної бюджетної підтримки ЄС, не забезпечували досягнення показників результативності, визначених в угодах про надання допомоги, як наслідок, міжнародні партнери чергові транші допомоги не перераховували або перераховували в менших обсягах, ніж планувалося (у 2018 р. до спеціального фонду не надійшло 779 млн грн цієї допомоги, або 71,9% плану).

На виконання статей 24-2, 24-3 та 24-4 Кодексу у складі спеціального фонду державного бюджету на 2018 рік вперше були створені державний дорожній фонд, Державний фонд поводження з радіоактивними відходами та державний фонд розвитку водного господарства. У зв’язку з цим у 2018 р. згідно із статтями 59 і 61 Кодексу запроваджені місячні та річні звіти про використання коштів таких фондів. Однак у цих звітах відображено лише планові і фактичні показники видатків державного бюджету в розрізі бюджетних програм, на які спрямовуються кошти відповідного фонду, але такі показники містяться у звіті про виконання витрат державного бюджету за програмною класифікацію видатків та кредитування державного бюджету. Відтак у зазначених звітах не представлено розширеної інформації щодо використання коштів відповідних фондів (що мало б виправдовувати наявність таких окремих звітів). При цьому для комплексного аналізу відповідних фондів у зазначених звітах належало б також відображати планові і фактичні показники усіх джерел формування фондів (за видами) та залишки коштів фондів на початок і кінець звітного періоду. Крім того, у звіті про використання коштів державного дорожнього фонду за 2018 р. інформація взагалі є неповною, оскільки не містить показників витрат за бюджетними програмами Укравтодору (коди 3111610, 3111620 і 3111600), які здійснюються за рахунок відповідних державних запозичень (як джерел формування цього фонду згідно із пунктом 2 частини другої статті 24-1 Кодексу).

У 2018 р. за рахунок коштів державного дорожнього фонду *(доходів, визначених* [*пунктами 1-3*](http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2456-17/print#n2886)*,* [*6*](http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2456-17/print#n2892) *та* [*6-2*](http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2456-17/print#n2894) *частини третьої статті 29 Кодексу з урахуванням пункту 41 розділу VI Кодексу)* проведено видатки у сумі 32 474,6 млн грн *(з врахуванням міжбюджетних трансфертів)*, що становить 89,1% уточненого плану, у т.ч. проведено видатки щодо будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення (у сумі 14 683,3 млн грн), а також за такими бюджетними програмами: 3107020 «Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм» (у сумі 900,5 млн грн, або 34,1% уточненого плану), 3111030 «Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування» (у сумі 5 359,9 млн грн, або 99,9% уточненого плану), 3131090 «Субвенція 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» (у сумі 11 530,9 млн грн, або у повному обсязі до плану).

У 2018 р. згідно з пунктом 6 статті 11, пунктами 13-15 статті 14 та пунктом 8 Прикінцевих положень Закону до складу доходів спеціального фонду державного бюджету та відповідно Державного фонду поводження з радіоактивними відходами віднесено лише 50% екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або за тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк *(план визначено в обсязі 506,8 млн грн, а фактичні надходження становили 513,6 млн грн, або 101,3% плану)*. За бюджетними програмами *(2408090 «Виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво комплексу "Вектор" та експлуатація його об'єктів», 2408110 «Підтримка екологічно безпечного стану у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення», 2408120 «Підтримка у безпечному стані енергоблоків та об'єкта "Укриття" та заходи щодо підготовки до зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС»)*, на які спрямовуються кошти цього фонду, проведено видатки спеціального фонду загалом у сумі 732,8 млн грн, що становить 97,1% уточненого плану *(план збільшено на 247,7 млн грн за рахунок залишку коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища на 01.01.2018 р. відповідно до розпоряджень КМУ від 16.05.2018 р. № 331-р та від 10.10.2018 р. № 727-р)*. Поряд з тим, за вказаними бюджетними програмами проведені видатки загального фонду загалом у сумі 1 422,9 млн грн, або 99,9% уточненого плану.

Використання коштів державного фонду розвитку водного господарства здійснювалося за бюджетними програмами 2407050 «Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами», 2407070 «Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області» та 2407090 «Першочергове забезпечення сільських населених пунктів централізованим водопостачанням», за якими у 2018 р. загалом проведено видатки спеціального фонду у сумі 2 342,6 млн грн, або 92,5% уточненого плану /*визначеного з врахуванням надходжень до спеціального фонду 10% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об’єктів місцевого значення), які заплановано у сумі 249,4 млн грн (фактично надійшло 177,6 млн грн, або 71,2% плану), а за програмою 2407050 – також коштів від власних надходжень бюджетних установ у сумі 2 267,8 млн грн та залишку коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища на 01.01.2018 р. у сумі 15,4 млн грн згідно із розпорядженням КМУ від 18.12.2018 р. № 1014-р/*. Поряд з тим, за вказаними програмами проведені видатки загального фонду загалом у сумі 1 804,4 млн грн, або 99,3% уточненого плану.

У 2018 р. надано кредитів з державного бюджету у сумі 8 312,2 млн грн, або 59,7% уточненого плану, у т.ч. за загальним фондом – 996,8 млн грн, або 99,9%, за спеціальним фондом – 7 315,3 млн грн, або 56,6%. У Висновках РП зауважено, що більшість бюджетних програм з кредитування державного бюджету не виконано. Так, не розпочато кредитування за 9 бюджетними програмами в сумі 2 014,9 млн грн, серед яких – на формування Аграрним фондом державного інтервенційного фонду, а також закупівлю матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників (внаслідок невиконання плану надходжень від повернення Аграрним фондом раніше наданих кредитів). Крім того, Рахункова палата вкотре зазначає про системні недоліки в організації впровадження інвестиційних проектів *(за рахунок кредитів (позик) від іноземних держав, банків і МФО)*, спричинені затримками з укладанням субкредитних договорів, внесенням змін до фінансових угод, контрактів і проектної документації, зволіканням із відбором проектів і підрядних організацій; порушенням вимог кредиторів в організації і проведенні закупівель.

До державного бюджету надійшло коштів від повернення кредитів у сумі 6 797,9 млн грн, або 92,2% затвердженого плану, у т.ч. за загальним фондом – 6 409,6 млн грн, або 106,8%, за спеціальним фондом – 388,3 млн грн, або 28,2%. У Висновках РП відмічено, що за бюджетною програмою Мінекономрозвитку при плані 210,3 млн грн не розпочато повернення кредитів, наданих у 2007 році на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузі економіки, а за 4 бюджетними програмами Мінагрополітики не надійшло 972 млн грн, або 97,4% плану.

У 2018 р. динаміка дебіторської та кредиторської заборгованості бюджетних установ за загальним фондом була нестійкою. Протягом звітного періоду відбувалося нарощування кредиторської заборгованості *(збільшення коливалося від 24% до більш ніж в 2 рази відносно показника на початок року)*, проте на кінець року її обсяг становив 1 440 млн грн, або 94% до рівня на початок року *(скоротився на 92,6 млн грн)*. При цьому динаміка простроченої кредиторської заборгованості протягом звітного періоду не мала стійкої тенденції і на кінець року становила 946,3 млн грн, або 88,9% обсягу на початок року *(зменшилася на 118 млн грн)*, відповідно її питома вага у загальному обсязі з початку року зменшилася з 69,4% до 65,7%*.* Водночас, дебіторська заборгованість протягом І півріччя переважно зменшувалася, а у наступних періодах спостерігалося її значне зростання і на кінець року вона становила 22 626 млн грн, або 132,6% до рівня на початок року *(збільшилася на 5 565,6 млн грн)*. Аналогічна ситуація – щодо зміни обсягу простроченої дебіторської заборгованості, проте у грудні вдалося суттєво скоротити таку заборгованість і на кінець 2018 р. вона становила 2 027,4 млн грн, або 97,8% обсягу на початок року *(зменшилася на 45,1 млн грн)*, а її питома вага у загальному обсязі з початку року зменшилася з 12,1% до 9%*.*

Щодо простроченої кредиторської заборгованості (яка утворилася у минулих роках і видатки для погашення якої за окремими бюджетними програмами не планувалися у 2018 р.) найбільші її суми на кінець звітного періоду за загальним фондом обліковуються, зокрема, у:

МОН – за видатками на надання освіти у загальноосвітніх школах соціальної реабілітації, загальноосвітніх ліцеях-інтернатах, гімназіях-інтернатах з посиленою військово-фізичною підготовкою та інших загальноосвітніх навчальних закладах державної форми власності (1,7 млн грн), підготовку кадрів ВНЗ ІІІ і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики (17 млн грн), заходи з легалізації комп’ютерних програм, що використовуються в органах виконавчої влади (5 млн грн);

Мінсоцполітики – за видатками на соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (39,3 млн грн);

Держагентстві з управління державними корпоративними правами та майном *(реорганізовано шляхом утворення Мінпромполітики, яке в свою чергу реорганізовано шляхом приєднання до Мінекономрозвитку, тобто таке Агентство на даний час не функціонує)* – за видатками щодо державної підтримки виробництва авіаційної техніки i вертольотів та двигунів до них, в т.ч. через механізм здешевлення кредитів (34 млн грн), та державної підтримки вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу, в т.ч. через механізм здешевлення кредитів (для погашення кредиту) (4,1 млн грн);

Мінрегіон – за видатками на реконструкцію та будівництво систем централізованого водовідведення (120,7 млн грн), реалізацію пілотних проектів у сфері житлово-комунального господарства (15,9 млн грн);

Мінагрополітики – за видатками на фінансову підтримку заходів в агропромисловому комплексі (145,4 млн грн), часткову компенсацію вартості електроенергії, використаної для поливу на зрошуваних землях (43,1 млн грн), щодо фінансової підтримки створення оптових ринків сільськогосподарської продукції (85 млн грн), на проведення земельної реформи (1,6 млн грн);

Національній академії медичних наук – за видатками на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт та придбання обладнання для об’єктів, що відносяться до сфери управління Академії (142,7 млн грн);

Івано-Франківській облдержадміністрації – за видатками на відшкодування витрат, пов’язаних з тимчасовим проживанням інвалідів у санаторіях та інших громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території (72,1 млн грн);

Одеській облдержадміністрації – за видатками на будівництво, реконструкцію та ремонт об’єктів соціальної та іншої інфраструктури області (119,5 млн грн).

Рахункова палата зауважує, що тривалий час наявність простроченої кредиторської заборгованості, видатки на погашення якої не заплановані, створює ризики виникнення судових спорів і додаткових видатків з державного бюджету для сплати штрафних санкцій.

У складі кредиторської заборгованості 58,9% становить заборгованість за поточними видатками (з них найбільше по використанню товарів і послуг, поточних трансфертів).

Дебіторська заборгованість обліковується переважно за поточними видатками, за якими вона на кінець 2018 р. становила 16 132,1 млн грн, або 71,3% загальної суми, і утворилася здебільшого за рахунок заборгованості за видатками на медикаменти та перев’язувальні матеріали *(досягла 7 202,8 млн грн (з неї прострочена – 316,1 млн грн) і зросла на 7,4%)* та на заходи спеціального призначення *(досягла 6 263 млн грн (з неї прострочена – 422,8 млн грн) і зросла на 38,3%)*.По капітальних видатках дебіторська заборгованість збільшилася в 2,4 раза і на кінець року становила 6 493,8 млн грн *(28,7% загальної суми)*. Зазначене свідчить про продовження практики розширення переліку товарів (робіт і послуг), щодо яких можна здійснювати попередню оплату закупівель *(шляхом внесення Урядом протягом 2018 р. 35 разів змін до постанови КМУ від 23.04.2014 р. № 117)*, та, як наслідок, не вдалося зменшити дебіторську заборгованість, покращити фінансову дисципліну розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, забезпечити своєчасне постачання товарів та послуг для забезпечення потреб бюджетних установ і обмежити відволікання коштів з бюджетної сфери. У Висновках РП також наголошено, що Кабінет Міністрів упродовж року розширював перелік товарів, робіт і послуг, закупівля яких може здійснюватися на умовах попередньої оплати, і збільшував строк проведення такої оплати, а розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, користуючись наданою Урядом можливістю, провели наприкінці року видатки, що призвело до збільшення дебіторської заборгованості.

Таким чином, зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів держави, напруженість у наповненні доходів державного бюджету та необхідність забезпечення виконання державою зобов’язань за загальносуспільними видатками, залишається актуальним питання обмеження випадків попередньої оплати товарів (робіт і послуг) за бюджетні кошти і забезпечення переважного здійснення оплати товарів (робіт і послуг) після їх отримання, як це встановлено вимогами частини першої статті 49 Кодексу.

Відповідно до вимог частини другої статті 61 Кодексу (з урахуванням змін, внесених законом від 06.12.2018 р. № 2646-VIII) у звіті міститься інформація 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.

На виконання такої вимоги до звіту включено подані кожним головним розпорядником коштів інформація щодо виконання закріпленої за ним кожної бюджетної програми та інформація щодо досягнення цілей державної політики *(у попередніх роках надавалася інформація по кожному головному розпоряднику коштів, агрегована за закріпленими за ним бюджетними програмами).* Загалом така інформація містить значну кількість сторінок (майже 500) і не задовольняє аналітичні потреби для проведення аналізу соціально-економічного ефекту, досягнутого внаслідок реалізації головними розпорядниками коштів (в межах їх компетенції) державної політики у відповідній сфері діяльності та виконання бюджетних програм. Насамперед, слід зауважити, що така інформація не структурована за відповідним головним розпорядником коштів та закріпленими за ним бюджетними програмами. Крім того, ця інформація перевантажена значною кількістю індикаторів, при тому що вони переважно є кількісними, натомість практично відсутні індикатори, які б дозволили проаналізувати якісні зрушення та досягнуті конкретні показники в ході реалізації державної політки у відповідній сфері діяльності.

З урахуванням зазначеного, вбачається за доцільне переглянути форму представлення інформації, визначеної пунктом 15 частини другої статті 61 Кодексу, та опрацювати питання щодо її систематизації за головним розпорядником коштів із представленням у розрізі закріплених за ним бюджетних програм, забезпечивши зменшення загальної кількості індикаторів і надавши перевагу індикаторам якості та ефективності, які відображатимуть ступінь досягнення поставлених цілей державної політики і рівень виконання результативних показників відповідних бюджетних програм та надаватимуть об’єктивну оцінку ефективності, продуктивності, результативності й економності використання бюджетних коштів.

Щодо регіонального розвитку та міжбюджетних відносин

У 2018 р. державний фонд регіонального розвитку (далі - Фонд) визначено у державному бюджеті обсягом 6 000 млн грн, у т.ч. за загальним фондом – 4 000 млн грн, за спеціальним фондом – 2 000 млн грн */з урахуванням пункту 5 Прикінцевих положень Закону, згідно з яким у 2018 р. не застосовувалося обмеження щодо мінімальної величини обсягу Фонду/*. Крім того, на початок 2018 р. у спеціальному фонді збережено залишки коштів Фонду за 2017 р. у сумі 291,6 млн грн. Розподіл коштів Фонду за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами здійснено згідно з розпорядженням КМУ від 23.05.2018 р. № 372-р «Про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2018 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» *(із змінами від 11.07.2018 р. № 479-р, від 14.11.2018 р. № 871-р, від 05.12.2018 р. № 926-р і від 18.12.2018 р. № 1008-р)*, хоча частиною п’ятою статті 24-1 Кодексу встановлено вимогу про необхідність затвердження такого розподілу у тримісячний строк з дня набрання чинності законом про державний бюджет. Відповідно до вимог цієї частини статті Комітет погоджував зазначений розподіл згідно із вказаними рішеннями Уряду.

Видатки Фонду проведено у сумі 3 798,5 млн грн (на 708,6 млн грн, або на 22,9%, більше ніж у 2017 р.), що становить 63,3% бюджетних призначень та 60,4% планового обсягу з урахуванням залишку коштів на 01.01.2018 р, у т.ч. за загальним фондом – 3 548,46 млн грн (*88,7% бюджетних призначень)*, за спеціальним фондом – 250,08 млн грн *(лише за рахунок залишку коштів на 01.01.2018 р., оскільки заплановане джерело надходжень згідно з пунктом 11 статті 11 Закону у 2018 р. не виконано).*

За загальним фондом 15 регіонами досягнуто високий рівень виконання планових показників за визначеними для них коштами Фонду */найвищий в областях: Рівненській (99,8%), Хмельницькій (99,3%), Київській (99,1%), Кіровоградській та Харківській (98,9%), в інших регіонах – виконання у межах від 98,6% (Житомирська обл.) до 61,3% (Миколаївська обл.)/*. Використання залишків коштів за спеціальним фондом на 01.01.2018 р. забезпечене регіонами на 85,8% */з яких у повному обсязі їх використано у 7 областях* *(Вінницькій, Дніпропетровській, Житомирській, Одеській, Рівненській, Черкаській і Чернівецькій), понад 99% – у 4 областях (Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській і Харківській)/.* Поряд з тим, за даними Мінрегіону з місцевих бюджетів у 2018 р. спрямовано 1 409,1 млн грн на співфінансування проектів регіонального розвитку.

Зберігаючи основні тенденції попередніх років, у звітному періоді склалася така структура видатків, здійснених за рахунок коштів Фонду, у сферах: освіти – 33%, охорони здоров’я і соціального захисту – 17,4%, дорожньо-транспортної інфраструктури – 13,5%, фізичної культури і спорту – 14,8%, культури – 9,8%, водопостачання і водовідведення – 4,7%, інші об’єкти та заходи – 6,8%. За інформацією Мінрегіну для фінансового забезпечення у 2018 р. за рахунок коштів Фонду затверджено 806 проектів, з яких 450 проектів планувалося завершити, проте у визначені терміни завершено 212 проектів, або 47%. Найбільше нереалізованих проектів рахується в 5 областях (Донецькій – 47, Луганській – 30, Запорізькій і Черкаській – по 17, Сумській – 16). При цьому за видатками Фонду зросла дебіторська заборгованість на 60,5 млн грн і на 01.01.2019 р. становила 153,5 млн грн. Однак переважна частина наведеної інформації щодо Фонду не наведена у Звіті, в якому зазначено лише загальні планові та фактичні показники у розрізі регіонів, що не дозволяє здійснити комплексну оцінку ефективності використання коштів Фонду, насамперед, щодо дотримання вимог частини другої статті 24-1 Кодексу в частині їх спрямування на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у т.ч. проектів співробітництва та добровільного об’єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у [Державній стратегії регіонального розвитку](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/385-2014-%D0%BF#n11) та відповідних стратегіях розвитку регіонів. Тому необхідно опрацювати питання розширення форми звіту про використання коштів Фонду, насамперед, в частині доповнення показниками видатків за функціональною ознакою в розрізі регіонів, а також надавати пояснення причин неповного освоєння коштів Фонду за програмами і проектами, щодо досягнення визначених цілей у соціально-економічному розвитку кожного регіону за результатами реалізації відповідних програм і проектів.

Рахунковою палатою за результатами аудиту ефективності використання коштів Фонду у 2017-2018 рр. зазначено, зокрема, таке:

Мінрегіон, низка обласних і Київська міська держадміністрації та органи місцевого самоврядування не забезпечили належного управління коштами Фонду, внаслідок чого не досягнуто повною мірою його головної мети (підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, формування базису їх зростання, усунення регіональних диспропорцій у доступі населення до базових послуг), оскільки переважна кількість проектів спрямована на розв’язання нагальних соціальних питань *(таких як будівництво, реконструкція та капітальний ремонт будівель шкіл, лікарень, дитячих садків, поточний середній ремонт доріг, побудова та реконструкція водогонів)*, а на забезпечення економічного розвитку регіонів спрямовані одиничні проекти;

через порушення, допущені при плануванні, відборі та затвердженні інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, а також при використанні коштів Фонду, не досягнуто запланованого соціально-економічного ефекту за значною кількістю таких програм і проектів;

розподіл коштів Фонду здійснювався з порушенням строків, визначених частиною п’ятою статті 24-1 Кодексу, та у низці випадків з порушенням законодавства щодо підготовки відповідних проектів, що не сприяло повноті і своєчасності освоєння коштів Фонду та виконання запланованих робіт.

У 2018 р. з державного бюджету до місцевих бюджетів надійшло 298 939,7 млн грн трансфертів, що становило 99% бюджетних призначень *(98,1% уточненого плану), у* т. ч. дотацій – 25 166 млн грн (100% бюджетних призначень), субвенцій – 273 773,7 млн грн, або 99% бюджетних призначень *(97,9% уточненого плану)*. Загальний обсяг наданих трансфертів місцевим бюджетам, порівняно з 2017 р., збільшився на 26 336,7 млн грн, або на 9,7%.

Такий обсяг наданих трансфертів становив 53,2% обсягу доходів місцевих бюджетів *(на 1,1 відс. пункти менше відповідного показника 2017 р.)*, що за Висновками РП свідчить про залежність місцевих бюджетів від державного бюджету. При цьому частка трансфертів у загальному обсязі доходів зведених бюджетів 17 областей вище середнього показника */в межах від 69,9% (Чернівецька) до 56,7% (Львівська)/*, у 7 областей */в межах від 51,1% (Донецька) до 44,1% (Дніпропетровська)/* і лише у м. Києві – 26,9%.

На 2018 р., зважаючи що відповідно до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» триває процес об’єднання територіальних громад, та з огляду на вимоги пункту 3 частини четвертої статті 67 Кодексу *(згідно з яким встановлюються взаємовідносини державного бюджету з бюджетами об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ)),* встановлено відносини з державним бюджетом для бюджетів 665 ОТГ, що на 299 ОТГ більше ніж у 2017 р., та передбачено належні їм міжбюджетні трансферти.

Із загального фонду державного бюджету до місцевих бюджетів надійшло 285 032,7 млн грн трансфертів *(99,9% бюджетних призначень)*, питома вага яких у доходах загального фонду місцевих бюджетів склала 54,9%, що менше порівняно з 2017 р. на 2,7 відс. пункти; із спеціального фонду державного бюджету місцевим бюджетам надано субвенцій у сумі 13 907 млн грн *(84,6% бюджетних призначень)*, частка яких у доходах спеціального фонду місцевих бюджетів становила 32,1% і зросла порівняно з 2017 р. на 8,6 відс. пункти.

Внаслідок здійсненого горизонтального вирівнювання за доходами загального фонду:

з державного бюджету надано базову дотацію 931 місцевому бюджету загалом у сумі 8 182,7 млн грн *(у затвердженому обсязі)*, у т.ч. обласним бюджетам – 1 039,5 млн грн *(12,7% загального фактичного обсягу)*, бюджетам міст обласного значення – 647,3 млн грн *(7,9%)*, районним бюджетам – 4 598,2 млн грн *(56,2%)*, бюджетам ОТГ – 1 897,6 млн грн *(23,2%)*;

до державного бюджету перерахували реверсну дотацію 223 місцевих бюджети загалом у сумі 5 403,99 млн грн *(99,95% затвердженого обсягу)*, у т.ч. обласні бюджети – 731,97 млн грн *(13,5% загального фактичного обсягу)*, бюджети міст обласного значення – 3 667,97 млн грн *(67,9%)*, районні бюджети – 503,4 млн грн *(9,3%)*, бюджети ОТГ – 500,7 млн грн *(9,3%)*. Не забезпечено виконання затвердженого показника у сумі 2,5 млн грн (100%) бюджетом ОТГ смт Таїрове Одеської області.

Додаткові дотації передано місцевим бюджетам у повному обсязі –16 983,4 млн грн, з яких:

16 500 млн грн – додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (що передбачена у Законі для обласних бюджетів з подальшим розподілом між місцевими бюджетами у порядку, визначеному облдержадміністраціями), однак критерії для розподілу дотації облдержадміністраціями не визначені;

200 млн грн – стабілізаційна дотація, що розподілена між обласними бюджетами лише у грудні 2018 р. і також без визначення критеріїв для її подальшого розподілу облдержадміністраціями між місцевими бюджетами.

Загалом у звітному періоді для планування, розподілу та надання додаткових дотацій Урядом не визначено достатніх критеріїв, що на думку Рахункової палати негативно впливає на обґрунтованість визначення в державному бюджеті відповідних коштів загалом і у розрізі відповідних місцевих бюджетів та створює умови для ручного управління такими коштами.

Протягом звітного періоду із загального фонду державного бюджету до місцевих бюджетів передано субвенції у сумі 259 866,6 млн грн, що становило 99,9% бюджетних призначеньі 98,8% уточненого плану *(бюджетні призначення зменшено загалом на 2 852,3 млн грн шляхом перерозподілу видатків)*. Найбільшу питому вагу серед таких субвенцій вже традиційно становили субвенції на здійснення державних програм соціального захисту (48,2%), що надані у сумі 125 207,7 млн грн (або 98,3% бюджетних призначень*)* та більше порівняно з 2017 р. на 537,8 млн грн (на 0,4%), з них на:

виплату допомоги сім`ям з дітьми, малозабезпеченим сім`ям, особам, які не мають права на пенсію, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, тимчасової державної допомоги дітям, тимчасової державної соціальної допомоги непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату, допомоги по догляду за особами з інвалідністю І чи ІІ групи внаслідок психічного розладу, компенсаційної виплати непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за особою з інвалідністю I групи, а також за особою, яка досягла 80-річного віку, – 51 753,2 млн грн, або 98,2% бюджетних призначень і 98,8% уточненого плану *(зменшено на 327,2 млн грн)* та більше ніж у 2017 р. на 0,3%. У пояснювальній записці до Звіту вказано, що за рахунок таких коштів серед іншого забезпечено виплату з 01.09.2018 р. запровадженої Урядом одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» при народженні дитини (*вартість якої становить не більш як 5 тис. грн)*. Таку допомогу встановлено постановами КМУ від 30.05.2018 р. № 427 «Деякі питання реалізації пілотного проекту із соціального захисту сімей з дітьми та підтримки розвитку відповідального батьківства» та від 20.06.2018 р. № 512 «Деякі питання реалізації пілотного проекту із надання при народженні дитини одноразової натуральної допомоги “пакунок малюка”», згідно з якими її надання забезпечується за рахунок вищеназваної субвенції в рамках державної допомоги сім’ям з дітьми. Однак таке питання мало б регулюватися на законодавчому рівні, зважаючи що види допомоги сім’ям з дітьми та вимоги щодо її надання визначено Законом України «Про державну допомогу сім’ям з дітьми»;

надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), управління багатоквартирним будинком, вивезення побутового сміття та рідких нечистот – 69 976,5 млн грн, або 98,6% бюджетних призначень і 98,1% уточненого плану *(збільшено на 327,2 млн грн)* та більше ніж у 2017 р. на 236 млн грн, або на 0,3%. При цьому на 01.01.2019 р. кредиторська заборгованість за видатками на надання пільг та житлових субсидій населенню становила 6 123,3 млн грн (з якої 530,8 млн грн – прострочена) і за звітний період скоротилася на 20 826,3 млн грн (з них прострочена – на 10 959,1 млн грн). Слід відмітити, що з 2018 р. оптимізовано механізм управління субвенцією на надання пільг та житлових субсидій: виключено можливість проведення взаєморозрахунків (заліків) та розрахунки з надавачами (виконавцями) житлово-комунальних послуг здійснювалися грошовими коштами за фактично надані відповідним категоріям громадян житлово-комунальні послуги. При цьому на виконання пункту 24 Прикінцевих положень Закону за рішеннями Уряду з 2019 р. запроваджено механізм надання субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі на рівні кінцевого споживача. Незважаючи на вжиті заходи, Рахунковою палатою за результатами проведеного у 2018 р. аудиту ефективності використання такої субвенції серед іншого зазначається, що механізм надання субсидій не стимулює належним чином до економного використання енергетичних і водних ресурсів, призводить до значного сталого зростання фінансового навантаження на державний бюджет, оскільки за відсутності суцільного обліку споживання енергоресурсів, а в низці випадків побудинкового обліку фактично наданих послуг створено умови для надмірного відшкодування державою за рахунок субвенції підприємствам – виконавцям (виробникам) вартості таких послуг, наданих у вигляді пільг і субсидій населенню.

Поряд з тим, місцевим бюджетом надано 4 субвенції, спрямовані на вирішення питань забезпечення житлом окремих категорій громадян, а саме на:

виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для осіб (сімей) згідно із Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», які потребують поліпшення житлових умов (3 субвенції), – загалом у сумі 849,2 млн грн, що становить 153,1% бюджетних призначень та 99,4% уточненого плану *(збільшено на 299,7 млн грн)*, що більше ніж у 2017 р. на 358,4 млн грн *(у 1,7 раза)*;

проектні, будівельно-ремонтні роботи, придбання житла та приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання, наближених до сімейних, та забезпечення житлом дітей-сиріт, осіб з їх числа – у сумі 472,5 млн грн, що становить 91,3% бюджетних призначень та 89,7% уточненого плану *(або менше на 54,1 млн грн, які повернуто до державного бюджету як невикористані, з них з бюджетів областей: Дніпропетровської – 23,9 млн грн, Житомирської – 10 млн грн, Одеської – 7,8 млн грн.)* та більше ніж у 2017 р. на 226 млн грн *(в 1,9 раза)*. Рахунковою палатою за результатами аудиту ефективності такої субвенції до головних проблем щодо використання відповідних коштів віднесено незастосування процедур публічних закупівель житла, необов'язковість процедур експертного оцінювання майна, непоширення державних будівельних норм на житлові об'єкти, придбані на вторинному ринку, неналежне нормативно-правове забезпечення та управління коштами субвенції з боку Мінсоцполітики.

Значну частку у загальному обсязі субвенцій становили субвенції у сферах освіти та охорони здоров’я (20,7% та 21,7% відповідно).

Субвенції у сфері освіти на 2018 р. збільшено порівняно з 2017 р. на 10 220 млн грн (на 19,8%) та надано в сумі 61 855,8 млн грн, або 97,1% бюджетних призначень та 99,9% уточненого плану.

Насамперед, йдеться про значне збільшення освітньої субвенції*,* що з огляду на підвищення оплати праці педагогічних працівників і розширення типів навчальних закладів надана у сумі 60 423,8 млн грн, або 97,9% бюджетних призначень *(менше на 1 288,8 млн грн)* і 100% уточненого плану, та більше ніж у 2017 р. на 8 936 млн грн, або на 17,4%.

Протягом 2018 р. нерозподілені видатки освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, за розпорядженнями КМУ від 25.04.2018 р. № 282-р, від 05.09.2018 р. № 624-р та від 12.12.2018 р. № 965-р у повному обсязі *(1 641 млн грн)* передано на видатки із забезпечення підготовки кадрів у ВНЗ I і II рівнів акредитації, що входять без статусу окремої юридичної особи до складу ВНЗ III і IV рівнів акредитації державної власності (за бюджетною програмою 2201160), хоча згідно із статтею 20 Закону Кабінету Міністрів надано право здійснювати розподіл таких нерозподілених видатків між місцевими бюджетами. Разом з тим, розпорядженням КМУ від 12.12.2018 р. № 964-росвітню субвенцію збільшено на 352,2 млн грн, з яких 228,5 млн грн – для оплати праці з нарахуваннями працівників закладів освіти та недопущення прострочення кредиторської заборгованості із зазначених виплат у 2018 р. При цьому розпорядженням КМУ від 18.12.2018 р. № 1012-р здійснено розподіл між обласними бюджетами резерву коштів за освітньою субвенцією *(517,3 млн грн)* з визначенням нових напрямів та вимог щодо їх використання *(на закупівлю україномовних дидактичних матеріалів для закладів загальної середньої освіти з навчанням мовами національних меншин, оснащення закладів загальної середньої освіти засобами навчання та обладнанням для кабінетів природничо-математичних предметів, забезпечення належних санітарно-гігієнічних умов у приміщеннях закладів загальної середньої освіти та на умовах співфінансування з місцевих бюджетів)*.

З огляду на частину четверту статті 103-2 Кодексу залишки коштів за освітньою субвенцією збережені на рахунках відповідних місцевих бюджетів і на 01.01.2019 р. становили 4 069,5 млн грн *(протягом року зменшилися на 26,4 млн грн)*, найбільші з яких утворилися у бюджетах областей: Одеської – 384 млн грн, Дніпропетровської – 308,2 млн грн, Львівської – 304,5 млн грн, Харківської – 276,8 млн грн, найменший залишок – у місті Києві (33,1 млн грн).

У Висновках РП звернуто увагу, що незважаючи на надання місцевим бюджетам освітньої субвенції у запланованому обсязі та визначені законодавством повноваження місцевих органів виконавчої влади з управління такими коштами, в окремих закладах освіти 8 регіонів на 01.01.2019 р. утворилася кредиторська заборгованість з оплати праці з нарахуваннями у сумі 22,6 млн грн, найбільше – у закладах освіти Івано-Франківської області у сумі 17 млн грн, у т.ч. прострочена – 2,2 млн грн (при цьому на рахунках місцевих бюджетів таких регіонів утворилися залишки субвенції у сумі 1 183,9 млн грн, з яких на рахунках місцевих бюджетів Івано-Франківської області – 142,4 млн грн).

Вперше у 2018 р. на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» місцевим бюджетам надана відповідна субвенція у сумі 1 083,3 млн грн, що становить 79,1% бюджетних призначень та 95% уточненого плану *(у грудні за рішенням Уряду її обсяг зменшено на 228,5 млн грн і спрямовано на збільшення освітньої субвенції)*.

Субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами надана у сумі 250,1 млн грн, або 49,6% бюджетних призначень та 89,1% уточненого плану *(у грудні за рішеннями Уряду її обсяг зменшено на 223,7 млн грн, з яких 123,7 млн грн спрямовано на збільшення освітньої субвенції).* За рахунок субвенції належало здійснювати оплату проведення додаткових корекційно-розвиткових занять для учнів інклюзивних і спеціальних класів та придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку, оснащення кабінетів інклюзивно-ресурсних центрів для надання психолого-педагогічної допомоги. Рахунковою палатою у звіті про результати аудиту ефективності використання такої субвенції звернуто увагу, що Уряду не вдалося досягти очікуваного результату в рамках освоєння субвенції, зокрема, через відсутність належних умов інклюзивного освітнього середовища у загальноосвітніх навчальних закладах, недостатність фахівців, які можуть проводити відповідні заняття.

У сфері охорони здоров’я місцевим бюджетам надано 7 субвенцій на загальну суму 64 818,4 млн грн, або 105,5% бюджетних призначень та 98,5% уточненого плану, що на 4,6% більше ніж у 2017 р., з них:

– медична субвенція надана в обсязі 61 650,2 млн грн, що становило 107,5% бюджетних призначень і 100% уточненого плану та більше ніж у 2017 р. на 5 430 млн грн. або на 9,7%. З огляду на частину четверту статті 103-4 Кодексу залишки коштів за цією субвенцією збережені на рахунках відповідних місцевих бюджетів і на 01.01.2019 р. становили 1 809 млн грн *(збільшилися за рік на 458 млн грн).* Зважаючи, що не всі комунальні заклади охорони здоров’я уклали відповідні договори з Національною службою здоров’я в рамках реалізації програми медичних гарантій для первинної медичної допомоги, у звітному періоді відповідно до статей 20 та 30 Закону і підпункту 5 пункту 1-1 розділу VI Кодексу за рішеннями Кабінету Міністрів медичну субвенцію збільшено на 4 283,5 млн грн для спрямування на надання первинної медичної допомоги такими закладами, а також здійснено розподіл між місцевими бюджетами резерву субвенції *(512,7 млн грн)* та нерозподілених видатків субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють свої повноваження *(753,4 млн грн)*;

– субвенція на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров’я у сільській місцевості *(пов’язана з реалізацією Закону України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості»)*, перерахована у повному обсязі (1 000 млн грн). При цьому на початок 2018 р. нарахунках спеціального фонду місцевих бюджетів збережено залишки коштів за субвенцією у сумі 4 000 млн грн. Згідно з пунктом 26 Прикінцевих положень Закону на кінець 2018 р. також збережено залишки коштів за субвенцією для здійснення відповідних витрат у 2019 р. На 01.01.2019 р. залишки таких коштів становили 4 219 млн грн (або 84,4% плану з урахуванням залишків попереднього року). Вкрай низький рівень освоєння субвенції, як і у 2017 р., зумовлений серед іншого запізнілим розподілом субвенції між місцевими бюджетами та подальшим тривалим періодом визначення переліку відповідних об’єктів і заходів;

– субвенція на реформування регіональних систем охорони здоров’я для здійснення заходів з виконання спільного з МБРР проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» надана в обсязі 827,1 млн грн, або 47,4% бюджетних призначень. Залишок коштів за субвенцією на 01.01.2019 р. становить 364 млн грн. Рахунковою палатою за результатами аудиту ефективності використання субвенції серед ключових проблем в процесі управління коштами субвенції названо: неналежне проведення закупівель, тривале погодження МБРР закупівельної документації, відсутність торгів або надходження великої кількості звернень від потенційних постачальників, довготривала процедура оцінки конкурсних пропозицій, ускладнена процедура погодження тендерної документації на рівні облдержадміністрацій.

У звітному періоді місцевим бюджетам надано ряд субвенцій, що спрямовані на підтримку регіонального розвитку, насамперед, на:

здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – у повному обсязі (4 998,6 млн грн). Поряд з тим, як і у 2017 р., згідно з пунктом 26 Прикінцевих положень Закону на кінець 2018 р. збережено залишки коштів за субвенцією для здійснення відповідних витрат у 2019 р., що на 01.01.2019 р. становили 2 588,7 млн грн. Рахунковою палатою за результатами проведеного у 2018 р. аудиту ефективності відповідної субвенції вказано на причини системних недоліків при її використанні, серед яких: планування субвенції за відсутності належного обґрунтування її обсягу, недотримання вимог законодавства та принципів справедливості і неупередженості щодо надання субвенції, невідповідність частини відібраних об’єктів встановленим вимогам, неефективне управління коштами субвенції через довготривалий процес її розподілу за об’єктами і заходами, неналежне управління коштами низкою розпорядників на місцях, що загалом не сприяло повноті освоєння фінансового ресурсу та призвело до накопичення значних залишків невикористаних коштів за субвенцією;

формування інфраструктури ОТГ – у сумі 1 861,3 млн грн (98% бюджетних призначень, або менше на38,7 млн грн, які повернуто до державного бюджету як невикористані) та майже у 4 рази більше, ніж у 2017 р.;

проведення робіт, пов’язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі «Прозорий офіс» – у сумі 161,4 млн грн, що становить 107,6% бюджетних призначень та 87,4% уточненого плану *(збільшено на 34,8 млн грн)*, та більше, ніж у 2017 р. у 3,1 рази. До державного бюджету повернуто як невикористані 23,3 млн грн, або 12,6% уточненого плану *(з них з бюджетів областей: Донецької – 10,7 млн грн, Житомирської– 7,2 млн грн)*;

фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, – у сумі 120,4 млн грн, що становить 87,6% бюджетних призначень, або менше на17,1 млн грн, які повернуто до державного бюджету як невикористані *(з них з бюджетів областей: Дніпропетровської – 8,4 млн грн, Миколаївської – 3,9 млн грн, Запорізької – 3 млн грн)*;

будівництво/реконструкцію палаців спорту (що вперше передбачена) – у сумі 96 млн грн, що становить 64% бюджетних призначень, або менше на 54 млн грн, які повернуто до державного бюджету як невикористані з бюджету м. Львова.

Поряд з тим, серед субвенцій, наданих із спеціального фонду державного бюджету, найбільшими за обсягом є субвенції на:

фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах *(що надавалася місцевим бюджетам з 01.01.2018 р. в рамках створеного відповідно до статті 24-2 Кодексу у спеціальному фонді державного бюджету державного дорожнього фонду)*. У 2018 році така субвенція передана місцевим бюджетам у запланованому обсязі (11 530,9 млн грн), залишок коштів на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів на 01.01.2019 р. становив 704,4 млн грн;

погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води, централізованого водопостачання і водовідведення, постачання холодної води та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), що вироблялися, транспортувалися і постачалися населенню та/або іншим підприємствам теплопостачання, централізованого питного водопостачання і водовідведення, які надають населенню такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування, що надана місцевим бюджетам у сумі 978,3 млн грн, або 97,8% бюджетних призначень *(відповідно до договорів про організацію взаєморозрахунків з погашення заборгованості з різниці між фактичною вартістю відповідних послуг та тарифами, які укладаються підприємствами-надавачами послуг та іншими учасниками розрахунків)*.

Загалом на кінець звітного періоду за субвенціями загального фонду невикористаними залишилися кошти у сумі 9 791 млн грн *(з яких на рахунках місцевих бюджетів відповідно до законодавчих норм збережено 9 329,7 млн грн, а до державного бюджету повернуто 461,3 млн грн)*, а залишки коштів за субвенціями спеціального фонду становили 4 474,6 млн грн*,* що є наслідком неналежного нормативно-методологічного забезпечення здійснення відповідних видатків, відсутності об’єктивної оцінки реальних потреб регіонів та обґрунтованих розрахунків при плануванні і недотримання вимог законодавства при використанні субвенцій *(невжиття належних заходів розпорядниками коштів щодо укладання договорів та контролю за їх виконанням, відміна або зволікання з проведенням закупівель, недоліки складання тендерної документації та договорів, неякісне оформлення проектно-кошторисної документації тощо)*.

Протягом звітного періоду на підставі частини шостої статті 108 Кодексу за 30 рішеннями Кабінету Міністрів, погодженими з Комітетом, здійснювався розподіл та перерозподіл між місцевими бюджетами обсягів окремих субвенцій та стабілізаційної дотації. Третина таких рішень (33,3%) приймалася у жовтні-грудні 2018 р., що створило передумови для неповного освоєння відповідних коштів з місцевих бюджетів, і свідчить про неналежне управління бюджетними коштами при їх плануванні, розподілі та використанні.

Рахункова палата за результатами проведених у 2018 р. 11 заходів контролю (аудиту) щодо формування та використання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам вказала на ряд системних проблем, серед яких: недосконалість нормативно-правового забезпечення (включаючи довготривале затвердження Урядом порядків та умов надання субвенцій), що знижує рівень обґрунтованості планування та розподілу таких ресурсів; відсутність дієвої системи управління міжбюджетними трансфертами, неналежний контроль з боку головних розпорядників коштів державного бюджету та відповідальних виконавців на місцевому рівні, що не забезпечує ефективного використання таких коштів.

За 2018 рік до місцевих бюджетів надійшло 263 482,1 млн грн доходів *(без урахування міжбюджетних трансфертів)*, що на 33 986,7 млн грн, або на 14,8% більше ніж у 2017 р.Порівняно з 2017 р. на 0,4 відс. пункти зменшилася питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету і становила 22,2%*.* Водночас частка таких доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів на відміну від 2017 р.збільшилася на 1,1 відс. пункти до 46,8%. Збільшення доходів місцевих бюджетів забезпечено завдяки високим темпам приросту, зокрема: податку на доходи фізичних осіб (на 24,9%), який залишається основним джерелом наповнення місцевих бюджетів (*частка цього податку у доходах місцевих бюджетів становила 52,4%)*; податку на прибуток підприємств (на 43,4%); рентної плати за користування надрами (у 2,9 раза); місцевих податків і зборів (на 16%), у складі яких вагомий приріст єдиного податку (на 26,4%) та податку на нерухоме майно (на 49,9%); плати за надання адміністративних послуг (на 15,4%); власних надходжень бюджетних установ (на 13,2%).

Виконання планових показників доходів місцевих бюджетів становило 105,4% (за загальним фондом – 102,8%, за спеціальним фондом – 131,6%) та забезпечено за зведеними бюджетами всіх областей */крім Волинської (94,1%) і Львівської (94,6%)/* і міста Києва. Резервом наповнення доходів місцевих бюджетів є податковий борг, обсяг якого перед місцевими бюджетами на 01.01.2019 р. становив 9 099,1 млн грн (зріс на 29,3%).

За 2018 р. місцеві бюджети виконані з дефіцитом в обсязі 8 540,66 млн грн, у т.ч. за загальним фондом – з профіцитом в обсязі 67 774,62 млн грн, за спеціальним фондом – з дефіцитом в обсязі 76 315,3 млн грн. Одним з чинників профіциту загального фонду та дефіциту спеціального фонду стала передача коштів із загального фонду до бюджету розвитку в обсязі 69 301,4 млн грн.

З єдиного казначейського рахунку місцевим бюджетам надано 1413 безвідсоткових короткотермінових позик на покриття тимчасових касових розривів обсягом 2 051,9 млн грн, що в 1,9 раза більше ніж у 2017 р., та свідчить про погіршення стану поточного управління коштами місцевих бюджетів.

Протягом 2018 р. загальний обсяг місцевих боргів *(без урахування АР Крим та м. Севастополя)* збільшився на 2 608,9 млн грн та становив на 01.01.2019 р. 15 033,5 млн грн (з яких 8 810,9 млн грн - заборгованість за середньостроковими позиками, наданими з ЄКР до 2015 р.). Варто зауважити, що за підсумками звітного періоду питання погашення заборгованості за середньостроковими позиками перед державним бюджетом залишилося неврегульованим, незважаючи на наявність відповідних законодавчих вимог (пункт 23 Прикінцевих положень Закону та пункт 21 розділу VI Кодексу).

Протягом 2018 р на депозитах розміщено 25 985,9 млн грн коштів місцевих бюджетів (на 8,8% більше ніж у 2017 р.), які на кінець року повернуто *(залишок минулих років у сумі 250,9 млн грн не повернуто з рахунків у проблемних банках).*

Залишки коштів місцевих бюджетів *(без урахування залишків коштів місцевих бюджетів АР Крим та м. Севастополя)* зменшилися за рік на 6 680,6 млн грн, або на 12% і становили на кінець звітного періоду 46 973,4 млн грн.

На виконання абзацу п’ятого підпункту 4 пункту 24 розділу VI Кодексу протягом 2019 р до спеціального фонду обласних бюджетів Донецької та Луганської областей зараховано залишки коштів місцевих бюджетів населених пунктів цих областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, в обсягах 180,5 млн грн та 33,6 млн грн відповідно.

Незважаючи на значні обсяги залишків коштів місцевих бюджетів, рівень виконання запланованих на 2018 р. видатків становив 93,1%, у т.ч. за загальним фондом – 96,9%, за спеціальним фондом – 81,4%.

Видатки місцевих бюджетів *(без урахування коштів, що передаються до державного бюджету)* становили 563 277,4 млн грн, що більше ніж у 2017 р. на 73 154,4 млн грн, або на 14,9%. У 2018 р. на 1,3 відс. пункти зменшилася частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті і становила 45,1%.

Традиційно значну частку видатків місцевих бюджетів займають видатки на соціально-культурну сферу (75,1%), серед яких найбільше видатків спрямовано на освіту – 29,4%, соціальний захист і соціальне забезпечення – 25,8%, охорону здоров’я – 16,6%. Порівняно з 2017 р. випереджальними виявилися темпи приросту видатків на забезпечення власних повноважень, зокрема, у сферах дорожнього господарства і транспорту – на 44,1%, будівництва і регіонального розвитку – на 20,7%, житлово-комунального господарства – на 10,5%.

Згідно з економічною структурою видатків місцевих бюджетів *(без урахування коштів, що передаються до державного бюджету)* поточні видатки проведено в сумі 472 891,3 млн грн (84% загального обсягу), капітальні – 90 386,2 млн грн (16% загального обсягу), темпи приросту яких порівняно з 2017 р. становили 13,5% та 23,2% відповідно. Слід відмітити, що нові підходи до фінансового забезпечення послуг у сфері охорони здоров’я *(проведення відповідних видатків з 2018 р. за кодом економічної класифікації 2610)* зумовили зміни у економічній структурі видатків місцевих бюджетів, зокрема, порівняно з 2017 р. у 1,6 раза зросли видатки на субсидії і поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям), при цьому темп приросту видатків на окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесених до заходів розвитку, за 2018 р. значно знизився порівняно з 2017 р. (у 15,5 раза), зменшилися видатки на медикаменти і перев’язувальні матеріали на 12,5%.

Протягом 2018 р. на 75% зменшилася кредиторська заборгованість за видатками місцевих бюджетів *(без урахування місцевих бюджетів АР Крим та м. Севастополя)* і становила 6 907,5 млн грн (також зменшилася прострочена кредиторська заборгованість на 93,3% до 800,1 млн грн). Таке зменшення кредиторської заборгованості відбулося за видатками загального фонду, насамперед, за напрямом «Соціальне забезпечення» (з надання пільг, субсидій, допомоги й інших виплат населенню) – на 77%*.* Дебіторська заборгованість за видатками місцевих бюджетів *(без урахування місцевих бюджетів АР Крим та м. Севастополя)* на кінець звітного періоду становила 5 099,1 млн грн і зросла за рік на 3 187,7 млн грн, або у 2,7 раза. Переважна частина дебіторської заборгованості склалася за капітальними видатками (97,2% загального обсягу).

Керуючись частиною шостою статті 161 Регламенту Верховної Ради України, за результатами опрацювання Звіту з урахуванням Висновків РП та інших матеріалів Рахункової палати у Комітеті підготовлено проект постанови Верховної Ради України «Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» *(проект постанови додається на 21 аркуші).*

Підсумовуючи розгляд такого питання, Комітет з питань бюджету ухвалив рішення:

1. Взяти до відома звіт Кабінету Міністрів України про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік», згідно з яким державний бюджет виконано за доходами у сумі 928 114,9 млн грн, видатками − 985 851,8 млн грн, обсягом повернення кредитів − 6 797,9 млн грн, обсягом надання кредитів − 8 312,1 млн грн, з дефіцитом у сумі 59 251,1 млн гривень.

2. Рекомендувати Верховній Раді України звіт Кабінету Міністрів України про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» взяти до відома та надати доручення Кабінету Міністрів України щодо поліпшення управління бюджетними коштами шляхом прийняття проекту постанови Верховної Ради України «Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік», підготовленого народними депутатами України – членами Комітету з питань бюджету.

3. Направити Кабінету Міністрів України у вигляді рекомендацій Комітету з питань бюджету відповідні доручення, передбачені у проекті постанови Верховної Ради України «Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік», підготовленому народними депутатами України – членами Комітету з питань бюджету.

Відповідно до статті 162 Регламенту Верховної Ради України при розгляді Верховною Радою України Звіту співдоповідачами з цього питання пропонуються голова підкомітету з питань державного фінансового контролю та діяльності Рахункової палати Комітету з питань бюджету Крулько Іван Іванович та Голова Рахункової палати Пацкан Валерій Васильович.

**Перший заступник**

**Голови Комітету В.В. Амельченко**