



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## Комітет з питань бюджету

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-29, 255-43-61, факс: 255-41-23

---

## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

*Щодо звіту про виконання Закону України  
«Про Державний бюджет України на 2019 рік»*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету (далі – Комітет) на своєму засіданні 03 червня 2020 року (протокол № 39) розглянув звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (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 2019 рік» (реєстр. № 3269 від 27.03.2020 р.), а також висновки Рахункової палати про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (далі – Висновки РП).

Цим проектом постанови передбачається затвердити Звіт за доходами в сумі 998.344,9 млн грн, видатками – 1.075.122,1 млн грн, обсягом повернення кредитів – 7.303,4 млн грн, обсягом надання кредитів – 11.519,9 млн грн, з дефіцитом у сумі 80.993,7 млн грн.

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.

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), інших органів влади щодо виконання державного і місцевих бюджетів у 2019 році та звернуто увагу на таке.

У процесі виконання державного бюджету протягом звітного періоду Комітет плідно співпрацював з Мінфіном і Рахунковою палатою, при цьому 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 2019 році.

Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (далі – Закон) прийнято 23 листопада 2018 року за № 2629-VIII, протягом року прийнято 4 закони щодо внесення змін до Закону (*від 28.02.2019 р. № 2696-VIII, від 02.10.2019 р. № 149-IX, від 31.10.2019 р. № 265-IX та від 06.12.2019 р. № 360-IX*), з них ініційовано відповідні законопроекти Кабінетом Міністрів України – 2, Президентом України – 1.

Загалом законодавчими змінами до Закону основні параметри державного бюджету змінено таким чином: доходи зменшено на 18,8 млрд грн (або на 1,8%); видатки зменшено на 19,1 млрд грн (або на 1,7%); надання кредитів збільшено на 1,4 млрд грн (або на 10,4%); дефіцит державного бюджету збільшено на 1,1 млрд грн (або на 1,3%).

У 2019 р. забезпечено нормативно-правове врегулювання виконання переважної більшості текстових статей Закону, що його потребували (з урахуванням виключення ряду норм змінами до Закону від 31.10.2019 р.), однак не у повній мірі реалізовано окремі пункти Прикінцевих положень Закону, зокрема: пункт 14 (щодо затвердження відповідно до середньострокового прогнозу потреби у фахівцях на ринку праці, планів заходів і графіків модернізації та оптимізації мережі закладів вищої освіти з урахуванням необхідності їх укрупнення тощо) та пункт 15 (щодо уточнення у Законі міжбюджетних трансфертів щодо Мукачівської міської об'єднаної територіальної громади, яку Кабінет Міністрів визнав спроможною). Крім того, деякі норми Закону Урядом не застосовувалися або не були реалізовані, а саме, щодо:

- внесення змін до розпису спеціального фонду державного бюджету з метою відображення фактичного надходження кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, та витрат за відповідними бюджетними програмами, перерозподілу витрат між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів */стаття 4 Закону/*;

- 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);

- списання частини зобов'язань Київської міської ради з погашення заборгованості перед державою в обсязі проведених видатків бюджету міста Києва на будівництво ділянки Сирецько-Печерської лінії метрополітену від станції «Сирець» на житловий масив Виноградар з електродепо у Подільському районі міста Києва */стаття 30 Закону/*;

- доручення Кабінету Міністрів внести пропозиції щодо передбачення у складі спеціального фонду державного бюджету на 2019 рік видатків на фінансове забезпечення заходів з реалізації державної політики у сферах

морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства та безпеки на морському та річковому транспорті /пункт 22 Прикінцевих положень Закону/.

У структурі надходжень і витрат державного бюджету за 2019 рік питома вага загального фонду становила відповідно 90,6% і 90,8% та зменшилася порівняно з фактом за 2018 рік (91,5% і 91,1%) і порівняно із затвердженим із змінами планом на 2019 рік (91,1%), відповідно частка спеціального фонду становила 9,4% і 9,2% та зросла порівняно з фактом за 2018 рік (8,5% і 8,9%) і порівняно із затвердженим із змінами планом на 2019 рік (8,9%).

У структурі фактичних витрат державного бюджету за 2019 рік (1.431,8 млрд грн) витрати споживання (*видатки споживання та погашення боргу*) становили 1.344,1 млрд грн, або 93,9%, а витрати розвитку (*видатки розвитку, надання кредитів з бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів*) – 87,7 млрд грн, або 6,1%. Питома вага витрат споживання дещо збільшилася порівняно з 2018 р. (88,1%) та затвердженим із змінами планом на 2019 р. (88,3%), що пов'язано в основному із збільшенням витрат на погашення й обслуговування державного боргу на 33% порівняно з 2018 р., першочерговим здійсненням у звітному періоді захищених видатків (які переважно є видатками споживання) в умовах значного недоотримання надходжень державного бюджету.

#### ЩОДО МАКРОЕКОНОМІЧНИХ ПОКАЗНИКІВ

Формування показників державного бюджету на 2019 рік здійснювалося на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2019 рік, затверджених постановою КМУ від 11.07.2018 р. № 546 /за сценарієм I – базовим/.

За попередніми даними номінальний обсяг валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) за 2019 рік становив 3974,6 млрд грн і відбулося його реальне зростання на 3,2%, але за оцінкою Рахункової палати такий приріст ВВП не забезпечив відновлення обсягу економіки докризового 2013 року. Фактичні дані дещо відрізняються від прогнозних показників ВВП, врахованих при затвердженні державного бюджету (*відповідно 3946,9 млрд грн і зростання на 3%*), та відмічається нерівномірне реальне зростання ВВП впродовж року (за підсумками I кв. – 2,9%, II кв. – 4,7%, III кв. – 3,9%, IV кв. – 1,5%).

Окремо слід звернути увагу, що попередні дані номінального обсягу ВВП і його реального зростання за 2019 рік /3,2%/ дають підстави для здійснення у 2021 р. виплат за державними деривативами, випущеними внаслідок проведення у 2015-2016 рр. правочинів з державним та гарантованим державою боргом з метою його реструктуризації і часткового списання, на умовах, затверджених постановою КМУ від 11.11.2015 р. № 912.

Індекс споживчих цін /грудень 2019 р. до грудня 2018 р./ при прогнозованому рівні 107,4% фактично становив 104,1% (у 2018 р. – 109,8%), а індекс цін виробників промислової продукції /грудень 2019 р. до грудня

2018 р./ при прогнозованому рівні 110,1% фактично становив 92,6% (у 2018 р. – 114,2%).

Індекс промислової продукції в середньому за 2019 рік становив 99,5% порівняно з 2018 р. (у 2018 р. – 101,6%), при цьому залишається зростання обсягів сільськогосподарської продукції та за попередніми даними в цілому за 2019 рік індекс такої продукції становив 101,1% (у 2018 р. – 108,1%).

Середньомісячна заробітна плата реально зросла на 9,8% порівняно з 2018 роком (номінальна становила 10497 грн) при її прогнозованому зростанні на 6,9%.

Згідно з інформацією НБУ обсяг міжнародних резервів зріс на 4,48 млрд дол. США (або на 21,5%) і станом на 31.12.2019 р. склав 25,3 млрд дол. США.

У 2019 році відбулася ревальвація гривні. Так, офіційний обмінний курс гривні щодо долара США на 01.01.2019 р. становив 27,69 грн/дол. США, а на 31.12.2019 р. – 23,69 грн/дол. США, в середньому за рік курс склався на рівні 25,85 грн/дол. США. При цьому прогнозувався відповідний курс на кінець року на рівні 29,4 грн/дол. США і в середньому на рік – 28,2 грн/дол. США.

За даними НБУ зовнішньоторговельний оборот за 2019 рік становив 139,2 млрд дол. США і зріс на 7,4% порівняно з 2018 р. (129,6 млрд дол. США). При прогнозованому зростанні експорту та імпорту товарів і послуг відповідно на 8,3% та 9,1% фактично відбулося їх збільшення відповідно на 7,2% та 7,5%. Негативне сальдо зовнішньоторговельного балансу склало 12,4 млрд дол. США (у 2018 р. – 11,4 млрд дол. США). Коефіцієнт покриття експортом імпорту становив 0,84 (як і у 2018 р.).

Відхилення фактичних макроекономічних показників за минулий рік від відповідних прогнозних показників, врахованих при затвердженні державного бюджету на 2019 рік, свідчить про недоліки прогнозування макроекономічних показників, що в свою чергу погіршує якість бюджетного планування (особливо на середньостроковий період). У Висновках РП зазначено, що аналіз виконання державного бюджету на 2019 рік виявив його невідповідність визначеному в статті 7 Кодексу принципу обґрунтованості (який передбачає формування бюджету на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку). За оцінкою Рахункової палати, низька якість макроекономічного прогнозу призвела до недоотримання 43 млрд грн доходів державного бюджету і водночас зменшення витрат на погашення й обслуговування боргу та деяких видатків на 17 млрд грн.

#### ЩОДО ДОХОДІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Доходи зведеного бюджету за 2019 рік становили 1.289.849,2 млн грн, що на 105.558,4 млн грн, або на 8,9%, більше відповідних показників за 2018 рік. Загалом через зведений бюджет за попередніми даними перерозподілено 32,5% ВВП, що менше, ніж у 2018 р. (33,3%).

До державного бюджету в цілому надійшло 998.344,9 млн грн, що становило 99,1% затверджених із змінами показників (1.007.303,2 млн грн).

Порівняно з 2018 р. доходи державного бюджету збільшилися на 70.229,9 млн грн, або на 7,6%, у т.ч. за загальним фондом – на 46.217,9 млн грн, або на 5,5% (при розрахунковому зростанні плану на 2019 р. до факту за 2018 р. на 9%), за спеціальним фондом – на 24.012,1 млн грн, або на 25,4% (при

*розрахунковому зростанні на 4,7%).* Таке збільшення доходів за рік відбулося внаслідок значного зростання коштів, що перераховуються НБУ (на 20 млрд грн, або на 45,5%, більше ніж у 2018 р.), а також за Висновками РП зумовлено зростанням середньомісячної зарплати, споживчих цін і цін виробників промислової продукції, імпорту товарів порівняно з попереднім роком.

До загального фонду державного бюджету доходи надійшли за 2019 рік у сумі 879.833,3 млн грн, або 96,9% затверджених із змінами показників. Недовиконання доходів становило 28.558 млн грн та є найбільшим і відповідно найгіршим показником за останні п'ять років, а також могло б бути ще гіршим без уточнення плану, оскільки змінами до Закону від 31.10.2019 р. затверджені показники зменшені на 20.107 млн грн, що дозволило знизити рівень невиконання.

На стан виконання доходів загального фонду позитивно вплинуло понадпланове надходження окремих платежів, зокрема: коштів, що перераховуються Національним банком відповідно до Закону України "Про Національний банк України" *(на 17.298,5 млн грн, або на 36,3%)*; податку на прибуток підприємств *(на 11.566,3 млн грн, або на 12,1%)*; податку та збору на доходи фізичних осіб *(на 3.798,8 млн грн, або на 3,6%)*; акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) *(на 2.192,9 млн грн, або на 27%)*; зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій *(на 1.754,1 млн грн, або на 23,5%)*; частини чистого прибутку держпідприємств, що вилучається до бюджету, та дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність *(на 1.753,3 млн грн, або на 3,9%)*; збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та коштів від продажу таких дозволів *(на 733,6 млн грн, або майже в 4,7 раза)*.

За Висновками РП значні понадпланові надходження коштів від НБУ зумовлені не результатами діяльності НБУ у 2018 р., а запровадженням через шість років після переходу на Міжнародні стандарти фінансової звітності змін в обліковій політиці НБУ, що спричинило накопичення зобов'язань протягом цих років та їх перерахування до державного бюджету у 2019 р.

Понадпланові надходження податку на прибуток підприємств Мінфін пояснює кращими фінансовими результатами платників, ніж прогнозувалося, та сплатою авансових платежів з цього податку у грудні 2019 р. в рахунок майбутніх нарахувань у сумі 6,1 млрд грн (з них від НАК «Нафтогаз України» надійшло 3 млрд грн).

Перевиконання надходжень частини чистого прибутку державних підприємств, що вилучається до бюджету, та дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, сталося, зокрема, внаслідок перерахування частини чистого прибутку від НАК «Нафтогаз України» у сумі 8,5 млрд грн по суті достроково */згідно з Розпорядженням КМУ від 26.12.2019 р. №1339-р/* та у зв'язку із збільшенням нормативів відрахувань до державного бюджету частини чистого прибутку і дивідендів */згідно з Постановою КМУ від 04.12.2019 р. № 1015/*. Зазначене, на думку Рахункової палати, дало можливість додатково залучити до державного

бюджету 13 млрд грн, проте не сприяло фінансовій стабільності державних підприємств та значно зменшило можливості здійснення інвестицій і розвитку.

Разом з тим, відбулося невиконання затверджених із змінами показників окремих доходів загального фонду, зокрема: ПДВ з ввезених на територію України товарів (на 33.325,6 млн грн, або на 10,4%, при тому що план зменшено на 19 млрд грн); акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (на 15.620 млн грн, або на 20,2%); рентної плати за користування надрами для видобування природного газу (на 10.946,4 млн грн, або на 27,3%); ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування (на 5.670,2 млн грн, або на 6%); ввізного мита (на 842,5 млн грн, або на 3,6%%, при тому що план зменшено на 1.048 млн грн). Виходячи з пояснювальної записки до Звіту невиконання зазначених показників зумовлено, зокрема, щодо:

ПДВ з ввезених на територію України товарів – впливом укріплення обмінного курсу гривні до іноземних валют, повільнішими темпами зростання імпорту товарів, ніж враховано в бюджеті, звільненням з 01.01.2019 р. від оподаткування ПДВ операцій з ввезення на митну територію України вітроенергетичних установок, сонячних панелей та трансформаторів /втрати – 8,9 млрд грн/, оформленням зберігання ввезеного на митну територію України трубопровідним транспортом природного газу в митному режимі «митний склад» без сплати митних платежів;

ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування – невідповідністю фактичних макроекономічних показників затвердженим на 2019 р. /*ідеться про індекс споживчих цін, індекс цін виробників промислової продукції*/, зменшенням декларування ПДВ до сплати платниками-виробниками тютюнової продукції /за IV кв. 2019 р. задекларовано на 26,8% менше порівняно з IV кв. 2018 р./;

рентної плати за користування надрами для видобування природного газу – зниженням ціни природного газу та меншим (ніж планувалося) видобутком природного газу ПАТ «Укргазвидобування»;

акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – скороченням у 2019 р. обсягів виробництва тютюнових виробів на 12,4% до 2018 р., частковим задоволенням попиту на тютюнову продукцію шляхом зменшення залишків готової продукції на складах, акцизний податок з яких сплачено у попередніх роках, запровадженням з 01.07.2019 р. нової моделі ринку електроенергії /вплинуло на визначення кола платників податку з електричної енергії та об'єктів оподаткування/ і скороченням обсягів виробництва (постачання) електроенергії у 2019 р. на 4,9% порівняно з 2018 р.

Однак Рахункова палата вважає, що невиконання планових показників доходів спричинено, насамперед, низькою якістю макроекономічного прогнозування і недоліками планування Мінфіном доходів при складанні проекту державного бюджету. Зокрема, серед іншого зауважено, що невиконання планового показника акцизного податку спричинили, насамперед, системні недоліки законодавчого регулювання і планування цього податку. Поряд з тим, Рахункова палата за результатами аудиту обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою

нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів до державного бюджету /рішення від 22.10.2019 р. № 29-2/ відмітила, що протягом 2017-2018 р. та I півріччя 2019 р. в Україні не створено цілісної та ефективної системи державного контролю за виробництвом і обігом тютюну та тютюнових виробів від виробника або імпортера до кінцевого споживача, а отже існували передумови для нелегального виробництва та обігу цієї продукції, а також її контрабанди, як наслідок, державний бюджет недоотримував надходження від відповідного акцизного податку.

У 2019 р. за загальним фондом державного бюджету відшкодовано грошовими коштами ПДВ у сумі 151.901,2 млн грн, що більше за показник 2018 р. на 20.241,8 млн грн, або на 15,4%, а також на 4,3% менше розрахункового обсягу бюджетного відшкодування, врахованого у плановому показнику ПДВ на 2019 рік /158,8 млрд грн – за інформацією Мінфіну/. За даними Державної податкової служби України (далі – ДПС) заборгованість по невідшкодованих сумах ПДВ зменшилася за рік на 4,6%, або на 1.312,1 млн грн (до 27.393,4 млн грн), з них заборгованість з простроченим терміном відшкодування зменшилася на 67,1 млн грн (до 584 млн грн). Рахункова палата звертає увагу, що проведений аналіз відшкодування з бюджету ПДВ (відшкодовано найбільше у січні – 20 млрд грн, найменше у грудні – 9,8 млрд грн) засвідчує можливість відтермінувати відшкодування для поліпшення показників виконання державного бюджету: норми статей 78 і 200 Податкового кодексу щодо проведення документальної і камеральної перевірок дають можливість державним органам за необхідності збільшувати термін відшкодування ПДВ, особливо наприкінці року, що спричиняє нерівні умови для платників податків, посилює корупційні ризики, а також створює додаткове навантаження на бюджет наступного року.

До спеціального фонду державного бюджету доходи надійшли у сумі 118.511,5 млн грн, що становило 119,8% затверджених із змінами показників (перевиконання – 19.599,7 млн грн). Встановлений Законом показник перевиконано в основному «традиційно» за рахунок власних надходжень бюджетних установ (на 12.503,7 млн грн, або на 37,1%), а також ряду інших платежів, зокрема: акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (на 6.957,3 млн грн, або на 19,2%), ПДВ з ввезених на територію України товарів (на 1.842 млн грн, або в 4,5 рази), ввізного мита (на 952,9 млн грн, або на 15,6%), виконавчого збору (на 213,6 млн грн, або на 64,7%).

Керуючись частиною четвертою статті 23 Кодексу, планові показники спеціального фонду були збільшені без внесення змін до Закону на 29.169,1 млн грн (в основному за рахунок збільшення плану власних надходжень бюджетних установ на 21.009,4 млн грн) і відносно уточненого плану виконання доходів становило 92,5% (а щодо власних надходжень бюджетних установ – лише 84,5%). При цьому щороку спостерігається значне перевиконання власних надходжень бюджетних установ порівняно із затвердженими Законом показниками (наприклад, у 2017 р. – на 60%, у 2018 р. – на 78%, у 2019 р. – на 37,1%). 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. Рахункова палата за результатами аналізу джерел формування надходжень та ефективності використання органами державного управління коштів спеціального фонду державного бюджету в частині власних надходжень */рішення від 26.11.2019 р. №33-2/* зауважує, зокрема, про недосконале, непрозоре і необґрунтоване планування органами державного управління надходжень спеціального фонду, передусім від надання платних послуг, відсутність єдиного підходу до встановлення розміру плати за надання таких послуг та порядку використання отриманих надходжень, а також незабезпечення належного внутрішнього контролю за використанням коштів спеціального фонду і внутрішнього аудиту та відповідальності розпорядників бюджетних коштів.

Поряд з тим, 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 */такі надходження згідно з пунктом 7 статті 11, пунктом 16 статті 14 і пунктом 9 Прикінцевих положень Закону зараховані до спеціального фонду державного бюджету із спрямуванням Пенсійному фонду/*: при плані 1 млрд грн надійшло 7.146,2 млн грн, або в 7,1 раза більше.

У 2019 р. до спеціального фонду державного бюджету зараховувалося 75% (у 2018 р. – 50%) акцизного податку та ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби */пункт 41 розділу VI Кодексу/*, які є джерелами доходів державного дорожнього фонду. За звітний період до державного дорожнього фонду */щодо доходів, визначених пунктом 1 частини другої статті 24-2 Кодексу/* надійшло 53.715,4 млн грн, що на 3.271,9 млн грн більше плану. Згідно з частиною четвертою статті 24-2 Кодексу у разі перевиконання надходжень до державного дорожнього фонду такі кошти розподіляються за відповідними напрямками спрямування автоматично в пропорціях, визначених цією частиною, при цьому подальший розподіл коштів на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах має здійснюватися відповідно до вимог частини другої статті 103-1 Кодексу в порядку, встановленому частиною шостою статті 108 Кодексу (тобто за рішенням Кабінету Міністрів, погодженим з Комітетом, здійснюється розподіл додаткового обсягу відповідної субвенції між місцевими бюджетами). Наразі немає інформації щодо прийняття Урядом відповідного рішення.

Водночас, за окремими джерелами спеціального фонду затверджені показники не виконані у значних обсягах, насамперед, щодо: інших надходжень за кодом 24060300 */за яким згідно з пунктом 9 статті 11 Закону мали зараховуватися надходження від іноземних суб'єктів господарювання та*

організації за окремими договорами/ (на 2.818,7 млн грн, або майже у повному обсязі, – надійшло лише 1,3 млн грн); надходжень від реалізації матеріальних цінностей державного резерву (на 1.129,6 млн грн, або на 95,3%).

Відповідно до постанов КМУ від 18.12.2018 р. № 1200 і від 06.03.2019 р. № 227 утворено ДПС та Державну митну службу України (далі – ДМС), реорганізувавши Державну фіскальну службу України (далі – ДФС) шляхом поділу, при цьому ДПС фактично почала виконувати свої функції у серпні 2019 р., а ДМС – лише у грудні 2019 р. Відповідно передбачені частиною третьою статті 59 і частиною третьою статті 60 Кодексу місячні і квартальні звіти щодо надходжень бюджету до серпня 2019 р. подавалисяДФС, а починаючи із звіту за серпень 2019 р. – ДПС в частині надходжень, контроль за справлянням яких покладено на ДПС, однак від ДМС такі звіти щодо надходжень, контроль за справлянням яких покладається на ДМС, не надходили (лише інформація у довільній формі). У зв'язку з цим, нижченаведена інформація щодо податкового боргу, розстрочень та відстрочень податкових зобов'язань, переplat і податкових пільг стосується лише надходжень, контроль за справлянням яких покладено на ДПС, а відтак є неповною і не у повній мірі співставною з відповідними даними попередніх років.

У 2019 р. продовжував погіршуватися стан платіжної дисципліни платників податків. За даними ДПС на 01.01.2020 р. податковий борг перед зведеним бюджетом становив 123.589,4 млн грн, що на 22.121,8 млн грн, або на 21,8%, більше ніж на початок звітного періоду. При цьому перед державним бюджетом такий борг збільшився на 18.462,1 млн грн, або на 21,6%, і становив 104.112,5 млн грн. Найбільші суми податкової заборгованості щодо державного бюджету становили по ПДВ (49.098,9 млн грн), податку на прибуток підприємств (21.192,4 млн грн) та рентній платі за користування надрами (16.416,5 млн грн). За даними ДПС на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних найбільшими боржниками з податкових зобов'язань перед державним бюджетом на 01.01.2020 р. є: ПАТ «Укрнафта» (15,6 млрд грн), ТОВ «Тріолан.Мані» (3,7 млрд грн), ТОВ «Парком Транс» (1,96 млрд грн), ПП «Петра-Резерв» (1,76 млрд грн), НГВУ «Полтаванафтогаз» ПАТ «Укрнафта» (1,69 млрд грн), ТОВ «Надра Геоцентр» (1,57 млрд грн).

За 2019 рік списано податкового боргу щодо зведеного бюджету у сумі 5.870,9 млн грн проти 3.962 млн грн у 2018 р., а за платежами державного бюджету – 5.180,7 млн грн проти 3.553,2 млн грн у 2018 р. (або на 45,8% більше). Найбільше списано податкового боргу щодо державного бюджету по податку на прибуток підприємств (2,46 млрд грн) та ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (2,34 млрд грн).

Обсяги розстрочень та відстрочень податкових зобов'язань до зведеного бюджету зменшилися за рік на 595,5 млн грн і становили на кінець звітного періоду 2.377,2 млн грн, або 1,9% податкового боргу, з них щодо державного бюджету – 2.207,6 млн грн (за рік зменшилися на 479,8 млн грн, або на 17,9%).

Загальний обсяг переplat до зведеного бюджету збільшився за рік на 29.586,9 млн грн, або на 57,7%, та на 01.01.2020 р. становив 80.839 млн грн, з них до державного бюджету – 65.298,1 млн грн (у т.ч.: надміру сплачені суми

податків і зборів – 16.049,8 млн грн; платежі, які сплачені та будуть нараховані у наступному звітному періоді, – 49.248,3 млн грн), що на 28.236,8 млн грн більше ніж на початок 2019 р. Вагомі суми переплат до державного бюджету склалися щодо частини чистого прибутку державних підприємств, що вилучається до бюджету (27,9 млрд грн), податку на прибуток підприємств (18,67 млрд грн), акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (7,6 млрд грн, з них щодо тютюнових виробів – 6,1 млрд грн), податку та збору на доходи фізичних осіб (4,24 млрд грн), ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (2,94 млрд грн).

Загалом 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 ДПС щодо управління податковим боргом. Комітет і Рахункова палата неодноразово звертали увагу Уряду на необхідність активізації процесу стягнення податкового боргу і недопущення його приросту.

З огляду на наведене можна також зробити висновок про недостатність дій органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (ДФС, ДПС і ДМС), із забезпечення виконання планових показників доходів державного бюджету на 2019 р., включаючи вжиття заходів щодо поліпшення справляння та адміністрування податків і зборів (включаючи погашення податкового боргу, руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань, запобігання та протидії контрабанді, запобігання незаконному відшкодуванню ПДВ та відмиванню коштів через офшорні зони). У цьому контексті слід звернути увагу, що відповідно до Постанови Верховної Ради України від 24.04.2020 р. № 568-IX «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування оприлюднених у засобах масової інформації фактів можливих корупційних дій посадових осіб органів державної влади, які призвели до значних втрат доходної частини Державного бюджету України» (із змінами від 30.04.2020 р. № 576-IX) утворену відповідну Комісію для розслідування можливих корупційних дій посадових осіб ДФС, ДПС і ДМС, які призвели до недоотримання доходів державного бюджету в особливо великих розмірах у період з 1 січня 2019 року по цей час.

За даними ДПС втрати доходів бюджетів від наданих податкових пільг за 2019 р. становили 42.728,2 млн грн, що на 6.983,4 млн грн, або на 19,5%, більше ніж за 2018 р., з них найвагоміші втрати бюджету від пільгового оподаткування відбулися щодо: ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) – 30.926,6 млн грн /збільшення за рік на 25,9%/, податку на майно (включаючи плату за землю) – 9.230,1 млн грн /збільшення на 0,7%/, податку на прибуток підприємств – 1.725,9 млн грн /зменшення на 8,9%/, акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – 799,5 млн грн /збільшення в 7,9 раза/. Зростання обсягів втрат доходів бюджету внаслідок пільгового оподаткування може бути результатом як розширення бази податкових пільг згідно із законодавством, так і недостатнього контролю за правомірністю отримання відповідних пільг суб'єктами господарювання.

ЩОДО ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

За підсумками виконання державного бюджету за 2019 рік дефіцит становив 80.993,7 млн грн, або 2% ВВП при затвердженому із змінами граничному обсязі дефіциту – 91.134,3 млн грн (*дефіцит у 2017 р. – 47.882,1 млн грн, або 1,6% ВВП, у 2018 р. – 59.251,1 млн грн, або 1,7% ВВП,*), у т.ч. за загальним фондом – 68.833,8 млн грн, або 98,9% граничного обсягу (69.617,2 млн грн), за спеціальним фондом – 12.159,9 млн грн, або 56,5% граничного обсягу (21.517,1 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. Разом з тим, такий показник дефіциту за своїм номінальним обсягом є найбільшим за всі роки.

До державного бюджету за 2019 рік надійшло 549,5 млн грн коштів від приватизації державного майна, або 3,2% затвердженого показника */у 2017 р. – 3.376,8 млн грн, або 19,7%; у 2018 р. – 268,8 млн грн, або 1,4%/*, що на 280,8 млн грн більше ніж у 2018 р. Основні надходження планувалося отримати саме від приватизації об'єктів великої приватизації (*розпорядженням КМУ від 16.01.2019 р. № 36-р затверджено перелік таких об'єктів /21 од./*), однак кошти надійшли лише від продажу об'єктів малої приватизації. За поясненнями Фонду держмайна невиконання планових показників таких надходжень відбулося внаслідок, насамперед, блокування судовими рішеннями приватизації об'єктів великої приватизації (*а саме АТ «Об'єднана гірничо-хімічна компанія», ДП «Завод «Електроважмаш», ПрАТ «Індар», ДП «Вугільна компанія «Краснолиманська», АТ «Одеський припортовий завод», ПрАТ «Президент – Готель»*). З цього приводу Рахункова палата зауважує, що наміри Уряду реалізувати прийнятий ще у січні 2018 р. Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» не призвели до очікуваного результату – залучення у 2019 р. широкого кола інвесторів до придбання державної власності, а надходження від приватизації не є надійним джерелом для фінансування державного бюджету. Загалом щорічне значне невиконання плану надходжень від приватизації свідчить як про недоліки планування таких надходжень, так і про недостатність та неефективність вжитих заходів з реалізації приватизаційної політики.

У зв'язку з невиконанням плану надходжень від приватизації держмайна, керуючись частиною четвертою статті 15 Кодексу, Урядом у листопаді 2019 р. (*розпорядження КМУ від 27.11.2019 р. № 1104-р*) за погодженням з Комітетом перерозподілено планові показники щодо джерел фінансування загального фонду державного бюджету у сумі 16,4 млрд 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.

Раніше, керуючись цією ж нормою, з метою зменшення державного боргу Урядом прийнято рішення (*розпорядження КМУ від 21.08.2019 р. № 675-р*), погоджене з Комітетом, про зміну обсягів джерел фінансування загального фонду державного бюджету у сумі 9.117,6 млн грн (зменшення за кодом 401000 «Запозичення» у зв'язку з відповідними надходженнями за

кодом 601100 «Повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів»). Підставою для прийняття зазначеного рішення стали надходження від Фонду гарантування вкладів фізичних осіб внаслідок дострокового погашення векселів, що були видані ним в обмін на ОВДП (*випуск яких здійснено для надання кредитів цьому Фонду у 2014-2016 рр.*), за кодом 601100 у такій сумі /у 2018 р. – у сумі 1 млрд грн/. Ці надходження не планувалися у Законі і були додатковим джерелом фінансування загального фонду державного бюджету. Разом з тим, вищевказані рішення Уряду в частині зміни обсягу планових запозичень (спочатку зменшення на 9,1 млрд грн, а потім збільшення на 16,4 млрд грн – загалом збільшення на 7,28 млрд грн) вбачаються непослідовними та невиваженими.

У 2019 р. державні запозичення здійснені загалом у сумі 425.696,5 млн грн (у т.ч. внутрішні – 345.908,2 млн грн, зовнішні – 79.788,3 млн грн), що на 139.123,6 млн грн більше ніж у 2018 р. У загальному обсязі залучених запозичень середньострокові зобов'язання становили 39,5% (168.102 млн грн), короткострокові зобов'язання – 30,8% (131.007,6 млн грн), довгострокові зобов'язання – 29,7% (126 586,9 млн грн), при тому що Програмою управління державним боргом на 2019 рік (*затвердженою наказом Мінфіну від 17.01.2019 р. № 26*) планувалася дещо інша структура запозичень: середньострокові інструменти – 45,4%, довгострокові інструменти – 42,2%, короткострокові інструменти – 12,4%. Отже, Мінфіном не забезпечено 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 409.757,1 млн грн, що більше встановленого Законом плану на 84.992,7 млн грн, або на 26,2%, та уточненого плану на 4.739,8 млн грн, або на 1,2%. Перевищення затверджених планових показників є результатом реалізації законодавчих норм (а саме частини четвертої статті 15 та абзацу п'ятого частини першої статті 16 Кодексу), які надають право здійснювати додаткові запозичення.

Внутрішні державні запозичення за загальним фондом становили 345.908,2 млн грн, або 171,2% затвердженого обсягу, і здійснювалися шляхом випусків ОВДП. Згідно з пояснювальною запискою до Звіту у 2019 р. середньозважена відсоткова ставка за розміщеними ОВДП становила 13% річних (у 2017 р. – 8,7%, у 2018 р. – 10,3%), а середній строк до погашення розміщених на аукціонах ОВДП – 1,18 року (у 2017 р. – 1,67 року, у 2018 р. – 0,78 року).

У 2019 р. (як і в 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.

Натомість вперше відповідно до нової частини одинадцятої статті 16 Кодексу (*включеної законом від 14.11.2019 р. № 293-IX*) Урядом прийнято

рішення /розпорядження КМУ від 18.12.2019 р. № 1279-р/, погоджене з Комітетом, про здійснення понадпланових державних запозичень до загального фонду державного бюджету шляхом випуску ОВДП на суму, що не перевищує 10 млрд грн, із збереженням отриманих коштів на кінець 2019 р. та спрямуванням на фінансування державного бюджету в 2020 р. з відповідним зменшенням обсягів державних запозичень на 2020 р. Фактично здійснено такі понадпланові запозичення у сумі 4.739,8 млн грн (що власне пояснює перевищення фактичних запозичень до загального фонду над уточненим планом).

У Висновках РП зауважено, що майже третину розміщених у 2019 р. ОВДП придбали нерезиденти, частка цих облігацій у загальному обсязі ОВДП зросла з 0,8% до 14%, як наслідок збільшилися ризики дестабілізації фінансової ситуації, зокрема, у разі виходу нерезидентів із ринку внутрішніх запозичень ускладниться залучення на прийнятних умовах коштів для рефінансування наявного боргу і дефіциту державного бюджету, що спричинить зменшення міжнародних резервів і знецінення національної валюти.

Зовнішні державні запозичення за загальним фондом становили 63.848,8 млн грн, або 52% затвердженого обсягу, з них:

29,5 млрд грн отримано внаслідок випуску довгострокових ОЗДП на суму 1 млрд євро (на підставі наказу Мінфіну від 13.06.2019 р. № 246, згідно з яким випущено ОЗДП з доходом за ставкою 6,75% річних та погашенням у 2026 р.);

16,2 млрд грн (або 529 млн євро) – кредит Deutsche Bank AG під гарантії МБРР (на підставі постанови КМУ від 20.02.2019 р. № 107, згідно з якою залучається кредит у формі двох траншів з терміном остаточного погашення відповідно 4 р. та 10 р., з доходом за ставкою не вище 5,9% річних і комісією за організацію кредиту в розмірі 0,8%);

9,5 млрд грн отримано внаслідок дорозміщення випуску довгострокових ОЗДП 2018 року на суму 350 млн дол. США (з доходом за ставкою 9,75% річних та погашенням у 2028 р. – відповідно до умов, визначених наказом Мінфіну від 25.10.2018 р. № 854);

6,8 млрд грн (або 250 млн євро) – кредити від Cargill Financial Services International, Inc (на підставі постанови КМУ від 10.07.2019 р. № 651, згідно з якою залучаються кредити: на суму 100 млн євро з терміном погашення через 2 роки, з доходом за ставкою 5,15% річних; на суму 150 млн євро з терміном погашення через 5 років після, з доходом за ставкою 6,25% річних).

У пояснювальній записці до Звіту вказано, що в цілому середньозважена відсоткова ставка за державними зовнішніми запозиченнями у 2019 р. становила 5,98% (у 2017 р. – 5,16%, у 2018 р. – 7,51%).

До спеціального фонду надійшли державні зовнішні запозичення /кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій (далі – МФО) для реалізації інвестиційних проектів/ в обсязі 15.939,4 млн грн, що становить 71,5% плану (у 2017 р. – 46,2%, у 2018 р. – 46,7%).

При цьому з 37 інвестиційних проектів, передбачених у додатку № 9 до Закону, за звітний період взагалі не надходили кошти кредитів (позик) на реалізацію 16 проектів, з них не надходили кошти і у 2018 р. для 12 проектів, а саме: «Подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові» від ЄБРР (56 млн грн) */немає офіційної інформації щодо підписання угоди/* і від ЄІБ (4,2 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 05.12.2019 р. №346-IX/*; «Вища освіта України» від ЄІБ (11,3 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 08.11.2017 р. №2186-VIII/* і від Північної екологічної фінансової корпорації (3,2 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 20.06.2018 р. № 2467-VIII/*; «Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаєві» від ЄІБ (144,7 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 20.06.2012 р. № 4987-VI/*; «Розвиток міського пасажирського транспорту в містах України» від ЄІБ (254,6 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 12.04.2017 р. № 2009-VIII/*; «Проект модернізації української залізниці» від ЄІБ (0,5 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 03.10.2018 р. № 2585-VIII/*; «Основний кредит для аграрної галузі – Україна» від ЄІБ (133,9 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 20.09.2016 р. № 1530-VIII/*; «Незв'язаний фінансовий кредит» (проект щодо відновлення Сходу України) від Кредитної установи для відбудови (63,1 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 15.07.2015 р. № 605-VIII/*; «Проект муніципального водного господарства м. Чернівці, стадія І» від Кредитної установи для відбудови (1 тис. грн) */Угоду ратифіковано законом від 27.01.2016 р. № 943-VIII/*; «Рефінансування енергоефективних інвестицій малих та середніх підприємств України через фінансовий сектор» від Кредитної установи для відбудови (19,9 млн грн) */немає офіційної інформації щодо підписання угоди/*; проекти з розбудови підрозділів охорони кордону і прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску українсько-польського кордону від Уряду Республіки Польща (1,2 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 03.02.2016 р. № 977-VIII/*; «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) (0,5 млн грн) */Угоду ратифіковано законом від 23.03.2017 р. № 1978-VIII/*.

Отже, порівняно з попередніми роками стан залучення зазначених запозичень дещо поліпшився, але залишається недостатнім та є наслідком системних недоліків у плануванні та використанні таких коштів, на що постійно звертає увагу Комітет.

Крім того, окремі показники в інформації про виконання інвестиційних проектів, що реалізуються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і МФО, за 2019 рік */поданий у складі Звіту відповідно до пункту 15-2 частини другої статті 61 Кодексу/* відрізняються від аналогічних показників, зазначених в інших розділах Звіту (звітах за формами додатків №№ 2, 3, 4, 7 і 9), зокрема, у підсумкових рядках та в розрізі бюджетних програм за кодами: 1001220, 2311600, 2751630, 2761600, 3111600, 3501670 і 3511620.

У 2019 р. витрати державного бюджету з погашення та обслуговування боргових зобов'язань становили 464.460,2 млн грн, що на 32,7% більше ніж у 2018 р.

Платежі з погашення державного боргу становили 345.212,6 млн грн, або 126,8%, затвердженого плану (272.247,1 млн грн) та 147,2% факту за 2018 р. (234.467,8 млн грн), у т.ч. на: погашення внутрішнього боргу – 261.412,7 млн грн, або 173,7% затвердженого плану; погашення зовнішнього боргу – 83.799,9 млн грн, або 68,8% затвердженого плану.

У 2019 році відбулося збільшення планових показників погашення державного боргу з одночасним збільшенням плану державних запозичень до загального фонду державного бюджету загалом на 72,97 млрд грн (*при цьому збільшено план щодо внутрішніх боргових операцій та зменшено – щодо зовнішніх*) відповідно до положень абзаців четвертого і п'ятого частини першої статті 16 Кодексу. Таке перевищення затверджених планових показників пов'язано з необхідністю погашення короткострокових запозичень /в основному короткострокових ОВДП, розміщених у IV кв. 2018 р. з погашенням у 2019 р., що не було передбачено при формуванні проекту державного бюджету на 2019 рік/ 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 – 261.280,4 млн грн (75,7%); погашення ОЗДП – 42.870,6 млн грн (12,4%); погашення позик, наданих міжнародними фінансовими організаціями, – 35.977,2 млн грн (10,4%).

Видатки на обслуговування державного боргу проведено у сумі 119.247,6 млн грн, що на 3,5% менше затвердженого із змінами плану /бюджетні призначення зменшено на 21.627,7 млн грн згідно із законом від 31.10.2019 р. № 265-IX у зв'язку з економією коштів внаслідок ревальвації гривні/ та на 3,3% більше факту за 2018 р.

При затвердженню статтею 6 Закону граничному обсязі надання державних гарантій у сумі 27.280,7 млн грн за звітний період надано державні гарантії у сумі 4.851 млн грн, або 17,8% граничного обсягу (*у 2018 р. – 8.948,5 млн грн*) на підставі постанов КМУ від 27.11.2019 р. № 961 та від 18.12.2019 р. № 1117 для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань Державної іпотечної установи за внутрішніми кредитами (позиками), що залучаються з метою фінансування статутної діяльності /відповідно до підпункту «г» пункту 1 статті 6 Закону/, при цьому згідно з пояснювальною запискою до Звіту фактично Державною іпотечною установою отримано кредитних коштів на суму 1,2 млрд грн.

У 2019 р. витрати на обслуговування і погашення кредитів, взятих під державні гарантії у попередні роки, здійснювалися відповідно до бюджетних призначень і становили загалом 9.095,9 млн грн (*у 2018 р. – 8.246,6 млн грн*), з них щодо: розвитку мережі автомобільних доріг загального користування (код 3111030) – 6.774,6 млн грн; кредитів, залучених ДП "Укрмедпостач" для реалізації інвестиційного проекту (код 2301280) – 281,3 млн грн; реалізації проектів соціально-економічного розвитку (код 2401470) – 271,9 млн грн. При цьому на виконання державою гарантійних зобов'язань за спеціально

визначеною бюджетною програмою (код 3511600) при затверджені з змінами плані 2.120,8 млн грн проведені платежі у сумі 1.754,07 млн грн, а саме виконано гарантійні зобов'язання за ДП «Укркосмос» – 1.343,85 млн грн (*гарантійна угода від 15.12.2009 р.*), ПАТ «Лисичанськвугілля» – 386,99 млн грн (*гарантійна угода від 26.12.2011 р.*) та ДП «Харківське конструкторське бюро з машинобудування імені О.О. Морозова» – 23,23 млн грн (*державна гарантія від 29.12.2016 р.*). Загалом зазначені витрати збільшилися на 10,3% порівняно з 2018 р., залишаються 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.

Протягом багатьох років (включаючи звітний період) залишається проблемним стан розрахунків підприємств-позичальників за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, з державним бюджетом, про що свідчить загальний обсяг відпущеної простроченої заборгованості на 01.01.2020 р. у сумі 47.989,1 млн грн (*з них заборгованість 29 суб'єктів господарювання, стосовно яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті їх ліквідації, – 9.817,4 млн грн, або 20,5% загального обсягу*). Хоча такий обсяг за 2019 р. зменшився на 7,5 млрд грн (переважно внаслідок ревальвації гривні), проте залишається значним. Згідно із звітними даними найбільші суми простроченої заборгованості на кінець 2019 р. мають: концерн «Укргротехсервіс» (8.243,9 млн грн), ВАТ «Оріана» (4.500,7 млн грн), корпорація «Укргропромбіржа» (3.608,2 млн грн), ВАТ «Макіївський металургійний комбінат» (3.517,6 млн грн), УЗТФ «Біомед» (2.543,2 млн грн), ВАТ «Лисичанськвугілля» (2.149,6 млн грн), Харківське державне авіаційне виробниче підприємство (2.129,1 млн грн), ВАТ «ЗалК» (1.855,6 млн грн), ДП «Агентство з реструктуризації заборгованості підприємств агропромислового комплексу» (1.716,6 млн грн), Українська аграрна біржа (1.483,7 млн грн), ДП «ДБ УНП «Повітряний експрес» (1.463,4 млн грн), Асоціація «Земля і люди» (1.300,3 млн грн), ДП ВО «Південмаш» імені О.М. Макарова (1.273,7 млн грн). Протягом звітного періоду повернуто до державного бюджету коштів позик за 56 гарантійними (борговими) договорами загалом у сумі 6.840,6 млн грн, що менше на 15,5% ніж розрахунково планувалося. Таким чином, Кабінетом Міністрів, Мінфіном і ДФС (ДПС) не забезпечено суттєвих зрушень у поліпшенні розрахунків з погашення такої простроченої заборгованості перед державним бюджетом.

Станом на 31.12.2019 р. державний та гарантований державою борг загалом становив 1.998.295,9 млн грн (84.365,4 млн дол США), або 50,3% ВВП (*при 71,8% на кінець 2017 р. та 60,9% на кінець 2018 р.*). Таким чином, на кінець звітного періоду показник загального обсягу боргу держави відносно ВВП суттєво зменшився порівняно з 2017 і 2018 роками (в основному внаслідок ревальвації гривні та зростання номінального ВВП) та вперше за останні 6 років знаходиться в межах граничної величини боргу, визначеної частиною другою статті 18 Кодексу (60%). У Висновках РП відмічено, що

загальний обсяг боргу у 2019 р. зменшився на 7,8% до 2 трлн грн внаслідок ревальвації гривні, при цьому частка боргу, номінованого в іноземній валюті, знизилася, однак залишалася високою, що в умовах девальваційних очікувань посилює ризики збільшення боргу і витрат на його погашення й обслуговування.

Обсяг державного боргу зменшився за рік на 98.922 млн грн (або на 5,3%) і на 31.12.2019 р. становив 1.761.369,1 млн грн, або 74.362,7 млн дол. США (88,1% загального обсягу державного і гарантованого державою боргу), що на 298.732,2 млн грн менше встановленого статтею 5 Закону його граничного обсягу (2.060.101,4 млн грн). Державний зовнішній борг зменшився за рік на 356,7 млн дол. США (на 0,9%) та склав 39.342,5 млн дол. США (52,9% державного боргу), державний внутрішній борг збільшився на 68.404,9 млн грн (на 9%) і становив 829.495,1 млн грн (47,1% державного боргу). На кінець 2019 р. відношення державного боргу до ВВП становило 44,3% і зменшилося порівняно з попередніми роками (61,5% на кінець 2017 р. та 52,2% на кінець 2018 р.), а також є нижчим ніж у Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2019-2022 роки (затвердженій постановою КМУ від 05.06.2019 р. № 473), в якій передбачено зниження показника державного боргу до 51,1% ВВП на кінець 2019 р., до 47% ВВП – на кінець 2020 р., до 44,9% ВВП – на кінець 2021 р.

Гарантований державою борг на кінець 2019 р. становив 236.926,8 млн грн, або 10.002,7 млн дол. США, що на 71.203,7 млн грн (або на 23,1%) менше факту на кінець 2018 р. та на 151.703,3 млн грн менше встановленого статтею 5 Закону його граничного обсягу (388.630,1 млн грн), у т.ч.: гарантований зовнішній борг – 9.607,9 млн дол. США, гарантований внутрішній борг – 9.352,8 млн грн.

За звітний період покращилася динаміка окремих показників боргової безпеки, зокрема, зменшилися показники відношення боргу до ВВП (про що вказано вище), обсягу державного і гарантованого державою боргу на одну особу /47,7 тис. грн на кінець 2019 р. проти 51,4 тис. грн на кінець 2018 р./. Проте показник співвідношення витрат на погашення і обслуговування державного боргу до доходів державного бюджету збільшився /46,5% за 2019 р. проти 37,7% за 2018 р./ і майже втричі перевищив критичний рівень (16%), визначений у Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених наказом Мінекономіки від 29.10.2013 р. № 1277, на що також звертає увагу Рахункова палата.

Залишки коштів державного бюджету на 31.12.2019 р. становили 42.251,5 млн грн і збільшилися за 2019 рік на 6.992,2 млн грн. За 2019 рік залишки коштів загального фонду державного бюджету збільшилися на 4.716,2 млн грн (або в 15 разів) і на кінець року становили 5.042,6 млн грн (на кінець 2015 р. – 26,2 млрд грн, на кінець 2016 р. – 9,2 млрд грн, на кінець 2017 р. – 3,2 млрд грн, на кінець 2018 р. – 0,3 млрд грн), з яких 4.739,8 млн грн – кошти від понадпланових державних запозичень, збережені на кінець 2019 р. для спрямування на фінансування державного бюджету у 2020 р. /відповідно до частини одинадцятої статті 16 Кодексу/. Залишки коштів спеціального фонду збільшилися на 2.276 млн грн і становили 37.208,9 млн грн.

У розділі «Фінансування державного бюджету» Звіту містяться значні за обсягом фактичні показники за підкодами коду 602300 «Інші розрахунки», які не плануються і відповідно не передбачені у додатку № 2 до Закону, але безпосередньо впливають на визначення зміни обсягів бюджетних коштів, а відтак і на фактичний обсяг дефіциту державного бюджету. У таких показниках за інформацією Казначейством відображено:

за кодом 602301 «Курсова різниця» 8.179,7 млн грн (із знаком «-»), у т.ч. за загальним фондом 8.010 млн грн та спеціальним фондом 169,7 млн грн, – суми технічної переоцінки залишків коштів в іноземній валюті, які обліковуються на валютних рахунках Казначейства, наростаючим підсумком з початку року /така переоцінка здійснюється щоденно при зміні офіційного курсу гривні до іноземних валют/;

за кодом 602302 «Передача коштів із спеціального до загального фонду бюджету» за загальним фондом 871,9 млн грн (із знаком «+») – залишки коштів спеціального фонду, які втратили цільове призначення в 2019 р. і відповідно до частини другої статті 57 Кодексу перераховані до загального фонду, відповідно за спеціальним фондом – цей показник (із знаком «-»);

за кодом 602304 «Інші розрахунки» 6.014,6 млн грн, у т.ч. за загальним фондом 6.476,5 млн грн (із знаком «+») – в основному недостатність ресурсу загального фонду на 01.01.2020 р., а за спеціальним фондом 461,9 млн грн. (із знаком «-») – курсові різниці за операціями із використання коштів в іноземній валюті.

Необхідно звернути увагу, що протягом I кв. 2019 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: 16,4 млрд грн (січень), 39,8 млрд грн (січень-лютий), 16,7 млрд грн (січень-березень), які переважно відображають недостатність ресурсу загального фонду. Причинами такої ситуації було невиконання плану надходжень і незначний обсяг залишку коштів на початок року за загальним фондом державного бюджету /326,4 млн грн/, тому для здійснення витрат загального фонду державного бюджету залучалися кошти єдиного казначейського рахунку (далі – ЄКР), що не належать до надходжень загального фонду. З цього приводу у Висновках РП зауважено, що Мінфін у помісячному розписі державного бюджету планував залучення коштів ЄКР для фінансування загального фонду, але за інформацією Казначейства окремий бухгалтерський облік цих операцій не здійснюється і відповідно підстав для відображення їх у звіті про виконання державного бюджету за кодом 603000 «Фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку» немає, отже цей показник Мінфін використовує лише для забезпечення збалансованості плану надходжень і витрат, при цьому непередбачене у Кодексі фактичне використання коштів ЄКР для здійснення витрат загального фонду державного бюджету у звіті про виконання державного бюджету не відображено, що знижує прозорість виконання бюджету.

Загалом зазначена ситуація свідчить про неналежне управління бюджетними коштами та неефективність заходів із забезпечення ліквідності

ЄКР. Подібна ситуація спостерігалася у 2018 р., тому Комітет за підсумками розгляду відповідного річного звіту рекомендував Уряду забезпечити ефективне управління коштами державного бюджету, здійснюючи заходи щодо поліпшення ліквідності ЄКР, більш рівномірне використання коштів державного бюджету протягом року та збереження оборотного залишку таких коштів в обсязі, достатньому для покриття тимчасових касових розривів на початку наступного бюджетного періоду.

За інформацією Казначейства кошти бюджетів та інших клієнтів Казначейства на 01.01.2020 р. становили 53.214,9 млн грн (*проти 60.894,4 млн грн на 01.01.2019 р.*), у т.ч. залишки коштів на: єдиному казначейському рахунку – 17.547,5 млн грн (*проти 9.860,8 млн грн на 01.01.2019 р.*), рахунках Казначейства в установах банків – 30.837,7 млн грн (*проти 47.170,6 млн грн на 01.01.2019 р.*), інших рахунках – 4.829,7 млн грн (*проти 3.863 млн грн на 01.01.2019 р.*).

#### ЩОДО ВИДАТКІВ ТА КРЕДИТУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Видатки державного бюджету за 2019 р. становили 1.075.122,1 млн грн, або 98,4% бюджетних призначень та 95,2% плану з урахуванням змін (не проведено видатків проти уточненого плану на суму 54.398,2 млн грн). За загальним фондом проведено видатки у сумі 952.965,2 млн грн, рівень виконання планових показників становив 96,9% бюджетних призначень та 97% уточненого плану (не проведено видатків на суму 29.636,3 млн грн) і був нижчим, ніж у трьох попередніх роках (*2016 р. – 99,3%, 2017 р. – 98,6%, 2018 р. – 97,6%*). З цього приводу Рахункова палата відмітила, що основними чинниками проведення видатків у менших від планових обсягах стали низька виконавська дисципліна учасників бюджетного процесу (зокрема, затвердження паспортів бюджетних програм та прийняття порядків використання коштів державного бюджету відбувалося з порушенням установлених термінів), проведення видатків на здійснення державних програм соціального захисту населення в межах фактичних зобов'язань, економія видатків на обслуговування державного боргу.

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 збільшено план асигнувань загального фонду: загалом по головних розпорядниках коштів за видатками - на 11.360,2 млн грн та по наданню кредитів з державного бюджету – на 1.171,8 млн грн і відповідно зменшено план асигнувань загального фонду по міжбюджетних трансфертах на 12.532 млн грн.

Питома вага видатків державного бюджету (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті за звітний період становила 59,4% і значно перевищує відповідний показник у минулих роках (у 2016 р. - 58,6%, у 2017 р. - 53,6%, у 2018 р. - 54,9%), що пояснюється проведенням з державного бюджету окремих видатків у сфері охорони здоров'я (щодо надання первинної медичної допомоги населенню) та соціального захисту (в частині виплати пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі).

Порівняно з попереднім роком касові видатки збільшилися на 89.270,3 млн грн, або на 9,1% (без врахування міжбюджетних трансфертів – на 127.907,9 млн грн, або на 18,6%). Касові видатки загального фонду проти 2018 р. збільшилися на 68.799,1 млн грн, або на 7,8% (без врахування міжбюджетних трансфертів – на 109.476,5 млн грн, або на 18,3%).

Відповідно до Звіту у 2019 р. Казначейством відкрито асигнувань загального фонду державного бюджету на суму 967.005,3 млн грн, що на 14.040,1 млн грн більше касових видатків (у 2018 р. - на 6.216,6 млн грн), поряд з цим, головними розпорядниками коштів не використано направлених відкритих асигнувань загального фонду на суму 6.500,1 млн грн (у 2018 р. – 4.429,9 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, а також внаслідок запізненого розподілу коштів за напрямками (об'єктами) і зволікання з проведенням закупівель.

Поряд з цим, Рахункова палата звернула увагу, що можливості здійснювати видатки головних розпорядників бюджетних коштів відповідно до відкритих Казначейством бюджетних асигнувань (*відкрито асигнувань загального фонду державного бюджету на 15.596,2 млн грн менше уточненого плану за видатками*) обмежувалися, зокрема, неналежною ресурсною забезпеченістю загального фонду державного бюджету (*заборгованість загального фонду перед ЄКР на 01.01.2020 р. становила 1,7 млрд грн*).

Помісячні обсяги касових видатків державного бюджету були нерівномірними впродовж року. У звітному періоді збережено тенденцію, за якої видаткове навантаження припадає переважно на три останні місяці (*наприклад, у жовтні-грудні 2019 р. проведено 28,7% річного обсягу видатків загального фонду*). Така динаміка помісячних показників касових видатків державного бюджету в першу чергу пояснюється нерівномірністю планування у розписі державного бюджету помісячних бюджетних асигнувань, а саме із навантаженням на останні місяці року, насамперед, в частині видатків розвитку, а також тривалістю підготовки документів з проведення вказаних видатків, 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 2,1 рази більше, ніж у середньому щомісяця упродовж січня-листопада.

Протягом 2019 р. продовжувалася практика надання за рахунок ЄКР позик Пенсійному фонду на покриття тимчасових касових розривів, незважаючи на суттєве збільшення у звітному періоді видатків державного бюджету на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та покриття дефіциту коштів цього фонду *(182.270,1 млн грн, що на 32.179,2 млн грн, або на 21,4%, більше проти 2018 р.)*. Так, у звітному періоді позики на покриття тимчасових касових розривів Пенсійному фонду Казначейством надавалися щомісяця і загальний обсяг цих позик становив 118,7 млрд грн (з яких повернуто до державного бюджету 117,6 млрд грн). При цьому, на 01.01.2020 р. загальний обсяг заборгованості Пенсійного фонду за позики, надані Казначейством за рахунок ЄКР, обліковувався у сумі 49,2 млрд грн (з яких 48 млрд грн за позики, надані у попередніх роках), що на 3,6 млрд грн менше проти початку 2019 року. Тобто, при незначному зменшенні загального обсягу такої заборгованості позики, отримані у 2019 р., не було повернено до кінця звітного періоду у повному обсязі (не повернено 1,1 млрд грн), хоча 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.

Впродовж 2019 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 89 рішень Кабінету Міністрів, з яких погоджено 81 рішення. Загалом передача бюджетних призначень (крім загальнодержавних витрат) та перерозподіл витрат державного бюджету стосувалися 28 головних розпорядників коштів за 209 бюджетними програмами (напрямами) *(з них за поданням МОН – 12 звернень за 19 бюджетними програмами, МОЗ – відповідно 10 та 17, Мінсоцполітики – 6 та 22, Мін'юсту – 5 та 11, Мінекоенерго – 5 та 12, Укравтодору – 4 та 5)* по загальному та спеціальному фондах на загальну суму 27,5 млрд гривень.

Як і у попередні роки, у 2019 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. Поряд з цим, при розгляді окремих рішень висловлювалися застереження щодо дотримання вимог частини одинадцятої статті 23 Кодексу, відповідно до якої зокрема

забороняється без внесення змін до закону про державний бюджет збільшення бюджетних призначень на видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади, за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами, а також на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків.

З огляду на недотримання вимог бюджетного законодавства у 2019 р. Комітетом загалом не було погоджено 8 таких рішень Уряду, а саме:

повернуто на доопрацювання – 5 рішень Уряду:

постанова КМУ від 03.04.2019 р. № 278 (щодо встановлення за загальним фондом видатків для проведення єдиного державного кваліфікаційного іспиту за спеціальностями галузі знань «22 Охорона здоров'я» у сумі 16,7 млн грн із визначенням нової бюджетної програми, зважаючи на вимоги бюджетного законодавства Комітетом було надано рекомендації, враховуючи які відповідні зміни внесені постановою КМУ від 22.05.2019 р. № 446 до постанови КМУ від 03.04.2019 р. № 278 та врегульовано проведення таких видатків за бюджетною програмою 2301070 «Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації»);

розпорядження КМУ від 12.06.2019 р. № 406-р (щодо перерозподілу видатків загального фонду, передбачених МОЗ, у сумі 14,2 млн грн шляхом збільшення за бюджетною програмою 2301010 «Керівництво та управління у сфері охорони здоров'я» (з них на оплату праці) та зменшення за бюджетною програмою 2308010 «Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення» (з них на оплату праці), з приводу якого Комітетом висловлено застереження щодо дотримання вимог частини одинадятої статті 23 Кодексу та зауваження щодо відсутності належних фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи розрахунки));

розпорядження КМУ від 23.10.2019 р. № 988-р (щодо перерозподілу видатків загального фонду, передбачених Вищому антикорупційному суду, у сумі 44,5 млн грн шляхом збільшення видатків розвитку за бюджетними програмами 0851010 «Здійснення правосуддя Вищим антикорупційним судом» та 0851020 «Здійснення правосуддя Апеляційною палатою Вищого антикорупційного суду» та відповідного зменшення за цими програмами видатків споживання (з них на оплату праці), з приводу якого Комітетом висловлено зауваження щодо відсутності належних фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи розрахунки), враховуючи які розпорядженням КМУ від 04.12.2019 р. № 1197-р внесені зміни до розпорядження КМУ від 23.10.2019 р. № 988-р щодо здійснення перерозподілу видатків лише за програмою 0851020 у сумі 7,9 млн грн, який було погоджено Комітетом);

розпорядження КМУ від 15.11.2019 р. № 1188-р (щодо перерозподілу видатків державного бюджету, передбачених МОН, у сумі 138,2 млн грн шляхом збільшення за бюджетною програмою 2201040 «Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, підготовка наукових кадрів,

фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури, наукових об'єктів, що становлять національне надбання» та відповідно зменшення за бюджетними програмами 2201380 «Виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва», 2201390 «Підтримка пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у закладах вищої освіти» та 2201570 «Виконання зобов'язань України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020», з приводу якого Комітетом висловлено зауваження щодо відсутності достатніх фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи розрахунки) та застереження щодо можливості використання вказаних коштів із дотриманням вимог про публічні закупівлі з огляду на завершення бюджетного періоду);

розпорядження КМУ від 20.11.2019 р. № 1105-р (щодо перерозподілу видатків загального фонду, передбачених МОН, у сумі 252 млн грн шляхом збільшення за бюджетною програмою 2201410 «Дослідження на антарктичній станції «Академік Вернадський» для набуття у власність науково-дослідного судна Національним антарктичним науковим центром для забезпечення океанографічних досліджень у Південному океані та інших регіонах Світового океану, логістичного забезпечення української антарктичної станції «Академік Вернадський» та українських антарктичних експедицій» та відповідного зменшення за бюджетною програмою 2201300 «Забезпечення діяльності Національного фонду досліджень та Державного фонду фундаментальних досліджень, грантова підтримка наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок», з приводу якого Комітетом висловлено зауваження щодо відсутності достатніх фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи розрахунки) та застереження щодо доцільності проведення таких видатків з огляду на стан виконання державного бюджету);

не прийнято позитивного рішення за результатами розгляду на засіданні Комітету розпорядження КМУ від 24.12.2019 р. № 1338-р (щодо перерозподілу видатків, передбачених Мінкультури, у сумі 52,4 млн грн шляхом збільшення за бюджетними програмами 1801060 «Підготовка кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації» та 1801170 «Загальнодержавні заходи у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин» та відповідного зменшення за бюджетними програмами 1809010 «Керівництво та управління у сфері відновлення та збереження національної пам'яті», 1809020 «Заходи з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті, забезпечення діяльності Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні — Музею Революції Гідності та Галузевого державного архіву Українського інституту національної пам'яті»);

повернуто без розгляду – 2 рішення Уряду:

розпорядження КМУ від 21.08.2019 р. № 667-р (щодо передачі бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому

департаменту Секретаріату КМУ на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління, у сумі 3,6 млн грн НАДС, стосовно якої на запит Комітету надати належні фінансово-економічні обґрунтування (включаючи розрахунки) отримано відповідь Служби про розгляд порушеного питання у наступному році);

розпорядження КМУ від 18.12.2019 р. № 1276-р (щодо перерозподілу видатків, передбачених МОЗ для реалізації державних інвестиційних проектів, у сумі 27 млн грн, з приводу якого висловлено зауваження щодо недотримання вимог статті 33-1 Кодексу щодо прийняття відповідного рішення Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів та щодо завершення бюджетного періоду).

Розглядаючи розпорядження Уряду про перерозподіл видатків державного бюджету (від 20.02.2019 № 84-р та від 06.03.2019 № 140-р щодо встановлення видатків для виконання судових рішень із визначенням нових бюджетних програм), Комітет, як і у попередні роки, продовжував звертати увагу головних розпорядників коштів на невідповідність бюджетному законодавству положень таких рішень Уряду про відкриття бюджетних програм 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. 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.

Завдяки послідовній та жорсткій позиції Комітету та Рахункової палати щодо необхідності законодавчо врегулювати питання відкриття нових бюджетних програм, з приводу чого неодноразово Комітет звертав увагу Уряду, постановою КМУ від 21.08.2019 р. № 794 (з уточненнями від 26.02.2020 р. № 158) були внесені відповідні зміни до постанови КМУ від 12.01.2011 р. № 18 «Про затвердження Порядку передачі бюджетних призначень, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету», якими визначено вимоги щодо відкриття нових бюджетних програм.

Варто також звернути увагу, що розпорядження КМУ від 12.06.2019 р. № 416-р та від 26.06.2019 р. № 455-р про передачу бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату КМУ на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління, окремим головним розпорядникам коштів відповідно загалом у сумі 17 млн грн та 73,6 млн грн для створення та впровадження інформаційно-аналітичних систем не були реалізовані, відповідні зміни до розпису державного бюджету не були внесені, що може свідчити про необґрунтованість прийнятих Урядом рішень та відсутність чіткої і послідовної позиції з цього питання.

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 широке та постійне застосування (кількість прийнятих впродовж року таких рішень: у 2019 р. – 121, 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 2019 р. такі урядові рішення приймалися переважно у другому півріччі. Рахункова палата також звертає увагу на прийняття таких урядових рішень наприкінці року, зокрема зазначаючи, що у листопаді-грудні вже після суттєвих уточнень бюджетних призначень відповідно до Закону з урахуванням змін, внесених законом від 31.10.2019 р. № 265-IX, прийнято 29 рішень про перерозподіл бюджетних призначень між окремими бюджетними програмами, що за Висновками свідчить про неналежне планування видатків, а також зауважується про низьку якість підготовлених головними розпорядниками коштів документів, що подаються до Комітету.

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.

У 2019 р., як і у попередніх роках, Комітету відповідно до статті 22 Закону надано повноваження на погодження рішень Уряду щодо розподілу коштів за напрямками (об'єктами, заходами) за окремими бюджетними програмами. У звітному періоді такі вимоги стосувалися 2 бюджетних програм: 2401270 «Здійснення природоохоронних заходів» та 1201140 «Державна підтримка тваринництва, зберігання та переробки сільськогосподарської продукції, аквакультури (рибництва)». Загалом Комітетом опрацьовано та погоджено 4 рішення Уряду щодо розподілу коштів за напрямками (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.

Слід зауважити, що подані на погодження урядові рішення з порушеного питання (за бюджетною програмою 2401270) 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, хоча бюджетні призначення визначаються окремо за загальним та спеціальним фондами, на що вказував Комітет під час розгляду таких рішень.

Поряд з цим, за поданням Мінекоенерго Комітетом погоджено розподіл (зміни до розподілу) коштів за бюджетною програмою 2401270 відповідно до постанов КМУ від 24.04.2019 р. № 393 та від 05.06.2019 р. № 513 у сумі 398.185,132 тис. грн загалом, включаючи кошти загального та спеціального фондів (з урахування перерозподілу видатків відповідно до розпорядження КМУ від 05.06.2019 р. № 397-р, яким обсяг видатків загального фонду за цією програмою зменшено на 24.319,104 тис. грн). Однак розпорядженням КМУ від 18.12.2019 р. № 1277-р додатково шляхом перерозподілу видатків ще зменшено обсяг видатків за цією програмою за загальним фондом на 91.645 тис. грн. Тобто, з урахуванням усіх внесених змін бюджетних призначень уточнений річний план за цією програмою визначено в обсязі 389.386,3 тис. грн (річний план за загальним фондом зменшено за рахунок зазначених вище перерозподілів видатків, а за спеціальним фондом збільшено на 81.938,66 тис. грн відповідно до розпорядження КМУ від 10.07.2019 р. № 525-р щодо спрямування залишку коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища на 01.01.2019 р. для здійснення природоохоронних заходів). Проте, зміни до розподілу коштів за бюджетною програмою 2401270 відповідно до постанови КМУ від 18.12.2019 р. № 1090 Комітетом, зважаючи на вимоги Кодексу, було повернуто Мінекоенерго без розгляду у зв'язку із закінченням бюджетного періоду */відповідне звернення зареєстровано в Апараті ВРУ 03.01.2020 р./*. Крім того, до Комітету не надходило звернення Мінекоенерго щодо погодження розподілу коштів на такі заходи згідно із розпорядженням КМУ від 10.07.2019 р. № 525-р. Відтак, мало місце невиконання у повній мірі вимог статті 22 Закону.

Статтею 33 Закону у 2019 р. Комітету було 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 забезпечення житлом громадян, зокрема учасників антитерористичної операції, учасників здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, які потребують поліпшення житлових умов. За інформацією Казначейства на 01.01.2019 р. нерозподілений залишок таких коштів становив 2.650 тис. дол. США (або 73.383,7 тис. грн за курсом гривні, встановленим НБУ на 01.01.2019 р.). Відповідно до статті 33 Закону прийнято 2 рішення Уряду (*постанови КМУ від 22.05.2019 р. № 445 та від 11.12.2019 р. № 1048*), які погоджено з Комітетом. Такі рішення Уряду визначали спрямування вказаних коштів загалом у сумі 67.202,069 тис. грн на окремі напрями: на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для внутрішньо переміщених осіб,

які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України (37.202,069 тис. грн /з урахуванням розпорядження КМУ від 14.08.2019 р. № 680-р щодо розподілу відповідної субвенції місцевим бюджетам/); на реконструкцію під житло для поліцейських гуртожитку, розташованого в м. Северодонецьку Луганської обл. (20.445 тис. грн) та придбання в Луганській обл. житла для поліцейських і працівників ГУ Національної поліції в Луганській обл. (9.555 тис. 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 18 бюджетними програмами (загалом на суму 502,1 млн грн): 0951010 «Здійснення правосуддя Вищим судом з питань інтелектуальної власності» (заплановано з урахуванням внесених змін 15,1 млн грн), 0951020 «Здійснення правосуддя Апеляційною палатою Вищого суду з питань інтелектуальної власності» (відповідно 11,9 млн грн), 1201250 «Здійснення заходів із забезпечення центрів надання адміністративних послуг обладнанням для видачі паспортних документів, посвідчення водія та реєстрації транспортних засобів» (70 млн грн), 1801020 «Прикладні розробки у сфері розвитку культури» (1 млн грн), 2201390 «Підтримка пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у закладах вищої освіти» (100 млн грн), 2301140 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Будівництво клініко-симуляційного центру Вищого державного навчального закладу України «Українська медична стоматологічна академія», розташованого за адресою: Полтавська область, м. Полтава, вул. Шевченка, 23» (27 млн грн), 2301850 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція і розширення Національного інституту раку по вул. Ломоносова, 33/43 в Голосіївському р-ні м. Києва» (1 млн грн), 2401030 «Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів та фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури у сфері паливно-енергетичного комплексу й вугільної промисловості» (3,4 млн грн), 2401210 «Державна цільова екологічна програма першочергових заходів приведення у безпечний стан об'єктів і майданчика колишнього уранового виробництва виробничого об'єднання «Придніпровський хімічний завод» на 2019-2023 роки» (9,2 млн грн), 2407170 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Заходи із забезпечення комплексного протипаводкового захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь у Львівській області» (10 млн грн), 2408140 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Відновлення об'єктів транспортної інфраструктури зони відчуження» (25,3 млн грн), 2751630 «Реалізація надзвичайної кредитної програми для відновлення України» (11,7 млн грн), 2761110 «Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Бучі Київської області на будівництво дошкільного дитячого закладу по вул. Лесі Українки в м. Бучі Київської області» (10 млн грн), 2911040 «Національна програма інформатизації» (73,6 млн грн), 3131230 «Субвенція з державного бюджету

бюджету міста Києва на ремонт та реконструкцію мосту імені Є.О. Патона» (20 млн грн), 3508010 «Керівництво та управління у сфері реалізації політики з питань управління державним боргом» (50 млн грн), 6561820 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція рентген-радіологічного відділення ДУ «Інститут отоларингології ім. проф. О.С. Коломійченка НАМН України» з метою введення в експлуатацію закупленого у 2011-2013 роках високовартісного медичного обладнання» (22,2 млн грн), 7831700 «Придбання житла мешканцям, які потребують відселення з аварійного житлового будинку № 101/1 по вул. М. Грушевського у м. Дрогобичі Львівської області, пошкодженого внаслідок надзвичайної ситуації, що склалася 28 серпня 2019 року» (40,7 млн грн).

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 ризику утворення на кінець року залишків коштів і невиконання у запланованих обсягах заходів за окремими програмами.

У 2019 р. Міністерством охорони здоров'я проведено видатки за бюджетною програмою 2301400 «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» в обсязі 6.506,2 млн грн, або 99 % плану. У межах бюджетних призначень за цією програмою на централізовані заходи затверджено видатки в обсязі 6.023,9 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 0,9% плану (у 2015, 2017 та 2018 рр. видатки також проведено на дуже низькому рівні: відповідно 12,1%, 8,8% та 4,5% 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 2019 р. становила 7.684,5 млн грн (з якої прострочена – лише 217,2 млн грн) і за рік зросла на 498,6 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 1 року - лікарських засобів, медичних виробів та пов'язаних з ними послуг, які закуповуються у 2019-2020 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 2015-2018 рр. щодо закупівлі із спеціалізованими організаціями, які здійснювали

закупівлі, відповідно до постанови КМУ від 23.04.2014 р. № 117 (із змінами). Слід відмітити, що вказана постанова втратила чинність на підставі постанови КМУ від 04.12.2019 р. № 1070 «Деякі питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти».

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 та доставку підручників, посібників, словників і створення, придбання та апробацію електронних підручників для учнів і педагогічних працівників закладів загальної середньої, професійної (професійно-технічної) освіти/* визначено в обсязі 755,5 млн грн, при цьому відповідно до розпорядження КМУ від 27.11.2019 р. № 1109-р шляхом здійснення перерозподілу видатків державного бюджету план зменшено на 143,2 млн грн до 612,3 млн грн і виконано в обсязі 596,9 млн грн, або 97,5% уточненого плану.

Виконання видатків державного бюджету за економічною класифікацією по загальному фонду характеризується такими даними: поточні видатки виконані на рівні 97,7% (2018 р. – 97,9%, 2017 р. – 98,9%) уточненого плану, з них на оплату праці працівників бюджетних установ (з нарахуваннями на оплату праці) – 99,3%, оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 95,3%, соціальне забезпечення – 98,9%; капітальні видатки – 85,5% (2018 р. – 93,4%, 2017 р. – 88,5%). 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 унеможлиблює їх використання з дотриманням всіх процедур, передбачених законодавством.

У структурі видатків державного бюджету */включаючи загальний і спеціальний фонди/*, згрупованих за економічною класифікацією, питома вага поточних видатків залишилася на рівні попереднього року і у звітному періоді становила 92,9% (2018 р. – 92,9%, 2017 р. – 95,1%). Обсяг поточних видатків становив 998,9 млрд грн і проти попереднього року збільшився на 9%, при цьому вищими темпами зростали видатки на соціальне забезпечення (на 34,1%), оплату праці працівників бюджетних установ (з нарахуваннями) (на 22,7%) та на використання товарів і послуг (на 15,6%) і відповідно збільшилася частка таких видатків у загальному їх обсязі *(на соціальне забезпечення – з 16,9% у 2018 р. до 20,8% у 2019 р., на оплату праці з нарахуваннями з 17,4% до 19,5%, на використання товарів і послуг – з 16% до 16,9%)*. Натомість питома вага поточних трансфертів (включаючи поточні трансферти органам державного управління інших рівнів) зменшилася з 30,2% у 2018 р. до 23,7% у 2019 р. і відповідно зменшився обсяг таких видатків на 14,2%. У загальному обсязі видатків державного бюджету питома вага видатків з обслуговування боргових зобов'язань дещо скоротилася (2019 р. – 11,2%, 2018 р. – 11,8%,

2017 р. – 13,3%, 2016 р. – 14,2%,) і при цьому проти попереднього року такі видатки зросли на 3,1% (у 2018 р. проти 2017 р. – на 4,3%).

У 2019 р. продовжувалося нарощування обсягів капітальних видатків (на 9,1% більше порівняно з 2018 р.), які становили 76,2 млрд грн (2018 р. – 69,8 млрд грн, 2017 р. – 40,9 млрд грн), при цьому питома вага у структурі видатків державного бюджету залишилася на рівні попереднього року і становить 7,1% (2018 р. – 7,1%, 2017 р. – 4,9%).

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. У загальному фонді державного бюджету на 2019 рік обсяг державних капітальних вкладень визначено у сумі 2.539,4 млн грн (зі змінами, внесеними законом від 06.12.2019 р. № 360-IX) для реалізації 34 державних інвестиційних проектів (бюджетні призначення щодо яких визначено за окремими бюджетними програмами). За підсумками року такі видатки проведено в обсязі 2.300,6 млн грн, або 90,6% плану (у 2018 р. цей показник був децю вищим – 96,3%). Обсяг фактично проведених капітальних видатків загального фонду, спрямованих у 2019 р. на реалізацію державних інвестиційних проектів, перевищував аналогічний показник за 2018 рік на 32,5%, а за 2017 р. – у 1,5 рази. Протягом звітної періоду уточнені планові показники виконано на високому рівні (80-100%) лише за 16 бюджетними програмами з реалізації державних інвестиційних проектів, загалом обсяг видатків за такими проектами становив 2.170,8 млн грн, або 85,5% запланованого загального обсягу державних капітальних вкладень. Однак взагалі не проведено видатки за 5 бюджетними програмами щодо реалізації таких державних інвестиційних проектів загалом на суму 85,5 млн грн, а саме:

Міністерством охорони здоров'я за програмами 2301140 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Будівництво клініко-симуляційного центру Вищого державного навчального закладу України «Українська медична стоматологічна академія», розташованого за адресою: Полтавська область, м. Полтава, вул. Шевченка, 23» (заплановано зі змінами 27 млн грн) та 2801850 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція і розширення Національного інституту раку по вул. Ломоносова, 33/43 в Голосіївському р-ні м. Києва» (відповідно 1 млн грн);

Мінекоенерго за програмами 2407170 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Заходи із забезпечення комплексного протипаводкового захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь у Львівській області» (10 млн грн) та 2408140 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Відновлення об'єктів транспортної інфраструктури зони відчуження» (25,3 млн грн);

Національною академією медичних наук за програмою 6561820 «Реставрація з реабілітацією та пристосуванням клінічного корпусу № 3 ДУ «Інститут нейрохірургії ім. акад. А.П. Ромоданова НАМН України» по вул. Платона Майбороди (Мануїльського), 32 в Шевченківському р-ні м. Києва» (22,2 млн грн).

На дуже низькому рівні забезпечено реалізацію інвестиційних проектів Мінмолодьспортом за програмою 3401330 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Будівництво Льодової арени» – у сумі 0,03 млн грн, або 0,6% уточненого плану; Мін'юстом за програмами 3601260 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Завершення будівництва системи водопостачання у державній установі «Коломийська виправна колонія (№ 41)», в Івано-Франківській обл.» – у сумі 0,4 млн грн, або 5,2% уточненого плану, 3601810 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Завершення реконструкції режимного корпусу для тримання засуджених до довічного позбавлення волі у Полтавській установі виконання покарань № 23» – у сумі 0,2 млн грн, або 1,5% уточненого плану.

Водночас, відповідно до розпорядження КМУ від 15.11.2019 р. № 1044-р скасовано у повному обсязі видатки, встановлені у державному бюджеті Мінкультури за програмою 1801820 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Комплексна реставрація і пристосування ансамблю Жовківського замку Державного історико-архітектурного заповідника у м. Жовкві» та МОЗ за програмами 2301130 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Удосконалення молекулярно-генетичної діагностики онкологічних захворювань в Україні» і 2301830 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Покращення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань в Національному інституті раку».

На підставі аналізу інформації, розміщеної на офіційному веб-сайті Мінекономіки, Рахункова палата дійшла висновку, що строки виконання робіт в окремих проектах перенесено, зросла кошторисна вартість об'єктів будівництва, це спричинено змінами обсягів видатків на реалізацію проектів, їх недофінансуванням, що потребувало численних уточнень проектної документації і проведення нових експертиз та закупівель, в результаті збільшилися ризики непродуктивного використання коштів державного бюджету.

Захищені видатки загального фонду державного бюджету проведені у сумі 841.617,4 млн грн, що становить 98% бюджетних асигнувань. Питома вага захищених видатків у загальному обсязі видатків загального фонду державного бюджету склала 88,3% (2017 р. – 91,4%, 2018 р. – 87,4%). Випереджальне зростання видатків на оплату праці працівників з нарахуваннями (проти 2018 р. збільшилися на 22,7% при зростанні загального обсягу видатків на 9,1%) в певній мірі обумовлено підвищенням державних соціальних стандартів.

Державні соціальні стандарти встановлені при затвердженні державного бюджету на 2019 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 /таке збільшення відбувалося і у 2018 р./, а розмір мінімальної зарплати, як і у 2018 р., був сталим протягом року.

Так, з 01.01.2019 р. розмір мінімальної заробітної плати становив 4173 грн і на 450 грн (або на 12,1%) перевищував рівень попереднього року

(3723 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 2019 р. прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць встановлений у розмірі: з 1 січня – 1853 грн, з 1 липня – 1936 грн, з 1 грудня – 2027 гривень. Середньозважений місячний розмір прожиткового мінімуму на одну особу (1902 грн) збільшився на 9% за рік і темп його зростання перевищив індекс споживчих цін (104,1% - грудень 2019 р. до грудня 2018 р.). Прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць для працевдатних осіб встановлений у розмірі: з 1 січня – 1921 грн, з 1 липня – 2007 грн, з 1 грудня – 2102 грн (середньозважений місячний розмір на одну особу становив 1972 грн і зріс на 9,1% за рік). Слід зауважити, що за даними Мінсоцполітики розмір прожиткового мінімуму на одну особу, розрахований у цінах грудня 2018 р., становив 4296 грн і в 2,1 рази перевищив встановлений, відтак прожитковий мінімум продовжував обчислюватися без урахування реальних змін у потребах населення і суспільного розвитку.

Починаючи з 01.01.2017 р. посадові оклади (тарифні ставки, ставки зарплати) розраховуються виходячи з розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду, встановленого у розмірі прожиткового мінімуму для працевдатних 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 1-12 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 4173 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 16% /грудень 2019 р. до грудня 2018 р./, а реальна зарплата - на 11,3% /грудень 2019 р. до грудня 2018 р./.

У державному бюджеті на 2019 рік резервний фонд визначено в обсязі 2 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 2019 р. головним розпорядникам коштів розподілено 1.429,7 млн грн коштів резервного фонду, або 71,5% плану, при цьому касові видатки становили 1.317,6 млн грн, або 92,2% розподілених коштів та 94,3% уточненого плану (в обсязі 1.397,1 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 – 43,6 млн грн;
- запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій – 227 млн грн;
- надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначеній операції, – 73,8 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), про що також відмічено Рахунковою палатою. 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:

Мінекоенерго – для забезпечення оплати спожитої електричної енергії державними вугледобувними підприємствами у сумі 950 млн грн, з них 500 млн грн на поворотній основі, які використано на 99,5% (розпорядження КМУ від 30.01.2019 р. № 59-р, від 03.04.2019 р. № 224-р, від 14.08.2019 р. № 604-р);

Державному бюро розслідувань – для придбання транспортних засобів у сумі 25 млн грн, які використано на 97,8 % (розпорядження КМУ від 21.08.2019 р. № 681-р);

Мінекономіки – для здійснення заходів з проведення незалежного аудиту Державного концерну «Укроборонпром» та його підприємств із залученням міжнародних експертів у сумі 32,5 млн грн на поворотній основі, проте відповідні зміни навіть не були внесені до розпису державного бюджету і такі кошти не були використані (розпорядження КМУ від 19.06.2019 р. № 446-р).

З огляду на зазначене за Висновками РП упродовж року збільшувалися ризики недостатності коштів резервного фонду на непередбачувані видатки, насамперед ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, що й спричинило необхідність збільшення обсягу резервного фонду на 500 млн грн при внесенні

змін у жовтні до Закону. Так, відмічається, що згідно з прийнятими у січні-жовтні Урядом рішеннями розподілені 92% обсягу резервного фонду, при цьому на заходи, видатки на які могли бути передбачені при складанні проекту бюджету, – 73%, що є порушенням вимог частини першої статті 24 Кодексу. Поряд з цим, Рахункова палата зазначила про існування ризиків неповернення коштів резервного фонду, наданих державним вугледобувним підприємствам на умовах повернення, зважаючи на їх фінансовий стан.

Видатки спеціального фонду державного бюджету затверджено зі змінами на 2019 рік у сумі 109.248,5 млн грн (*10% загального затвердженого обсягу видатків*), в результаті внесення протягом року змін план збільшено на 40.556,4 млн грн до 146.918,8 млн грн (*13% загального обсягу уточненого плану видатків*). Виконання видатків спеціального фонду за звітний період становило 122.156,8 млн грн (*11,4% загального обсягу фактичних видатків*). При цьому, якщо щодо призначень виконання склало 111,8% (*більше на 12.908,4 млн грн*), то уточнений план виконано на 83,1% (*менше на 24.762 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 (у т.ч. за рахунок коштів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ) і неефективним управлінням наявними ресурсами, зокрема неповним спрямуванням залишків коштів на здійснення видатків, як результат, втрачаються можливості отримати додаткові ресурси для програм розвитку.

У 2019 р. надано кредитів з державного бюджету у сумі 11.519,9 млн грн, або 70,6% уточненого плану, у т. ч. за загальним фондом – 2.637,4 млн грн, або 70,7%, за спеціальним фондом – 8.882,5 млн грн, або 70,6%. Варто наголосити, що за 10 бюджетними програмами з надання кредитів з державного бюджету не розпочато їх виконання (загалом на суму 1.415,4 млн грн), серед яких, зокрема, на формування Аграрним фондом державного інтервенційного фонду та 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, іноземних фінансових установ і МФО*), що за поясненнями Мінфіну, 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. За висновками РП неналежне використання коштів таких кредитів (позик) збільшують ризики втрати наявних можливостей для отримання додаткових ресурсів, зокрема на розвиток інфраструктури.

До державного бюджету надійшло коштів від повернення кредитів у сумі 7.303,4 млн грн, або 75,1% затвердженого плану, у т. ч. за загальним фондом – 6.935,5 млн грн, або 83,3%, за спеціальним фондом – 367,9 млн грн, або 26,2%. У Висновках РП відмічено, що низький рівень виконання відповідних планових показників є наслідком низької вибірки коштів, отриманих від іноземних держав, банків і МФО для реалізації інвестиційних проектів, а також неповернення у планових обсягах кредитів, які надавалися на фінансування проектів розвитку за рахунок залучених державою коштів і Аграрному фонду.

У 2019 р. динаміка дебіторської та кредиторської заборгованості бюджетних установ за загальним фондом була нестійкою. Протягом звітного періоду відбувалося нарощування кредиторської заборгованості (*збільшення коливалося від 59,9% до більш ніж в 4 рази відносно показника на початок року*) і на кінець року її обсяг становив 4.826,1 млн грн, або більш ніж в три рази з початку року (*збільшилася на 3.386,1 млн грн*). Зростання такої заборгованості відбулося внаслідок відображення у звіті про бюджетну заборгованість за 2019 рік такої заборгованості на кінець року за видатками по соціальному забезпеченні, а саме з виплат пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі у сумі 3.080,5 млн грн.

При цьому впродовж року відстежувалося нарощування простроченої кредиторської заборгованості і лише на кінець року відбулося її зменшення (*на 32,4 млн грн, або 96,6% обсягу на початок року*) і вона становила 913,9 млн грн. В умовах значного збільшення кредиторської заборгованості питома вага простроченої заборгованості на кінець року суттєво зменшилася до 18,9% проти 65,7% на початок року. Водночас, дебіторська заборгованість протягом січня-травня 2019 р. переважно зменшувалася, а у наступних місяцях спостерігалось її значне зростання і на кінець року вона становила 27.377,1 млн грн, або 121% до рівня на початок року (*збільшилася на 4.751,1 млн грн*). Обсяг простроченої дебіторської заборгованості протягом звітного періоду коливався і на кінець 2019 року значно зріс та становив 3.377,4 млн грн, або 166,6% обсягу на початок року (*збільшився на 1.350 млн грн*), а питома вага у загальному обсязі з початку року збільшилася з 9% до 12,3%. Дебіторська заборгованість обліковується переважно за поточними видатками, за якими вона на кінець 2019 р. становила 20.951,3 млн грн, або 76,5% загальної суми, і утворилася здебільшого за рахунок заборгованості за видатками на заходи спеціального призначення (*досягла 9.197,5 млн грн (з неї прострочена – 1.681,4 млн грн) і зросла на 46,9%*) та на медикаменти та перев'язувальні матеріали (*досягла 7.699,9 млн грн (з неї прострочена - 205 млн грн) і зросла на 6,9%*). По капітальних видатках дебіторська заборгованість майже залишилася на рівні минулого року і на кінець року становила 6.425,7 млн грн

(23,5%загальної суми). Зазначене свідчить про продовження практики розширення переліку товарів (робіт і послуг), щодо яких можна здійснювати попередню оплату закупівель (шляхом внесення Урядом протягом 2019 р. 22 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 неналежне супроводження виконавцями бюджетних програм, договорів під час їх реалізації та зволікання з проведення претензійно-позовної роботи призвело до зростання простроченої дебіторської заборгованості, що є втратами бюджету.

Таким чином, зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів держави, напруженість у наповненні доходів державного бюджету та необхідність забезпечення виконання державою зобов'язань за загальносуспільними видатками, залишаються актуальними 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.

Натомість за наявності значного обсягу дебіторської заборгованості та відстеження динаміки щодо його нарощування постановою КМУ від 04.12.2019 р. № 1070 «Деякі питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» з 1 січня 2020 року визначено нові умови авансування закупівель за бюджетні кошти (*суттєво розширено види закупівель та збільшено строки проведення попередньої оплати, а також головні розпорядники коштів отримали необмежені повноваження щодо встановлення умов попередньої оплати при здійсненні закупівель за бюджетні кошти відповідно до визначених цією постановою загальних критеріїв*). Зважаючи на зазначене, існують ризики подальшого зростання у 2020 р. дебіторської заборгованості бюджетних установ, погіршення фінансової дисципліни розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, відтермінування постачання товарів та послуг для забезпечення потреб бюджетних установ і суттєве відволікання коштів з бюджетної сфери.

На виконання статей 24-2, 24-3 та 24-4 Кодексу у складі спеціального фонду державного бюджету з 2018 р. створено державний дорожній фонд, державний фонд поводження з радіоактивними відходами та державний фонд розвитку водного господарства. У зв'язку з цим, статтями 59 і 61 Кодексу запроваджені місячні та річні звіти про використання коштів таких фондів. За рекомендацією Комітету інформація у таких звітах розширена, однак для комплексного аналізу відповідних фондів у зазначених звітах належало б відображати планові і фактичні показники усіх джерел формування фондів (за видами). Разом з тим, у звіті про використання коштів державного дорожнього фонду за 2019 р. інформація 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 24-2 Кодексу). Крім того, у звітах про використання коштів державного фонду розвитку водного господарства та коштів державного дорожнього фонду за 2019 р. не відображено показників щодо надходжень та використання власних надходжень бюджетних установ, що є джерелом проведення видатків на здійснення заходів цих фондів.

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.

Згідно з Висновками РП планування результативних показників для оцінки досягнення мети, цілей і завдань бюджетних програм головних розпорядників коштів є недосконалим. Зазначається, що низька якість, формальність окремих показників, які не відображають реальний стан виконання бюджетної програми, знижують відповідальність виконавців. За дослідженням, проведеним Рахунковою палатою, у 2019 р. визначено 10275 результативних показників бюджетних програм (*розраховано згідно з інформацією Мінфіну і відомостями, наведеними на офіційних веб-сайтах головних розпорядників коштів*), що на 825 показників більше, ніж у 2018 р., при цьому зауважено, що надмірна деталізація результативних показників, недоліки при їх плануванні негативно впливають на оцінку виконання завдань бюджетної програми й ефективності використання бюджетних коштів.

#### ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У 2019 р. державний фонд регіонального розвитку (далі - ДФРР) визначено у державному бюджеті обсягом 7.170 млн грн, у т.ч. за загальним фондом – 6.170 млн грн, за спеціальним фондом – 1.000 млн грн. При цьому згідно із статтею 24 Закону, як виняток з положень пункту 1 частини третьої та частини п'ятої статті 24-2 Кодексу, джерелом здійснення видатків ДФРР з спеціального фонду визначено кошти державного дорожнього фонду. Розподіл коштів ДФРР за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами у сумі 6.896,3 млн грн, або 96,2% встановленого Законом обсягу, здійснено згідно з розпорядженням КМУ від 15.05.2019 р. № 351-р (*із змінами, внесеними розпорядженнями КМУ від 05.07.2019 р. № 492-р, від 09.10.2019 № 935- р та від 04.12.2019 № 1191-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. Нерозподілений залишок коштів ДФРР становив 273,7 млн грн (у т.ч. за загальним фондом – 175,4 млн грн, за спеціальним фондом – 98,3 млн грн). Поряд з тим, не було реалізовано статтю 27 Закону, згідно з якою визначалися особливості спрямування коштів ДФРР на фінансове

забезпечення реалізації проектів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету» у сумі 500 млн грн */відповідно до частини другої статті 24-1 Кодексу/* та як наслідок згідно із законом від 31.10.2019 р. № 265-IX таку статтю виключено та відповідно зменшено обсяг ДФРР.

Видатки ДФРР проведено у сумі 5.486,1 млн грн (на 1.687,5 млн грн, або у 1,4 рази більше ніж у 2018 р.), що становить 76,5% бюджетних призначень, у т.ч. за загальним фондом – 4.805,8 млн грн (77,9% *бюджетних призначень*), за спеціальним фондом – 680,3 млн грн (68% *бюджетних призначень*). За загальним фондом у 8 регіонах досягнуто високий рівень виконання планових показників за визначеними для них коштами ДФРР */найвищий в областях: Хмельницькій (98,9%), Тернопільській (96,5%), Львівській та Рівненській (95,1%), в інших регіонах – виконання у межах від 94,2% (Івано-Франківська обл.) до 51,4% (Полтавська обл.)/*. Використання коштів за спеціальним фондом забезпечене у регіонах на 68% */з них у повному обсязі їх використано лише в Рівненській обл., понад 99% – у Хмельницькій обл. та м. Києві/*. Поряд з тим, з місцевих бюджетів у 2019 р. спрямовано 1.377,5 млн грн на співфінансування проектів регіонального розвитку, що на 2,2% менше, ніж у 2018 р. Зберігаючи основні тенденції попередніх років, у звітному періоді склалася така структура видатків, здійснених за рахунок коштів ДФРР, у сферах: освіти – 35,5%, охорони здоров'я і соціального захисту – 16,9%, дорожньо-транспортної інфраструктури – 10%, фізичної культури і спорту – 18,8%, культури – 4,3%, водопостачання і водовідведення – 7,3%, інші об'єкти та заходи – 7,2%. За інформацією Мінрегіну для фінансового забезпечення у 2019 р. за рахунок коштів ДФРР затверджено 683 проектів, з яких 435 проектів планувалося завершити, проте у визначені терміни завершено 193 проектів, або 44,4%. Найбільше нереалізованих проектів рахується в 5 областях (у Кіровоградській та Миколаївській не завершено жодного проекту, у Вінницькій, Дніпропетровській, Полтавській реалізовано по одному проекту). При цьому за видатками ДФРР зросла дебіторська заборгованість на 64,6 млн грн і на 01.01.2020 р. становила 218,1 млн грн, кредиторська заборгованість становила 15,1 млн грн. Рахункова палата звертає увагу, що у 2019 р. Кабінет Міністрів не забезпечив своєчасного і повного розподілу коштів ДФРР між адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку, внаслідок чого на реалізацію таких проектів було спрямовано на 23,5% менше коштів, ніж планувалося.

Поряд з тим, у матеріалах Звіту щодо ДФРР зазначено лише загальні планові та фактичні показники у розрізі регіонів, що не дозволяє здійснити комплексну оцінку ефективності використання коштів ДФРР, насамперед, щодо дотримання вимог частини другої статті 24-1 Кодексу в частині їх спрямування на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку. При цьому не враховано надану Комітетом у 2019 р. рекомендацію щодо подання разом із звітом про використання коштів ДФРР відповідної аналітичної інформації в розрізі регіонів з наведенням, зокрема, показників видатків за галузевою ознакою і напрямками (заходами) та показників досягнення запланованого соціально-економічного ефекту.

У 2019 р. з державного бюджету до місцевих бюджетів надійшло 260.302 млн грн трансфертів, що становило 90,9% бюджетних призначень (95% уточненого плану), у т. ч. дотацій – 25.857,5 млн грн (100% бюджетних призначень), субвенцій – 234.444,5 млн грн, або 90% бюджетних призначень (94,5% уточненого плану). Загальний обсяг наданих трансфертів місцевим бюджетам порівняно з 2018 р. зменшився на 38.637,7 млн грн, або на 12,9%. Такий обсяг наданих трансфертів становив 46,4% обсягу доходів місцевих бюджетів (на 6,8 відс. пункти менше відповідного показника 2018 р.) та залишається значним. При цьому частка трансфертів у загальному обсязі доходів зведених бюджетів 17 областей вище середнього показника /в межах від 65,2% (Чернівецька) до 50,4% (Миколаївська)/, у 7 областей /в межах від 37,4% (Дніпропетровська) до 48,8% (Львівська)/ і лише у м. Києві – 22%.

На 2019 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 782 ОТГ, що на 117 ОТГ більше ніж у 2018 р., та передбачено належні їм міжбюджетні трансфери.

Із загального фонду державного бюджету до місцевих бюджетів надійшло 244.355,3 млн грн трансфертів (91% бюджетних призначень), питома вага яких у доходах загального фонду місцевих бюджетів склала 47%, що менше порівняно з 2018 р. на 7,9 відс. пункти; із спеціального фонду державного бюджету місцевим бюджетам надано субвенцій у сумі 15.946,7 млн грн (89,9% бюджетних призначень), частка яких у доходах спеціального фонду місцевих бюджетів становила 38,9% і зросла порівняно з 2018 р. на 6,8 відс. пункти.

Внаслідок здійсненого горизонтального вирівнювання за доходами загального фонду:

з державного бюджету надано базову дотацію 972 місцевому бюджету загалом у сумі 10.367,3 млн грн (у затвердженому обсязі), у т.ч. обласним бюджетам – 1.380,4 млн грн (13,3% загального фактичного обсягу), бюджетам міст обласного значення – 892,6 млн грн (8,6%), районним бюджетам – 5.419,2 млн грн (52,3%), бюджетам ОТГ – 2.675,1 млн грн (25,8%);

до державного бюджету перерахували реверсну дотацію 246 місцевих бюджети загалом у сумі 6.814,5 млн грн (99,9% затвердженого обсягу), у т.ч. обласні бюджети – 940,95 млн грн (13,8% загального фактичного обсягу), бюджети міст обласного значення – 4.605,1 млн грн (67,6%), районні бюджети – 574,4 млн грн (8,4%), бюджети ОТГ – 694,1 млн грн (10,2%). Не забезпечено виконання затвердженого показника (95,8%) на суму 4,6 млн грн бюджетом ОТГ с. Селище Черкаської обл.

Додаткові дотації передано місцевим бюджетам у повному обсязі – 15.490,2 млн грн, з яких 14.900 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), 203,9 млн грн – стабілізаційна дотація, що розподілена між обласними бюджетами лише у грудні 2019 р.

Протягом звітного періоду із загального фонду державного бюджету до місцевих бюджетів передано субвенції у сумі 218.497,8 млн грн, що становило 90% бюджетних призначень і 94,9% уточненого плану (*бюджетні призначення зменшено загалом на 12.532 млн грн шляхом перерозподілу видатків*). Найбільшу питому вагу серед таких субвенцій вже традиційно становили субвенції на здійснення державних програм соціального захисту (30,4%), що надані у сумі 79.167,9 млн грн (або 78,5% бюджетних призначень) та менше порівняно з 2018 р. на 46.039,9 млн грн (на 36,8%), 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 I чи II 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, – 54.897,4 млн грн, або 88,7% бюджетних призначень, та більше ніж у 2018 р. на 6,1%. У пояснювальній записці до Звіту вказано, що за рахунок таких коштів серед іншого забезпечено виплату запроваджених Урядом окремих видів виплат і допомог, а саме:

одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» при народженні дитини (*вартість якої становить не більш як 5 тис. грн*), що запроваджена постановами КМУ від 30.05.2018 р. № 427 та від 20.06.2018 р. № 512;

відшкодування послуги з догляду за дитиною до трьох років «муніципальна няня» у розмірі 1.626 грн – щомісячна адресна компенсаційна виплата одному з батьків (усиновлювачів), опікуну дитини до трьох років у розмірі прожиткового мінімуму на дітей віком до шести років, встановленого станом на 1 січня відповідного року, що запроваджена з 01.01.2019 р. відповідно до постанови КМУ від 30.01.2019 р. № 68;

допомоги на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях, – щомісячна допомога на третю і кожен наступну дитину у розмірі 1700 грн, що запроваджена з 01.04.2019 р. відповідно до постанови КМУ 13.03.2019 р. № 250.

Однак таке питання мало б регулюватися на законодавчому рівні, оскільки згідно з підпунктом «б» пункту 4 частини першої статті 89 і частиною першою статті 102 Кодексу визначено вичерпний перелік видатків місцевих бюджетів на здійснення державних програм соціального захисту, що проводяться за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету (серед них – допомога сім'ям з дітьми, види якої та вимоги щодо її надання визначено Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»). У Висновках РП також звернуто увагу на таке питання та зауважено про неякісне планування видатків на виплату допомоги окремим категоріям громадян, зокрема сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю,

зважаючи, що субвенція місцевим бюджетам надана у обсязі, меншому за плановий на 11%;

– на 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, поводження з побутовими відходами (вивезення побутових відходів) та вивезення рідких нечистот, внесків за встановлення, обслуговування та заміну вузлів комерційного обліку води та теплової енергії, абонентського обслуговування для споживачів комунальних послуг, що надаються у багатоквартирних будинках за індивідуальними договорами – 21.561,2 млн грн, або 61,4% бюджетних призначень і 99% уточненого плану (*зменшено на 13.306,7 млн грн*) та менше ніж у 2018 р. на 48.415,3 млн грн, або на 69,2%. При цьому протягом 2019 р. кредиторська заборгованість за такими видатками скоротилася на 6.075 млн грн (з них прострочена – на 521,6 млн грн), однак на 01.01.2020 р. така заборгованість становила 14 млн грн (у 18 областях). Поряд з тим, кредиторська заборгованість за видатками на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, що здійснювалися за рахунок відповідної субвенції, на початок 2020 р. становила 2,8 млн грн (у 12 областях).

Слід відмітити, що у 2019 р. здійснено поступовий перехід до надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі: починаючи із лютого розпочато надання житлових субсидій у грошовій формі та з жовтня – надання пільг у грошовій формі. У зв'язку з цим відповідні видатки проведено також за бюджетною програмою «Виплата пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі» (код 2501230) у сумі 23.266,8 млн грн, що становить 92% уточненого плану. У Висновках РП зазначено, що Кабінетом Міністрів не забезпечено у повному обсязі фактичної потреби місцевих бюджетів з надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, які надавалися за рахунок відповідних субвенцій, що зумовило кредиторську заборгованість за такими видатками, а також збільшуються ризики непогашення у 2020 р. заборгованості за наданими пільгами і житловими субсидіями, оскільки з 2020 р. видатки на надання пільг і житлових субсидій населенню здійснюються з державного бюджету у грошовій формі і відповідно надання цих субвенцій місцевим бюджетам не передбачено.

Поряд з тим, місцевим бюджетом надано 5 субвенцій, спрямованих 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 (4 субвенції), – загалом у сумі 572,2 млн грн, що становить 103,1% бюджетних призначень та 98,3% уточненого плану (*збільшено на 27,1 млн грн*) та менше ніж у 2018 р. на 277 млн грн (*у 1,5 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 834 млн грн, що становить 116,2% бюджетних призначень та 98,9% уточненого плану (збільшено на 125,8 млн грн) та більше ніж у 2018 р. на 361,5 млн грн (на 76,5%).

Значну частку у загальному обсязі субвенцій становили субвенції у сферах освіти та охорони здоров'я (21,9% та 15,1% відповідно).

Субвенції у сфері освіти на 2019 р. збільшено порівняно з 2018 р. на 11.251,1 млн грн (на 18,2%) та надано в сумі 73.106,9 млн грн, або 100,1% бюджетних призначень та 99,6% уточненого плану.

Насамперед, йдеться про значне збільшення освітньої субвенції, що з огляду на підвищення оплати праці педагогічних працівників надана у сумі 70.355,7 млн грн, або 101,1% бюджетних призначень (більше на 732,1 млн грн) і 100% уточненого плану, та більше ніж у 2018 р. на 9.931,9 млн грн (на 16,4%).

Протягом 2019 р. за розпорядженнями КМУ (від 27.03.2019 р. №191-р, від 10.07.2019 р. № 496-р, від 23.10.2019 р. №993-р від 27.11.2019 р. № 1106-р) здійснено розподіл між обласними бюджетами резерву освітньої субвенції у повному обсязі (597,5 млн грн) та нерозподілених видатків освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, у сумі 592,1 млн грн. При цьому за розпорядженням КМУ від 10.07.2019 р. № 497-р нерозподілені видатки освітньої субвенції в обсязі 88,9 млн грн передано на видатки: із забезпечення підготовки кадрів: у ВНЗ III і IV рівнів акредитації (за бюджетною програмою 2201160) – 88,2 млн грн, Київським національним університетом імені Тараса Шевченка (за бюджетною програмою 2201280) – 0,4 млн грн, Подільським спеціальним навчально-реабілітаційним соціально-економічним коледжем та Харківським державним соціально-економічним коледжем (за бюджетною програмою 2201420) – 0,3 млн грн, хоча згідно із статтею 20 Закону Кабінету Міністрів надано право здійснювати розподіл таких нерозподілених видатків між місцевими бюджетами. Разом з тим, розпорядженням КМУ від 24.12.2019 р. №1337-р освітню субвенцію збільшено на 19,4 млн грн за рахунок зменшення інших субвенцій у сфері освіти.

Поряд з тим, продовжено практику зміни в кінці року за рішеннями Уряду цільового призначення частини освітньої субвенції та шляхом перерозподілів спрямовано 1.099,6 млн грн на видатки розвитку (придбання шкільних автобусів, у т.ч. обладнаних місцями для дітей з особливими освітніми потребами; ремонт та придбання обладнання для їдалень (харчоблоків) закладів загальної середньої освіти; забезпечення належних санітарно-гігієнічних умов у приміщеннях закладів загальної середньої освіти; придбання обладнання для спеціальних шкіл та навчально-реабілітаційних центрів, в яких навчаються сліпі, із зниженим зором, глухі діти), використання яких згідно з вимогами розпорядження КМУ від 27.11.2019 р. № 1106-р має бути здійснено у 2020 р. на умовах співфінансування з місцевих бюджетів (від 5% до 30% залежно від виду бюджету). Водночас, згідно з розпорядженням

КМУ від 27.11.2019 р. №1109-р за рахунок зменшення видатків за окремими бюджетними програмами МОН освітню субвенцію збільшено на 801,6 млн грн, передбачивши спрямування таких коштів в наступному бюджетному періоді на видатки розвитку для оснащення закладів загальної середньої освіти обладнанням для навчальних кабінетів і STEM-лабораторіями.

З огляду на вимоги частини четвертої статті 103-2 Кодексу, згідно з якою залишки коштів за освітньою субвенцією зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів освіти, такі рішення Кабінету Міністрів зумовили зростання залишків коштів за освітньою субвенцією, що на 01.01.2020 р. становили 5.256,8 млн грн та збільшилися порівняно з початком 2019 р. на 1.187,3 млн грн (*найбільші з них утворилися у бюджетах областей: Одеської – 486,3 млн грн, Дніпропетровської – 377,4 млн грн, Львівської – 366,6 млн грн, Харківської – 397,4 млн грн, найменший залишок у м. Києві – 78,8 млн грн*). У Висновках РП підкреслено, що щорічне збільшення залишків коштів за освітньою субвенцією та наявність на 01.01.2020 р. кредиторської заборгованості за поточними видатками у закладах освіти (прострочена з яких – 45 млн грн) свідчить про неналежне планування відповідних видатків та недосконалість формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами.

Другий рік поспіль на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» місцевим бюджетам надана відповідна субвенція у сумі 1.023,4 млн грн, що становить 84,2% бюджетних призначень та 96,4% уточненого плану (*зменшено на 153,1 млн грн*). При цьому до державного бюджету повернуто як невикористані 38,5 млн грн (*на 18,8 млн грн менше, ніж у 2018 р.*). Рахункова палата за результатами аудиту ефективності використання цієї субвенції у 2018-2019 рр. зробила висновок про неефективне управління коштами, що серед іншого спричинене неврегульованістю окремих нормативно-правових та організаційних питань, зокрема відсутністю чіткого та достатнього переліку засобів навчання й обладнання, які мають закуповуватися, та вимог щодо співфінансування з місцевих бюджетів, застосуванням застарілих державних стандартів, будівельних та санітарних норм і правил, що встановлюють вимоги до облаштування навчальних приміщень, неможливістю організації освітнього простору відповідно до Концепції Нової української школи.

У сфері охорони здоров'я місцевим бюджетам надано 8 субвенцій на загальну суму 59.122,8 млн грн, або 99,8% бюджетних призначень та 99,2% уточненого плану, що на 8,8% менше ніж у 2018 р., з них:

– медична субвенція надана в обсязі 56.108,1 млн грн, що становило 100,7% бюджетних призначень і 100% уточненого плану та менше ніж у 2018 р. на 542,1 млн грн, або на 9% */що зумовлено новим підходом до здійснення видатків за програмою державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення для надання первинної медичної допомоги Національною службою здоров'я/*. Водночас, 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 статті 20 Закону і підпункту 5 пункту 1-1 розділу VI Кодексу за рішеннями Кабінету Міністрів (від 15.11.2019 р. №1110-р, від 27.11.2019 р. №1112-р, від 20.12.2019 р. №1328-р, від 24.12.2019 р. №1336-р) медичну субвенцію збільшено на 415,1 млн грн, а також здійснено розподіл між місцевими бюджетами резерву субвенції (233,3 млн грн) та нерозподілених видатків субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (434,4 млн грн), для спрямування таких коштів на оплату праці з нарахуваннями, на лікування хворих на хронічну ниркову недостатність методом гемодіалізу, лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет та недопущення утворення кредиторської заборгованості з виплати зарплати з нарахуваннями працівникам закладів охорони здоров'я. З огляду на вимоги частини четвертої статті 103-4 Кодексу залишки коштів за цією субвенцією збережені на рахунках відповідних місцевих бюджетів і на 01.01.2020 р. становили 923,3 млн грн (зменшилися за рік на 885,7 млн грн);

– субвенція на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості (надання якої передбачається з 2017 р.), перерахована у повному обсязі (1 млрд грн). При цьому починаючи з 01.01.2018 р. щорічно на рахунках місцевих бюджетів зберігаються залишки коштів за субвенцією для здійснення відповідних витрат у наступному році і на 01.01.2020 р. становлять 2.686,2 млн грн (за загальним фондом – 1.385,3 млн грн, або 69,3% наданої у 2018-2019 рр. субвенції, за спеціальним фондом – 1.300,9 млн грн, або 32,5% наданої у 2017 р. субвенції), з них найбільше в областях: Одеській – 245,5 млн грн, або 68% отриманих на цю мету коштів, Закарпатській – 227,3 млн грн, або 63%, Вінницькій – 222,8 млн грн, або 62%, Львівській – 184 млн грн, або 41%. Вкрай низький рівень освоєння субвенції, як і у попередні роки, зумовлений серед іншого запізним розподілом субвенції між місцевими бюджетами та подальшим тривалим періодом визначення переліку відповідних об'єктів і заходів. З приводу ефективності використання субвенції за результатами відповідного аудиту Рахунковою палатою відмічено, що у 2017-2019 рр. не відбулося поліпшення доступу сільських жителів до первинної медичної допомоги, свідченням чого стали допущені центральними і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування на всіх етапах управління субвенцією численні порушення і недоліки, що унеможливило своєчасне, повне та економне використання за призначенням виділених фінансових ресурсів. При цьому Рахунковою палатою виявлено негативну тенденцію до невиконання зобов'язань із співфінансування проектів, що створює ризики невведення об'єктів в експлуатацію у визначені терміни, включення до відповідних переліків об'єктів без проектно-кошторисної документації, надання пропозицій з недостовірними відомостями про строки виконання проектів, недотримання вимог законодавства при оплаті товарів, робіт та послуг, а також відсутність пропозицій щодо реалізації проектів реконструкції та капітального ремонту амбулаторій, а спрямування коштів лише на нове будівництво.

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 сумі 2.978,9 млн грн, що становить 62,6% бюджетних призначень і менше обсягу, наданого у 2018 р., на 2.019,8 млн грн, або на 40,4%. Зважаючи, що на виконання пункту 26 Прикінцевих положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік” на кінець 2018 р. збережено залишки коштів за субвенцією для здійснення відповідних витрат у 2019 р. у сумі 2.588,7 млн грн, видатки місцевих бюджетів за субвенцією проведені у сумі 4.721,5 млн грн. При цьому, на 01.01.2020 р. відповідно до Закону збережено залишок коштів на рахунках місцевих бюджетів у сумі 767,9 млн грн;

формування інфраструктури ОТГ – у сумі 2.060,1 млн грн (98,1% бюджетних призначень, або менше на 39,9 млн грн, які повернуто як невикористані до державного бюджету з бюджетів усіх областей) та на 10,7% більше, ніж у 2018 р. Проведеним Рахунковою палатою у 2019 р. аудитом ефективності використання цієї субвенції встановлено, що субвенція використовувалася переважно для реалізації проектів, які мають нетривалий соціальний ефект і не забезпечують реалізацію стратегічних завдань розвитку громади, оскільки непрогнозованість обсягів надходжень субвенції до бюджетів ОТГ, обмеження щодо їх використання протягом року орієнтують ради на повне освоєння коштів;

фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, – у сумі 115,5 млн грн, що становить 84% бюджетних призначень, або менше на 22 млн грн, які повернуто до державного бюджету як невикористані (*з них з бюджетів областей: Дніпропетровської – 2,4 млн грн, Запорізької – 4,9 млн грн, Миколаївської – 13,9 млн грн*). Рахунковою палатою за результатами проведеного у 2019 р. аудиту ефективності відповідної субвенції вказано на причини системних недоліків при її використанні, серед яких: неналежне організаційно-правове забезпечення надання та використання субвенції, необхідність осучаснення механізму розподілу субвенції з урахуванням утворених на території зон спостереження АЕС ОТГ, неефективне управління бюджетними асигнуваннями на місцях, неналежний внутрішній контроль за виконанням взятих підрядниками зобов’язань, що загалом не сприяло повноті освоєння фінансового ресурсу, внаслідок чого роботи на низці об’єктів спеціальної соціальної інфраструктури і захисних споруд на кінець відповідних бюджетних періодів залишилися невиконаними, що не підвищило рівень готовності таких споруд.

Серед субвенцій, наданих із спеціального фонду державного бюджету, слід виокремити найбільшу за обсягом – субвенцію на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах (*що надається місцевим бюджетам з 01.01.2018 р. в рамках створеного відповідно до статті 24-2 Кодексу державного дорожнього фонду*). У 2019 р. ця субвенція передана місцевим бюджетам у запланованому обсязі (14.676,3 млн грн), що на 3.145,4 млн грн,

або 27,3%, більше ніж у 2018 р. При цьому 70,8% її обсягу спрямовано на видатки споживання (10.385,8 млн грн) та лише 29,2% на видатки розвитку (4.290,5 млн грн). Видатки місцевих бюджетів проведені у сумі 13.764,8 млн грн (з урахуванням залишку на 01.01.2019 р. – 704,4 млн грн), або 89,5% загального обсягу коштів. Залишок коштів за субвенцією на рахунках місцевих бюджетів на 01.01.2020 р. становив 1.615,9 млн грн. Непропорційність напрямів використання субвенції (хоча потреба у новому будівництві та капітальному ремонті є значною, замовники надають перевагу поточному середньому ремонту, а також поточному дрібному ремонту та експлуатаційному утриманню автомобільних доріг місцевого значення) зумовлює велику кількість об'єктів та суттєво обмежує можливості для проведення робіт з капітального ремонту автодоріг), що засвідчено Рахунковою палатою за наслідками проведеного у 2019 р. аудиту ефективності використання такої субвенції.

У Висновках РП наголошено, що у 2019 р. продовжувалася негативна практика попередніх років – тривале затвердження порядків і умов надання окремих субвенцій, їх розподілів між місцевими бюджетами та внесення змін до цих розподілів у грудні, що зокрема, спричинило надання окремих субвенцій в обсягах менше плану, наявність на кінець року на рахунках місцевих бюджетів залишків невикористаних коштів і, як наслідок, невиконання у запланованих обсягах окремих видатків місцевих бюджетів та свідчить про низьку виконавську дисципліну як центральних, так і місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування.

Загалом на кінець звітної періоду за субвенціями загального фонду невикористаними залишилися кошти у сумі 9.538,2 млн грн (*з яких на рахунках місцевих бюджетів відповідно до законодавчих норм збережено 8.458,2 млн грн, до державного бюджету повернуто 1.080 млн грн*), залишки коштів за субвенціями спеціального фонду становили 3.078,1 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*).

Крім того, у 2019 р. з державного бюджету не надано 4 субвенції, за якими навіть не були затверджені порядок та умови надання /із загального фонду: на будівництво дошкільного дитячого закладу по вул. Лесі Українки в м. Бучі Київської області (10 млн грн) та на ремонт і реконструкцію мосту імені Є.О. Патона (20 млн грн); із спеціального фонду: на реалізацію проекту «Житло для внутрішньо переміщених осіб» (10 млн грн) та на подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові (4,1 млн грн)/.

Протягом звітної періоду на підставі частини п'ятої статті 24-1 і частини шостої статті 108 Кодексу та статті 25 Закону за 44 рішеннями Уряду та 89 рішеннями обласних і Київської міської держадміністрацій (в частині

субвенції на фінансування заходів фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах), погодженими з Комітетом, здійснювався розподіл та перерозподіл між місцевими бюджетами та за об'єктами (інвестиційними проектами) і заходами окремих субвенцій та стабілізаційної дотації. Третина таких рішень (36%) приймалася у жовтні-грудні 2019 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.

За 2019 рік до місцевих бюджетів надійшло 300.229,3 млн грн доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів), що на 36.747,2 млн грн, або на 13,9%, більше ніж у 2018 р. Частка таких доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів порівняно з 2018 р. збільшилася на 6,8 відс. пункти до 53,6%. Порівняно з 2018 р. на 1,1 відс. пункти також збільшилася питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету і становила 23,3%. Збільшення доходів місцевих бюджетів забезпечено завдяки високим темпам приросту, зокрема: податку на доходи фізичних осіб (на 19,8%), який залишається основним джерелом наповнення місцевих бюджетів (*частка цього податку у доходах місцевих бюджетів – 60,1%*); місцевих податків і зборів (на 20,6%), у складі яких вагомих приріст єдиного податку (на 19,3%) та податку на нерухоме майно (на 34,3%). Виконання планових показників доходів місцевих бюджетів становило 101,5% (за загальним фондом – 102,1%, за спеціальним фондом – 95,6%) та забезпечено за зведеними бюджетами 22 областей /крім Івано-Франківської (99,9%) і Черкаської (99%)/ і міста Києва. Резервом наповнення доходної частини місцевих бюджетів є податковий борг, обсяг якого перед місцевими бюджетами на 01.01.2020 р. становив 17 892,7 млн грн (зріс на 26%).

За 2019 р. місцеві бюджети виконані з дефіцитом в обсязі 6.270,5 млн грн, у т.ч. за загальним фондом – з профіцитом в обсязі 76.479,6 млн грн, за спеціальним фондом – з дефіцитом в обсязі 82.750,1 млн грн. Одним з чинників профіциту загального фонду та дефіциту спеціального фонду стала передача коштів із загального фонду до бюджету розвитку в обсязі 77.138,6 млн грн.

З ЄКР місцевим бюджетам надано 1.943 безвідсоткових короткотермінових позик на покриття тимчасових касових розривів обсягом 2.586 млн грн, що в 1,3 раза більше ніж у 2018 р., та свідчить про погіршення стану поточного управління коштами місцевих бюджетів.

Протягом 2019 р. загальний обсяг місцевих боргів збільшився на 655,4 млн грн та становив на 01.01.2020 р. 17.688,9 млн грн (з яких 8.810,9 млн грн – заборгованість за середньостроковими позиками, наданими з ЄКР до 2015 р.). Слід зауважити, що за підсумками звітного періоду питання погашення заборгованості за середньостроковими позиками перед державним бюджетом залишилося неврегульованим, незважаючи на наявність відповідних законодавчих вимог (пункт 21 розділу VI Кодексу).

Протягом 2019 р. на депозитах розміщено 12.367,5 млн грн коштів місцевих бюджетів (на 52,4% менше ніж у 2018 р.), які на кінець року

повернуто (*залишок минулих років у сумі 250,9 млн грн не повернуто з рахунків у проблемних банках*). За розміщення тимчасово вільних коштів у 2019 р. до місцевих бюджетів надійшло 1.052,2 млн грн.

Залишки коштів місцевих бюджетів зменшилися за рік на 3.609,8 млн грн (на 8%) і становили на кінець звітного періоду 43.363,5 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 обл. зараховано залишки коштів місцевих бюджетів населених пунктів цих областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, в обсягах 123,3 млн грн та 34 млн грн відповідно.

Незважаючи на значні обсяги залишків коштів місцевих бюджетів, рівень виконання запланованих на 2019 р. видатків становив 92,6%, у т.ч. за загальним фондом – 95,2%, за спеціальним фондом – 84,2%. Видатки місцевих бюджетів (*без урахування коштів, що передаються до державного бюджету*) становили 557.530,6 млн грн та менше ніж у 2018 р. на 5.746,8 млн грн. У 2019 р. на 4,4 відс. пункти зменшилася питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті і становила 40,6%.

Традиційно значну частку видатків місцевих бюджетів займають видатки на соціально-культурну сферу (72%), серед яких найбільше видатків спрямовано на освіту – 33,6%, соціальний захист і соціальне забезпечення – 18,5%, охорону здоров'я – 16,1%. Водночас темпи приросту видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення та на охорону здоров'я порівняно з попереднім роком вперше знизилися на 29,1% та 3,7% відповідно */що обумовлено переходом до здійснення з державного бюджету видатків на надання пільг і житлових субсидій населенню у грошовій формі та на надання первинної медичної допомоги закладами охорони здоров'я, що уклали відповідні договори з Національною службою здоров'я/*. При цьому порівняно з 2018 р. випереджальними виявилися темпи приросту видатків на забезпечення власних повноважень, зокрема, у сферах будівництва і регіонального розвитку – на 32,9%, житлово-комунального господарства – на 14,4%. Згідно з економічною структурою видатків місцевих бюджетів (*без урахування коштів, що передаються до державного бюджету*) поточні видатки зменшилися на 14,6 млн грн та проведено в сумі 458 330,9 млн грн (82,2% загального обсягу), капітальні видатки проведено у сумі 99 199,7 млн грн (17,8% загального обсягу), темпи приросту яких порівняно з 2018 р. становили -3,1% та 9,8% відповідно.

Протягом 2019 р. на 74,1% зменшилася кредиторська заборгованість за видатками місцевих бюджетів і становила 2.040,2 млн грн (також зменшилася прострочена кредиторська заборгованість на 68,5% до 251,7 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 98,7%. Дебіторська заборгованість за видатками місцевих бюджетів на кінець звітного періоду становила 7.347,9 млн грн і зросла за рік на 2.228,2 млн грн, або на 43,5%. Переважна частина дебіторської заборгованості склалася за капітальними видатками (96,7% 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 2019 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 2019 рік», згідно з яким державний бюджет виконано за доходами у сумі 998.344,9 млн грн, видатками – 1.075.122,1 млн грн, обсягом повернення кредитів – 7.303,4 млн грн, обсягом надання кредитів – 11.519,9 млн грн, з дефіцитом у сумі 80.993,7 млн грн.

2. Рекомендувати Верховній Раді України звіт Кабінету Міністрів України про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 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 2019 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 2019 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 заступник Голови Комітету з питань бюджету Трухін Олександр Миколайович та Голова Рахункової палати Пацкан Валерій Васильович.

**Заступник Голови Комітету**

**О.М. Трухін**



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТРУХІН ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA10400000095AB1900C07F7401

Дійсний до: 31.03.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 04-13/3-2020/66764 від 04.06.2020



98632