

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 11.04.2017 № 9-6

ВИСНОВКИ **ПРО ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ** **„ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ** **НА 2016 РІК”**

Київ 2017

З М І С Т

I. ОЦІНКА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	3
II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	7
III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ.....	15
IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ	30
V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ	40
 ВИСНОВКИ.....	47
 ПРОПОЗИЦІЇ	48

Висновки про виконання Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” підготовлені Рахунковою палатою відповідно до вимог Бюджетного кодексу України і Закону України „Про Рахункову палату” за результатами аналізу Звіту про виконання Державного бюджету України за 2016 рік, поданого Кабінетом Міністрів України Рахунковій палаті листом від 30.03.2017 № 2602/0/2-17, звітних та інформаційно-аналітичних даних Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, Національного банку України, Фонду державного майна України, а також окремих головних розпорядників бюджетних коштів.

Кабінет Міністрів України виконував закон про Державний бюджет України на 2016 рік в умовах відновлення зростання економіки, надпрогнозованого зростання цін і девальвації, що сприяло збільшенню доходів і видатків державного бюджету. При цьому план як за доходами, так і за видатками не виконано. Водночас темп зростання загального обсягу державних боргових зобов'язань майже у 10 разів перевищив темп зростання реального валового внутрішнього продукту.

I. ОЦІНКА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Державний бюджет України в 2016 році, після дворічної рецесії, виконувався в умовах відновлення економічного зростання. Приріст реального валового внутрішнього продукту на 2,3 відс., порівняно з 2,0 відс., врахованого при затвердженні державного бюджету, сприяв, за оцінкою Рахункової палати, збільшенню його доходів на 1,8 млрд гривень.

Стан виконання основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку на 2016 рік, схвалених постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 558 та врахованих при затвердженні державного бюджету, наведено в таблиці 1. При цьому Уряд не уточнював основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку на 2016 рік, хоча відхилення окремих фактичних показників від очікуваних за 2015 рік були суттєвими. Зокрема, очікуваний за підсумками 2015 року, експорт товарів і послуг, врахований у прогнозних розрахунках зростання експорту в 2016 році, виявився більшим від фактичного на 2,4 млрд дол. США, або 5,1 відс., а імпорт товарів і послуг – на 2,1 млрд дол. США, або 4,3 відсотка.

Основні показники економічного і соціального розвитку

№ з/п	Показники	Враховано при затвердженні державного бюджету на 2016 рік	2016 рік, фактично
1.	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	2 262	2 383,2
	реальний, у відс. до попереднього року	102,0	102,3
2.	Індекс споживчих цін до грудня попереднього року, відс.	112,0	112,4
3.	Індекс цін виробників промислової продукції до грудня попереднього року, відс.	110,4	135,7
4.	Середньомісячна номінальна заробітна плата працівників, грн	4 857	5 183
5.	Індекс реальної заробітної плати, у відс. до попереднього року	102,3	109,0
6.	Сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу, млн дол. США	-1 577	-5 799
7.	Експорт товарів і послуг, млн дол. США	53 877	45 956
	у відс. до відповідного періоду попереднього року	107,1	96,0
8.	Імпорт товарів та послуг, млн дол. США	55 454	51 755
	у відс. до відповідного періоду попереднього року	107,3	104,4

1.1.1. За умов зменшення експорту товарів і послуг основними факторами зростання економіки стали низька база порівняння, а також адаптація вітчизняного виробництва до кризових процесів в економіці.

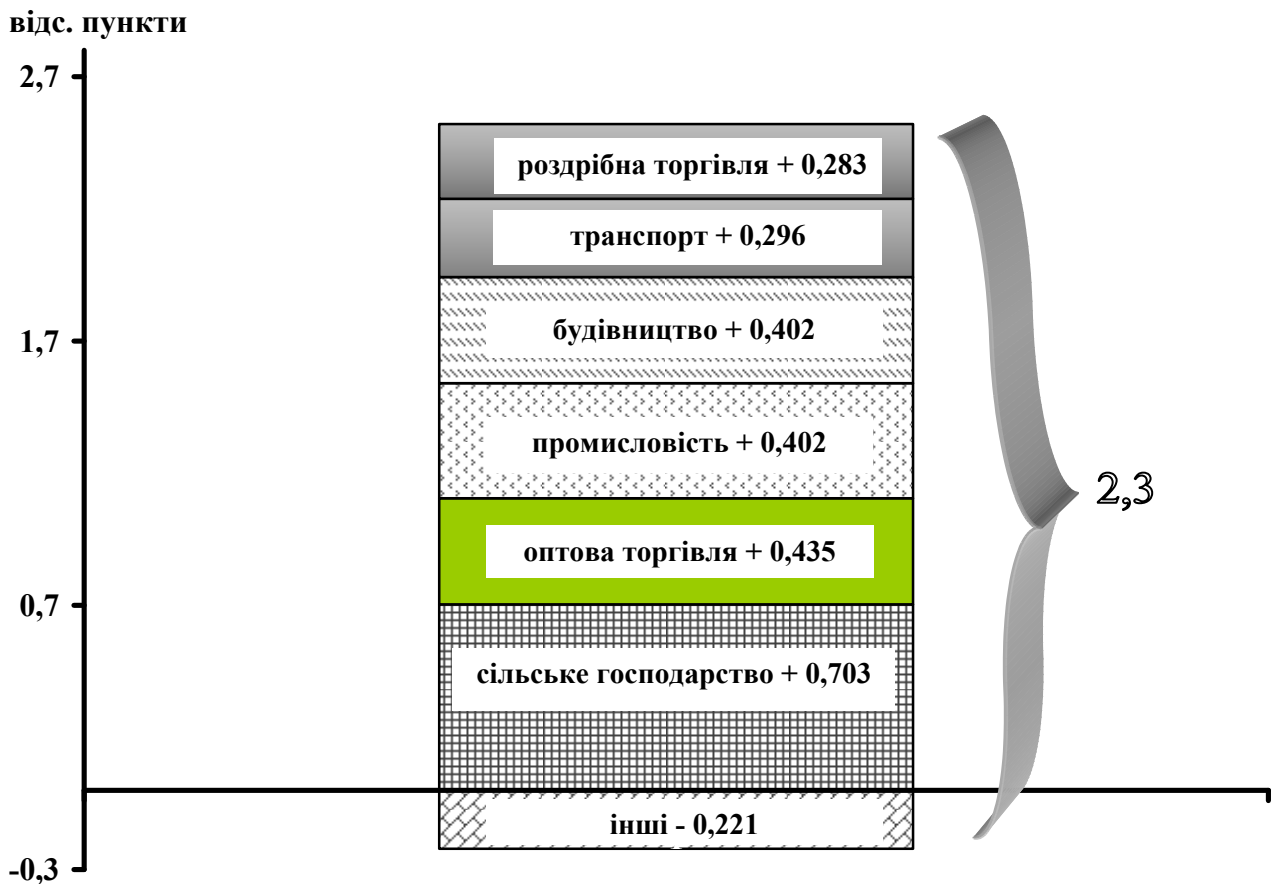
У 2016 році експорт товарів і послуг, за даними Національного банку України, порівняно з 2015 роком, скоротився на 1,9 млрд дол. США, або 4,0 відсотка.

Зменшення експорту товарів на 1,9 млрд дол. США, або 5,2 відс., зумовлено на 95,3 відс. його скороченням до країн СНД, насамперед до Російської Федерації і Казахстану.

Зокрема, експорт чорних металів та виробів із них зменшився на 1,1 млрд дол. США, або 11,6 відс., продукції хімічної промисловості – на 0,6 млрд дол. США, або 24,8 відс., що значною мірою спричинене зниженням, порівняно з 2015 роком, цін на світових ринках відповідних товарів, а також машинобудування – на 0,6 млрд дол. США, або 17,7 відсотка. Єдиною групою товарів, експорт яких збільшився, є продовольчі товари і сировина для їх виробництва. Порівняно з попереднім роком, експорт цієї групи товарів зріс на 0,8 млрд дол. США, або 5,4 відсотка. У результаті їх частка у загальному обсязі експорту товарів зросла з 40,9 відс. у 2015 році до 45,4 відсотка.

У звітному періоді майже третину приросту реального ВВП забезпечено, за оцінкою Рахункової палати, за рахунок збільшення на 6,1 відс., порівняно з попереднім роком, обсягу виробництва сільськогосподарської продукції (діаграма 1). При цьому обсяги продукції рослинництва зросли на 9,7 відс., що зумовлено вищим, ніж у 2015 році, врожаєм кукурудзи, соняшника і ячменю, тоді як обсяг продукції тваринництва зменшився на 2,6 відс., що спричинено скороченням виробництва яєць і молока.

Діаграма 1. Вплив на зростання реального ВВП у 2016 році
(за оцінкою Рахункової палати)



Обсяг виконаних будівельних робіт, порівняно з 2015 роком, збільшився на 17,4 відс., зокрема будівництва нежитлових будівель – на 23,7 відс., житлових будинків – на 17,8 відс., що насамперед зумовлено зростанням освоєних капітальних інвестицій на 18,0 відсотка.

У промисловості обсяг виробництва зріс на 2,8 відсотка. При цьому в переробній промисловості – на 4,3 відс., а в орієнтованій насамперед на внутрішній ринок харчовій промисловості – на 6,0 відс., тоді як у машинобудуванні – на 2,0 відсотка. Натомість у добувній промисловості обсяг виробництва зменшився.

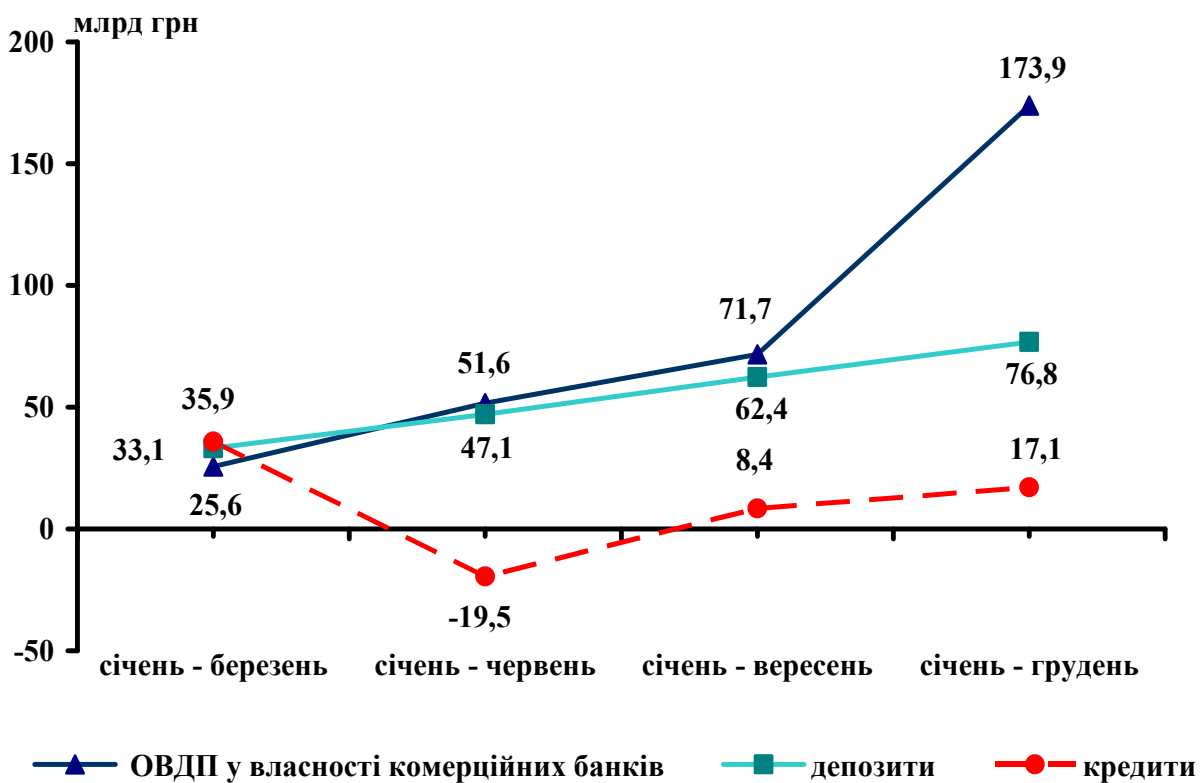
Зростання в сільському господарстві, будівництві та промисловості сприяло збільшенню оптового товарообороту на 4,9 відс. і вантажообороту на 2,6 відсотка.

Оборот роздрібної торгівлі в 2016 році, порівняно з попереднім роком, збільшився на 4,0 відс., при цьому реальні доходи населення зросли на 0,3 відсотка.

В умовах економічного зростання заборгованість з виплати заробітної плати перед працівниками економічно активних підприємств скоротилася. При цьому перед працівниками установ освіти борг збільшився в 2,5 раза, мистецтва, спорту і відпочинку – в 1,9 раза, підприємств сільського господарства – на 25,9 відсотка.

1.1.2. Обсяг фінансових ресурсів, спрямований на придбання облігацій внутрішньої державної позики, в 10 разів перевищив кошти, направлені на кредитування економіки (діаграма 2). Як наслідок, фінансування капіталовкладень на 78,3 відс. відбувалося за рахунок інвестування власних коштів підприємств, організацій і населення, тоді як частка кредитів банків та інших позик зменшилася до 7,1 відсотка.

Діаграма 2. Приріст (зниження) залишків депозитів у банках, вкладень банків у надання кредитів і придбання облігацій внутрішньої державної позики у 2016 році



У 2016 році при зростанні залишків залучених банками депозитів на 76,7 млрд грн, або 10,7 відс., залишки наданих кредитів збільшилися на 17,1 млрд грн, або 1,7 відс., у результаті зростання кредитування державними банками державних монополій.

При цьому обсяги вкладень комерційних банків на придбання облігацій внутрішньої державної позики збільшилися на 173,9 млрд грн, або в 3,1 раза, – до 255,5 млрд гривень. Водночас обсяг облігацій внутрішньої державної позики у власності Національного банку України зменшився на 8 млрд грн – до 381,9 млрд гривень.

Із загального обсягу чистого припливу прямих іноземних інвестицій, за даними Національного банку України, у 2016 році в обсязі 3,3 млрд дол. США до банківського сектору у зв'язку з докапіталізацією банків надійшло 71,0 відсотка.

У результаті в 2016 році за рахунок власних коштів підприємств і організацій освоєно 69,4 відс. загального обсягу капітальних інвестицій, що становив 326,2 млрд гривень. Водночас за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів профінансовано 9,4 відс. капітальних інвестицій, коштів іноземних інвесторів – 2,9 відсотка.

1.2. Зростання (грудень 2016 року до грудня 2015 року), за даними Державної служби статистики України, цін виробників промислової продукції на 35,7 відс., що в 3,4 раза більше показника, врахованого при затвердженні державного бюджету, і споживчих цін на 12,4 відс., порівняно з 12,0 відс. за урядовим прогнозом, сприяло, за оцінкою Рахункової палати, збільшенню окремих доходів державного бюджету на 12,6 млрд гривень.

Приріст цін виробників у звітному періоді в 2,9 раза перевищив зростання споживчих цін, що створило додаткові відкладені інфляційні очікування і є фактором прискорення інфляції у наступних періодах.

Споживчу інфляцію у звітному періоді визначило підвищення регульованих державою тарифів на житлово-комунальні послуги на 47,2 відс., а також цін на алкогольні напої і тютюнові вироби на 22,5 відс., зокрема у зв'язку зі зростанням акцизного податку на алкоголь у 1,5 – 2,0 раза і тютюнові вироби на 40,0 відс. та мінімальних цін на алкогольні напої у середньому на 27,0 відсотка.

II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

2.1. В умовах відновлення економічного зростання план доходів державного бюджету не виконано на 15 млрд 244,0 млн грн, або 2,4 відсотка.

Доходи державного бюджету у 2016 році становили 616 млрд 283,2 млн грн, або 97,6 відс. плану, у тому числі загального фонду – 574 млрд 659,3 млн грн, або 99,8 відс., спеціального фонду – 41 млрд 623,9 млн грн, або 74,4 відсотка.

Виконання державного бюджету за 2016 рік за основними джерелами доходів наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Виконання державного бюджету за доходами

млрд грн

№ з/п	Показники	2015 рік виконано	2016 рік			Відхилення показників 2016 р. від 2015 р.	
			план	виконано	відс. виконання	+; -	відс.
	ВСЬОГО ДОХОДІВ	534,7	631,5	616,3	97,6	81,6	15,3
	<i>з них:</i>						
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	45,1	56,1	59,8	106,6	14,7	32,7
2.	Податок на прибуток підприємств	34,8	48,5	54,3	111,9	19,6	56,3
3.	Рентна плата за користування надрами	37,0	58,0	39,7	68,4	2,7	7,3
4.	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	38,8	52,7	55,1	104,6	16,3	42,1
5.	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	24,3	29,2	35,0	120,0	10,7	43,9
6.	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	39,7	61,5	54,0	88,0	14,4	36,2
7.	Податок на додану вартість з ввезених на територію України товарів	138,8	171,2	181,5	106,0	42,7	30,8
8.	Ввізне мито	39,9	19,3	20,0	103,8	- 19,9	- 49,8
9.	Кошти, що перераховуються НБУ відповідно до Закону України „Про Національний банк України”	61,8	38,0	38,2	100,4	- 23,6	- 38,2
10.	Власні надходження бюджетних установ	26,4	40,3	34,1	84,6	7,7	29,0

За окремими доходами надходження менші від запланованого обсягу загалом на 45 млрд 519,6 млн грн, зокрема:

- рентної плати за користування надрами для видобування природного газу – на 11 млрд 657,0 млн грн, або 27,2 відс.;

- податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування – на 7 млрд 405,3 млн грн, або 12,0 відс.;

- рентної плати за користування надрами для видобування нафти – на 4 млрд 96,8 млн грн, або 52,6 відс., що, зокрема, спричинено зростанням у 2016 році податкового боргу на 1 млрд 793,4 млн грн, або 34,1 відс., насамперед ПАТ „Укрнафта”.

Проведеним Рахунковою палатою аудитом ефективності справляння і дієвості контролю за надходженням до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування нафти встановлено відсутність належного обміну інформацією між Державною службою геології та надр України і Державною фіскальною службою України. Зокрема, не узгоджено протоколу про порядок обміну інформацією щодо термінів її надання, структури і типу файлів. Обмін інформацією в електронній формі щодо переліку суб'єктів господарювання, які мають дійсні спеціальні дозволи на користування надрами в межах конкретних ділянок надр, і податкового боргу платників податків не здійснювався. Як наслідок, значна частина суттєвої для адміністрування цього платежу інформації не надавалася або надходила до органів Державної фіскальної служби України із запізненням. Відсутність належної взаємодії Державної служби геології та надр України і Державної фіскальної служби України при здійсненні контролю давала можливість суб'єктам господарювання занижувати у звітності обсяг видобутої нафти, що призводило до недонадходження до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування нафти і нерационального використання надр. Не визначено органу державної влади, який має повноваження застосовувати передбачені в підпункті 258.2.2 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України адміністративно-господарські санкції, та порядку стягнення цих санкцій. Як наслідок, суб'єкти господарювання, які не сплатили до державного бюджету належних сум рентної плати за користування надрами або яким зупинено дію спеціального дозволу на користування надрами, могли продовжувати незаконну діяльність, а до державного бюджету не надходили відповідні доходи.

Перевиконання плану окремих доходів державного бюджету становило загалом 32 млрд 543,5 млн грн, зокрема:

- податку на додану вартість з ввезених на територію України товарів – на 10 млрд 253,3 млн грн, або 6,0 відс.;
- акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) – на 5 млрд 825,2 млн грн, або 20,0 відс.;
- податку на прибуток підприємств – на 5 млрд 785,1 млн грн, або 11,9 відс.;
- податку та збору на доходи фізичних осіб – на 3 млрд 678,3 млн грн, або 6,6 відс.;
- акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – на 2 млрд 405,3 млн грн, або 4,6 відсотка.

Виконанню окремих доходів державного бюджету сприяло, зокрема, надпрогнозоване зростання цін виробників промислової продукції і споживчих цін, що перевищило показники, враховані в розрахунках державного бюджету, в 3,4 раза та на 3,3 відс. відповідно. Крім того, середній офіційний курс гривні до долара США у 2016 році перевищив прогнозований на 4,7 відс., що сприяло

перевиконанню плану платежів, які визначаються з використанням офіційного курсу гривні до іноземних валют, їхня сумарна частка у 2016 році становила 40,6 відс. доходів державного бюджету.

Переплати податків і зборів до державного бюджету з початку 2016 року зменшилися на 4 млрд 545,0 млн грн, або 12,5 відс., – до 31 млрд 829,1 млн гривень. При цьому надміру сплачені грошові зобов'язання платників податків скоротилися на 6 млрд 204,1 млн грн, або 24,4 відс., – до 19 млрд 249,2 млн грн, водночас сума платежів, що сплачені станом на кінець 2016 року, проте будуть нараховані в наступному звітному періоді (податки, сплачені наперед), збільшилася на 1 млрд 659,1 млн грн, або 15,2 відс., – до 12 млрд 579,9 млн гривень.

2.2. У 2016 році залишились невирішеними системні проблеми формування та виконання доходів державного бюджету: неякісне планування окремих доходів, збільшення податкової заборгованості суб'єктів господарювання.

2.2.1. Низький рівень виконання плану окремих доходів державного бюджету, суттєвий ризик ненадходження яких прогнозувався на стадії розгляду проекту та прийняття закону про державний бюджет, свідчить про недоліки планування.

Так, конфісковані кошти і кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, при плані 7 млрд 747,0 млн грн, становили 0,2 млн грн, або менше 0,1 відсотка.

Рентна плата за користування надрами для видобування бурштину на 2016 рік запланована в сумі 1 млрд 500,0 млн грн, а становила 2,1 млн грн, або 0,1 відс. плану.

Відсутні надходження запланованих у сумі 110,0 млн грн коштів від відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил України і Державної спеціальної служби транспорту.

2.2.2. За умов списання податкових боргів і розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань заборгованість платників податків перед державним бюджетом зростає. Державна фіскальна служба України не виконала законодавчих вимог у частині оприлюднення на офіційному сайті інформації про платників податків, які мають податковий борг, що не сприяло підвищенню прозорості та якості адміністрування податків.

Відповідно до наданої Державною фіскальною службою України інформації, платникам податків списано в 2016 році податкових боргів на суму 7 млрд 441,7 млн грн, що на 2 млрд 572,5 млн грн, або в 1,5 раза, більше, ніж у попередньому році. При цьому 49,0 відс. загальної суми списано великим

платникам податків, до яких належать суб'єкти господарювання, дохід від усіх видів діяльності яких за останні чотири послідовні звітні квартали перевищував 500 млн грн, або ті, у яких загальна сума сплачених до державного бюджету податків перевищувала 12,0 млн грн, що перебувають на обліку й обслуговуються в Офісі великих платників податків.

Водночас обсяг чинних на звітну дату розстрочень і відстрочень грошових зобов'язань (податкового боргу) перед державним бюджетом, що надають платнику можливість не накопичувати боргів і надалі виконувати зобов'язання перед бюджетом, зменшився до 4 млрд 756,7 млн гривень.

Проте податковий борг без урахування податкового боргу платників податків, які перебувають у процедурах банкрутства або щодо яких судом прийнято рішення (постанова) про зупинення провадження у справі, за 2016 рік збільшився на 9 млрд 316,9 млн грн, або 25,6 відс., і на 1 січня 2017 року становив 45 млрд 694,1 млн гривень. Зокрема, найбільше заборгували підприємства добувної промисловості – 20 млрд 169,9 млн грн, або 44,1 відс. загального обсягу податкового боргу, що на 5 млрд 567,9 млн грн, або 38,1 відс., більше, ніж на початок 2016 року.

При цьому Державна фіскальна служба України не виконувала вимоги пункту 35.4 статті 35 Податкового кодексу України, що набула чинності з 2015 року, в частині щомісячного оприлюднення на своєму офіційному сайті інформації про суб'єктів господарювання, які мають податковий борг.

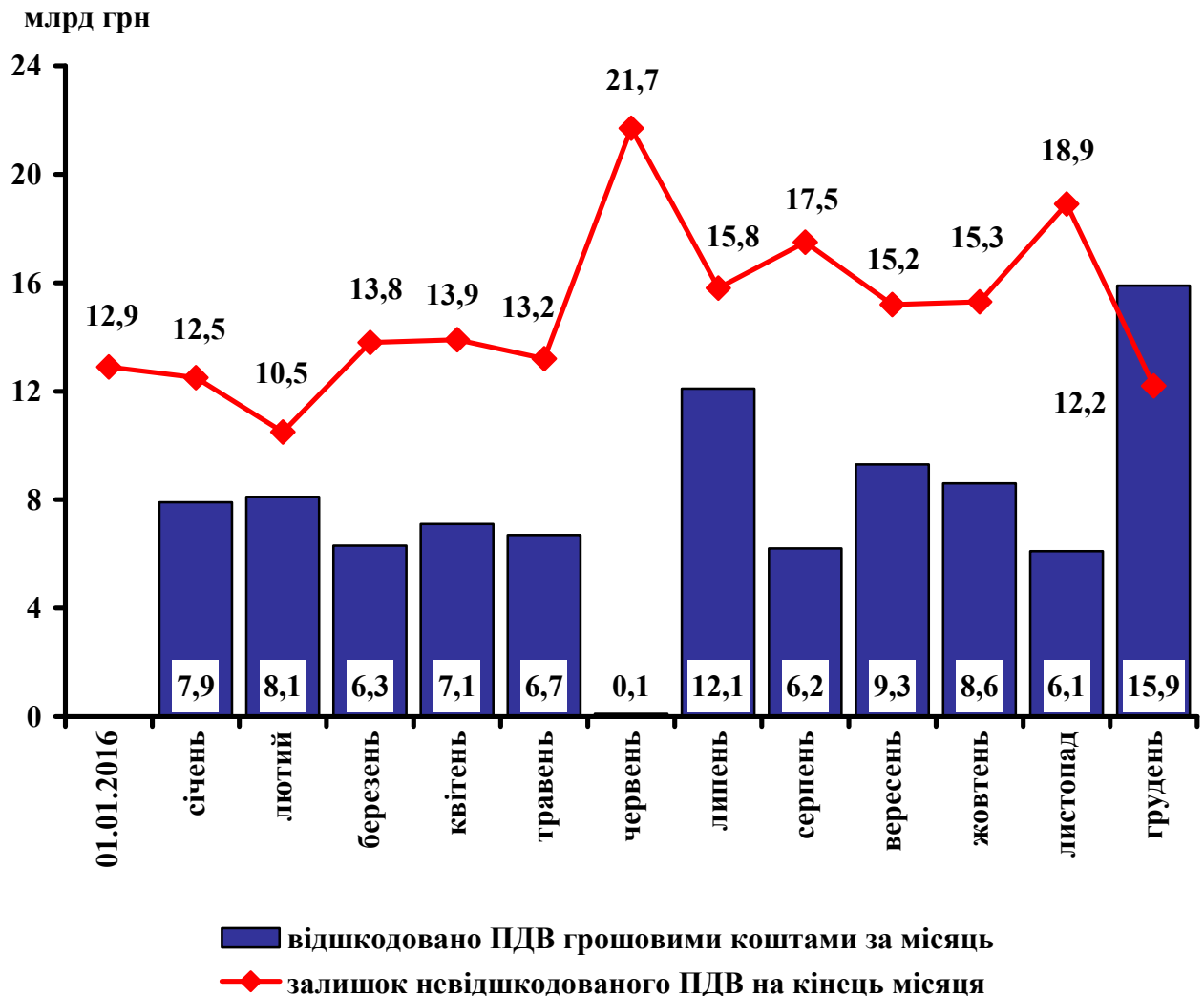
2.3. Запровадження з 2016 року змін до статті 200 Податкового кодексу України в частині відшкодування податку на додану вартість не забезпечило суттєвого зменшення невідшкодованих платникам податку сум. При цьому Державна фіскальна служба України не забезпечила вчасного відшкодування податку на додану вартість усім платникам і не виконувала законодавчих вимог у частині створення реєстрів заяв про повернення суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість за затвердженою формою, що не сприяло підвищенню прозорості відшкодування податку на додану вартість і зменшенню корупційних ризиків при його здійсненні.

Згідно з нормами пункту 200.7 статті 200 Податкового кодексу України, з 1 лютого 2016 року повернення сум бюджетного відшкодування платникам мало здійснюватися у хронологічному порядку відповідно до часу внесення до реєстрів заяв про повернення суми бюджетного відшкодування платникам податку на додану вартість. Державна фіскальна служба України до завершення 2016 року формувала такі реєстри формально, не наводила всіх передбачених у підпункті 200.7.1 пункту 200.7 статті 200 Податкового кодексу України даних, зокрема, дати висновків, надісланих до органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, дати і суми повернення бюджетного відшкодування на рахунок платника в банку. Таким чином, Державна фіскальна служба України у 2016 році фактично не створила

реєстрів заяв про повернення суми бюджетного відшкодування платникам податку на додану вартість так, як це передбачалося статтею 200 Податкового кодексу України.

За інформацією Державної фіскальної служби України, на поточні рахунки платникам податку на додану вартість упродовж 2016 року грошовими коштами відшкодовано 94 млрд 405,4 млн грн, що на 38,0 відс. більше, ніж у попередньому році. При цьому відшкодування протягом року здійснювалося нерівномірно: зокрема, у червні платникам відшкодовано 0,1 млрд грн, тоді як у липні – 12 млрд 110,3 млн грн, грудні – 15 млрд 959,7 млн гривень. Залишки невідшкодованого платникам податку на додану вартість з початку 2016 року скоротилися на 5,5 відс. – до 12 млрд 172,2 млн грн, з яких 493,7 млн грн – з простроченим терміном відшкодування (діаграма 3).

Діаграма 3. Стан відшкодування податку на додану вартість у 2016 році



2.4. Збільшення в 2016 році доходів державного бюджету, порівняно з попереднім роком, на 15,3 відс. відбулося, за оцінкою Рахункової палати, за рахунок насамперед девальваційного й інфляційного чинників, а також законодавчих змін у частині збільшення ставок окремих податків. Водночас з урахуванням індексу-дефлятора ВВП (1,171) доходи державного бюджету зменшилися на 1,5 відсотка.

Так, девальвація гривні сприяла збільшенню платежів державного бюджету, які обчислюються з використанням обмінного курсу гривні до іноземних валют. Зокрема, зростання в 2016 році, порівняно з попереднім роком, середнього офіційного курсу гривні:

- до долара США на 17,0 відс. сприяло, при збільшенні імпорту товарів у 2016 році на 4,4 відс., зростанню надходжень податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів на 42 млрд 688,9 млн грн, або 30,8 відс., мита на товари, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності, – на 3 млрд 10,3 млн грн, або 24,4 відс.;

- до євро на 16,8 відс. забезпечило, за оцінкою Рахункової палати, збільшення на 5,7 млрд грн надходжень акцизного податку, ставки якого на деякі товари встановлено в цій валюті.

Зростання середніх за 2016 рік цін виробників промислової продукції на 20,5 відс. і споживчих цін на 13,9 відс. сприяло збільшенню надходжень податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) на 14 млрд 366,8 млн грн, або 36,2 відсотка.

Зміни податкового законодавства, відповідно до Закону України від 24.12.2015 № 909-VIII „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році”, також забезпечили збільшення доходів державного бюджету.

Зокрема, за оцінкою Рахункової палати, за умов зменшення або незначного зростання виробництва окремих підакцизних товарів за рахунок підвищення ставок податку надходження акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) збільшилися на 9,9 млрд грн, в тому числі:

- у 1,4 раза на тютюнові вироби – на 7,1 млрд грн;
- у 2,0 раза на пиво – на 1,8 млрд грн;
- у 1,5 раза на лікєро-горілчані вироби – на 1,0 млрд гривень.

Внесення змін до спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість сільськогосподарських підприємств, згідно з якими частина

нарахованого ними податку на додану вартість зараховувалася у 2016 році до загального фонду державного бюджету, збільшило його доходи на 8 млрд 963,4 млн грн, оскільки у попередньому році нараховані сільськогосподарськими підприємствами із спеціальним режимом оподаткування суми податку на додану вартість не підлягали сплаті до бюджету і повністю залишалися в їх розпорядженні.

За оцінкою Рахункової палати, підвищення з 15 до 18 відс. основної ставки податку на доходи фізичних осіб (до загального фонду державного бюджету зараховуються 25 відс. податку, що сплачується на відповідній території України, та 60 відс. – на території міста Києва) і розширення бази нарахування податку за рахунок скасування єдиного соціального внеску для найманих працівників збільшило в 2016 році, порівняно з попереднім роком, надходження податку на доходи фізичних осіб на 6 млрд гривень. Водночас зменшення середньої кількості працівників на 2,4 відс. зменшило надходження цього податку на 0,6 млрд гривень.

Крім того, збільшення, відповідно до Закону України від 24.12.2015 № 910-VIII „Про внесення зміни до Закону України „Про управління об’єктами державної власності”, відрахування частини чистого прибутку для окремих державних унітарних підприємств з 15 до 30 відс. сприяло зростанню надходжень частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об’єднань, що вилучається до бюджету відповідно до закону, на 6 млрд 198,7 млн грн, або у 2,5 раза.

Водночас Національний банк України, відповідно до Закону України „Про Національний банк України” і статті 15 закону про державний бюджет на 2016 рік, перерахував до державного бюджету 38 млрд 163,8 млн грн, що на 23 млрд 639,8 млн грн, або 38,2 відс., менше, ніж у 2015 році. Зменшення зумовлено насамперед змінами, внесеними Законом України від 18.06.2015 № 541-VIII „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України” до статті 5¹ Закону України „Про Національний банк України”, згідно з якими до державного бюджету спрямовується тільки та частина прибутку до розподілу, що залишається після формування Нацбанком усіх резервів, тоді як, згідно з попередньою редакцією цієї статті, до державного бюджету гарантовано надходило 50 відс. прибутку до розподілу.

Надходження ввізного мита зменшилися на 19 млрд 879,8 млн грн, або 49,8 відс., за рахунок скасування додаткового імпортного збору внаслідок втрати чинності Законом України від 28.12.2014 № 73-VIII „Про заходи щодо стабілізації платіжного балансу України відповідно до статті XII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року”.

III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ

3.1. План видатків державного бюджету не виконано на 23 млрд 694,9 млн грн, або 3,3 відсотка.

Виконання планових показників за основними державними функціями наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

Виконання державного бюджету за видатками

млрд грн

№ з/п	Показники	2015 рік виконано	2016 рік			Відхилення показників 2016 р. від 2015 р.	
			план	виконано	відс. виконання	+; -	відс.
	ВСЬОГО ВИДАТКІВ	576,9	708,6	684,9	96,7	108,0	18,7
	<i>з них:</i>						
1.	Загальнодержавні функції	103,1	122,0	118,0	96,8	14,9	14,5
2.	Оборона	52,0	66,7	59,4	89,0	7,4	14,2
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	54,6	72,5	71,6	98,8	17,0	31,1
4.	Економічна діяльність	37,1	35,9	31,4	87,4	-5,7	-15,4
5.	Охорона навколишнього природного середовища	4,1	5,4	4,8	89,1	0,7	17,1
6.	Охорона здоров'я	11,5	12,8	12,5	97,3	1,0	8,7
7.	Духовний і фізичний розвиток	6,6	5,1	5,0	98,0	-1,6	-24,2
8.	Освіта	30,2	39,0	34,8	89,4	4,6	15,2
9.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	103,7	152,5	152,0	99,6	48,3	46,6
10.	Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	174,0	196,7	195,4	99,3	21,4	12,3

На поточні видатки спрямовано 658 млрд 248,6 млн грн, або 96,1 відс. проведених видатків. При цьому трансферти органам державного управління інших рівнів становили 28,8 відс. поточних видатків, виплата пенсій і допомоги – 21,8 відс., оплата праці та нарахування на заробітну плату – 16,0 відс., обслуговування боргових зобов'язань – 14,8 відсотка.

На капітальні видатки спрямовано 26 млрд 635,1 млн грн, або 3,9 відс. проведених видатків, з них на придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 34,3 відс. капітальних видатків, трансферти органам державного управління інших рівнів – 21,5 відс.; трансферти підприємствам (установам, організаціям) – 21,0 відсотка.

Захищені видатки, які визначені у статті 55 Бюджетного кодексу України, проведені у сумі 581 млрд 578,3 млн грн, їх частка в загальному обсязі проведених видатків становить 84,9 відс., у видатках загального фонду – 90,5 відсотка. Планові показники за захищеними видатками не виконані на 1 млрд 584,2 млн грн, або 0,3 відс, з яких на обслуговування боргових зобов'язань – на 486,7 млн грн, або 0,5 відс., надання трансфертів місцевим бюджетам – на 414,4 млн грн, або 0,2 відс., що насамперед спричинено наданням пільг, житлових субсидій і допомоги окремим категоріям громадян в межах фактичних зобов'язань місцевих бюджетів; соціальне забезпечення – на 159,7 млн грн, або 0,1 відс., що зумовлено проведенням видатків у межах фактично нарахованих виплат.

Порівняно з 2015 роком, видатки державного бюджету зросли на 107 млрд 972,3 млн грн, або 18,7 відс., найбільше на соціальні виплати – на 48 млрд 260,5 млн грн, або 46,5 відс., міжбюджетні трансферти – на 21 млрд 415,3 млн грн, або 12,3 відс., обороноздатність держави – на 20 млрд 182,9 млн грн, або 23,3 відс., обслуговування боргових зобов'язань – на 11 млрд 288,8 млн грн, або 13,4 відсотка.

3.1.1. Кабінет Міністрів України не забезпечив своєчасного затвердження порядків використання коштів державного бюджету, необхідних для реалізації положень Бюджетного кодексу України і закону про державний бюджет, що створило передумови для несвоєчасного затвердження паспортів бюджетних програм та проведення видатків і невиконання окремих бюджетних програм.

Відповідно до частини сьомої статті 20 Бюджетного кодексу України, порядки використання коштів за бюджетними програмами, вперше визначеними в законі про державний бюджет, затверджуються впродовж 30 днів з дня набрання ним чинності. При цьому за рішенням Кабінету Міністрів України порядки використання коштів державного бюджету затверджуються Кабінетом Міністрів України або головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з Міністерством фінансів України. Відповідно до частини восьмої статті 20 Бюджетного кодексу України, головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України затверджує спільно з Міністерством фінансів України паспорт бюджетної програми.

Кабінет Міністрів України затвердив перелік бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються Кабінетом Міністрів України, розпорядженням від 18.02.2016 № 118-р „Про затвердження переліків бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2016 році Кабінетом Міністрів України, та бюджетних програм, за якими затвержені порядки використання коштів державного бюджету”, тобто пізніше встановлених

у статті 20 Бюджетного кодексу України термінів затвердження порядків використання коштів державного бюджету і паспортів бюджетних програм. При цьому Кабінет Міністрів України не виконав вимоги частини сьомої статті 20 Бюджетного кодексу України щодо визначення терміну, упродовж якого головні розпорядники бюджетних коштів мали забезпечити затвердження порядків використання коштів державного бюджету.

У результаті за жодною з 22 бюджетних програм, вперше визначених у законі про державний бюджет і включених до переліку бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2016 році Кабінетом Міністрів України, затвердженого розпорядженням від 18.02.2016 № 118-р, порядки використання бюджетних коштів в установленій термін не затверджені, що стало одним із чинників невиконання окремих бюджетних програм.

Так, порядки використання коштів за бюджетними програмами за КПКВК 3105030, КПКВК 1002130, КПКВК 1006100, КПКВК 6621060, КПКВК 1007040, передбаченими у державному бюджеті окремим головним розпорядникам на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави на загальну суму 1 млрд 350,0 млн грн, затверджені постановами Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 695, від 19.10.2016 № 721, від 26.10.2016 № 764, від 09.11.2016 № 798 і від 07.12.2016 № 907. Видатки на ці бюджетні програми не спрямовувалися.

За відсутності порядків відбору та використання бюджетних коштів за КПКВК 1211110 „Підтримка державних та регіональних інвестиційних проектів” бюджетні призначення в сумі 485,0 млн грн перерозподілені на інші бюджетні програми, зокрема, відповідно до Закону України від 06.10.2016 № 1660-VIII „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік”, обсяг бюджетних призначень за цією бюджетною програмою зменшено на 360,0 млн грн і, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 754-р, перерозподілено видатки в сумі 125,0 млн грн, тобто затверджена в законі бюджетна програма взагалі не виконувалася, а обсяг її призначень став додатковим ресурсом для інших програм.

Порядок використання коштів державного бюджету, призначених для реалізації державного інвестиційного проекту „Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області” затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 533, видатки за цією бюджетною програмою (КПКВК 3111800) проведено на 72,6 відсотка.

Крім того, Кабінет Міністрів України не включив до переліку бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2016 році Кабінетом Міністрів України, затвердженого

розпорядженням від 18.02.2016 № 118-р, усіх нових бюджетних програм, затверджених законом про державний бюджет на 2016 рік, що вказує на формальний підхід до формування даного переліку бюджетних програм, зокрема – за КПКВК 3501480 „Побудова та функціонування інформаційно-аналітичної платформи верифікації та інші заходи, пов’язані з її впровадженням”, порядок використання коштів за якою затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2016 № 168 і яку виконано на 13,1 відсотка.

3.1.2. Запізніле затвердження Кабінетом Міністрів України розподілів використання коштів державного бюджету, необхідних для реалізації положень статті 33 закону про державний бюджет, не сприяло проведенню видатків у запланованих обсягах.

На виконання статті 33 закону про державний бюджет Кабінет Міністрів України прийняв 22 рішення, що погоджені Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, якими затверджено розподіл за 11-ма бюджетними програмами на загальну суму 13 млрд 885,4 млн гривень. При цьому, відповідно до помісячного розпису асигнувань державного бюджету, виконання 8-ми бюджетних програм мало розпочатися в січні – травні, однак рішення про розподіл і перерозподіл коштів за напрямками (об’єктами, заходами) приймалися у червні – грудні, що не сприяло ефективному управлінню бюджетними коштами та призвело до затримки у проведенні відповідних видатків.

Так, упродовж січня – вересня Кабінет Міністрів України не прийняв рішення щодо розподілу за напрямками (об’єктами, заходами) видатків за бюджетною програмою КПКВК 1001190 „Будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ” у сумі 97,5 млн гривень. У Законі України від 06.10.2016 № 1660-VIII „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” бюджетні призначення за цією бюджетною програмою скасовані.

Унаслідок затвердження розподілу коштів за КПКВК 2101190 „Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України” розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.05.2016 № 352-р передбачені помісячним розписом асигнування загального і спеціального фондів державного бюджету на лютий – червень у сумі 275,0 млн грн головний розпорядник отримав у липні. Остаточний розподіл бюджетних призначень у сумі 687,3 млн грн за напрямками й об’єктами Кабінет Міністрів України здійснив розпорядженням від 07.12.2016 № 936-р. Видатки проведено в сумі 637,9 млн грн, або 87,2 відс. плану.

Кабінет Міністрів України постановою від 08.09.2016 № 598 „Питання фінансування у 2016 році виконання Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013 – 2017 роки”

розподілив бюджетні призначення Державному космічному агентству України за бюджетною програмою за КПКВК 6381020 „Виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері космічної галузі, в тому числі загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України” у сумі 223,6 млн грн за напрямами (заходами). При цьому в помісячному розписі асигнувань загального фонду державного бюджету видатки планувалися на січень – вересень у сумі 121,1 млн грн, виділення бюджетних асигнувань розпочато у жовтні. Кабінет Міністрів України розпорядженням від 21.12.2016 № 983-р зменшив видатки за цією бюджетною програмою на 32,0 млн грн, однак відповідні зміни до розподілу коштів не внесено. Видатки за бюджетною програмою проведено в сумі 176,9 млн грн, або 92,3 відс. плану, до державного бюджету повернено 14,7 млн гривень.

3.1.3. Прийняття Кабінетом Міністрів України рішень щодо розподілу і перерозподілу бюджетних призначень наприкінці року не сприяло своєчасності та повноті використання коштів державного бюджету і створило умови для повернення до державного бюджету відкритих асигнувань.

Кабінет Міністрів України, користуючись правом, наданим у частинах шостій і восьмій статті 23 та частині шостій статті 108 Бюджетного кодексу України, прийняв 96 рішень про передачу, розподіл і перерозподіл коштів державного бюджету на загальну суму 22 млрд 175,1 млн грн, з них 29 рішень про розподіл і перерозподіл субвенцій та стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам – на 13 млрд 41,4 млн грн, 51 рішення про перерозподіл бюджетних призначень – на 6 млрд 563,2 млн грн, 15 рішень про збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків – на 1 млрд 854,4 млн грн, два рішення про передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого – на 716,1 млн гривень.

Розподіли і перерозподіли видатків державного бюджету здійснено за бюджетними програмами 27 головних розпорядників бюджетних коштів, з них найбільше – Міністерства фінансів України (19 – 7 млрд 640,7 млн грн); Міністерства охорони здоров'я України (10 – 2 млрд 756,5 млн грн); Міністерства освіти і науки України (12 – 1 млрд 978,6 млн грн); Міністерства соціальної політики України (7 – 1 млрд 215,7 млн гривень).

При цьому в жовтні – грудні Кабінет Міністрів України прийняв 44,8 відс. рішень про передачу, розподіл і перерозподіл бюджетних призначень на суму 9 млрд 738,7 млн грн, або 43,9 відс. загального обсягу розподілених, перерозподілених і переданих бюджетних призначень.

Так, Кабінет Міністрів України розпорядженням від 06.04.2016 № 272-р і постановою від 08.09.2016 № 657 перерозподілив видатки між бюджетними програмами, збільшивши бюджетні призначення Міністерства освіти і науки України за КПКВК 2201170 „Здійснення методичного та

матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів” на 262,0 млн грн, а розпорядженнями від 19.10.2016 № 753-р і 30.11.2016 № 916-р зменшив бюджетні призначення на 3,8 млн гривень. При цьому видатки за бюджетною програмою проведені на 93,5 відс. і до державного бюджету повернено 24,2 млн гривень.

3.1.4. Окремі головні розпорядники бюджетних коштів і Міністерство фінансів України не забезпечили своєчасного розроблення та затвердження паспортів бюджетних програм, що стримувало початок процедури закупівель і не сприяло ефективному використанню коштів державного бюджету.

Упродовж 2016 року деякі головні розпорядники бюджетних коштів і Міністерство фінансів України за окремими бюджетними програмами не виконали вимоги частини восьмої статті 20 Бюджетного кодексу України щодо розроблення та затвердження протягом 45 днів із дня набрання чинності законом про державний бюджет паспорта бюджетної програми, що, відповідно до пункту 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України, є порушенням бюджетного законодавства. Зокрема:

- Міністерство екології та природних ресурсів України і Міністерство фінансів України спільними наказами затвердили паспорти бюджетних програм:

за КПКВК 2407800 „Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ” – у серпні, хоча планувалося розпочати виконання програми у квітні, видатки за рік становили 31,6 млн грн, або 58,0 відс. плану;

за КПКВК 2401270 „Здійснення природоохоронних заходів” – у вересні, хоча планувалося розпочати виконання програми в січні, видатки за рік становили 142,9 млн грн, або 65,2 відс. плану;

- Міністерство соціальної політики України і Міністерство фінансів України спільним наказом затвердили паспорт бюджетної програми за КПКВК 2501120 „Розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які були депортовані з території України” в грудні, хоча планувалося розпочати виконання програми в травні, видатки проведені в сумі 43,7 млн грн, або 88,2 відс. плану.

3.2. План видатків загального фонду не виконано на 4 млрд 748,6 млн грн, або 0,7 відс., що зумовлено, зокрема, неналежною організацією учасниками бюджетного процесу проведення видатків.

Проведення видатків загального фонду (без урахування міжбюджетних трансфертів, видатків з обслуговування боргу і резервного фонду) передбачалося за 412 бюджетними програмами на суму 354 млрд 44,4 млн гривень. Державна казначейська служба України для

проведення видатків відкрила асигнування у сумі 353 млрд 990,4 млн грн, що менше плану на 54,0 млн грн і пов'язано з невідкриттям у запланованих обсягах асигнувань за бюджетною програмою за КПКВК 0421010 „Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів”.

Головні розпорядники бюджетних коштів здійснювали видатки за 406 бюджетними програмами в сумі 350 млрд 962,4 млн грн, або 66,1 відс. плану. У запланованих обсягах видатки проведені за 150-ма програмами на суму 233 млрд 985,7 млн грн, з яких 76,7 відс. становили видатки Міністерства соціальної політики України за 4-ма бюджетними програмами – 142 млрд 600,3 млн грн і Міністерства внутрішніх справ України за 21-ю бюджетною програмою – 36 млрд 757,5 млн гривень.

За наявності планових призначень і відкритих Державною казначейською службою України асигнувань не розпочато виконання 4-х бюджетних програм у сумі 184,9 млн грн, зокрема:

- Міністерством охорони здоров'я України внаслідок тривалого уточнення показників державного інвестиційного проекту на реконструкцію і розширення Національного інституту раку не використано 115,0 млн грн;

- Державним космічним агентством України на виконання державних цільових програм реформування і розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння та впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей на підприємствах космічної галузі для виготовлення продукції оборонного призначення не використано 44,2 млн грн, які за загальним фондом не планувалися і перерозподілені з інших бюджетних програм розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 982-р і № 983-р;

- Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів видатки в сумі 25,4 млн грн не використані, оскільки цей орган не функціонував.

На виконання видатків за 256-ма бюджетними програмами в обсягах, менших за планові показники, вплинули:

- неповний розподіл окремими головними розпорядниками бюджетних коштів відкритих асигнувань, у результаті на виконання бюджетних програм не спрямовано 1 млрд 182,9 млн грн, або 0,3 відс. плану, зокрема, найбільші обсяги не розподілили:

Державне агентство автомобільних доріг України – 494,7 млн грн, передбачених на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг, виконання боргових зобов'язань за запозиченнями та на реалізацію інвестиційного проекту з покращення автомобільних доріг у Львівській області, що, за інформацією, отриманою на запит Рахункової палати від головного розпорядника, спричинено довготривалою процедурою узгодження напрямів

використання коштів державного бюджету, а також показників змін до паспорта бюджетної програми;

Міністерство охорони здоров'я України – 148,6 млн грн, передбачених на реконструкцію і розширення Національного інституту раку, будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні „Охматдит”, що, за інформацією, отриманою на запит Рахункової палати від Міністерства, зумовлено скасуванням тендерної процедури закупівлі робіт і довготривалим погодженням з Міністерством фінансів України змін до паспорта бюджетної програми;

Генеральна прокуратура України – 127,3 млн грн, передбачених на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності та функціонування спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що, за інформацією, отриманою на запит Рахункової палати від головного розпорядника, насамперед пов'язано з поверненням судового збору на рахунки розпорядника за виграними справами;

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України – 76,9 млн грн, передбачених на функціонування торгових представництв за кордоном, внески України до бюджету СОТ, забезпечення двостороннього співробітництва України з іноземними державами та міжнародними організаціями, що, відповідно до звіту про виконання паспортів бюджетних програм головного розпорядника, спричинено економією коштів при сплаті членських внесків до міжнародних організацій внаслідок нижчих, ніж планувалося, курсів валют і несплатою Україною внесків до загального бюджету Європейського Союзу, оскільки не ратифікована Угода щодо участі України в програмі ЄС „Конкурентоспроможність підприємств малого і середнього бізнесу (COSME) (2014 – 2020)”;

Міністерство соціальної політики України – 59,9 млн грн, передбачених для надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, що, за інформацією, отриманою на запит Рахункової палати від головного розпорядника, спричинено відсутністю заявок від територіальних управлінь соціального захисту населення на потребу в коштах для виплати такої допомоги;

- невикористання окремими головними розпорядниками бюджетних коштів і підпорядкованими їм установами направлених відкритих асигнувань на суму 1 млрд 845,1 млн грн, або 0,5 відс. плану, з них найбільші обсяги рахуються у виконавців бюджетних програм, головними розпорядниками коштів яких є:

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – 337,5 млн грн, або 7,1 відс., за бюджетною програмою „Державний фонд регіонального розвитку” – у зв'язку з тим, що, за

інформацією, отриманою на запит Рахункової палати від Міністерства, помісячним розписом державного бюджету 42,3 відс. бюджетних призначень планувалися на листопад – грудень 2016 року, що унеможливило своєчасне проведення робіт на частині об'єктів;

Національне агентство з питань запобігання корупції – 241,7 млн грн, або 51,4 відс., з них 94,8 відс. – на фінансування статутної діяльності політичних партій, що, за інформацією, отриманою на запит Рахункової палати від головного розпорядника, пов'язано з відмовою однієї з політичних партій від державного фінансування;

Міністерство фінансів України – 196,1 млн грн, або 2,5 відс., з них 80,1 відс. – на фінансування спільних з Європейським інвестиційним банком проектів, що, за інформацією, отриманою на запит Рахункової палати від Міністерства, зумовлено неподанням державними підприємствами документів, необхідних для проведення видатків.

3.2.1. Окремі рішення Кабінету Міністрів України не сприяли ефективному використанню коштів резервного фонду державного бюджету й управлінню ними.

У законі про державний бюджет на 2016 рік резервний фонд державного бюджету затверджено в обсязі 1 млрд 500,0 млн гривень. Відповідно до Закону України від 22.12.2016 № 1809-VIII „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” щодо збільшення обсягу видатків на заробітну плату працівникам державних вугледобувних підприємств”, бюджетні призначення резервного фонду державного бюджету зменшені на 270,0 млн грн – до 1 млрд 230,0 млн гривень.

Кабінет Міністрів України прийняв 28 рішень щодо виділення коштів з резервного фонду державного бюджету на суму 1 млрд 213,9 млн грн, або 98,7 відс. затвердженого обсягу.

Для забезпечення фінансування проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів об'єднаних територіальних громад Кабінет Міністрів України розпорядженням від 22.09.2016 № 696-р виділив з резервного фонду державного бюджету Центральній виборчій комісії України 30,0 млн гривень. Оскільки в частині першій статті 69 Закону України 14.07.2015 № 595-VIII „Про місцеві вибори” передбачено проведення зазначених видатків за рахунок коштів державного бюджету, отриманих як цільова субвенція, Кабінет Міністрів України розпорядженням від 03.10.2016 № 707-р перерозподілив ці видатки для надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів.

Крім того, Кабінет Міністрів України розпорядженням від 27.09.2016 № 710-р виділив з резервного фонду державного бюджету Міністерству енергетики та вугільної промисловості України 15,0 млн грн для здійснення

першочергових невідкладних заходів, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайної ситуації на території Сокальського району Львівської області. Проте відповідні зміни до розпису державного бюджету не вносилися, кошти не надавалися.

Державна казначейська служба України відкрила головним розпорядникам бюджетних коштів асигнування на суму 1 млрд 168,9 млн грн, або 100,0 відс. плану. Направлені відкриті асигнування на здійснення видатків становили 1 млрд 161,7 млн грн, або 99,4 відс. плану, касові видатки – 1 млрд 141,8 млн грн, або 98,3 відс. направлених відкритих асигнувань і 97,7 відс. плану.

На здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням і ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, направлено відкритих асигнувань у сумі 373,1 млн грн, або 100,0 відс. плану, з яких використано 367,9 млн грн, або 98,6 відсотка.

Так, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 493-р, Міністерству внутрішніх справ України для Державної служби України з надзвичайних ситуацій на зазначену мету направлено відкритих асигнувань у сумі 300,0 млн грн, які використані в повному обсязі. Проведеним Рахунковою палатою аудитом ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету встановлено, що зазначені кошти спрямовані на додаткове придбання пально-мастильних матеріалів для забезпечення формувань оперативно-рятувальної служби цивільного захисту. Виконання заходів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та їх наслідків є основним завданням Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Крім того, вона має створювати оперативний резерв, утримання та поповнення якого здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на виконання її функціональних повноважень. У результаті кошти резервного фонду неефективно використані на придбання пально-мастильних матеріалів, що на кінець року залишилися у запасі на складах.

Для надання допомоги постраждалим учасникам масових акцій громадського протесту і членам їх сімей, членам сімей волонтерів, які загинули під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, й особам, які отримали інвалідність під час участі в зазначеній операції, направлено відкритих асигнувань у сумі 91,5 млн грн, або 94,9 відс. плану, з яких використано – 89,6 млн грн, або 98,0 відсотка.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 571-р, Державному комітету телебачення і радіомовлення України для перерахування коштів на рахунок Європейської мовної спілки як фінансової гарантії для забезпечення виконання умов договору щодо проведення в 2017 році в Україні пісенного конкурсу „Євробачення” перераховано і використано в запланованому обсязі 430,6 млн гривень. Зазначені кошти надані на умовах їх повернення у 2017 році.

3.3. План видатків спеціального фонду не виконано на 19 млрд 77,3 млн грн, або 31,1 відс., що спричинено ненадходженням окремих джерел формування фонду і неналежним управлінням учасниками бюджетного процесу наявними ресурсами спеціального фонду.

3.3.1. За більшістю бюджетних програм, запланованих відповідно до визначених у статті 14 закону про державний бюджет напрямів використання коштів спеціального фонду, видатки не здійснювалися або проводилися в незначних обсягах, що зумовлено недоліками планування і невиконанням плану за деякими джерелами формування.

На підвищення обороноздатності та безпеки держави, реформування і розвиток оборонно-промислового комплексу заплановані видатки десятьом головним розпорядникам бюджетних коштів за чотирнадцятьма бюджетними програмами в сумі 7 млрд 747,0 млн грн за рахунок надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення. На виконання вимоги статті 11 закону про державний бюджет Кабінет Міністрів України постановою від 23.11.2016 № 842 затвердив порядок розподілу у 2016 році таких надходжень. Також Кабінет Міністрів України затвердив деякі порядки використання коштів за відповідними бюджетними програмами. При цьому паспорти за п'ятьма бюджетними програмами не затверджені. Надходження таких коштів становили менше 0,2 млн грн, а відповідні видатки за рахунок цього джерела не проводилися.

На будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України і розвідувальну діяльність у сфері оборони заплановано видатки за двома бюджетними програмами в сумі 72,1 млн грн за рахунок коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, нерухомого військового майна Збройних Сил України і коштів від відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил України. Надходження таких коштів становили 6,4 млн грн, або 8,9 відс. плану, а відповідні видатки проведені у сумі 146,6 млн грн, або 60,7 відс. плану, переважно за рахунок власних надходжень бюджетних установ і субвенції з місцевого бюджету державному бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів, з них на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України – 38,2 млн грн, або 28,9 відс. плану.

За двома бюджетними програмами Міністерства економічного розвитку і торгівлі України на накопичення (приріст) матеріальних цінностей державного матеріального резерву і його обслуговування планувалися видатки в сумі 1 млрд 120,3 млн грн за рахунок надходжень від реалізації матеріальних цінностей державного резерву та розброньованих матеріальних цінностей

мобілізаційного резерву. Надходження таких коштів становили 117,9 млн грн, або 10,5 відс. плану, тоді як відповідні видатки проведені в сумі 139,8 млн грн, або 11,8 відс. плану, в тому числі і за рахунок власних надходжень бюджетних установ.

3.3.2. Неналежне управління деякими учасниками бюджетного процесу наявними ресурсами спеціального фонду призвело до невиконання окремих бюджетних програм.

За наявності надходжень частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в сумі 46,2 млн грн, що в 4,3 раза більше плану, видатки на здійснення природоохоронних заходів за бюджетною програмою Міністерства екології та природних ресурсів України проведені в сумі 3,3 млн грн, або 7,2 відс. наявних ресурсів і 31,2 відс. плану. При цьому відповідний план природоохоронних заходів погоджено Міністерством фінансів України у квітні 2016 року.

Видатки спеціального фонду Державного агентства автомобільних доріг України на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування, які, відповідно до статті 12 закону про державний бюджет, здійснюються за рахунок залишку коштів, залучених під державні гарантії у 2012 і 2013 роках, проведені в сумі 1 млрд 685,0 млн грн, або 76,1 відс. плану.

Проведений Рахунковою палатою аудит ефективності використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт доріг державного значення підтвердив, що у залишках на спеціальних казначейських рахунках Державного агентства автомобільних доріг України станом на 01.06.2016 обліковувалися кошти в сумі 5 млрд 394,9 млн грн, або 53,7 відс. загального обсягу фінансових ресурсів, залучених під державні гарантії у 2010 – 2013 роках. При цьому територіальні управління Державної казначейської служби України з посиленням на відсутність фінансового ресурсу на єдиному казначейському рахунку неодноразово відмовляли обласним службам автомобільних доріг у реєстрації бюджетних фінансових зобов'язань і проведенні платежів за рахунок цих коштів. У результаті виникала незареєстрована кредиторська заборгованість за виконані роботи, яка за позовами підрядників безспірно стягувалася з рахунків відповідних служб автомобільних доріг з додатковими судовими витратами.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.02.2016 № 67-р „Деякі питання реалізації у 2016 році стратегічних пріоритетів розвитку сфери транспорту”, Міністерству інфраструктури України на здійснення заходів щодо реалізації стратегічних пріоритетів розвитку сфери транспорту передбачено спрямування залишку коштів спеціального фонду, джерелом формування якого є перший – третій транші, отримані від Європейського Союзу в рамках виконання Угоди про фінансування програми „Підтримка впровадження транспортної стратегії України” в сумі 294,4 млн гривень.

Проте паспорт за бюджетною програмою за КПКВК 3101230 „Здійснення заходів щодо підтримки впровадження транспортної стратегії України” затверджено лише у листопаді 2016 року, тому на кінець року для закупівлі комп’ютерної техніки, обладнання і програмного забезпечення використано 7,1 млн грн, або 2,4 відс. плану.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.2016 № 487 „Про виділення коштів у 2016 році для реалізації проекту „Реконструкція споруд очистки стічних каналізаційних вод і будівництво технологічної лінії по обробці та утилізації осадів Бортницької станції аерації”, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за рахунок залишку коштів Державного фонду навколишнього природного середовища виділено 32,1 млн грн, з яких у листопаді – грудні використано 25,9 млн грн, або 80,9 відс. плану. Проведеним Рахунковою палатою аудитом ефективності використання коштів на реалізацію проекту реконструкції Бортницької станції аерації встановлено, що внаслідок незадовільної організації його впровадження, зокрема несвоєчасного узгодження і затвердження проектно-кошторисної документації, не проведені в запланованих обсягах роботи з підготовки території станції до спорудження за рахунок кредиту Японського агентства міжнародного співробітництва технологічної лінії з обробки й утилізації осадів із застосуванням енергозберігаючих технологій.

3.4. Кредиторська заборгованість розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету за видатками зменшилася. Проте 73 відс. зареєстрованої заборгованості – прострочена, видатки на погашення якої за окремими бюджетними програмами не планувалися, що створило ризики виникнення судових спорів і додаткових видатків з державного бюджету для сплати штрафних санкцій.

Кредиторська заборгованість розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету за видатками зменшилася на 201,9 млн грн, або 7,0 відс., і на 1 січня 2017 року становила 2 млрд 676,1 млн гривень.

Найбільші суми кредиторської заборгованості обліковуються у:

- Міністерстві аграрної політики та продовольства України – 813,7 млн грн, з яких 81,8 відс. – заборгованість минулих років, при цьому бюджетні призначення на її погашення у 2014 – 2016 роках не планувалися, що не сприяло зменшенню кредиторської заборгованості. Зокрема, за бюджетними програмами на створення оптових ринків сільськогосподарської продукції, підтримку заходів в агропромисловому комплексі, підтримку розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників і ягідників та нагляд за ними і державну підтримку галузі тваринництва рахується заборгованість у сумі 620,7 млн грн;

- Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – 297,0 млн грн, з яких 92,5 відс. – заборгованість

минулих років. Проведеним Рахунковою палатою аудитом використання бюджетних коштів на земельну реформу, демаркацію і делімітацію державного кордону встановлено, що на 1 січня 2016 року за бюджетною програмою за КПКВК 2755020 „Проведення земельної реформи” обліковувалося 143,6 млн грн простроченої заборгованості, яка виникла у 2014–2015 роках насамперед внаслідок невиконання територіальними органами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру взятих зобов’язань за виконані роботи з проведення інвентаризації земель і підготовку даних для внесення до Державного земельного кадастру. Це спричинило звернення підрядників до органів прокуратури і судів з метою стягнення із замовника боргів. За рішенням суддів з рахунків відповідних розпорядників безспірно списувалася заборгованість з додатковими судовими витратами. У бюджетному паспорті цієї програми на 2016 рік передбачалося спрямувати лише 13,0 млн грн зареєстрованої в органах Державної казначейської служби України простроченої кредиторської заборгованості. На 1 січня 2017 року прострочена кредиторська заборгованість становила 121,3 млн грн;

- Міністерстві соціальної політики України – 260,2 млн грн, з яких 88,2 відс. – заборгованість за видатками на соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

3.5. Здійснення розпорядниками бюджетних коштів попередньої оплати за товари, роботи та послуги стало однією з причин зростання дебіторської заборгованості за видатками.

Заборгованість розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету за видатками збільшилася на 3 млрд 309,1 млн грн, або 34,1 відс., причому в грудні – на 2 млрд 168,4 млн грн, до 13 млрд 1,5 млн грн, з якої прострочена – 14,5 відсотка.

Найбільші суми заборгованості обліковуються у Міністерстві охорони здоров’я України – 4 млрд 204,2 млн грн, Міністерстві оборони України – 3 млрд 562,1 млн грн, Міністерстві внутрішніх справ України – 1 млрд 262,7 млн грн і Міністерстві екології та природних ресурсів України – 1 млрд 226,0 млн гривень.

3.6. Більшість бюджетних програм з кредитування державного бюджету не виконана, що зумовлено низькою вибіркою коштів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, а також невиконанням плану повернення до спеціального фонду раніше наданих кредитів.

Повернення кредитів до державного бюджету планувалося за 16-ма бюджетними програмами і здійснено в сумі 5 млрд 455,1 млн грн, або 95,8 відс. плану, насамперед за рахунок перевиконання плану за двома бюджетними програмами від повернення позик, наданих для фінансування проектів розвитку за рахунок залучених державою коштів. При цьому за

п'ятьма бюджетними програмами Міністерства аграрної політики України план повернення кредитів виконаний на 3,1 відс., двома бюджетними програмами Міністерства економічного розвитку і торгівлі України – на 2,6 відсотка.

Жодна з 21-ї бюджетної програми з надання кредитів з державного бюджету не виконана. Надано кредитів на суму 7 млрд 116,6 млн грн, або 44,8 відс. плану, з яких 99,2 відс. – за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів). При цьому внаслідок неналежної організації впровадження інвестиційних проектів, зокрема недотримання підрядниками запланованих графіків робіт, тривалого погодження змін до контрактів і проведення конкурсних торгів відповідно до вимог кредиторів, а також незатвердження паспортів за окремими бюджетними програмами, вибірка коштів на їх реалізацію здійснювалася не в повному обсязі або взагалі не розпочата.

Не надавалися кредити за трьома бюджетними програмами Міністерства енергетики та вугільної промисловості України на суму 640,5 млн грн; двома бюджетними програмами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – на 960,0 млн грн; бюджетною програмою Міністерства фінансів України – на 302,6 млн грн; бюджетною програмою Міністерства інфраструктури України – на 179,0 млн грн; бюджетною програмою Міністерства освіти і науки України – на 20,0 млн гривень.

Крім того, надання кредитів за бюджетними програмами здійснено в незначних обсягах внаслідок невиконання плану відповідних надходжень від повернення кредитів. Зокрема, на формування державного інтервенційного фонду Аграрним фондом, здійснення заставних закупівель, товарних і фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку кредитування проведено в сумі, яка менша 0,1 млн грн, при плані 1 млрд 400,0 млн гривень.

3.7. Видатки державного бюджету на виплату пенсій і допомоги проведені в планових обсягах і збільшилися, порівняно з 2015 роком, удвічі внаслідок зменшення надходжень єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування до Пенсійного фонду України. При цьому фонд не має фінансових можливостей повернути залучені в попередні роки з єдиного казначейського рахунку кошти на покриття тимчасових касових розривів у сумі 48 млрд 50,0 млн гривень.

Постановою Кабінету Міністрів України від 10.03.2016 № 190 „Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2016 рік” бюджет фонду за доходами затверджено з урахуванням залишків коштів у сумі 254 млрд 906,6 млн грн, з яких кошти державного бюджету на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та покриття дефіциту коштів фонду становлять 142 млрд 586,2 млн грн, або 55,9 відсотка.

Доходи Пенсійного фонду України становили 255 млрд 801,0 млн грн, що на 3,4 відс. менше, ніж у 2015 році, з них сума єдиного внеску, розподіленого на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, – 111 млрд 706,5 млн грн, або 41,9 відс., що на 34,2 відс. менше, ніж у 2015 році; кошти, отримані з державного бюджету за КПКВК 2506080 „Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду”, – 142 млрд 587,6 млн грн, що на 50,4 відс. більше, ніж у 2015 році. Відповідно до звіту про виконання бюджету фонду, на покриття його дефіциту, обсяг якого, порівняно з 2016 роком, збільшився в 2,7 раза, насамперед внаслідок зменшення надходжень єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку зі зміною з 1 січня 2016 року ставки цього внеску, спрямовано 85 млрд 616,8 млн грн, або 60,0 відс., отриманих з державного бюджету коштів.

Видатки фонду проведені в сумі 253 млрд 448,5 млн грн, або 99,8 відс. плану, що на 4,6 відс. менше, ніж у 2015 році. Таке зменшення зумовлено здійсненням у грудні 2015 року авансової виплати пенсій за січень 2016 року в повному обсязі, тоді як у грудні 2016 року пенсії за січень 2017 року виплачені частково. Крім того, окремим категоріям громадян виплата пенсій припинена за результатами проведених заходів з перевірки переміщених з тимчасово окупованих територій осіб. При цьому на пенсії, призначені відповідно до Закону України від 09.07.2003 № 1058-IV „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” й інших законів, що мають виплачуватися за рахунок коштів, які надходять від платників, спрямовано 78,6 відс. видатків фонду; на пенсії, надбавки і підвищення до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, джерелом виплати яких мають бути кошти державного бюджету, – 20,3 відс.; на адміністративні витрати, пов'язані з виконанням функцій, покладених на органи фонду, – 0,9 відсотка.

Упродовж 2016 року Пенсійним фондом України кошти з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів не залучалися. Водночас сума неповернених коштів, що отримувалися у 2007 – 2014 роках, хоча і зменшилася з початку року на 2 млрд 350,3 млн грн, або 4,7 відс., однак є значною.

IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ

4.1. Кабінет Міністрів України і Міністерство фінансів України не забезпечили в запланованих обсягах надходжень від державних запозичень і приватизації державного майна, що стало однією з причин невиконання в запланованих обсягах деяких бюджетних програм.

Для фінансування державного бюджету залучено 329 млрд 879,4 млн грн, що на 49 млрд 124,9 млн грн, або 13,0 відс., менше плану. Це спричинено отриманням коштів в обсягах, менших від запланованих, від державних

зовнішніх запозичень – на 49 млрд 591,3 млн грн, або 44,7 відс.; приватизації державного майна – на 16 млрд 911,1 млн грн, або 98,9 відс.; внутрішніх запозичень – на 1 млрд 7,9 млн грн, або 0,4 відсотка. Водночас залучено частину залишку коштів на початок року в сумі 22 млрд 25,7 млн гривень. При цьому до загального фонду залучено 22 млрд 396,8 млн грн, що не планувалося. Натомість передбачалося використання залишку коштів спеціального фонду в сумі 3 млрд 640,3 млн грн, однак здійснення витрат у менших за надходження обсягах збільшило залишок на 371,1 млн грн (таблиця 4).

Таблиця 4

Фінансування державного бюджету

млрд грн

№ з/п	Показники	2015 рік виконано	2016 рік			Відхилення показників 2016 р. від 2015 р.	
			план	виконано	відс. виконання	+; -	відс.
	ФІНАНСУВАННЯ (ряд. I – ряд. II)	45,2	87,2	70,3	80,5	25,1	55,6
	I. Фінансування в частині надходжень – всього,	541,1	379,0	329,9	87,0	-211,2	- 39,0
	<i>зокрема:</i>						
1.1.	Внутрішні запозичення	99,0	247,4	246,4	99,6	147,4	в 2,5 р. б.
1.2.	Зовнішні запозичення	415,1	110,8	61,3	55,3	- 353,8	- 85,2
1.3.	Надходження від приватизації державного майна	0,2	17,1	0,2	1,1	0,0	24,7
1.4.	Витрачання залишків бюджетних коштів	2,1	3,6	22,0	в 6 р. б.	19,9	в 10 р. б.
	II. Фінансування в частині витрат – всього,	495,9	291,8	259,6	89,0	- 236,3	- 47,6
	<i>зокрема:</i>						
2.1.	Погашення внутрішнього боргу	91,2	121,3	102,4	84,4	11,2	12,3
2.2.	Погашення зовнішнього боргу	325,4	32,9	9,0	27,5	- 316,4	- 97,2
2.3.	Придбання цінних паперів	75,0	137,6	129,2	93,9	54,2	72,2

При цьому в законі про державний бюджет на 2016 рік не затверджений оборотний залишок бюджетних коштів, який, відповідно до статей 14 і 15 Бюджетного кодексу України, враховується при визначенні вільного залишку бюджетних коштів (перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду), що є одним із джерел фінансування бюджету. Водночас практичне застосування вказаних норм можливе лише в разі встановлення в законі про

державний бюджет абсолютної величини оборотного залишку бюджетних коштів.

Від державних запозичень отримано 307 млрд 664,8 млн грн, що на 14,1 відс. менше плану і становило 93,3 відс. надходжень для фінансування державного бюджету.

Зокрема, на внутрішньому ринку розміщено цінних паперів на суму 246 млрд 410,2 млн грн, що на 0,4 відс. менше плану, проте в 2,5 раза більше, ніж у 2015 році.

Унаслідок насамперед неотримання макрофінансової допомоги Європейського Союзу надходження від державних зовнішніх запозичень на 44,7 відс. менші плану і становили 61 млрд 254,6 млн гривень.

Зокрема, для фінансування загального фонду державного бюджету залучено кошти в сумі 54 млрд 496,9 млн грн, у тому числі від випуску облігацій зовнішньої державної позики, забезпечених гарантією Сполучених Штатів Америки, – 25 млрд 911,9 млн грн; для завершення процедури реструктуризації державного і гарантованого державою зовнішнього боргу – 18 млрд 991,9 млн грн; від Японського агентства міжнародного співробітництва, відповідно до Кредитної угоди про Другу позику на політику розвитку на здійснення економічних реформ, – 8 млрд 841,3 млн грн і Міжнародного банку реконструкції та розвитку на Проект модернізації системи соціальної підтримки населення України – 751,8 млн гривень.

До спеціального фонду від міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів отримано 6 млрд 757,7 млн грн, що на 54,9 відс. менше плану внаслідок системних недоліків у плануванні та використанні цих коштів, неналежного здійснення відповідальними виконавцями заходів з упровадження проектів. У результаті реалізація інвестиційних проектів здійснювалася з відставанням від запланованих термінів, кошти використовувалися в менших, ніж передбачалося, обсягах.

Проведеним Рахунковою палатою аудитом проекту „Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей”, що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку, встановлено, що незабезпечення повноти підготовки, недоліки в організації й управлінні стали основними причинами незадовільного стану впровадження проекту Міністерством охорони здоров'я України спільно з вісьмома обласними державними адміністраціями. За рік і чотири місяці (третину часу, визначеного на реалізацію) проект залишався на початково-організаційному етапі. За цей час підписано договорів на суму 9,2 млн дол. США, або 4 відс. суми позики (214,7 млн дол. США), спрямованих лише на підготовку основних заходів проекту. Не забезпечено укладення передбачених договорів для реалізації заходів із профілактики, раннього виявлення і лікування серцево-судинних захворювань та раку в закладах охорони здоров'я в областях.

Як наслідок, із загальної суми вибраних коштів позики – 2,7 млн дол. США – використано половину – 1,3 млн дол. США, з яких 66 відс. – на консультативні послуги з управління проектом і його супроводження, решта – на послуги з підготовки реконструкції лікарських амбулаторій у кількох областях, проведення закордонних навчальних поїздок, інформаційних кампаній. Водночас обсяг використаних коштів позики є порівняним із сумою бюджетних коштів, виплачених кредитору за обслуговування позики за цей період часу (1,2 млн дол. США).

За результатами проведених Рахунковою палатою аудиту проекту „Модернізація системи соціальної підтримки населення України”, який підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку, й аудиту фінансової звітності за 2015 та 2016 роки цього проекту встановлено, що внаслідок неякісної підготовки, недоліків у створеній Міністерством соціальної політики України системі управління і контролю, повільного впровадження запланованих заходів за два роки і три місяці із суми вибраних коштів – 72,7 млн дол. США, або 24 відс. суми позики (300 млн дол. США), на виконання проекту використано 2,0 млн дол. США. Ці кошти витрачено на оплату послуг консультантів, придбання обладнання для управління проектом, рекламу, навчання, виготовлення бланків житлових субсидій, дослідження і закордонні навчальні поїздки. Решту – 70,0 млн дол. США – залучено до загального фонду державного бюджету на покриття його дефіциту, що не відповідає меті проекту – забезпечення покращення результатів діяльності системи соціальної допомоги і соціальних послуг – та не узгоджується із вимогами статті 15 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, є одним із джерел формування спеціального фонду державного бюджету в частині фінансування. Через затримки у виконанні заходів очікувані терміни окремих закупівель перенесено, зокрема з розроблення прикладного програмного забезпечення інформаційної системи – на 1,5 року.

Середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики, номінованих у гривні, зменшилася з 13,4 відс. у 2015 році до 9,2 відс. у 2016 році, доларах США – з 8,7 відс. до 7,3 відсотка. Середньозважена дохідність розміщених у жовтні 2016 року облігацій внутрішньої державної позики, номінованих в євро, становила 4,0 відс. (у 2015 році такі облігації не розміщувалися). Облігації внутрішньої державної позики, номіновані в доларах і євро, розміщені з меншою дохідністю, ніж номіновані в гривні, проте мають валютний ризик можливого збільшення видатків на їх обслуговування унаслідок знецінення гривні. У державних запозиченнях переважали довгострокові запозичення – 60,0 відс., з яких зовнішні – 76,2 відс., що сприятиме подовженню терміну обігу боргових зобов'язань.

Обсяг коштів державного бюджету, що обліковуються на рахунках Державної казначейської служби України, за 2016 рік унаслідок використання частини залишку бюджетних коштів на початок року для здійснення витрат зменшився на 32,5 відс. – до 34 млрд 618,4 млн грн, при цьому обсяг коштів загального фонду зменшився на 64,9 відс. – до 9 млрд 182,4 млн грн, спеціального фонду – збільшився на 1,1 відс. – до 25 млрд 436,0 млн гривень.

4.1.1. Від приватизації державного майна до державного бюджету в 2016 році надійшло 188,9 млн грн, або 1,1 відс. затвердженого обсягу. Як наслідок, черговий рік поспіль виникла необхідність у вишукуванні додаткових надходжень до державного бюджету.

Заплановані на 2016 рік надходження від приватизації державного майна в сумі 17 млрд 100,0 млн грн передбачалося забезпечити, за інформацією Фонду державного майна України, на 77 відс. від продажу пакета акцій ПАТ „Одеський припортовий завод”, 22 відс. – шести обласних енергопостачальних компаній і 1 відс. – інших об’єктів державної власності.

У червні 2016 року Фонд державного майна України оголошував конкурс із продажу пакета акцій ПАТ „Одеський припортовий завод” за початковою ціною 13 млрд 175,0 млн грн, проте в установлений термін не надійшло жодної заявки від потенційних покупців, і конкурс не відбувся. Вдруге конкурс оголошувався в грудні за початковою ціною 5 млрд 160,0 млн гривень. Однак у зв’язку з відсутністю попиту потенційних покупців, насамперед внаслідок боргу перед „Group DF”, збиткової діяльності і негативної цінової кон’юнктури на ринках мінеральних добрив та газу, конкурс не відбувся.

Упродовж 2016 року аукціони з продажу пакетів акцій обленерго не оголошувалися. Найбільше у 2016 році до державного бюджету надійшло коштів від продажу на аукціоні акцій Костянтинівської ГЕС – 53,3 млн грн і Мигіївської ГЕС – 43,8 млн гривень.

4.2. У 2016 році внаслідок перевищення державних запозичень над витратами на погашення державного боргу продовжилося зростання державних боргових зобов’язань. Зазначене збільшить у середньостроковій перспективі витрати на погашення й обслуговування державного боргу, зменшивши фінансові можливості для реалізації пріоритетних соціально-економічних програм.

4.2.1. Темп збільшення державного і гарантованого державою боргу в 10 разів перевищив темп зростання реального ВВП, що разом із значною часткою заборгованості в іноземній валюті в умовах девальвації гривні збільшує боргові ризики.

Державний і гарантований державою борг за 2016 рік загалом зріс на 22,8 відс. – до 1 трлн 929 млрд 761,2 млн гривень. Частка заборгованості в іноземній валюті залишилася значною – 69,7 відсотка. Збільшення загального

обсягу державного і гарантованого державою боргу, за оцінкою Рахункової палати, спричинили:

- перевищення надходжень від державних запозичень і запозичень під державні гарантії над погашенням державного та гарантованого державою боргу на 214,8 млрд грн;

- девальвація гривні до іноземних валют, в яких номіновано борг, – на 143,2 млрд гривень.

Граничний обсяг державного боргу визначено в статті 5 Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” в сумі 1 трлн 501 млрд 479,7 млн гривень. Відповідно до Закону України від 20.12.2016 № 1786 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік”, статтю 5 доповнено нормою, якою допускається відхилення від граничного обсягу державного боргу в разі відхилення офіційного курсу гривні до долара США на 31 грудня 2016 року від курсу, який застосовувався під час складання державного бюджету, на такий офіційний курс. За даними Міністерства фінансів України, допустиме відхилення граничного обсягу державного боргу становило 119,6 млрд гривень. Зазначене дозволило Кабінету Міністрів України дотриматися вимог закону про державний бюджет.

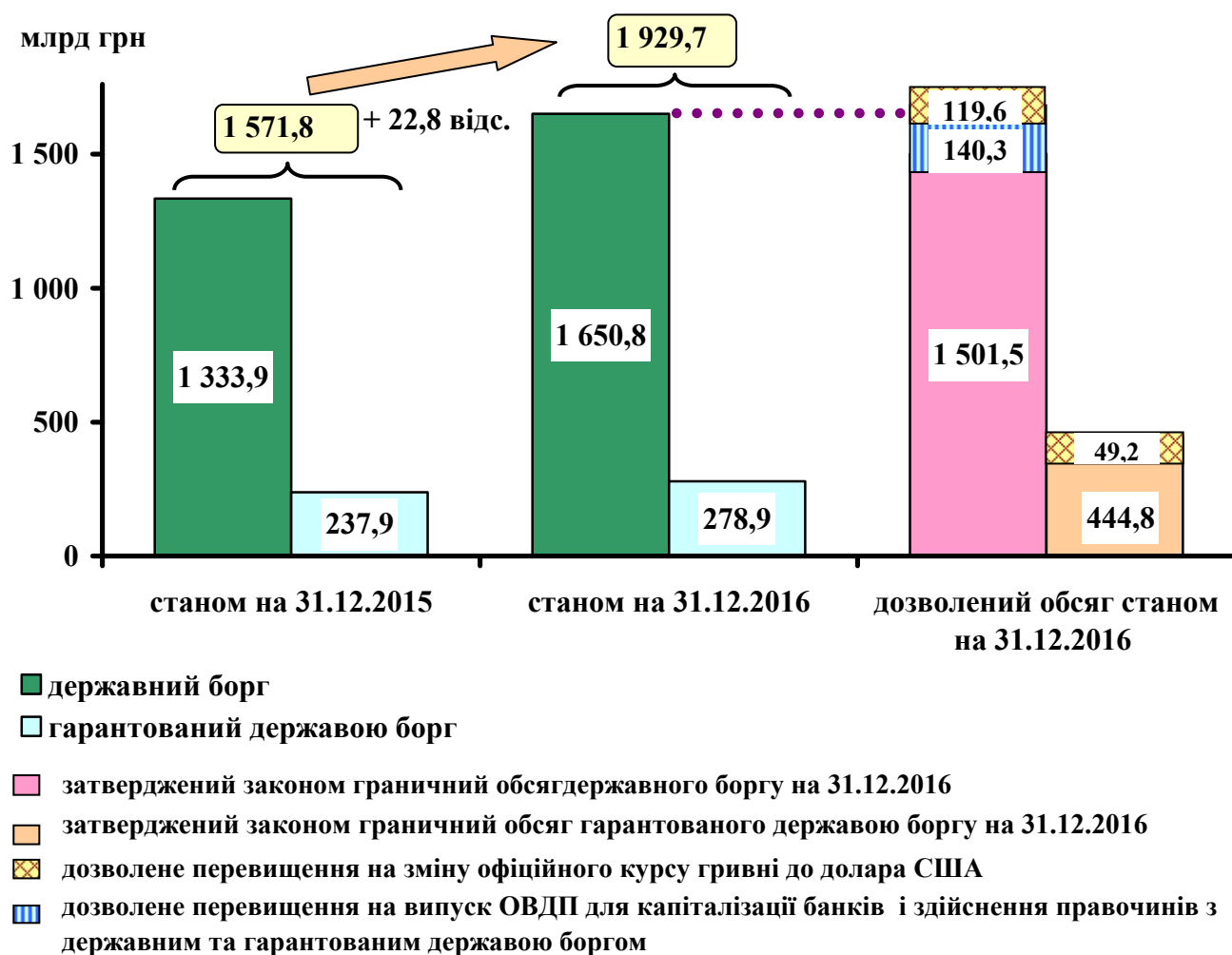
Крім того, Кабінет Міністрів України скористався:

- наданим у статті 16 закону про державний бюджет на 2016 рік правом у разі потреби здійснювати випуски облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги, встановлені додатком № 2 до цього Закону, з подальшим придбанням у державну власність в обмін на ці облігації акцій додаткової емісії банків з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, визначеного цим Законом, і випустив облігації внутрішньої державної позики для збільшення статутного капіталу публічних акціонерних товариств КБ „ПРИВАТБАНК”, „Державний експортно-імпорتنний банк України” і „Державний ощадний банк України” на загальну суму 121 млрд 274,5 млн грн, що призвело до зростання державних боргових зобов’язань;

- наданим у пункті 15 прикінцевих положень закону про державний бюджет на 2016 рік правом коригувати граничний обсяг державного боргу на суму здійснених правочинів з державним і гарантованим державою боргом за зовнішніми зобов’язаннями, що становили 18 млрд 991,9 млн гривень.

Державний борг за 2016 рік зріс на 316 млрд 972,6 млн грн, або 23,8 відс., – до 1 трлн 650 млрд 833,3 млн гривень. Гарантований державою борг збільшився на 41 млрд 19,3 млн грн, або 17,2 відс., – до 278 млрд 927,9 млн грн (діаграма 4).

Діаграма 4. Державний і гарантований державою борг



У 2016 році державні гарантії надані за зовнішніми і внутрішніми запозиченнями на суму, еквівалентну 21 млрд 851,0 млн грн, що в межах обсягу (28,2 млрд грн і 700,0 млн дол. США), встановленого в статті 6 закону про державний бюджет. Зокрема, державні гарантії надані публічним акціонерним товариствам „Національна акціонерна компанія „Нафтогаз України” для доформування стабілізаційного (резервного) енергетичного фонду – 500 млн дол. США (еквівалент – 13 млрд 595,4 млн грн) і „Укргідроенерго” для продовження реалізації Проекту „Реабілітація гідроелектростанцій” – 180,0 млн євро (еквівалент – 5 млрд 327,9 млн гривень).

4.2.2. У 2016 році майже чверть ресурсів державного бюджету спрямовано на боргові виплати. Ці витрати у 2016 році перевищили сукупні видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я, економічну діяльність і оборону.

На погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу з державного бюджету витрачено 215 млрд 824,3 млн грн, що менше на 10,2 відс. плану та на 4,5 відс. витрат 2015 року унаслідок проведеної

в 2015 – 2016 роках реструктуризації частини державного і гарантованого державою зовнішнього боргу, яка дозволила зекономити на витратах з погашення й обслуговування лише державного боргу в 2016 році, за оцінкою Рахункової палати, 2,1 млрд дол. США, що еквівалентно 53,6 млрд гривень.

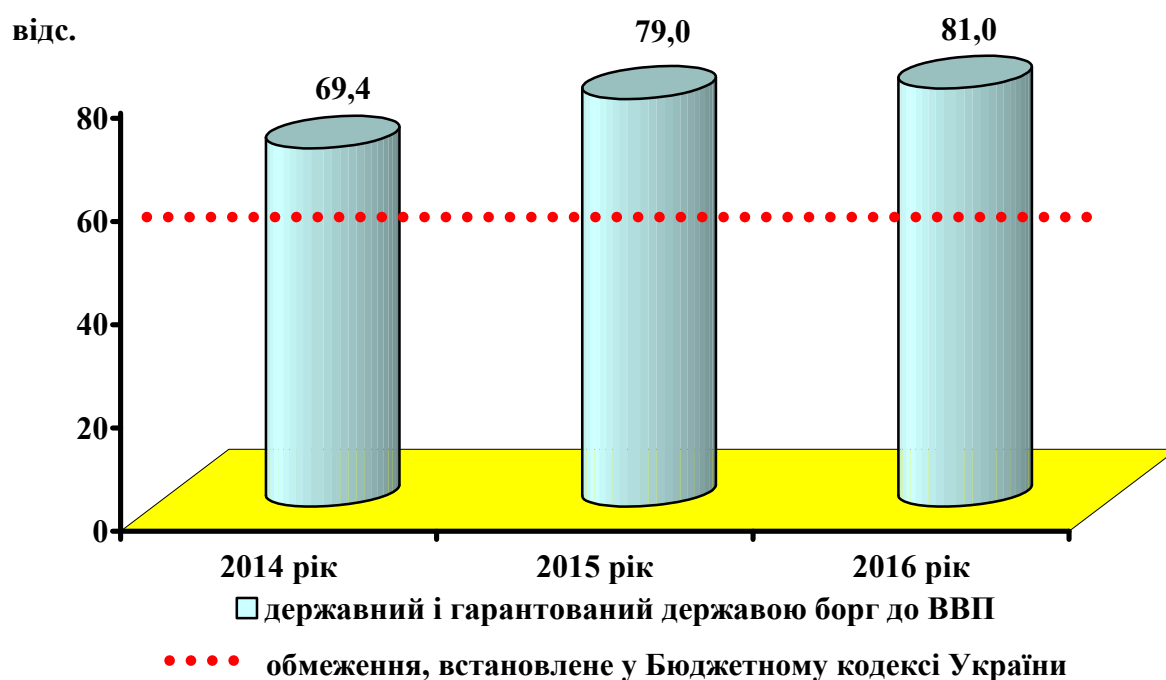
Співвідношення витрат на виконання боргових зобов'язань за державним і гарантованим державою боргом до отриманих у 2016 році надходжень державного бюджету становило 23,2 відс., до доходів – 35,0 відсотка.

Витрати державного бюджету на виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії, становили 8 млрд 620,1 млн грн, що менше на 2,5 відс. плану і на 65,6 відс. витрат 2015 року. Зазначене спричинено реструктуризацією гарантованого державою зовнішнього боргу Державного агентства автомобільних доріг, державного підприємства „Фінансування інфраструктурних проєктів” і державного підприємства „Конструкторське бюро „Південне” імені М. К. Янгеля” та переведенням його на державу.

4.2.3. Співвідношення державного і гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту третій рік поспіль перевищує визначене у статті 18 Бюджетного кодексу України обмеження, що спричинене більшим темпом зростання загального обсягу державного і гарантованого державою боргу, ніж економіки.

У 2016 році співвідношення державного і гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту становило 81,0 відс. і перевищило визначене у статті 18 Бюджетного кодексу України обмеження 60 відс. (діаграма 5).

Діаграма 5. Співвідношення державного і гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту



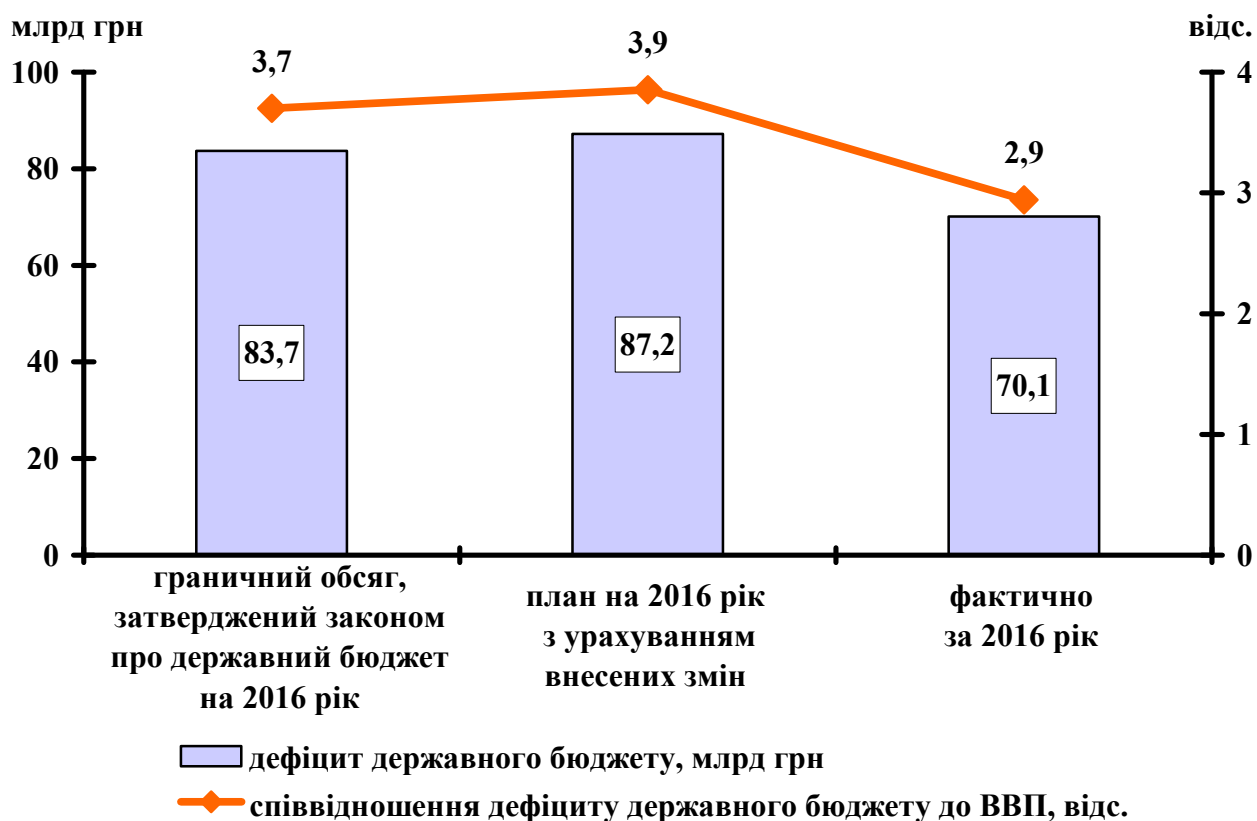
При цьому Кабінет Міністрів України не виконав вимоги пункту 3 постанови Верховної Ради України від 17.09.2015 № 703-VIII у частині подання до 1 березня 2016 року на схвалення Верховній Раді України плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених Бюджетним кодексом України вимог. Крім того, не виконано вимоги пункту 4 Порядку розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978, щодо затвердження в місячний строк після прийняття закону про державний бюджет на відповідний рік Середньострокової стратегії управління державним боргом (востаннє затверджувалася у 2013 році на період 2013 – 2015 років).

4.3. Державний бюджет в 2016 році виконано з меншим, ніж планувалося, дефіцитом.

Дефіцит державного бюджету становив 70 млрд 262,0 млн грн, що на 16,0 відс. менше затвердженого законом про державний бюджет на 2016 рік граничного обсягу і на 19,5 відс. плану з урахуванням внесених змін унаслідок більшого невиконання запланованих бюджетних призначень за видатками та наданням кредитів, ніж невиконання плану доходів і повернення кредитів.

Співвідношення дефіциту до номінального ВВП становило 2,9 відс., що менше показника, визначеного при затвердженні закону про державний бюджет на 2016 рік, – 3,7 відс. (діаграма 6).

Діаграма 6. Дефіцит державного бюджету



Водночас, відповідно до пункту 21 статті 2 Бюджетного кодексу України, при обрахунку дефіциту державного бюджету за 2016 рік не враховано витрат державного бюджету на підтримку діяльності окремих суб'єктів господарювання, зокрема публічного акціонерного товариства комерційний банк „ПРИВАТБАНК” і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, що здійснені як придбання цінних паперів за рахунок випуску облігацій внутрішньої державної позики в сумі 129 млрд 215,5 млн грн, або 5,4 відс. ВВП. Ці витрати, що з 2008 року набули сталості, відображені, згідно з пунктом 51 статті 2 Бюджетного кодексу України, в показниках фінансування бюджету.

4.4. Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України і Державна фіскальна служба України не забезпечили суттєвих зрушень у поліпшенні розрахунків з погашення простроченої заборгованості перед державним бюджетом за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, та позичками, наданими у 1993 – 1998 роках на зворотній основі у зв'язку з тимчасовими фінансовими труднощами.

Повернення до державного бюджету суб'єктами господарювання кредитів (позик), залучених під державні гарантії, залишається проблемним упродовж багатьох років, що призвело до зростання у 2016 році простроченої заборгованості на 6 млрд 76,2 млн грн, або 14,1 відс., – до 49 млрд 263,2 млн грн внаслідок насамперед девальвації гривні до іноземних валют. При цьому 35 суб'єктів господарювання повернули до державного бюджету 4 млрд 597,9 млн грн, або 9,3 відс. загального обсягу простроченої заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії. Водночас заборгованість перед державним бюджетом суб'єктів господарювання, стосовно яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті їх ліквідації, упродовж року зросла на 65,8 відс. – до 6 млрд 145,7 млн грн, або 12,5 відс. загальної суми простроченої заборгованості.

Упродовж 2016 року, за інформацією, наданою Міністерством фінансів України, не проводилися визначені статтею 17 Бюджетного кодексу України заходи щодо повернення коштів до державного бюджету: залучення суб'єктів господарювання для представництва органів державної влади в судах у справах про стягнення заборгованості, щодо стягнення якої органам фіскальної служби відмовлено, та з продажу права вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості.

За даними Державної казначейської служби України, прострочену заборгованість за позичками, наданими у 1993 – 1998 роках у зв'язку з тимчасовими фінансовими труднощами підприємствам і організаціям, окремим міністерствам, мають 46 суб'єктів господарювання, з яких 15 ліквідовано, щодо 9 порушено справу про банкрутство, визнано банкрутом або триває ліквідаційна процедура. Станом на 01.01.2017 обсяг простроченої заборгованості за позичками становив 454,9 млн грн і збільшився за рік

на 11,8 млн грн, або 2,7 відс., що спричинене девальвацією гривні до іноземних валют. У 2016 році до державного бюджету кошти від погашення зазначеної заборгованості не надходили. З наданих Міністерством фінансів України упродовж 1993 – 1998 років із державного бюджету підприємствам і організаціям у зв'язку з тимчасовими фінансовими труднощами 118,2 млн грн і 4,0 млн дол. США позичок повернено 20,8 млн грн, або 17,6 відс., і 2,1 млн дол. США, або 52,5 відсотка.

V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

5.1. У 2016 році частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів, порівняно з 2015 роком, зменшилася на 5,7 відс. пункту і становила 53,4 відсотка. При цьому за рахунок субвенцій з державного бюджету, щодо яких органи місцевого самоврядування не мають права самостійно визначати напрями використання, проведено 70,0 відс. видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення, охорону здоров'я та освіту. Зазначене свідчить про значну залежність виконання місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету.

Загальний обсяг наданих з державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам, порівняно з 2015 роком, збільшився на 21 млрд 415,3 млн грн, або 12,3 відс., при цьому обсяг субвенцій зріс на 21 млрд 855,6 млн грн, або 13,1 відс., тоді як дотацій – зменшився на 440,3 млн грн, або 6,1 відсотка. У результаті частка субвенцій у загальному обсязі трансфертів з державного бюджету, порівняно з 2015 роком, збільшилася на 0,7 відс. пункту і становила 96,5 відсотка.

У звітному періоді лише в п'яти з двадцяти п'яти регіонів України частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів становила менше 50,0 відс. (м. Київ – 24,4 відс., Дніпропетровська область – 44,7 відс., Київська область – 47,1 відс., Запорізька область – 48,1 відс. і Одеська область – 48,2 відс.), у семи регіонах – від 50,0 до 60,0 відс., у десяти – від 60,0 до 70,0 відс., у трьох регіонах – перевищила 70,0 відсотка.

Проведеним Рахунковою палатою аудитом формування та використання міжбюджетних трансфертів, наданих з державного бюджету місцевим бюджетам Харківської області, встановлено, що внаслідок запровадження з 2015 року змін у міжбюджетних відносинах збільшився ресурс місцевих бюджетів області та змінилася структура їх видатків. Однак неможливо об'єктивно оцінити достатність коштів, які спрямовуються на виконання делегованих державних повноважень, оскільки:

- державні соціальні стандарти і нормативи (в описовому та вартісному вигляді), що, згідно з вимогами частини третьої статті 94 Бюджетного кодексу України, є умовою для розрахунку обсягів медичної та освітньої субвенцій, не затверджені;

- у Бюджетному кодексі України відсутній поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані, тоді як у Законі України від 21.05.1997 № 280/97-ВР „Про місцеве самоврядування в Україні” він є.

Загалом обсяг відкритих асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів у частині трансфертів з державного бюджету, перерахованих місцевим бюджетам, становив 195 млрд 954,4 млн грн, або 99,6 відс. плану, з яких використано 195 млрд 395,3 млн грн, або 99,3 відс. плану, у тому числі субвенції – 188 млрд 558,7 млн грн, або 99,3 відс. плану, дотації – 6 млрд 836,6 млн грн, або 98,6 відс. плану.

Перерахування трансфертів у менших, ніж заплановано, обсягах зумовлено насамперед тим, що з державного бюджету не надано субвенції для реалізації проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України в сумі 350,0 млн гривень. За інформацією Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у 2016 році кошти на реалізацію проектів не спрямовувалися, оскільки в державному бюджеті не планувалися видатки на оплату податків, мита й інших платежів, що мали сплачуватися позичальником при використанні кредитів відповідно до Фінансової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком (Проект „Надзвичайна кредитна програма для відновлення України”), ратифікованої Законом України від 22.04.2015 № 346-VII.

Крім того, відповідно до Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, органи Державної казначейської служби України перераховують суми субвенцій відповідно до помісячного розпису асигнувань державного бюджету, але у межах фактичних зобов'язань місцевих бюджетів щодо надання пільг, житлових субсидій і допомоги окремим категоріям громадян.

5.1.1. У 2016 році у 2,4 раза збільшилися видатки державного бюджету на субвенції місцевим бюджетам для надання пільг і житлових субсидій окремим категоріям громадян, що насамперед спричинено підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги та збільшенням кількості домогосподарств, які через низьку платоспроможність отримали субсидії. При цьому в законі про державний бюджет на 2016 рік субвенцію на надання пільг за послуги зв'язку і компенсації за пільговий проїзд не затверджено, що призвело до простроченої заборгованості за такими пільгами.

Упродовж 2016 року затверджений у державному бюджеті обсяг субвенцій збільшено на 13,5 млрд грн, що насамперед зумовлено необхідністю оплати фактично нарахованих пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян.

Відповідно до законів України від 06.10.2016 № 1660-VIII, від 20.12.2016 № 1785-VIII і № 1786-VIII „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” та рішень Кабінету Міністрів України про перерозподіл бюджетних призначень окремих головних розпорядників бюджетних коштів, у жовтні – грудні обсяг субвенцій збільшено на 8 млрд 138,1 млн гривень. Зокрема, збільшені обсяги субвенцій на:

- надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг – на 4 млрд 0,9 млн грн, або 9,9 відс.;

- надання допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям і допомоги для догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу – на 1 млрд 721,1 млн грн, або 3,8 відс.;

- надання пільг і житлових субсидій населенню на придбання твердого палива та скрапленого газу – на 1 млрд 89,7 млн грн, або в 1,9 раза.

Для забезпечення виконання фактичних зобов'язань місцевих бюджетів з надання пільг, субсидій і допомоги з державного бюджету перераховані чотири субвенції в сумі 94 млрд 158,3 млн грн, або 99,7 відс. плану, що в 1,5 раза більше, ніж у 2015 році, з яких використано 94 млрд 151,2 млн гривень. Зокрема, перераховано субвенції місцевим бюджетам для надання пільг і житлових субсидій населенню на:

- оплату житлово-комунальних послуг – 44 млрд 120,4 млн грн, або 99,7 відс. плану, що в 2,5 раза більше, ніж у 2015 році;

- придбання твердого і рідкого пічного побутового палива та скрапленого газу – 2 млрд 282,4 млн грн, або 99,5 відс. плану, що у 2,0 раза більше, ніж у 2015 році.

На виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям і допомоги для догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу перераховано субвенцію в сумі 47 млрд 157,9 млн грн, або 99,9 відс. плану, що на 12,6 відс. більше, ніж у 2015 році, з яких використано 47 млрд 153,8 млн гривень.

Надання субвенцій у менших, ніж заплановано, обсягах зумовлено насамперед тим, що в місцевих бюджетах, у яких є залишок асигнувань, відсутня фактична потреба в отриманні субвенцій.

Водночас у законі про державний бюджет на 2016 рік не передбачено субвенції місцевим бюджетам для надання пільг з послуг зв'язку та компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян, визначеної в частині п'ятій статті 102 Бюджетного кодексу України. Зазначену норму, відповідно до Закону України від 20.12.2016 № 1789-VIII „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України”, виключено і встановлено, що з 1 січня 2017 року видатки на надання таких пільг можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів.

Проведеним Рахунковою палатою аудитом ефективності використання коштів зазначеної субвенції встановлено, що відсутність субвенції у 2016 році, фінансування її в 2015 році в обсягах, менших за планові, а також недостатність у місцевих бюджетах власних коштів для компенсації за пільговий проїзд призвели до відсутності джерела погашення заборгованості за взятими станом на 01.01.2016 зобов'язаннями. При цьому, за даними звітності Державної казначейської служби України про бюджетну заборгованість місцевих бюджетів з надання пільг за послуги зв'язку, компенсаційних виплат за пільговий проїзд (з урахуванням відповідних пільг, наданих згідно з рішеннями місцевих органів влади), кредиторська заборгованість станом на 01.01.2016 становила 191,3 млн грн, а на 01.01.2017 – 170,1 млн грн, у тому числі прострочена – 118,1 млн гривень.

На виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міському бюджету міста Жовті Води у звітному періоді перераховано субвенцію в сумі 8,5 млн грн, з яких використано 99,9 відс., що становить 24,0 відс. прогнозного обсягу фінансового ресурсу в паспорті Державної цільової програми радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2013–2022 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2012 № 579.

Проведеним Рахунковою палатою аудитом ефективності використання коштів, виділених міському бюджету міста Жовті Води на виконання заходів щодо радіаційного і соціального захисту населення, встановлено, що внаслідок недостатнього фінансування та недоліків, допущених виконавчим комітетом Жовтоводської міської ради в управлінні коштами субвенції, зокрема їх розпорошення, не виконано низки актуальних заходів Державної програми. Зазначене негативно вплинуло на розв'язання соціальних і медичних проблем значної частини населення міста, яка проживає в зоні довготривалого техногенного радіаційного забруднення, зросли показники захворюваності на злоякісні новоутворення та смертності від таких захворювань. Зокрема, не функціонувала система постійного моніторингу території міста, оскільки закуплене в 2013 році обладнання не встановлено. Роботи з реконструкції відділення функціональної діагностики спеціалізованої медико-санітарної частини міста, що тривають з 2013 року, виконані на третину, при цьому реконструйовані раніше приміщення руйнуються. Виконано менше чверті запланованого обсягу робіт зі здійснення протиродонових заходів (герметизація підвалів, створення якісної системи вентиляції тощо) у житлових, адміністративних будівлях і спорудах.

5.1.2. Внесення змін до закону про державний бюджет наприкінці року, а також прийняття рішень щодо порядків і умов надання окремих субвенцій пізніше, ніж передбачено їх перерахування в помісячному розписі асигнувань державного бюджету, призвело до затримки їх надання місцевим бюджетам і проведення відповідних видатків в обсягах, менших від запланованих.

Зокрема, у законах України від 06.10.2016 № 1660-VIII і від 20.12.2016 № 1786-VIII „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” обсяг субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій збільшено на 1 млрд 315,0 млн грн, або в 1,7 раза, – до 3 млрд 255,0 млн гривень. У жовтні – грудні субвенція перерахована в сумі 1 млрд 987,4 млн грн, з них у грудні – 995,9 млн гривень. Упродовж року використано 2 млрд 789,7 млн грн субвенції, або 85,7 відс. плану.

Відповідно до Закону України від 06.10.2016 № 1660-VIII „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік”, за рахунок зменшення обсягу освітньої субвенції затверджено нову субвенцію на здійснення модернізації й оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності у сумі 50,0 млн грн, надання якої помісячним розписом асигнувань загального фонду державного бюджету планувалося в листопаді. Порядок та умови надання цієї субвенції затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 925, яка набрала чинності 16 грудня. Субвенцію в повному обсязі перераховано відповідним місцевим бюджетам у грудні, використано 40,3 млн грн, або 80,5 відсотка.

5.2. Доходи місцевих бюджетів загалом виконано на 104,3 відс. плану, без трансфертів з державного бюджету – на 110,6 відсотка. Номінальні доходи місцевих бюджетів у 2016 році збільшилися, порівняно з попереднім роком, на 71 млрд 682,9 млн грн, або 24,3 відс., реальні, обрховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,171), – на 6,2 відсотка.

При цьому доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету збільшилися на 50 млрд 267,6 млн грн, або 41,7 відсотка. Частка доходів без трансфертів з державного бюджету у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів збільшилася на 5,7 відс. пункту – до 46,6 відсотка.

Зокрема, надходження податку на доходи фізичних осіб збільшилися, порівняно з 2015 роком, на 24 млрд 50,1 млн грн, або 43,8 відсотка. За оцінкою Рахункової палати:

- зростання середньої заробітної плати на 23,5 відс. збільшило надходження зазначеного податку на 11 млрд грн;

- підвищення у Законі України від 24.12.2015 № 909-VIII „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році” основної ставки податку на доходи фізичних осіб з 15 до 18 відс. і скасування єдиного соціального внеску для найманих працівників, нарахування якого зменшувало оподатковуваний дохід, збільшило надходження на 10 млрд грн;

- зменшення середньої кількості працівників на 2,4 відс. зменшило надходження податку на доходи фізичних осіб на 1,1 млрд гривень.

Підвищення ставок єдиного податку для:

- третьої групи платників на 1,0 відс. пункту сприяло збільшенню надходжень на 4 млрд 676,6 млн грн, або 52,2 відс.;

- четвертої групи платників (сільськогосподарських товаровиробників) у 1,8 раза зумовило збільшення надходжень на 1 млрд 516,6 млн грн, або 74,9 відсотка.

Крім того, у 2016 році збільшилися надходження до місцевих бюджетів:

- податку на майно – на 8 млрд 978,2 млн грн, або 56,1 відс.;

- акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів – на 3 млрд 943,6 млн грн, або 51,3 відс., чому, зокрема, сприяло зростання споживчих цін на алкогольні напої і тютюнові вироби на 12,6 відс., на паливо та мастила – на 6,2 відс.;

- екологічного податку – на 1 млрд 782,6 млн грн, або в 2,1 раза, одним із чинників збільшення якого стало підвищення ставки податку на індекс споживчих цін на 26,7 відс.;

- коштів, отриманих з державного бюджету для проведення експерименту з фінансового забезпечення реалізації заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення у Волинській, Львівській, Одеській, Чернівецькій областях і м. Києві, – на 1 млрд 721,4 млн грн, або в 4,2 раза;

- плати за розміщення тимчасово вільних коштів в установах банків до місцевих бюджетів – на 1 млрд 293,4 млн грн, або в 11,2 раза.

5.3. Видатки місцевих бюджетів на 25 млрд 620,2 млн грн, або 6,8 відс., менші, ніж планові показники. Їх частка у видатках зведеного бюджету збільшилася на 0,7 відс. пункту – до 41,4 відсотка.

Найбільше видатків спрямовано на соціальний захист і соціальне забезпечення – 30,3 відс., освіту – 27,0 відс., охорону здоров'я – 18,0 відс. та економічну діяльність – 9,9 відсотка. Порівняно з 2015 роком, частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення й економічну діяльність у загальній сумі видатків місцевих бюджетів збільшилася на 4,4 і 3,1 відс. пункту відповідно, а частка видатків на охорону здоров'я й освіту зменшилася на 3,3 і 3,0 відс. пункту відповідно.

Поточні видатки становили 85,0 відс. загального обсягу, капітальні – 15,0 відс., або на 3,5 відс. пункту більше, ніж у попередньому році.

Для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій до державного бюджету з місцевих бюджетів перераховано реверсну дотацію

в сумі 3 млрд 49,1 млн грн, або 97,9 відс. плану. Також до спеціального фонду державного бюджету з місцевих бюджетів перераховано субвенцію на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів у сумі 1 млрд 122,5 млн грн, або 97,2 відс. плану.

Кредиторська заборгованість розпорядників і одержувачів коштів місцевих бюджетів збільшилася на 15 млрд 497,2 млн грн, або у 2,4 раза, – до 26 млрд 513,6 млн грн, з неї прострочена – 29,8 відсотка. Зростання на 99,9 відс. відбулося за рахунок збільшення у 2,9 раза заборгованості з надання пільг, субсидій, допомоги й інших виплат населенню, з якої прострочена – 31,7 відсотка.

Дебіторська заборгованість збільшилася на 624,8 млн грн, або 36,1 відс., – до 2 млрд 353,2 млн грн, з неї прострочена – 15,8 відсотка. Зростання на 70,3 відс. відбулося за рахунок збільшення в 1,7 раза заборгованості за капітальними видатками.

5.4. З початку року загальний обсяг боргових зобов'язань місцевих бюджетів зменшився за рахунок погашення міською радою м. Києва довгострокових внутрішніх зобов'язань за цінними паперами.

Місцевий борг за рік зменшився на 2 млрд 563,2 млн грн, або 17,2 відс., – до 12 млрд 374,6 млн грн, при цьому внутрішній зменшився на 2 млрд 924,2 млн грн, або 23,5 відс., – до 9 млрд 497,6 млн грн, зовнішній збільшився на 361,0 млн грн, або 14,3 відс., – до 2 млрд 877,0 млн гривень.

У 2016 році внутрішній борг зменшився в основному за рахунок погашення довгострокових цінних паперів міською радою м. Києва: у березні сплачено 948,9 млн грн, у жовтні – достроково 1 млрд 915,3 млн грн за рахунок перевиконання плану доходів міського бюджету.

Внутрішні зобов'язання за позиками, наданими з єдиного казначейського рахунку, становили на 1 січня 2017 року 9 млрд 9,4 млн грн, або 94,9 відс. загальної суми внутрішнього боргу, зокрема за середньостроковими позиками, наданими у 2009 – 2014 роках, – 8 млрд 976,1 млн гривень.

Заборгованість за позиками, наданими у 2014 році з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів і не погашеними на 1 січня 2017 року, становила 33,3 млн грн, з яких 27,2 млн грн – місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та 6,1 млн грн – Луганської області.

Зовнішній місцевий борг збільшився насамперед за рахунок девальвації гривні до іноземних валют, у яких номіновано борг, на 324,9 млн грн і перевищення обсягу отриманих від міжнародних фінансових організацій позик над погашеними – на 36,1 млн гривень. Зокрема, від міжнародних фінансових організацій одержано позик до бюджетів семи міст, що є обласними центрами, в обсязі 47,3 млн грн, з яких 22,8 млн грн – до бюджету міста Житомира.



ПІДСУМОВУЮЧИ ВИСНОВКИ, РАХУНКОВА ПАЛАТА ВІДЗНАЧАЄ:

1. Виконання Державного бюджету України у 2016 році відбувалося в умовах відновлення економічного зростання за рахунок низької бази порівняння й адаптації вітчизняного виробництва до кризових процесів в економіці. За підсумками року приріст реального валового внутрішнього продукту становив 2,3 відсотка.

2. Доходи державного бюджету становили 616,3 млрд грн, або 97,6 відс. плану. При цьому окремі доходи, зокрема конфісковані кошти і кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, рентна плата за користування надрами для видобування бурштину, суттєво менші від запланованих обсягів, що свідчить про недоліки планування таких доходів на стадії розгляду проекту і прийняття закону про державний бюджет.

Заборгованість перед державним бюджетом економічно активних підприємств за умов списання податкових боргів зросла на 9,3 млрд грн, або більш як на чверть. При цьому Державна фіскальна служба України не виконала законодавчих вимог у частині щомісячного оприлюднення на офіційному сайті інформації про платників податків, які мають податковий борг, що не сприяло підвищенню прозорості та якості адміністрування податків.

Залишки невідшкодованого платникам податку на додану вартість на кінець 2016 року становили 12,2 млрд грн, з яких 0,5 млрд грн – з простроченим терміном відшкодування. При цьому Державна фіскальна служба України не виконувала вимог Податкового кодексу України у частині публікації реєстрів заяв про повернення суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість за затвердженою формою, що не сприяло підвищенню прозорості відшкодування податку на додану вартість і зменшенню корупційних ризиків при його здійсненні.

3. Видатки державного бюджету виконані в сумі 684,7 млрд грн, або 96,7 відс. плану. Зокрема, чинниками невиконання плану стали менші від запланованих доходи і надходження в частині фінансування, несвоєчасне прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації закону про державний бюджет, неналежна організація проведення видатків окремими учасниками бюджетного процесу, перерозподіли бюджетних призначень наприкінці року.

Планові показники кредитування державного бюджету за більшістю бюджетних програм не виконані насамперед внаслідок низької вибірки

коштів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів.

Унаслідок підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та збільшення кількості домогосподарств, які через низьку платоспроможність отримали субсидії, значно зросли видатки державного бюджету за субвенціями місцевим бюджетам на надання пільг і житлових субсидій окремим категоріям громадян.

За рахунок субвенцій з державного бюджету, щодо яких органи місцевого самоврядування не мають права самостійно визначати напрями їх використання, проведено 70,0 відс. видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення, охорону здоров'я й освіту.

4. Надходження від державних запозичень і приватизації державного майна становили 307,8 млрд грн, що на 67,5 млрд грн, або 18,0 відс., менше плану.

5. Перевищення державних запозичень над витратами на погашення державного боргу, девальвація гривні та надання державних гарантій призвели до зростання загального обсягу державного і гарантованого державою боргу на 22,8 відс. – до 1 трлн 929,8 млрд грн, що на 21,0 відс. пункту перевищує встановлене у статті 18 Бюджетного кодексу України обмеження.

На сплату боргових зобов'язань за державним і гарантованим державою боргом з державного бюджету витрачено 215,8 млрд грн, що більше сукупних видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я, економічну діяльність і оборону.

ПРОПОЗИЦІЇ

Для усунення виявлених відхилень і порушень при виконанні закону про Державний бюджет України на 2016 рік Рахункова палата вважає за доцільне рекомендувати:

1) Кабінету Міністрів України:

- затвердити, відповідно до пункту 3¹ частини першої статті 21 Бюджетного кодексу України, стратегію управління державним боргом;

- ініціювати законодавче врегулювання погашення простроченої заборгованості за наданими з єдиного казначейського рахунку і не погашеними станом на 01.01.2017 позиками Пенсійному фонду України і місцевим бюджетам;

- ініціювати внесення змін до частини сьомої статті 20 та частини другої статті 97 Бюджетного кодексу України щодо встановлення термінів затвердження Кабінетом Міністрів України порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами та порядків і умов надання

субвенцій, вперше визначених законом про внесення змін до закону про Державний бюджет України, для недопущення затримки проведення видатків у запланованих обсягах і перерахування субвенцій місцевим бюджетам;

- вжити заходів щодо вдосконалення методології макроекономічного прогнозування як на коротко-, так і середньостроковий період з метою створення реалістичної макроекономічної бази для бюджетного прогнозування;

- ініціювати внесення змін до частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України, доповнивши перелік матеріалів, які має містити пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України, розрахунками прогнозних показників державного бюджету із зазначенням, зокрема, бази оподаткування, ставок, пільг, заборгованості, податків і зборів, частка яких не менше 1 відс. загального обсягу доходів державного бюджету, з метою підвищення якості планування доходів державного бюджету;

- вжити заходів щодо затвердження державних соціальних стандартів і нормативів, відповідно до статті 94 Бюджетного кодексу України, в описовому та вартісному вигляді за кожним із повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування;

- вжити заходів щодо нормативного врегулювання погашення простроченої кредиторської заборгованості за надані послуги з пільгового проїзду та надання пільг з послуг зв'язку, що утворилася станом на 01.01.2017 внаслідок ненадання у 2016 році відповідної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам;

- ініціювати внесення змін до статті 29 і глави 11 „Надходження та витрати місцевих бюджетів” Бюджетного кодексу України щодо передачі частини загальнодержавних податків і збільшення часток відрахувань окремих податків, які справляються на відповідній території, з метою збільшення доходів відповідних місцевих бюджетів;

- ініціювати законодавче визначення органу державної влади, який матиме повноваження застосовувати адміністративно-господарські санкції, передбачені у пункті 258.2.2 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України, і затвердити порядок стягнення таких санкцій;

- вжити заходів щодо забезпечення взаємодії між Державною службою геології та надр України і Державною фіскальною службою України для здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства платниками рентної плати за користування надрами;

2) Міністерству фінансів України:

- проаналізувати причини низького рівня виконання плану окремих доходів державного бюджету і підвищити якість бюджетного планування з метою недопущення надалі визначення в бюджеті необґрунтованих сум доходів;

- забезпечити виконання Державною фіскальною службою України вимог пункту 35.4 статті 35 Податкового кодексу України в частині щомісячного оприлюднення на своєму офіційному сайті інформації про суб'єктів господарювання, які мають податковий борг;

- вжити визначених у статті 17 Бюджетного кодексу України заходів щодо погашення суб'єктами господарювання простроченої заборгованості перед державним бюджетом за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, і за кредитами з державного бюджету;

- вжити заходів щодо списання простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, суб'єктів господарювання, стосовно яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті їх ліквідації.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О. С. Яременко