

Комітет з питань бюджету

19 жовтня 2017, 15:31

Щодо підготовки до першого читання законопроекту про державний бюджет на 2018 рік (реєстр. № 7000)

Комітет з питань бюджету 18-19 жовтня 2017 року розглянув питання щодо підготовки до першого читання проекту Закону України про Державний бюджет України на 2018 рік ([реєстр. № 7000](#) від 15.09.2017 р.), поданого Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до статті 96 Конституції України, статті 37 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), статті 29 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та статті 153 Регламенту Верховної Ради України Кабінет Міністрів України 15 вересня п.р. подав до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на 2018 рік за реєстр. № 7000 (далі – законопроект).

Зважаючи на спеціальну регламентну процедуру, визначену главою 27 Регламенту Верховної Ради України (а саме, статтею 154), 22 вересня п.р. на пленарному засіданні Верховної Ради відбулося представлення такого документа Міністром фінансів України за участі Прем'єр-міністра України та інших членів Уряду.

На виконання частини третьої статті 156 Регламенту Верховної Ради України, пункту 2 частини першої і пункту 2 частини третьої статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата надіслала Комітету з питань бюджету висновки до законопроекту, підготовлені за результатами експертизи законопроекту.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради (далі – ГНЕУ) надало висновок, в якому, зокрема, проаналізовано законопроект та надано зауваження до його окремих положень.

На час розгляду законопроекту до Комітету з питань бюджету не надійшли висновки комітетів Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції (*щодо проведення антикорупційної експертизи законопроекту*) і з питань європейської інтеграції (*щодо оцінки відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції*).

У Комітеті з питань бюджету проаналізовано законопроект, супровідні матеріали до нього, додатково запитувану Комітетом інформацію щодо законопроекту, висновки Рахункової палати і ГНЕУ до законопроекту, інші матеріали (включаючи пропозиції і зауваження щодо законопроекту) та звернуто увагу на таке.

Щодо основних положень і показників законопроекту

При розробці проекту бюджету на 2018 рік враховано прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку на 2018 рік /за сценарієм 1 (базовим), передбаченим у схваленому постановою КМУ від 31.05.2017 р. № 411 Прогнозі/, зокрема: прогноз номінального ВВП становить 3247,7 млрд грн (*первинний прогноз на 2017 р. – 2584,9 млрд грн, уточнений прогноз на 2017 р. – 2845,8 млрд грн*), його реальне зростання – на рівні 3% (*первинний прогноз на 2017 р. – 3%, уточнений прогноз – 1,8%*), індекс споживчих цін /грудень до грудня попереднього року/ – 107% (*первинний прогноз на 2017 р. – 108,1%, уточнений прогноз – 111,2%*). Крім того, за інформацією Мінфіну для розрахунку прогнозу бюджетних показників враховано середньорічний

прогнозний курс валюти – 29,3 грн/дол. США та прогнозний курс на кінець періоду – 30,1 грн/дол. США (*фактичний середньорічний курс валюти за 2016 р. – 25,55 грн/дол. США, прогноз на 2017 р. – 27,2 грн/дол. США, офіційний курс в середньому за січень-вересень 2017 р. – 26,48 грн/дол. США*). При цьому, в урядовому проекті Основних напрямів бюджетної політики на 2018 рік передбачено аналогічні прогнозні макропоказники.

Рахункова палата у висновках до законопроекту зауважує, що сповільнення у 2017 р. збільшення експорту товарів і послуг, скорочення обсягу промислового виробництва, кредитування економіки і припливу прямих іноземних інвестицій, а також негативні прогнози на 2018 р. щодо розвитку економіки основних торговельних партнерів України посилюють ризики недосягнення прогнозованого Урядом на наступний рік зростання реального ВВП на 3%. При цьому, за оцінкою Рахункової палати ризиками неутримання інфляції на прогнозованому рівні (7%) є прогнозована девальвація національної валюти, подальше збільшення державних соціальних стандартів і гарантій та передбачуване підвищення ставок акцизного податку на тютюнові вироби.

ГНЕУ вважає, що враховуючи фактичну динаміку економічного розвитку в 2016 р., наявність негативних тенденцій подальшого спаду української економіки у період політико-економічної кризи та зовнішньої агресії, а також необхідність виконання значних за обсягом зовнішніх боргових зобов'язань, з метою мінімізації ризиків розрахунковою базою для показників державного бюджету на 2018 рік може бути сценарій 3 Прогнозу макропоказників */за яким у 2018 р. прогнозується зростання ВВП на рівні 1,2%, збільшення номінального ВВП до 3261,8 млрд грн, індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року) – 110,5%/*, який враховує нестійкість тенденцій світової економіки і передбачає дещо гірші зовнішні умови розвитку, ніж у сценаріях 1 і 2.

Поряд з тим, належить звернути увагу, що законопроект підготовлено з урахуванням запропонованих Урядом змін до чинного законодавства, насамперед, законопроектів:

про внесення змін до Податкового кодексу України щодо перегляду ставок деяких податків (*реєстр. № 6776 від 20.07.2017 р.*);

про внесення змін до Податкового кодексу України щодо наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до мінімального рівня, діючого в ЄС (*реєстр. № 7110-1 від 18.09.2017 р.*);

про внесення змін до Бюджетного кодексу України (*реєстр. № 7116 від 15.09.2017 р.*);

про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів (*реєстр. № 6327, який прийнятий ВРУ за основу у першому читанні 08.06.2017 р.*);

про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій (*реєстр. № 6614, який тільки 03.10.2017 р. прийнятий ВРУ як закон, а на дату подання законопроекту за реєстр. № 7000 – був прийнятий ВРУ у першому читанні 13.07.2017 р.*).

Отже, для дотримання збалансованості показників державного і місцевих бюджетів на 2018 рік необхідно прийняти відповідні законопроекти до затвердження проекту державного бюджету на 2018 рік, забезпечуючи при цьому взаємоузгодження їх положень. ГНЕУ також зазначає, що неприйняття таких законопроектів або прийняття їх в іншій редакції, ніж та, на якій були здійснені розрахунки проекту державного бюджету, призведе до його розбалансування, та вважає, що законопроект за реєстр. № 7000 може розглядатися тільки після прийняття Верховною Радою рішення щодо законопроектів, на яких ґрунтуються розрахунки проекту державного бюджету на 2018 рік.

Загальні показники проекту державного бюджету на 2018 рік такі:

доходи у сумі 877 млрд грн (більше факту за 2016 р. на 260,8 млрд грн або на 42,3% та більше затверджених із змінами на 2017 р. на 106,1 млрд грн або на 13,8%);

видатки у сумі 948,1 млрд грн (більше факту за 2016 р. на 263,2 млрд грн або на 38,4% та більше затверджених із змінами на 2017 р. на 107 млрд грн або на 12,7%);

повернення кредитів у сумі 7,3 млрд грн (більше факту за 2016 р. на 1,9 млрд грн або на 34,4% та більше затверджених на 2017 р. на 1,1 млрд грн або на 18,1%);

надання кредитів у сумі 14,2 млрд грн (більше факту за 2016 р. на 7,1 млрд грн або майже у 2 рази та більше затверджених із змінами на 2017 р. на 0,5 млрд грн або на 3,5%);

дефіцит (фінансування) у сумі 77,9 млрд грн (більше факту за 2016 р. на 7,7 млрд грн або на 10,9% та більше затвердженого із змінами на 2017 р. на 0,3 млрд грн або на 0,4%), який становить 2,4% прогнозного ВВП (факт за 2016 рік – 2,9%, план на 2017 рік /із змінами/ – 2,7%).

Як зазначається у пояснювальній записці до законопроекту, показники доходів проекту державного бюджету на 2018 рік розраховано з урахуванням урядових законопроектів щодо змін до Податкового кодексу (реєстр. № 6776 та № 7110-1).

Законопроектом за реєстр. № 6776 (розробленим відповідно до пункту 4 розділу XIX Податкового кодексу України щодо щорічної індексації ставок окремих платежів) пропонується з 01.01.2018 р., зокрема: збільшити на індекс споживчих цін (11,2%) ставки акцизного податку на алкогольні напої та тютюнові вироби, екологічного податку, рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України; збільшити на індекс цін виробників промислової продукції (16,8%) ставки рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, рентної плати за спеціальне використання води, рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів.

Законопроектом за реєстр. № 7110-1 передбачається, зокрема, поступове до 2025 р. підвищення ставок акцизного податку в Україні (щорічне збільшення ставок акцизного податку на тютюнові вироби: у 2018 р. – на прогнозний індекс споживчих цін 11,2% та додатково на 16,7%, а у подальші роки – на 20% до рівня 90 євро за 1000 штук). Крім того, передбачається, що з 01.01.2025 р. буде дотримано вимоги Директиви щодо частки акцизу у середньозваженій роздрібній ціні продажу сигарет як мінімум 60% (запроваджується механізм визначення такої ціни).

Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту № 7000 та за додатково отриманою інформацією Міністерства фінансів України (далі - Мінфін) у показниках доходів проекту державного бюджету на 2018 рік від реалізації законопроекту за реєстр. № 6776 враховано 6,6 млрд грн (а у показниках доходів місцевих бюджетів – 0,4 млрд грн) і законопроекту за реєстр. № 7110-1 – 7,3 млрд грн, разом – 13,9 млрд грн.

Отже, реалістичність доходної частини проекту державного бюджету і збалансованість його показників безпосередньо залежать від прийняття та практичної реалізації вказаних урядових законопроектів та узгодженості правових норм. Рахункова палата також вважає, що у разі неприйняття цих законопроектів або прийняття в іншій редакції створюються додаткові ризики ненадходження доходів у прогнозованих на рік обсягах.

Порівняно з плановими показниками на 2017 рік (із змінами) у доходах проекту державного бюджету на 2018 рік найвагомніше збільшення передбачено щодо:

ПДВ з ввезених на територію України товарів – на 76,5 млрд грн, або на 34,6%;

податку на доходи фізичних осіб та військового збору (разом) – на 13,6 млрд грн, або

на 17,6%;

акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – на 8 млрд грн, або на 11,2%;

податку на прибуток підприємств – на 5,2 млрд грн, або на 7,8%;

акцизного податку з ввезених в Україну підакцизних товарів (продукції) – на 4,3 млрд грн, або на 10,3%;

ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування – на 4,3 млрд грн, або 5,3%;

ввізного мита – на 3,2 млрд грн, або на 13,8%;

власних надходжень бюджетних установ – на 2,9 млрд грн, або на 13%;

коштів, що перераховуються Національним банком відповідно до Закону України «Про Національний банк України», – на 2,8 млрд грн, або на 6,3%;

судового збору та надходжень від звернення застави в дохід держави – на 1,2 млрд грн, або на 55,9%;

збору під час набуття права власності на легкові автомобілі – на 1,2 млрд грн, або на 59,1%.

У Висновках Рахункової палати зазначено про ризики недосягнення передбаченого у законопроекті зростання окремих доходів, насамперед, ПДВ з ввезених на територію України товарів */за умови прогнозованого зростання імпорту товарів і послуг у 2018 р. на 8% і девальвації середнього курсу гривні на 5,4%/*.

При цьому, порівняно з уточненим планом на 2017 рік у проекті державного бюджету на 2018 рік зменшені прогнозні показники доходів за такими платежами:

рентна плата за користування надрами для видобування природного газу – на 4,2 млрд грн, або на 12,7%;

частина чистого прибутку державних підприємств та дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, – на 4,2 млрд грн, або на 16,7%;

орендна плата за користування цілісним майновим комплексом – на 0,6 млрд грн, або на 37,5%;

інші надходження (код 24060300) – на 0,6 млрд грн, або на 21,1%;

рентна плата за користування радіочастотним ресурсом – на 0,3 млрд грн, або на 10,2%.

Згідно із Законом України від 20.12.2016 р. № 1793-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату» з 2018 р. загалом 5% рентної плати за видобуток природного газу, нафти і газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України) зараховується до місцевих бюджетів */до 2018 р. такий платіж зараховується до державного бюджету у повному обсязі/*, у зв'язку з чим у проекті державного бюджету на 2018 рік планові показники надходжень цієї рентної плати зменшені на 1,9 млрд грн із збільшенням на цю суму розрахункових показників доходів місцевих бюджетів на наступний рік.

Поряд з тим, урядовим законопроектом за реєстр. № 7116 пропонується продовжити у 2018-2019 рр. зарахування 13,44% акцизного податку з пального до бюджетів місцевого самоврядування, у зв'язку з чим у проекті державного бюджету на 2018 рік планові

показники надходжень цього податку зменшені на 7,57 млрд грн із збільшенням на цю суму розрахункових показників доходів місцевих бюджетів на наступний рік.

Відповідно до додатково отриманої інформації Мінфіну у плановому показнику ПДВ на 2018 рік враховано розрахунковий обсяг бюджетного відшкодування ПДВ у сумі 128,7 млрд грн, що на 30,4 млрд грн більше відповідного розрахункового показника на 2017 рік /98,3 млрд грн/ та на 10,6 млрд грн більше очікуваного обсягу бюджетного відшкодування ПДВ у 2017 році виходячи з фактичного обсягу заявок, росту експорту товарів і послуг, зміни курсу валюти та погашення перехідних залишків /118,1 млрд грн/. *За звітними даними упродовж січня-вересня п.р. платникам податку грошовими коштами відшкодовано 87,6 млрд грн, що на 23,8 млрд грн більше, ніж за аналогічний період 2016 р. При цьому, запроваджені у 2017 році зміни норм Податкового кодексу України в частині відшкодування ПДВ сприяли збільшенню прозорості процесу відшкодування та зменшенню корупційних ризиків при його здійсненні. Проте залишки невідшкодованого платникам ПДВ суттєво не зменшилися. Так, за даними Державної фіскальної служби бюджетна заборгованість по невідшкодованих сумах ПДВ на 01.09.2017 р. становить 11,7 млрд грн (проти 12,2 млрд грн на початок року), з них з простроченим терміном відшкодування – 655 млн грн (на початок 2017 р. – 493,7 млн грн)*

У статті 15 законопроекту передбачено, що НБУ має перерахувати до державного бюджету у 2018 р. кошти на загальну суму не менш як 47,8 млрд грн, що на 2,8 млрд грн або на 6,2% більше плану 2017 року (*факт за 9 місяців 2017 р. – 30 млрд грн*). Нацбанк підтвердив даний прогноз надходжень та повідомив, що дана сума визначена без урахування здійснення правочину з державним боргом шляхом обміну облігацій внутрішньої державної позики, які є у власності Національного банку, на нові ОВДП, оскільки на даний час ще тривають переговори з Мінфіном стосовно погодження умов здійснення зазначеного правочину. При цьому НБУ підкреслив, що остаточний результат розрахунку зазначеної суми залежить від макроекономічних показників на кінець 2017 року та від результатів перевірки зовнішнього аудиту консолідованої фінансової звітності Нацбанку за 2017 рік.

Виходячи з пояснювальної записки до законопроекту і додатково отриманої інформації Мінфіну, від затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та встановлення розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей у доходах проекту бюджету на 2018 рік враховані додаткові надходження в обсязі 1,9 млрд грн, що включає планові надходження: плати за видачу відповідної ліцензії – 1 млрд грн (*у т.ч. до державного бюджету – 0,35 млрд грн, місцевих бюджетів – 0,65 млрд грн*), податку на прибуток підприємств – 0,14 млрд грн (*у т.ч. до державного бюджету – 0,13 млрд грн, місцевих бюджетів – 0,01 млрд грн*), податку та збору на доходи фізичних осіб – 0,73 млрд грн *із них податку на доходи фізичних осіб – 0,67 млрд грн, військового збору – 0,06 млрд грн*. Однак для надходження відповідних коштів до бюджетів необхідно прийняти відповідну постанову Уряду (про що зазначено у пояснювальній записці до законопроекту), а також законодавчо унормувати чітку пропорцію зарахування до державного і місцевих бюджетів плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей */оскільки в урядовому законопроекті за реєстр. № 7116 пропонується зараховувати до місцевих бюджетів частину розміру такої плати, яку встановлює Кабінет Міністрів/*.

Щодо можливостей збільшення у проекті державного бюджету на 2018 рік планових показників деяких доходів слід зазначити, зокрема, що:

за оцінкою Рахункової плати є можливість передбачити більший обсяг надходжень податку на прибуток підприємств з урахуванням прогнозованого зростання обсягу прибутку прибуткових підприємств у 2018 р.;

не враховані додаткові доходи, пов'язані з видачою ліцензій для впровадження системи рухомого (мобільного) зв'язку четвертого покоління (радіотехнології 4G) /при цьому такі надходження не заплановані і на 2017 рік, хоча це пропонувалося згідно п. 2.3 Бюджетних висновків Верховної Ради України (схвалених постановою ВРУ від 20.10.2017 р. № 1706-VIII)/;

на 2018 рік взагалі не заплановані надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, а також не запропоновано бачення щодо законодавчого унормування розподілу таких коштів, які понадпланово надійшли у 2017 р /при уточненому річному плані у сумі 22,56 млрд грн станом за січень-вересень п.р. надійшло відповідних доходів в обсязі 29,67 млрд грн, або на 7,1 млрд грн більше цього плану/.

Граничний обсяг державного боргу на 31.12.2018 р. передбачено у сумі 1999,3 млрд грн, що становить 61,6% прогнозного ВВП (станом на 31.12.2016 р. державний борг становив 1650,8 млрд грн або 69,3% ВВП, граничний обсяг державного боргу на кінець 2017 р. встановлено у сумі 1823,7 млрд грн або 64,1% прогнозного ВВП). Граничний обсяг гарантованого державою боргу на 31.12.2018 р. передбачено у сумі 747,6 млрд грн, що становить 23% прогнозного ВВП (станом на 31.12.2016 р. гарантований державою борг становив 278,9 млрд грн або 11,7% ВВП, граничний обсяг такого боргу на кінець 2017 р. визначено у сумі 579,4 млрд грн або 20,4% прогнозного ВВП).

Таким чином, загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець 2018 р. очікується у сумі 2746,9 млрд грн, що становить 84,6% прогнозного ВВП (станом на 31.12.2016 р. загальний обсяг боргу становив 1929,8 млрд грн або 81% ВВП, граничний обсяг такого боргу на кінець 2017 р. розрахунково становить 2403,1 млрд грн або 84,4% прогнозного ВВП).

Отже, у законопроекті закладається подальше зростання загального обсягу державного і гарантованого боргу відносно ВВП за рахунок збільшення більшими темпами гарантованого державою боргу.

Згідно з вимогами частини другої статті 18 Бюджетного кодексу загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП, а у разі очікуваного перевищення цієї граничної величини Уряд має невідкладно звернутися до Верховної Ради за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подати Верховній Раді для схвалення план заходів з приведення загального обсягу державного боргу і гарантованого державою боргу до встановлених цим Кодексом вимог. Водночас, пунктом 23-1 розділу VI Бюджетного кодексу встановлено, що положення частини другої статті 18 Кодексу не застосовуються, серед іншого, у випадках проведення на території України антитерористичної операції.

Варто зауважити, що з 2014 р. немає стратегії управління державним боргом, на що неодноразово звертає увагу Комітет з питань бюджету та Рахункова палата. Необхідність затвердження Урядом такої стратегії (яка має включати визначення пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньострокову або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації) встановлена пунктом 3-1 частини першої статті 21 Бюджетного кодексу.

Зазначене свідчить про відсутність публічного стратегічного бачення, плану дій і чітких заходів в управлінні державним боргом, а відтак про можливість подальшого збільшення боргового навантаження на державний бюджет у майбутньому.

Рахункова палата вважає, що перевищення п'ятий рік поспіль встановленого у Бюджетному кодексі рівня боргової безпеки в умовах підтримки окремих суб'єктів господарювання за рахунок придбання цінних паперів в обмін на облігації внутрішньої державної позики, випущені понад затверджені обсяги, і значна частка уразливого до валютних коливань зовнішнього державного і гарантованого державою боргу посилюють ризики дестабілізації державних фінансів.

Загалом державні запозичення передбачені в обсязі майже 232 млрд грн, що на 41,1 млрд грн або на 21,5% більше планових показників на 2017 р. Загальні витрати на обслуговування і погашення державного боргу заплановані в обсязі 305,9 млрд грн, що на 63,1 млрд грн або на 26% більше плану на 2017 рік. При цьому, витрати на погашення основної суми боргу заплановано в обсязі 175,7 млрд грн */на 46,2 млрд грн або на 35,6% більше планових показників на 2017 рік/*, а видатки на обслуговування боргу визначені у сумі 130,2 млрд грн */на 16,9 млрд грн або на 14,9% більше бюджетних призначень на 2017 рік/*.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що розрахунки боргових показників на 2018 рік здійснені з урахуванням проведення у жовтні 2017 року правочину з державним боргом шляхом обміну ОВДП, що є у власності НБУ, на нові ОВДП на умовах, встановлених Кабінетом Міністрів. На запит Комітету з питань бюджету щодо оцінки впливу на розрахунки боргових та інших показників проекту державного бюджету на 2018 рік ймовірного проведення у жовтні 2017 р. правочину з державним боргом, передбаченого пунктом 10 Прикінцевих положень Закону на 2017 рік, Мінфіном не надано відповідної інформації. Разом з тим, вже прийнято Постанову КМУ від 04.10.2017 № 748 «Про здійснення у 2017 році правочину з державним боргом», якою Мінфіну надано право за згодою НБУ здійснити обмін ОВДП загальним обсягом 219,6 млрд. грн, які знаходяться у власності НБУ, на нові довгострокові та довгострокові інфляційні гривневі облігації різної терміновості з прив'язкою прибутковості до рівня інфляції і рівномірним погашенням з 2025 по 2047 роки *(за інформацією, розміщеною 09.10.2017 р. на офіційному сайті НБУ, вже завершено здійснення такого правочину)*. Однак залишається питання: чи боргові показники у проекті державного бюджету на 2018 рік у повній мірі враховують умови здійснення відповідного правочину, визначені вищезгаданим рішенням Уряду.

Крім того, Постановою КМУ від 18.09.2017 р. № 696 «Про здійснення державних зовнішніх запозичень у 2017 році» здійснено випуск облігацій зовнішньої державної позики загальним обсягом 3 млрд дол. США (з них на суму 1681,9 млн дол. США для здійснення обміну та/або викупу ОЗДП 2015 року), що також може потребувати уточнення боргових показників на 2018 рік.

Статтею 16 законопроекту передбачається можливість Уряду здійснювати понадпланові випуски ОВДП (з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу) та подальшим їх спрямуванням на придбання у державну власність в обмін на ці облігації акцій додаткової емісії банків */довідково: факт за 2016 рік 121,3 млрд грн, а факт за січень-вересень п.р. – 48,9 млрд грн/*.

Поряд з тим, статтею 17 законопроекту пропонується надати право Уряду у разі потреби також здійснювати понадпланові випуски ОВДП з подальшим їх спрямуванням на придбання векселів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу) */довідково: за 9 місяців п.р. такі*

операції не здійснювалися/.

Зазначені положення не узгоджуються з вимогами Бюджетного кодексу, зокрема: частиною першою статті 16 (*щодо здійснення державних запозичень в межах, визначених законом про державний бюджет*), частиною першою статті 18 і пунктом 2 частини першої статті 40 (*щодо визначення граничного обсягу державного боргу законом про державний бюджет*). Крім того, реалізація таких положень містить ризики неконтрольованого зростання державного боргу (виходячи з практики застосування аналогічних норм протягом останніх років), порушення параметрів боргової безпеки країни та максимізації боргових ризиків у середньостроковій і довгостроковій перспективі, про що також зауважує ГНЕУ і Рахункова палата.

Зовнішні запозичення від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів у 2018 році планується залучити до спеціального фонду в обсязі 17 млрд грн (*факт за 2016 р. – 6,8 млрд грн, або 45,1% річного плану /15 млрд грн/, факт за 9 місяців п.р. – 3,5 млрд грн або 21,7% річного плану /16,1 млрд грн/*). Низький рівень залучення таких запозичень є характерним і для попередніх років, що свідчить про недоліки у плануванні та використанні залучених кредитних ресурсів, зокрема через неналежне здійснення відповідальними виконавцями заходів із впровадження проектів.

При цьому, частиною другою статті 4 законопроекту пропонується дозволити Мінфіну на підставі рішення Уряду вносити зміни до розпису спеціального фонду державного бюджету з метою відображення фактичного надходження у 2018 році кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, та витрат за відповідними бюджетними програмами, а також перерозподілу видатків бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників бюджетних коштів, у межах загального обсягу залучення цих кредитів (позик) з коригуванням встановлених показників фінансування, видатків та кредитування і граничного обсягу державного боргу.

Таке положення не відповідає вимогам статті 40 Бюджетного кодексу *щодо встановлення законом про державний бюджет граничного обсягу державного боргу, фінансування державного бюджету, бюджетних призначень головним розпорядникам коштів державного бюджету та обсягів залучення відповідних кредитів (позик)*. Поряд з тим, Рахункова палата і ГНЕУ зауважують, що таке положення не узгоджується з частиною другою статті 95 Конституції України (*згідно з якою виключно законом про державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків*).

Статтею 6 законопроекту передбачено надання державних гарантій у 2018 році на суму 24 млрд грн, що становить 3% доходів загального фонду державного бюджету (*на 2016 р. передбачалося 28,2 млрд грн і 700 млн дол. США, на 2017 р. – 31,7 млрд грн і 700 млн дол. США, а факт за 2016 р. – 21,85 млрд грн, протягом 8 місяців 2017 р. державні гарантії не надавалися*).

У законопроекті надходження від приватизації державного майна плануються в обсязі 22,5 млрд грн (*факт за 2016 р. становить 188,9 млн грн, факт за січень-вересень 2017 р. – 3302,8 млн грн*). Водночас, пунктом 8 Прикінцевих положень законопроекту доручається Кабінету Міністрів України затвердити у двотижневий строк перелік об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації у 2018 році, виконання якого забезпечить відповідні надходження.

Зважаючи на значне невиконання цього джерела фінансування державного бюджету

протягом останніх років, існують ризики нереалістичності запропонованого показника і на 2018 рік. Рахункова палата також зазначає про значний ризик невиконання цього показника.

На запит Комітету Фондом державного майна поінформовано, що ключовими об'єктами для забезпечення виконання завдання із надходжень від приватизації у наступному році є контрольні пакети акцій обласних енергопостачальних підприємств, ПАТ «Центренерго», ПАТ «Одеський припортовий завод», виконання цього завдання є реальним та в значній мірі залежатиме від злагодженої роботи заінтересованих органів виконавчої влади під час підготовки об'єктів до продажу.

Крім того, у Верховній Раді знаходяться на розгляді урядові законопроекти, спрямовані серед іншого на збільшити надходжень від приватизації, а саме:

про внесення змін до Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» щодо деяких об'єктів сільськогосподарської та транспортної галузей (реєстр. № 4536 від 27.04.2016 р.), яким пропонується виключити із такого переліку 391 об'єкт сільськогосподарської та транспортної галузей, що дасть можливість залучити до приватизації відповідні об'єкти державної власності;

про приватизацію державного майна (реєстр. № 7066 від 04.09.2017 р.) /у новій редакції/, в якому об'єднуються закони, що регулюють питання приватизації, в один законодавчий акт з метою удосконалення, спрощення і скорочення процедур приватизації для досягнення високих темпів приватизації, прозорості та відкритості приватизаційного процесу, залучення широкого кола інвесторів до придбання державної власності.

Видатки проекту державного бюджету на 2018 рік розподілені (додаток № 3 до законопроекту) між 85 головними розпорядниками коштів державного бюджету (без урахування головних розпорядників коштів за загальнодержавними витратами). Порівняно з 2017 роком кількість головних розпорядників не змінилася.

У законопроекті передбачено соціальні гарантії на 2018 рік, зокрема:

	з 01.12.2017 (затверджено)	з 1 січня 2017 р. (проект)	з 1 липня 2017 р. (проект)	з 1 грудня 2018 р. (проект)	у % 2018/2017 (по грудню)
прожитковий мінімум	1700 грн	1700 грн	1777 грн	1853 грн	109%
мінімальна заробітна плата	3200 грн	3723 грн	3723 грн	3723 грн	116,3%
прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність	1373 грн	1373 грн	1435 грн	1497 грн	109%

Таким чином, пропонується прожитковий мінімум з 1 липня і 1 грудня 2018 року збільшити загалом на 9% /грудень до грудня попереднього року/ і мінімальну зарплату з 1 січня 2018 року - на 16,3%, при тому, що інфляція за такий період прогнозується на рівні 7%, тобто підвищення основних соціальних гарантій передбачається відповідно на 2 і 9,3 відсоткових пункти вище прогнозного індексу споживчих цін. При цьому, слід звернути увагу, що соціальні гарантії починаючи з грудня 2013 р. були підвищені на 13,1% тільки з вересня 2015 р., у 2016 р. (по грудню) – на 16,1%, у 2017 р. (по грудню) – на 10,1%, однак інфляція за 2014 р. становила 24,9%, за 2015 р. – 43,3%, за 2016 р. – 12,4%, на 2017 р. прогнозується на рівні 11,2%.

За інформацією Міністерства соціальної політики (на його офіційному сайті), наданою відповідно до статті 5 Закону України «Про прожитковий мінімум», фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах серпня 2017 р. у розрахунку на місяць на одну особу становив 2954 грн (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб – 3389 грн), для

дітей віком до 6 років – 2817 грн, для дітей віком від 6 до 18 років – 3424 грн, для працездатних осіб – 3058 грн (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб – 3798 грн), для осіб, які втратили працездатність, – 2495 грн.

У зв'язку з цим, ГНЕУ зауважує, що Урядом пропонується закріпити значно нижчий розмір базового соціального стандарту, ніж обчислений згідно з чинною на сьогодні методикою його показників, що не враховує знецінення грошових доходів та заощаджень громадян внаслідок високої цінової інфляції, девальвації національної валюти і зумовить зниження купівельної спроможності населення (й відповідно формування ВВП), погіршення рівня його життя та соціальної захищеності, створить передумови подальшого зубожіння, особливо найбільш уразливих верств населення, зокрема, тих, для кого пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги є основним, зазвичай єдиним, джерелом існування.

З 01.01.2017 р. відповідно до постанови КМУ від 30.08.2002 р. № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (із змінами) розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду встановлено у розмірі прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 1 січня календарного року.

Таким чином, ГНЕУ, підтримуючи пропозицію підвищення мінімальної зарплати (що слугуватиме подальшому її наближенню до розміру фактичного прожиткового мінімуму, поживленню на ринку праці через посилення матеріальної заінтересованості працівників найпростіших професій та збільшення продуктивності праці, зменшенню кількості отримувачів державної підтримки завдяки збільшенню їхніх доходів та виведенню частини зарплати з «тіні»), акцентує увагу на необхідності відновлення міжпосадових співвідношень та приведення прожиткового мінімуму до фактичного його розміру.

У проекті державного бюджету на 2018 рік видатки споживання визначені в обсязі 830,9 млрд грн /на 75,5 млрд грн або на 10% більше бюджетних призначень на 2017 р./ і становлять 87,6% загального обсягу видатків, а видатки розвитку – 115,3 млрд грн /на 31,1 млрд грн або на 36,9% більше бюджетних призначень на 2017 р./ і становлять 12,2% загального обсягу видатків. При цьому, за економічною структурою найбільші обсяги видатків передбачені на:

трансферти місцевим бюджетам – майже 279 млрд грн /на 6,9 млрд грн або на 2,5% більше бюджетних призначень на 2017 р./;

оплату праці працівників бюджетних установ – 141,8 млрд грн /на 30,1 млрд грн або на 27% більше бюджетних призначень на 2017 рік/;

трансферт Пенсійному фонду – 141,3 млрд грн /на рівні бюджетних призначень на 2017 р./;

обслуговування державного боргу – 130,2 млрд грн /на 16,9 млрд грн або на 14,9% більше бюджетних призначень на 2017 рік/.

При цьому, як і в 2016-2017 роках, на 2018 рік обсяг видатків для Пенсійного фонду за бюджетною програмою (код 2506080) на відміну від попередніх років акумулює в собі кошти на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, та для покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду, про що також зауважено Рахунковою палатою /тобто, окремо не визначено обсяг коштів для покриття дефіциту Пенсійного фонду/. За такого правового регулювання наразі дефіцит Пенсійного фонду не визначено, відтак встановлюватиметься виключно при затвердженні Урядом бюджету Пенсійного фонду та існуватиме можливість

його уточнення протягом року в межах коштів, визначених Пенсійному фонду у державному бюджеті на 2018 рік, без внесення змін до нього. Згідно з додатково отриманою інформацією Мінфіну видатки на покриття дефіциту Пенсійного фонду за попередніми розрахунками складуть близько 30,1 млрд грн.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що обсяг видатків за вказаною програмою збережений на рівні 2017 року і включає в себе видатки на здійснення всіх заходів з реформування пенсійної системи України. При цьому, урядовим законопроектом про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій (реєстр. № 6614 від 22.06.2017 р.) передбачається, зокрема, з 1 жовтня 2017 року осучаснення пенсій та відновлення виплати пенсій працюючим пенсіонерам, звільнення Пенсійного фонду від невластивих видатків, перегляд умов призначення пенсії за віком залежно від страхового стажу, щорічний перерахунок пенсій. Такий законопроект прийнято Верховною Радою 03.10.2017 р. *(більшість норм відповідного закону за № 2148-VIII вже набрали чинності)*. Отже, розрахунки відповідних видатків на 2018 рік можуть потребувати уточнення, насамперед, залежно від змісту змін положень у вказаному законі порівняно з первинною редакцією відповідного законопроекту, про що також поінформовано Мінфіном на запит Комітету з цього питання. Водночас, з урахуванням норм закону за № 2148-VIII та прийнятого Верховною Радою 03.10.2017 р. пов'язаного законопроекту про внесення змін до Бюджетного кодексу щодо підвищення пенсій (реєстр. № 6617) /закон за № 2150-VIII/ щодо позбавлення Пенсійного фонду невластивих видатків та визначення джерел їх покриття *(з державного бюджету здійснюватиметься виплата державної соціальної допомоги на догляд осіб з інвалідністю, різниці між мінімальним розміром пенсії за віком та обчисленим розміром пенсії за віком щодо конкретної особи, компенсація дефіциту коштів Фонду, а з місцевих бюджетів за рахунок субвенції з державного бюджету – виплата державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю, в т.ч. допомоги на догляд (крім відповідної допомоги, яка здійснюватиметься з державного бюджету), щомісячна компенсаційна виплата непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за особою з інвалідністю I групи, а також за особою, яка досягла 80-річного віку, та виплата тимчасової державної соціальної допомоги непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату)* постає питання щодо виокремлення з видатків, передбачених Пенсійному фонду у проекті державного бюджету на 2018 р., видатків, що проводимуться безпосередньо з державного бюджету, та видатків місцевих бюджетів за рахунок відповідної субвенції з державного бюджету.

Слід також зазначити, що залишається законодавчо неврегульованим вже більше 8 років питання щодо погашення заборгованості Пенсійного фонду перед бюджетом за надання позик на покриття тимчасових касових розривів з єдиного казначейського рахунку, яка станом на 01.10.2017 р. становила 48,05 млрд грн *(практично не змінювалася з початку року)*. За висновком Рахункової палати на 2018 р. прогнозується зменшення частки коштів державного бюджету в доходах Пенсійного фонду на 10,8 відсоткових пункти (до 39%), при цьому не передбачено навіть часткового повернення коштів, залучених в попередні роки з єдиного казначейського рахунку.

Новацією проекту державного бюджету на наступний рік в частині видатків на охорону здоров'я є врахування урядових законодавчих ініціатив щодо медичної реформи (насамперед, законопроекту про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів за реєстр. № 6327, прийнятого Верховною Радою за основу 08.06.2017 р.). Зокрема, у проекті державного бюджету на 2018 рік передбачено видатки загального фонду Міністерства охорони здоров'я за новою бюджетною програмою

«Надання первинної медичної допомоги населенню» (код 2308020) у сумі 13,28 млрд грн / згідно з чинним законодавством такі видатки здійснюються з місцевих бюджетів, при цьому поточні видатки (крім оплати комунальних послуг та енергоносіїв) – за рахунок медичної субвенції з державного бюджету/, а відповідальним виконавцем цієї програми визначено Національну службу охорони здоров'я, якій поряд з цим передбачено видатки загального фонду за новою бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування» (код 2308010) у сумі 211 млн грн для створення та забезпечення функціонування цієї Служби. Однак наразі зазначений законопроект ще не прийнято в цілому і відповідно немає підстав для створення вказаного державного органу, а відтак виникає питання щодо правомірності планування таких видатків до законодавчого унормування даного питання. Рахунковою палатою також звернуто увагу, що зазначені показники у законопроекті не враховують норм чинного законодавства.

Поряд з тим, на 2018 рік Міністерству охорони здоров'я передбачені видатки загального фонду за новою бюджетною програмою «Реалізація пілотного проекту щодо зміни механізму фінансування оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів» (код 2301550) у сумі 112 млн грн, а Національній академії медичних наук видатки загального фонду за бюджетною програмою «Реалізація пілотного проекту щодо зміни механізму фінансування надання медичної допомоги у окремих науково-дослідних установах Національної академії медичних наук України» (код 6561160) збільшені до 600 млн грн, або в 3 рази порівняно з бюджетними призначеннями 2017 року.

Особливістю видатків на 2018 рік у сфері освіти є передача підготовки кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації відповідно до норм Бюджетного кодексу на фінансове забезпечення з обласних бюджетів і бюджету м. Києва /до 2018 р. – з державного бюджету/, у зв'язку з чим у законопроекті не передбачено видатків за відповідними бюджетними програмами Міністерства освіти і науки, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства культури. За прогнозними розрахунками Мінфіну обсяг видатків на забезпечення діяльності таких закладів у 2018 р. становитиме 6,1 млрд грн.

При цьому, статтю 24 законопроекту пропонується встановити, що починаючи з 2018 р. видатки на фінансове забезпечення державних вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації, визначених у додатку № 10 до законопроекту, плануються у відповідних місцевих бюджетах, при цьому Уряду належить забезпечити передачу з державної у комунальну власність відповідних навчальних закладів. Водночас, доручається Міністерству освіти і науки, зокрема, до 01.06.2018 р. визначитися щодо доцільності фінансового забезпечення таких закладів без статусу окремих юридичних осіб за рахунок державного бюджету та забезпечити з 01.09.2018р. підготовку фахівців у таких закладах, щодо яких прийняте відповідне рішення, за рахунок та в межах коштів, передбачених у кошторисах вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації. Такі положення не узгоджуються між собою та зумовлюють неможливість належного їх виконання, оскільки згідно з нормами Бюджетного кодексу бюджетний період для всіх бюджетів становить один календарний рік, а також незрозуміло, яким чином буде здійснюватися фінансове забезпечення згаданих закладів без статусу окремих юридичних осіб до 01.09.2018 р.

Згідно з додатково отриманою інформацією Мінфіну у законопроекті на виконання вимог нового Закону України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII «Про освіту» Міністерству освіти і науки враховані видатки на підтримку проекту «Нова українська школа» у сумі 1814,5 млн грн і на створення Державної служби якості освіти у сумі 30,1 млн грн.

Щодо видатків на забезпечення національної безпеки і оборони слід зазначити, що Рішенням Ради національної безпеки і оборони від 13.09.2017 р. «Про пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України» /введеного в дію Указом Президента України від 15.09.2017 р. № 278/Уряду було доручено, зокрема:

передбачити у законопроекті видатки на забезпечення національної безпеки і оборони в обсязі не менше 5% від ВВП для сектору безпеки і оборони, при цьому фінансування потреб сектору безпеки і оборони передбачити в обсязі не менше 165.372,3 млн грн, у т.ч. не менше 158.997,3 млн грн – із загального фонду державного бюджету, 6.375 млн грн - із спеціального фонду державного бюджету.

розглянути питання щодо фінансування у 2018 р. Державної цільової програми створення та освоєння виробництва боєприпасів та продуктів спеціальної хімії на період до 2021 року і Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2021 року в обсязі 0,5% від ВВП (але не менше 6 млрд грн) понад обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони, який визначений Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженою Указом Президента України від 14.03.2016 р. № 92;

забезпечити в установленому порядку функціонування з 01.01.2018 р. Державної спеціальної служби транспорту у системі Міноборони;

опрацювати у двотижневий строк питання щодо визначення можливості та порядку використання у 2018 р. органами сектору безпеки і оборони невикористаного ними залишку видатків, передбачених на 2017 р. за спеціальним фондом державного бюджету за рахунок конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, відповідно до рішення РНБО від 10.07.2017 р. «Про невідкладні заходи щодо фінансування потреб національної безпеки і оборони України у 2017 році» /введеного в дію Указом Президента України від 11.07.2017 р. № 183/, понад видатки, заплановані їм на 2018 рік;

розглянути до 01.11.2017 р. питання запровадження механізму пільгових іпотечних кредитів для забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та членів їх сімей.

В інформації щодо врахування пропозицій РНБО (що є у складі супровідних матеріалів до законопроекту) зазначено, що у законопроекті загальний ресурс на оборону та безпеку передбачено у сумі 164,9 млрд грн (5,1% від ВВП), у т.ч.: із загального фонду – 158,5 млрд грн, що на 36,4 млрд грн або на 29,8% більше проти 2017 р.; із спеціального фонду – 6,4 млрд грн, що на 8,1 млрд грн менше проти 2017 р.;

Зокрема, у законопроекті визначено видатки, які майже у повному обсязі відповідають рішенням РНБО:

Міністерству оборони у сумі 83,31 млрд грн (у т.ч. за загальним фондом – 81.689,2 млн грн, за спеціальним фондом – 1.625,3 млн грн);

Головному управлінню розвідки Міноборони – 2,5 млрд грн (2494,8 млн грн та 5,2 млн грн);

Міністерству внутрішніх справ (апарату) – 6,24 млрд грн (4999,8 млн грн та 1.238,4 млн грн);

Адміністрації Державної прикордонної служби – 9,04 млрд грн (9010,6 млн грн та 33,2 млн грн);

Національній гвардії – 10,65 млрд грн (9.913 млн грн /у рішенні РНБО – 10.354 млн грн/ та 739 млн грн);

Державній міграційній службі – 2,87 млрд грн (1436,9 млн грн та 1437 млн грн);

Державній службі з надзвичайних ситуацій – 10,74 млрд грн (9774,7 млн грн та 969,3 млн грн);

Національній поліції – 24,37 млрд грн (24.277,2 млн грн та 90 млн грн);

Адміністрації Державної спеціальної служби транспорту – 0,56 млрд грн (510,1 млн грн та 54,6 млн грн);

Апарату РНБО – 156,4 млн грн за загальним фондом;

Службі безпеки – 7,65 млрд грн (7491,1 млн грн та 160,9 млн грн);

Управлінню державної охорони – 1,03 млрд грн (1033,3 млн грн та 0,85 млн грн);

Службі зовнішньої розвідки – 1,53 млрд грн (1533,3 млн грн та 0,04 млн грн);

Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації – майже 2,3 млрд грн (2278,3 млн грн та 21,2 млн грн);

Мінекономрозвитку /за бюджетною програмою 1201520 на виконання державних цільових програм у відповідній сфері/ – 1957,7 млн грн за загальним фондом.

Натомість у законопроекті не запропоновано законодавчо унормувати використання у 2018 р. органами сектору безпеки і оборони невикористаного ними залишку видатків, передбачених на 2017 р. за спеціальним фондом державного бюджету за рахунок конфіскованих коштів, а також функціонування Державної спеціальної служби транспорту у системі Міноборони, хоча такі завдання визначено у рішенні РНБО.

Статтею 18 законопроекту /аналогічна норма передбачалася у законах на 2015-2017 роках/ пропонується дозволити Міноборони у 2018 р. продовжити до 31.03.2018 р. дію договорів про закупівлю послуг з харчування, які діяли у 2017 р. Однак таке питання не належить до предмету регулювання закону про державний бюджет, визначеного статтею 40 Бюджетного кодексу, і має унормовуватися законодавством щодо закупівель. Зокрема, згідно з частиною другою статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» умови, порядок та процедури закупівель товарів, робіт і послуг можуть устанавлюватися або змінюватися виключно цим Законом та/або Законом України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», а зміна його положень може здійснюватися виключно шляхом внесення змін до вказаних законів. Крім того, ГНЕУ зазначає, що таке положення законопроекту не повною мірою узгоджується з основною метою вказаного Закону, яка полягає у створенні конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобіганні проявам корупції у цій сфері, розвитку добросовісної конкуренції, забезпеченні раціонального та ефективного використання державних коштів.

Щодо питань державного управління слід звернути увагу, що у проекті державного бюджету на 2018 рік за загальним фондом передбачені видатки за бюджетною програмою «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» (код 0421060) у сумі 1480,7 млн грн (з них на оплату праці – 1213,7 млн грн), що майже в 5 разів більше відповідних бюджетних призначень на 2017 рік /300 млн грн/. Згідно з додатково отриманою інформацією Мінфіну здійснення відповідних заходів розпочато у 2017 р. з прийняттям Урядом низки рішень (зокрема, постанов КМУ від 18.08.2017 р. № 647 «Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління», № 644 «Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади», № 645 «Про

внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15) та буде продовжено у 2018 р., при цьому в загальному обсязі коштів за вказаною програмою на наступний рік 722,4 млн грн – це кошти бюджетної підтримки ЄС з реформування сфери державного управління, а 758,3 млн грн – кошти на утримання державних службовців, яких передбачається призначити у 2017 р. на посади з питань реформ (такий обсяг визначено виходячи із кількості відповідних фахівців, умов оплати праці та норм закону про державну службу, при цьому враховано середньомісячний розмір зарплати у сумі 44,4 тис. грн). При цьому, статтю 23 законопроекту пропонується установити, що видатки за цією бюджетною програмою розподіляються Кабінетом Міністрів у визначеному ним порядку на бюджетні програми, пов'язані з функціонуванням органів державної влади, або нові бюджетні програми, відкриті в установленому порядку. Таке положення не у повній мірі узгоджується з механізмом передачі бюджетних призначень, визначеним частиною шостою статті 23 Бюджетного кодексу, і при практичному застосуванні може призвести до його неоднозначного трактування.

Крім того, статтю 25 законопроекту передбачається установити, що норма абзацу восьмого пункту 14 розділу XI Закону України «Про державну службу» /згідно з якою керівники державної служби з 01.05.2016 р. по 01.05.2018 р. у межах економії фонду оплати праці мають право встановлювати державним службовцям додаткові стимулюючі виплати/ діє до 31.12.2018 р. та застосовується лише в частині встановлення стимулюючої виплати для окремих посад державної служби /а саме посад Державного секретаря Кабінету Міністрів, його заступників, державних секретарів міністерств, Голови Національного агентства з питань державної служби, його заступників, Голови Державного агентства з питань електронного урядування, його заступників, посад державної служби категорій “Б” і “В” у директоратах, генеральних департаментах, які утворюються в державних органах, а також в Урядовому офісі координації європейської та євроатлантичної інтеграції, директоратах Секретаріату Кабінету Міністрів/. По суті таким положенням скасовується вищезгадана норма щодо інших посад державної служби, на що також звернули увагу ГНЕУ та Рахункова палата. З цього приводу ГНЕУ зауважує, що дискримінаційним і не виправданим є запровадження особливих умов оплати праці лише для низки посадових осіб окремих органів виконавчої влади, та вважає, що запроваджена останнім часом тенденція встановлення неспіврозмірних умов праці посадовців в державному секторі може стати дезінтегруючим фактором державного управління в цілому.

Статтю 19 законопроекту пропонується надати Уряду можливість застосування фінансових казначейських векселів (строком обігу до 7 років, відстроченням платежів на 1 рік та відсотковою ставкою 9,3% річних) для реструктуризації фактичної заборгованості обсягом до 7,5 млрд грн за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою. Слід відмітити, що подібна норма передбачалася у законах на 2015-2017 роки, проте у 2015 р. вона не була реалізована, незважаючи на наявність постанови КМУ від 16.09.2015 р. № 703 «Питання реалізації статті 23 Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік», а за підсумками 9 місяців п.р. ще не прийнято відповідного нормативно-правового акту Уряду для її реалізації у 2017 р. Отже, виникає питання щодо дієвості такої норми та відповідно доцільності її передбачення на 2018 рік. ГНЕУ зауважує, що таке положення законопроекту потребує конкретизації (зокрема, у законопроекті та поданих до нього документах відсутня інформація про структуру такої заборгованості).

Загалом набуття широкого застосування вексельної форми розрахунків щодо бюджету в подальшому може призвести до зменшення грошових розрахунків, що не

сприятиме ефективному управлінню бюджетними коштами та дотриманню фінансової дисципліни, а також потребуватиме у наступних бюджетних періодах збільшення витрат державного бюджету на погашення векселів.

Відповідно до статті 22 законопроекту у 2018 р. бюджетні призначення та залишок коштів спеціального фонду державного бюджету, джерелом формування якого є надходження 2017 р. в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, розподілятимуться Урядом для забезпечення заходів, пов'язаних з реалізацією таких програм (*на запит Комітету з питань бюджету у листі Мінфіну зазначено, що за попередньою інформацією обсяг залишку відповідних коштів на кінець п.р. може становити не менше 1,1 млрд грн*). На думку ГНЕУ, таке положення допускає можливість управління державними видатками «у ручному режимі», без відповідного економічного обґрунтування напрямів та обсягів розподілу бюджетних коштів, що не відповідає вимогам статті 95 Конституції України.

У 2018 році значний обсяг витрат державного бюджету планується спрямувати на дорожню інфраструктуру – близько 44 млрд грн (*бюджетні призначення на 2017 р. – 21 млрд грн*), у т.ч. за:

загальним фондом – 6 млрд грн, а саме на покращення стану: автомобільних доріг загального користування за маршрутом Львів – Тернопіль – Умань; Біла Церква – Одеса – Миколаїв – Херсон (4 млрд грн), автомобільної дороги загального користування державного значення М-03 Київ-Харків-Довжанський (2 млрд грн);

спеціальним фондом – 38 млрд грн, з них в рамках державного дорожнього фонду (32,6 млрд грн), для реалізації інвестиційних проектів за рахунок позик від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій (5,4 млрд грн).

Щодо державної підтримки розвитку АПК у проекті державного бюджету на 2018 рік за загальним фондом передбачено Міністерству аграрної політики та продовольства найбільше видатків за 3 бюджетними програмами: «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників» (код 2801580) у сумі 2,945 млрд грн /*на 2017 р. визначено 4774,3 млн грн, у т.ч. за загальним фондом – 1473 млн грн, спеціальних фондом (за рахунок конфіскованих коштів і 14% єдиного податку, що сплачується платниками IV групи) – 3301,3 млн грн*/, «Державна підтримка галузі тваринництва» (код 2801540) у сумі 2,3 млрд грн /*на 2017 р. – 170 млн грн*/, «Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств» (код 2801230) у сумі 1 млрд грн /*нова бюджетна програма*/.

Для проведення подальших заходів із реформування вугільної галузі у проекті державного бюджету на наступний рік передбачені видатки у сумі 752,9 млн грн на ліквідацію збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (*у попередніх роках передбачалися кошти на реструктуризацію таких підприємств*), натомість на відміну від попередніх років не заплановані видатки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції (*у 2017 р. бюджетні призначення визначено у сумі 1429 млн грн і за підсумками січня-вересня п.р. фактично використано 1421,2 млн грн, або 99,5% від річного плану*).

Відповідно до частини четвертої статті 32 Бюджетного кодексу у проекті державного бюджету на 2018 рік передбачено розподіл державних капітальних вкладень за державними інвестиційними проектами, реалізація яких здійснюватиметься у 2018 р. загалом на суму 1,7 млрд грн за 5 державними інвестиційними проектами (*які були відібрані відповідною Комісією у 2015 р., фінансуються у 2016-2017 рр. та є перехідними на 2018 р.*). Кошти на ці проекти відображено як видатки розвитку у додатку № 3 до законопроекту за такими бюджетними програмами:

«Реставрація та пристосування Маріїнського палацу у м. Києві» (код 0301860) у сумі 200 млн грн (*головний розпорядник коштів державного бюджету – Державне управління справами*);

«Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит»» (код 2301810) у сумі 929,6 млн грн (*головний розпорядник – Міністерство охорони здоров'я*);

«Реконструкція і розширення Національного інституту раку» (код 2301850) у сумі 168,6 млн грн (*головний розпорядник – Міністерство охорони здоров'я*);

«Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ» (код 2407800) у сумі 44,1 млн грн (*головний розпорядник – Міністерство екології та природних ресурсів*);

«Реалізація державного інвестиційного проекту «Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області» (код 3111800) у сумі 357,6 млн грн (*головний розпорядник – Державне агентство автомобільних доріг*).

При цьому, у державному бюджеті на 2017 р. визначені видатки для реалізації 18 державних інвестиційних проектів на загальну суму 1650,6 млн грн. Варто відмітити, що відповідною Комісією відібрано 34 державних інвестиційних проектів на 2018 р. загалом на 6906,8 млн грн /або на 5206,8 млн грн більше, ніж передбачено у законопроекті/, а у супровідних матеріалах до законопроекту наведено перелік 14 відібраних відповідною Комісією розпочатих державних інвестиційних проектів, що включають 5 вищевказаних проектів (які фінансуються у 2016-2017 рр. та є перехідними на 2018 р.), з пропозиціями щодо передбачення на 2018 рік видатків державного бюджету відповідно до планів реалізації проектів та введення їх в експлуатацію на загальну суму 5155,7 млн грн /або на 3455,7 млн грн більше, ніж передбачено у законопроекті/.

Необхідно відмітити, що Рахунковою палатою вкотре зауважено на тому, що в законопроекті не передбачаються видатки на погашення простроченої кредиторської заборгованості, що утворилася у попередні роки і обліковується у деяких головних розпорядників бюджетних коштів (*зокрема, у Національній академії медичних наук, Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерстві аграрної політики та продовольства*), що створює ризики виникнення судових спорів і додаткових видатків з державного бюджету для сплати штрафних санкцій.

Слід також зазначити, що у додатку № 3 до законопроекту щодо окремих бюджетних програм найменування викладено із вживанням терміну «фінансування» (зокрема, за кодами 0411170, 1201540, 2301550, 2751610, 3801020, 6331020, 6561160), проте такий термін згідно із пунктом 51 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу має інше значення.

Крім того, необхідно уточнити назву додатка № 8 до законопроекту, найменування бюджетної програми за кодом 0501020 та окремі найменування рядків у зазначеному додатку щодо розподілу видатків на здійснення правосуддя для забезпечення узгодженості з бюджетною методологією та Законом України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій та статус суддів».

Видатки державного фонду регіонального розвитку передбачено у складі загальнодержавних витрат Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства за кодом 2761070 у сумі 8,1 млрд грн, що становить 1% доходів загального фонду проекту державного бюджету і відповідає вимогам частини першої статті 24-1 Бюджетного кодексу в частині визначення обсягу коштів на цю мету.

При цьому, такі видатки передбачені за загальним фондом державного бюджету на відміну від 2017 року (*в якому видатки визначені загальною сумою 3,5 млрд грн, у т.ч. за загальним фондом – 1 млрд грн., за спеціальним фондом – 2,5 млрд грн.*)

Відносини між державним та місцевими бюджетами на 2018 рік у законопроекті побудовані на основі чинного законодавства з урахуванням особливостей, запропонованих Урядом у змінах до Бюджетного кодексу /законопроект за реєстр. № 7116/, насамперед, в частині здійснення видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист населення та надання міжбюджетних трансфертів, зокрема, реверсної дотації і додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

Слід відмітити, що з огляду на вимоги пункту 3 частини четвертої статті 67 Бюджетного кодексу, згідно з яким встановлюються взаємовідносини державного бюджету з бюджетами об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у додатку № 6 до законопроекту на 2018 р. встановлюються обсяги трансфертів з державного бюджету /базова і реверсна дотації, медична та освітня субвенції/ для бюджетів 388 ОТГ, або на 22 одиниці більше, ніж у 2017 р., що пояснюється їх утворенням у п.р. Разом з тим, процес об'єднання територіальних громад триває, призначаються та проводяться нові вибори у таких громадах, а відтак кількість бюджетів ОТГ, для яких мають встановлюватися взаємовідносини з державним бюджетом, буде зростати.

Загальний обсяг трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на 2018 рік становить майже 279 млрд грн, у т.ч. із загального фонду – 263,7 млрд грн, спеціального фонду – 15,3 млрд грн.

Із загального фонду державного бюджету передбачається надати місцевим бюджетам:

дотації у сумі 26,7 млрд грн, що на 3,7 млрд грн або на 16,3% більше, ніж визначено на 2017 рік, з них:

– базову дотацію в обсязі 8,2 млрд грн, що на 2,3 млрд грн або на 38,9% більше порівняно з 2017 р., яку отримають 18 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення, 361 районний бюджет та 308 бюджетів ОТГ.

Як і у попередні роки для місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, базова дотація визначена в обсязі, затвердженому для таких бюджетів на 2015 рік (96,1 млн грн) і передбачена у складі базової дотації як резерв коштів. При цьому, згідно із законопроектом за реєстр. № 7116 Кабінету Міністрів надається право розподіляти такий резерв коштів між обласними бюджетами пропорційно до питомої ваги кількості облікованих внутрішньо переміщених осіб;

– стабілізаційну дотацію в обсязі 1,7 млрд грн, або на 15% менше ніж на 2017 р. /така дотація відповідно до Бюджетного кодексу надається протягом 2015-2017 рр. для покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Згідно із законопроектом за реєстр. № 7116 пропонується передбачати стабілізаційну дотацію до завершення процесу об'єднання територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», мета, порядок та умови надання якої мають встановлюватися Кабінетом Міністрів/;

– додаткову дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я в обсязі 16,5 млрд грн, що на 10,7%

більше ніж на 2017 р. */згідно із законопроектом за реєстр. № 7116 така дотація встановлюється для обласних бюджетів з подальшим розподілом між районними бюджетами та бюджетами ОТГ у порядку, визначеному облдержадміністраціями, хоч у 2017 р. вона передбачена окремо для обласних, районних бюджетів і бюджетів ОТГ/.* Як зазначається у висновку Асоціації міст України (лист від 26.09.2017 р. №5-575), таке рішення щодо централізації ресурсів у сферах, за які відповідають органи місцевого самоврядування базового рівня, призведе до гальмування процесу об'єднання громад та може покласти початок негативним тенденціям з розвитку децентралізації.

– інші додаткові дотації на:

забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича – 10 млн грн (на рівні 2017 р.);

компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування – 273,4 млн грн (на 138,1 млн грн або у 2 рази більше ніж у 2017 р. Таке збільшення обсягу дотації пов'язано з поширенням пільг зі сплати земельного податку на суб'єктів літакобудування відповідно до Закону України від 20.12.2016 р. № 1795-VIII «Про внесення змін до розділу XX "Перехідні положення" Податкового кодексу України щодо підтримки літакобудівної галузі»);

субвенції у сумі 237 млрд грн, що на 2,5 млрд грн або на 1,1% більше порівняно з 2017 р., зокрема:

– освітню субвенцію в обсязі 61,3 млрд грн, що на 8,7 млрд грн або на 16,5% більше ніж на 2017 р. */субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів та професійно-технічних навчальних закладів в частині надання повної середньої освіти/.* Її обсяг, як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, визначено на основі нової формули виходячи з розрахункової кількості ставок педагогічних працівників, визначеної на підставі навчального навантаження, та нормативної наповнюваності класів, а також середньої зарплати вчителя в умовах 2018 р.

Поряд з тим, в освітній субвенції заплановано резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1% загального обсягу субвенції, у сумі 577,1 млн грн, та нерозподілені кошти для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, –1641 млн грн.

Окремо слід відмітити, що згідно з додатком № 10 до законопроекту на фінансове забезпечення з обласних бюджетів та бюджету м. Києва передаються 426 державних вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації. Однак, у складі освітньої субвенції не враховано видатки на забезпечення здобуття повної загальної середньої освіти у таких закладах.

– медичну субвенцію в обсязі 51,4 млрд грн, що на 4,5 млрд грн або на 8% менше ніж на 2017 р. */субвенція спрямовується на оплату поточних видатків комунальних закладів охорони здоров'я, крім видатків на надання первинної медичної допомоги, і на оплату комунальних послуг та енергоносіїв/.* Особливістю визначення обсягу медичної субвенції на 2018 рік згідно із законопроектом за реєстр. № 7116 стало виключення з її складу видатків на надання первинної медичної допомоги (крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв), які в рамках заходів медичної реформи планується здійснювати з державного бюджету. Зважаючи, що базовий законопроект за реєстр. № 6327 щодо медичної реформи ще не прийнято Верховною Радою в цілому, запропоновані зміни з точки зору Асоціації міст України є ризикованими та можуть

зумовити недофінансування в 2018 р. відповідних комунальних закладів охорони здоров'я.

При розрахунку субвенції також передбачено цільові видатки у сумі 1,8 млрд грн */на рівні 2017 р./*, з яких на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет – 0,7 млрд грн; лікування хворих на хронічну ниркову недостатність методом гемодіалізу – 1 млрд грн; придбання лікарських засобів, виробів медичного призначення, лабораторних реактивів для стаціонарних спеціалізованих закладів охорони здоров'я, що надають медичну допомогу громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в т.ч. для лікування онкологічних захворювань, – 42,4 млн грн; виплати щомісячної державної допомоги ВІЛ-інфікованим дітям і дітям, які страждають на хворобу зумовлену ВІЛ, та здійснення банківських послуг, пов'язаних з виплатою цієї допомоги – 9,2 млн грн. Поряд з тим, у складі медичної субвенції визначено резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1% загального обсягу субвенції, в обсязі 505,6 млн грн, та нерозподілені кошти для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, – 868,7 млн грн;

– субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення – 116,6 млрд грн, що на 1,8 млрд грн або на 1,5% менше ніж на 2017 рік.

На відміну від 2017 і попередніх років у законопроекті на 2018 рік згідно із пропозиціями змін до статей 91 та 102 Бюджетного кодексу (в законопроекті за реєстр. № 7116) передбачено субвенцію на надання житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг без врахування обсягу субвенції на надання пільг окремим категоріям громадян за зазначеними послугами, відповідальність та повноваження щодо фінансового забезпечення яких планується передати з державного бюджету на місцеві бюджети */згідно з додатково отриманою інформацією Мінфіну вартість наданих державою таких пільг визначається у сумі 7 млрд грн/*. Однак, Урядом не запропоновано джерел компенсації місцевим бюджетам таких коштів та відповідних змін до іншого законодавства щодо виключного права органів місцевого самоврядування на надання таких пільг, що зумовлює колізію у законодавстві, не узгоджується з частиною третьою статті 142 Конституції України *(згідно з якою витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсується державою)* та суперечить принципам бюджетної системи. Поряд з тим, Асоціація міст України звертає увагу, що за таких умов гарантовані державою пільги фактично надаватимуться виходячи з фінансової спроможності того чи іншого місцевого бюджету;

– інші субвенції на:

виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб, визначених абзацами 5-8 пункту 1 статті 10, а також для осіб з інвалідністю I-II групи, визначених пунктами 11-14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та осіб, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов, – 329 млн грн *(на рівні 2017 р.)*;

придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії – майже 19 млн грн *(на рівні 2017 р.)*;

придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги – майже 138 млн грн *(на рівні 2017 р.)*;

виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води – 8,5 млн грн *(на рівні 2017 р.)*;

придбання ангиографічного обладнання – 150 млн грн *(на рівні 2017 р.)*;

фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, – 137,5 млн грн *(на рівні 2017 р.)*, розподіл якої між місцевими бюджетами вперше на 2018 рік передбачено у законопроекті;

відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань – 1 млрд грн *(на 0,3 млрд грн або на 42,9% більше ніж на 2017 р.)*;

проектні, будівельно-ремонтні роботи, придбання житла та приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання, наближених до сімейних, та забезпечення житлом дітей-сиріт, осіб з їх числа – 517,7 млн грн *(на 240 млн грн або на 86,4% більше ніж на 2017 р.)*.

Водночас, законопроектом пропонується затвердити бюджетні призначення за окремими субвенціями без розподілу між місцевими бюджетами, що не узгоджується з вимогами частини третьої статті 97 Бюджетного кодексу *(згідно з якими у державному бюджеті затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів)*. Серед таких субвенції на:

модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів – 100 млн грн *(на 50 млн грн або в 2 рази більше ніж на 2017 р.)*;

надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 504,5 млн грн *(в 2,4 рази більше ніж на 2017 р.)*;

здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, – 34 млн грн *(у 2 рази більше ніж на 2017 р.)*;

реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, – 1 млрд грн *(на 3 млрд грн або у 3 рази менше ніж на 2017 р., в якому ця субвенція надається із спеціального фонду державного бюджету)*;

формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – 1,9 млрд грн *(на 0,4 млрд грн або на 26,7% більше ніж на 2017 р., в якому ця субвенція надається із загального /0,5 млрд грн/ та спеціального /1,5 млрд грн/ фондів державного бюджету)*;

будівництво/реконструкцію палаців спорту – 150 млн грн */нова субвенція/*;

забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" – 1369,1 млн грн */нова субвенція/*;

Із спеціального фонду державного бюджету передбачено надати місцевим бюджетам субвенції в обсязі 15,3 млрд грн, з яких на:

фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах – 11.408,6 млн грн */надається на виконання п. 2 частини третьої статті 24-2 та статті 103-1 Бюджетного кодексу як один з напрямів використання коштів державного дорожнього фонду/*;

реалізацію інвестиційних проектів за рахунок позик від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, а саме на:

– завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі – 1139,5 млн грн;

– реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей" – 1745,8 млн грн;

– реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України – 1 млрд грн */без розподілу між місцевими бюджетами/*.

Трансферти з місцевих бюджетів державному бюджету на 2018 рік визначені як реверсна дотація в обсязі 8,7 млрд грн, що на 4,7 млрд грн більше ніж у 2017 р., яку будуть перераховувати до державного бюджету 6 обласних бюджетів, 66 бюджетів міст обласного значення, 47 районних бюджетів та 50 бюджетів ОТГ. Таке значне збільшення обсягу реверсної дотації обумовлене запропонованими змінами до статей 98 та 99 Бюджетного кодексу (в законопроекті за реєстр. № 7116), згідно з якими розмір вилучення збільшується з 50% суми, що перевищує 110% середнього рівня податкоспроможності, до 80%. На думку Асоціації міст України, це призведе до необґрунтованого зменшення фінансового ресурсу відповідних місцевих бюджетів.

Загалом, як зазначається у пояснювальній записці до законопроекту, для забезпечення завдань, функцій і повноважень обсяг ресурсу місцевих бюджетів становить 520,7 млрд грн. При цьому прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів визначено у обсязі 250,4 млрд грн, що на 21% більше ніж передбачалося при затвердженні державного бюджету на 2017 рік. Однак, до законопроекту не надано розрахунків, які б свідчили про відповідність обсягів фінансових ресурсів повноваженням, виконання яких пропонується згідно із законодавчими ініціативами Уряду передати на місцеві бюджети.

Порівняно з 2017 роком на наступний рік у законопроекті передбачається зменшення спеціального фонду державного бюджету *(питома вага планових показників спеціального фонду у структурі проекту державного бюджету на 2018 рік становитиме за надходженнями і витратами – 7,4% порівняно з 8,8% у 2017 р.)*.

Таке планове зменшення спеціального фонду пояснюється, насамперед, тим, що на 2018 рік у його складі не заплановано конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення.

Крім того, на 2018 р. особливостями законопроекту в частині спеціального фонду можна виділити:

створення державного дорожнього фонду */відповідно до Закону України від 17.11.2016 р. № 1763-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі»/*, джерелами формування якого на наступний рік є: 50% акцизного податку з пального і транспортних засобів та ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них, 100% плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні (у законопроекті загальний обсяг планових показників таких надходжень становить 32.597,3 млн грн);

створення Державного фонду поводження з радіоактивними відходами */відповідно до Закону України від 11.07.2017 р. № 2125-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення поводження з радіоактивними відходами»/*, джерелами формування якого на наступний рік є 50% надходжень екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк */пункт 6*

статті 11 та пункти 13-15 статті 14 законопроекту/, хоча згаданим Законом визначено 100% цього податку /*зазначене у супровідних матеріалах до законопроекту пояснюється тим, що відповідно до Податкового кодексу сплата цього податку здійснюється до 20 числа другого місяця кварталу, наступного за звітним, отже 5 місяців буде відсутнє джерело для здійснення відповідних видатків і тому Мінприроди як головним розпорядником запропоновано у 2018 р. передбачити зарахування цього податку частково до загального та спеціального фонду та передбачити на I півріччя 2018 р. відповідні видатки за рахунок загального фонду в межах надходжень екологічного податку*/ (у законопроекті плановий показник таких надходжень становить 506,8 млн грн);

включення до спеціального фонду внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до статті 13 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», із спрямуванням на забезпечення функціонування постійно діючого незалежного державного колегіального органу, що здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг /*пункт 7 статті 11 та пункт 16 статті 14 законопроекту*/ (у законопроекті плановий показник таких коштів становить 398,5 млн грн і потребує уточнення та розподілу в частині видатків за економічною структурою відповідно до доопрацьованого проекту кошторису НКРЕКП на 2018 р. та погодженого Комітетом з питань бюджету 20.09.2017 р. згідно з нормами статті 11 згаданого Закону). З цього приводу варто зауважити, що хоча статтею 11 згаданого Закону передбачено фінансове забезпечення діяльності НКРЕКП із спеціального фонду державного бюджету за рахунок відповідних внесків, Бюджетним кодексом визначені загальні бюджетні правила і умови фінансового забезпечення державних органів, які не містять виключень щодо окремих з них (при цьому загальноприйнятою практикою є здійснення за загальним фондом державного бюджету видатків, які пов'язані з виконанням функцій держави та які мають постійний і обов'язковий характер). Крім того, здійснення видатків на функціонування НКРЕКП буде залежати від стану виконання відповідних внесків, що в певних умовах може призвести до недофінансування таких видатків і відповідно бути чинником неналежного виконання покладених на цей державний орган повноважень.

Щодо відповідності законопроекту чинному законодавству

Частинами третьою та четвертою статті 153 Регламенту Верховної Ради України визначено окремі вимоги щодо підготовки проекту закону про державний бюджет на наступний рік, а саме такий законопроект має бути розроблений з дотриманням вимог Бюджетного кодексу та Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, а також не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

Насамперед, про відповідність окремих статей законопроекту нормам Бюджетного кодексу та іншого законодавства вже відмічалось вище по тексту.

Як і у попередні роки, законопроектом пропонується внести зміни або зупинити дію окремих положень законодавчих актів /*стаття 25, пункти 3-6, 11-12 Прикінцевих положень законопроекту*/. Це не відповідає вимогам частини четвертої статті 153 Регламенту Верховної Ради України, що також зазначено у висновках Рахункової палати та ГНЕУ. При цьому, ГНЕУ зауважує, що у законопроекті продовжена багаторічна негативна практика призупинення законом про державний бюджет дії чинних актів законодавства, зміни правого регулювання відносин, ніж передбачено ними, що суперечить численним рішенням Конституційного Суду України.

Щодо пункту 7 Прикінцевих положень законопроекту ГНЕУ зазначає, що передбачене вказаним пунктом питання встановлення порядку здійснення нормативної грошової оцінки землі сільськогосподарського призначення та порядку затвердження технічної документації не є предметом регулювання закону про державний бюджет.

Щодо пункту 11 Прикінцевих положень законопроекту *(яким пропонується органам виконавчої влади, до повноважень яких належить передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній власності, Національній академії наук і національним галузевим академіям наук забезпечити передачу в оренду земельних ділянок державної власності на конкурентних засадах (земельних торгах))* Рахункова палата звертає увагу, що в частинах першій-третій статті 134 Земельного кодексу України наведені обставини, за умови яких земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них не підлягають продажу (оренді, суперфіції, емфітевзису) на конкурентних засадах (земельних торгах).

До законопроекту не у повному обсязі подано супровідні матеріали, передбачені Бюджетним кодексом, а саме не подано інформацію */передбачену підпунктами «е» і «є» пункту 1 частини першої статті 38 Кодексу/* щодо:

мети, завдання та очікуваних результатів, які кожний головний розпорядник коштів державного бюджету передбачає досягти при виконанні бюджетних програм, за формою, визначеною Міністерством фінансів України */згідно з пояснювальною запискою до законопроекту таку інформацію передбачалося подати безпосередньо до Комітету з питань бюджету/;*

обґрунтувань розрахунку вартісної величини прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення.

Поряд з тим, у супровідних матеріалах до законопроекту не наведено необхідної інформації щодо вартісної оцінки урядових законодавчих ініціатив щодо змін до бюджетного та іншого законодавства, врахованих у показниках проекту бюджету на 2018 рік. Загалом відсутність детальних розрахунків і обґрунтувань до законопроекту та показників проекту державного бюджету на 2018 рік значно ускладнює опрацювання і аналіз окремих положень та показників законопроекту. З огляду на зазначене, від Комітету з питань бюджету направлялися звернення до окремих державних органів (насамперед, Міністерства фінансів) щодо термінового подання відповідних матеріалів. У відповідь на такі звернення надано певні пояснення і розрахунки. Однак надана до Комітету інформація не є складовою безпосередньо законопроекту та/або супровідних матеріалів до нього (а відтак не є доступною для широкого обговорення як в Парламенті, так і серед громадськості).

Щодо основних напрямів бюджетної політики слід звернути увагу, що пунктом 44 розділу VI Бюджетного кодексу *(включеним до Кодексу Законом від 23.03.2017 р. № 1974-VIII)* встановлено, що у 2017 р., як виняток з вимог Кодексу і Регламенту Верховної Ради України, з метою здійснення заходів із запровадження середньострокового бюджетного планування Кабінет Міністрів подає на розгляд Верховної Ради не пізніше 15 червня п.р. проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки.

Відповідно до такої норми Кабінет Міністрів подав на розгляд Верховної Ради проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки (далі - проект ОНБП-2018-2020) */як додаток до проекту постанови ВРУ за реєстр. № 6591 від 15.06.2017 р./*. Комітет з питань бюджету за результатами розгляду проекту ОНБП-2018-2020 з

урахованням поданих пропозицій народних депутатів і комітетів рекомендував Верховній Раді взяти його до відома, а також направити зазначені пропозиції до Кабінету Міністрів для опрацювання та можливого врахування при підготовці законопроекту. У зв'язку з тим, що до завершення шостої сесії Верховна Рада не розглядала такий документ, немає підстав оцінювати стан врахування його положень у законопроекті. При цьому, Комітетом з питань бюджету було направлено до Уряду зазначені пропозиції, а також висновок Комітету щодо проекту ОНБП-2018-2020 для опрацювання та врахування наведених у зазначеному висновку зауважень, застережень та рекомендацій при формуванні концептуальних підходів до запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні.

З цього приводу у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що він розроблений на основі проекту ОНБП-2018-2020 та стратегічних документів держави (в т.ч. Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року), є збалансований та окремі пропозиції народних депутатів і комітетів враховані в межах можливості його ресурсної частини.

Крім того, в порядку інформування варто відмітити, що дійсно більшість положень проекту ОНБП-2018-2020 враховані у законопроекті. Разом з тим, є ключові параметри на 2018 рік, які значно відрізняються (*хоча між датами подання таких документів до Верховної Ради пройшло лише 3 місяці і не змінився прогноз макропоказників на наступний рік*), зокрема:

у проекті ОНБП-2018-2020 граничний обсяг гарантованого державою боргу на кінець 2018 р. визначено на рівні 22% ВВП, а у законопроекті – розрахунково становить 23% ВВП;

у проекті ОНБП-2018-2020 загальний обсяг доходів загального фонду державного бюджету на 2018 р. визначено у сумі 790,2 млрд грн, а у законопроекті – 811,7 млрд грн (*або на 21,5 млрд грн більше*), з них відповідно міжбюджетні трансферти (ревесна дотація) – 5,5 млрд грн і 8,7 млрд грн (*або на 3,2 млрд грн більше*), ПДВ – 373,4 млрд грн і 383,7 млрд грн (*або на 10,3 млрд грн більше*), неподаткові надходження – 79,3 млрд грн і 87,2 млрд грн (*або на 7,9 млрд грн більше*);

у проекті ОНБП-2018-2020 загальний обсяг повернення кредитів до загального фонду державного бюджету на 2018 р. визначено у сумі 5,6 млрд грн, а у законопроекті – 6 млрд грн (*або на 0,4 млрд грн більше*),

у проекті ОНБП-2018-2020 загальний обсяг видатків загального фонду державного бюджету на 2018 р. визначено у сумі 856,6 млрд грн, а у законопроекті – 878,5 млрд грн (*або на 21,9 млрд грн більше*), що свідчить про наявність певних відмінностей між стелями витрат головних розпорядників коштів державного бюджету на 2018 р. у проекті ОНБП-2018-2020 та відповідними показниками у додатках № 3 і № 4 до законопроекту.

Таким чином, процес формування бюджетних показників потребує подальшого удосконалення як в частині однорічного планування, так і на середньострокову перспективу.

Щодо опрацювання законопроекту та підготовки його до першого читання

Відповідно до схваленого Комітетом з питань бюджету графіку протягом 25 вересня – 2 жовтня п.р. було проведено засідання підкомітетів за участю Міністерства фінансів України, Рахункової палати, відповідних органів влади і установ за такими напрямками опрацювання законопроекту: доходи державного бюджету, фінансування державного бюджету, державний борг; видатки та кредитування державного бюджету; відносини між

державним і місцевими бюджетами. У процесі розгляду зазначених питань на відповідних засіданнях отримано додаткову інформацію щодо обґрунтувань і розрахунків окремих показників проекту державного бюджету на 2018 рік.

Загалом звернуто увагу, що у доходній частині проекту державного бюджету на 2018 рік є можливим збільшення прогнозу деяких надходжень, при цьому існують ризики щодо виконання окремих запланованих показників доходів та надходжень від приватизації державного майна.

При опрацюванні показників видатків та кредитування проекту державного бюджету на 2018 рік було заслухано 45 головних розпорядників коштів державного бюджету, 39 органів державної влади – відповідальних виконавців бюджетних програм та представників фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, вивчено стан і проблеми бюджетного забезпечення у відповідних сферах діяльності. Слід відмітити, що переважна більшість головних розпорядників коштів державного бюджету зазначила про недостатність бюджетних коштів для виконання покладених на них функцій.

Під час розгляду питання міжбюджетних відносин за участю представників органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій найбільше занепокоєння, як і у попередні роки, викликало недостатнє забезпечення фінансовими ресурсами виконання делегованих державою повноважень, насамперед, у зв'язку із запропонованою передачею видатків з державного бюджету місцевим бюджетам, що у свою чергу зумовить відволікання власних ресурсів місцевого самоврядування.

За наслідками такої роботи народними депутатами – членами Комітету з питань бюджету сформовано ряд пропозицій, які включено до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до законопроекту.

З метою конструктивного та збалансованого розгляду законопроекту за реєстр. № 7000 у Комітеті з питань бюджету за участю керівництва Міністерства фінансів України і Рахункової палати опрацьовано таблицю пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до законопроекту та висновки Рахункової палати.

У ході роботи відмічено, що більшість направлених пропозицій не відповідають вимогам, встановленим частиною першою статті 156 Регламенту Верховної Ради України, а саме:

– пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їх покриття (включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню) і не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у законопроекті;

– пропозиції щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку Комітетом з питань бюджету та/або Міністерством фінансів України.

Окремі народні депутати подали збалансовані пропозиції лише формально, тому що запропоновані джерела додаткових витрат бюджету в таких пропозиціях виявилися нереалістичними і не підтверджуються належними розрахунками і поясненнями.

За попередньою оцінкою для врахування поданих пропозицій необхідно загалом близько 1,4 трлн грн.

Крім того, не включені до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до законопроекту пропозиції, направлені до Комітету з питань бюджету після 1 жовтня п.р. (тобто зареєстровані в Апараті Верховної Ради після 2 жовтня, оскільки 1 жовтня

було вихідним днем) як такі, що згідно з частиною другою статті 156 Регламенту Верховної Ради України не розглядаються.

У результаті проведеної роботи підготовлено проект постанови Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2018 рік» та таблицю пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2018 рік (реєстр. № 7000). Пропозиції, що наведені у зазначеній таблиці та які запропоновано врахувати (або врахувати частково), включено до зазначеного проекту постанови Верховної Ради. Такі пропозиції мають бути розглянуті і враховані Кабінетом Міністрів України при підготовці законопроекту до другого читання і реалізації бюджетної політики у наступному році.

Відповідно до частини десятої статті 157 Регламенту Верховної Ради України законопроект про державний бюджет на наступний рік вважається прийнятим у першому читанні, якщо буде прийнято в цілому проект постанови Верховної Ради щодо висновків і пропозицій до цього законопроекту, а схвалені Верховною Радою висновки і пропозиції до законопроекту про державний бюджет на наступний рік набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради.

За підсумками розгляду питання Комітет з питань бюджету ухвалив рішення: рекомендувати Верховній Раді прийняти за основу та в цілому проект постанови Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2018 рік» ([реєстр. № 7000-П](#)), підготовлений Комітетом з питань бюджету.

http://budget.rada.gov.ua/news/Zakonoproektna_robota/Visnovki_ZP_golovni/75299.html