

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 30.09.2016 № 19-1

Висновки щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік”

Київ 2016

З М І С Т

I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	3
II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	5
III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ.....	11
IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ.....	17
V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ	22
VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК” ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВУ УКРАЇНИ...27	
VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК”29	

Рахункова палата, відповідно до пункту 2 частини першої та пункту 2 частини третьої статті 7 Закону України „Про Рахункову палату” і частини третьої статті 156 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI „Про Регламент Верховної Ради України”, провела експертизу проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік”, поданого Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України (№ 5000 від 15.09.2016).

I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

1.1. Несприятливий інвестиційний клімат в країні, зниження світових цін на сировинні товари, скорочення кредитування економіки і погіршення на 2017 рік прогнозу розвитку світової економіки створюють додаткові ризики недосягнення прогнозованого на наступний рік зростання реального валового внутрішнього продукту та, як наслідок – ненадходження доходів у визначених обсягах.

Як зазначено в пояснювальній записці до проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік”, його показники розраховано на основі оптимістичного сценарію макроекономічного прогнозу, схваленого постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 № 399 „Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2017 рік та основних макроекономічних і соціального розвитку України на 2018 і 2019 роки” (таблиця 1).

Таблиця 1

Основні макроекономічні показники

№ з/п	Показники	2015 рік, звіт	2016 рік, очікуване	2017 рік, прогноз
1.	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	1 979,5	2 262,8	2 584,9
2.	Валовий внутрішній продукт реальний, у відс. до попереднього року	90,1	101,0	103,0
3.	Індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року), відс.	143,3	114,1	108,1

Уряд прогнозує, що в 2017 році основними чинниками росту реального ВВП на 3,0 відс., порівняно з 1,0 відс., очікуваного за поточний рік, стануть сприятлива зовнішньоекономічна кон'юнктура, впровадження заходів для забезпечення стійкого зростання на інвестиційно-інноваційній основі, залучення донорської допомоги та кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій, розширення і відкриття нових ринків збуту для українських експортерів (країни Азії, Африки), поглиблення співпраці з Європейським Союзом.

За оцінкою Рахункової палати, є ризики недосягнення економічного зростання на прогнозованому рівні. Так, у поточному році експорт товарів, порівняно з попереднім роком, за даними Національного банку України, внаслідок насамперед падіння світових цін на сировинні товари знизився на 11,6 відсотка. У 2017 році, відповідно до прогнозів, продовжиться зниження світових цін на сировину, яка в загальному обсязі українського товарного експорту становить майже половину, насамперед на залізну руду і зернові культури, а ціни на ринках металу не перевищать цін поточного року.

Перспективи зростання ВВП погіршують і несприятливий інвестиційний клімат та скорочення кредитування економіки. За даними Національного банку України, чистий приплив прямих іноземних інвестицій у поточному році становив лише 2,3 млрд дол. США, при цьому більша їх частина спрямована в банківський сектор у зв'язку з необхідністю докапіталізації банків. Водночас залишки наданих банками кредитів у гривні зменшилися на 3,4 млрд грн, в іноземній валюті – на 1,5 млрд дол. США.

У липні поточного року Міжнародний валютний фонд погіршив прогноз на 2017 рік зростання світової економіки, у тому числі країн Єврозони, частка яких в експорті українських товарів є значною, з 1,6 до 1,4 відс., прогнозуючи зростання економіки України на 2,5 відсотка. Водночас Світовий банк прогнозує зростання економіки України в 2017 році на 2,0 відсотка.

1.2. Розрахунки окремих показників проекту державного бюджету на 2017 рік здійснено з використанням обмінного курсу (в середньому за рік) – 27,2 грн за дол. США, що наведений у схваленому розпорядженні Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 478-р проекті Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік. Одним з ризиків нестабільності офіційного курсу гривні є прогнозований Урядом на наступний рік дефіцит торговельного балансу.

З використанням офіційного курсу гривні до долара США і євро в законопроекті державного бюджету на 2017 рік розраховані прогнозні надходження податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів, акцизного податку із ввезених на територію України товарів (продукції), податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції тощо із сумарною часткою 37,9 відс. доходів державного бюджету.

Офіційний курс гривні до іноземних валют також використовувався при обчисленні 9,5 відс. витрат державного бюджету, зокрема на погашення зовнішнього і частини внутрішнього боргу, номінованого в іноземних валютах, деяких видатків державного бюджету (обслуговування державного зовнішнього боргу, функціонування закордонних дипломатичних установ, внески до міжнародних організацій тощо).

За прогнозом, у 2017 році експорт товарів і послуг, порівняно з 2016 роком, збільшиться на 8,0 відс., імпорт – на 9,7 відс., що сформує негативне сальдо торговельного балансу в сумі 2 млрд 675 млн дол. США.

1.3. Визначений на 2017 рік розмір прожиткового мінімуму менший від розрахованого Міністерством соціальної політики України у цінах серпня 2016 року.

У статті 7 проекту закону про державний бюджет на 2017 рік пропонується встановити такий розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць: з 1 січня 2017 року – 1 544 грн, з 1 травня – 1 624 грн, з 1 грудня – 1 700 гривень. При цьому, за даними Міністерства соціальної політики України, фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць у цінах серпня 2016 року становив 2 669 грн, що в 1,6 раза перевищує розмір, визначений Урядом на грудень наступного року.

У статті 8 законопроекту пропонується встановити такий розмір мінімальної заробітної плати: з 1 січня 2017 року – 1 600 грн, з 1 травня – 1 684 грн, з 1 грудня – 1 762 грн, що відповідає рівню прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Визначений з 1 грудня 2017 року розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб і, отже – мінімальної заробітної плати є нижчим від його фактичного розміру – 2 736 грн (без урахування суми податку на доходи фізичних осіб), розрахованого Міністерством соціальної політики України у цінах серпня 2016 року.

Показники прожиткового мінімуму на 2017 рік розраховані з урахуванням наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для основних соціальних та демографічних груп населення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 № 656, тоді як, відповідно до частини першої статті 3 Закону України від 15.07.1999 № 966-XIV „Про прожитковий мінімум”, мають визначатися не рідше одного разу на п'ять років. При цьому рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 17.09.2015 зобов'язано Кабінет Міністрів України переглянути вміст наборів непродовольчих товарів, продуктів харчування і послуг для основних соціально-демографічних груп населення.

II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

2.1. За оцінкою Рахункової палати, враховуючи оптимістичність прогнозу економічного зростання, досягнення прогнозних показників доходів державного бюджету в 2017 році можливе за рахунок надпрогнозованого зростання цін і девальвації гривні.

Доходи державного бюджету на 2017 рік у законопроекті пропонується встановити в сумі 706 млрд 269,8 млн грн, що більше, ніж визначено в законі про державний бюджет на 2016 рік на 104 млрд 403,4 млн грн, або 17,3 відсотка. Прогнозоване збільшення доходів державного бюджету в 2017 році на 3,1 відс. пункту більше від прогнозного зростання номінального валового внутрішнього продукту (14,2 відс.) і, за оцінкою Рахункової палати, є оптимістичним.

Збільшення доходів планується насамперед за рахунок інфляційного і девальваційного чинників та змін податкового законодавства в частині збільшення ставок окремих податків. При цьому додаткових надходжень за рахунок детінізації економіки у розрахунках показників доходів державного бюджету не передбачено.

Обсяги доходів, запропоновані у проекті державного бюджету на 2017 рік за основними джерелами доходів, наведені в таблиці 2.

Таблиця 2

Доходи Державного бюджету України на 2017 рік

млн грн

№ з/п	Показники	2016 рік (затверджено)	2017 рік (передбачено в законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ВСЬОГО ДОХОДІВ	601 867	706 270	104 403	17,3
	<i>з них:</i>				
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	55 317	63 162	7 845	14,2
2.	Податок на прибуток підприємств	48 159	57 280	9 121	18,9
3.	Рентна плата за користування надрами	58 020	44 303	- 13 717	- 23,6
4.	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	52 711	68 134	15 423	29,3
5.	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	29 181	41 462	12 281	42,1
6.	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	61 458	82 300	20 842	33,9
7.	Податок на додану вартість з ввезених на територію України товарів	171 200	199 400	28 200	16,5
8.	Ввізне мито	19 276	22 355	3 079	16,0
9.	Кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України „Про Національний банк України”	38 000	41 000	3 000	7,9
10.	Власні надходження бюджетних установ	19 043	22 373	3 330	17,5
11.	Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення	7 747	10 500	2 753	35,5

Зростання доходів державного бюджету, порівняно із затвердженими на 2016 рік обсягами, передбачено, зокрема, за рахунок:

- податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів – на 28 млрд 200,0 млн грн, або 16,5 відс.;

- податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування – на 20 млрд 842,0 млн грн, або 33,9 відс.;

- акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – на 15 млрд 422,9 млн грн, або 29,3 відс.;

- акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) – на 12 млрд 281,2 млн грн, або 42,1 відс.;

- податку на прибуток підприємств – на 9 млрд 121,0 млн грн, або 18,9 відс.;

- податку та збору на доходи фізичних осіб – на 7 млрд 844,8 млн грн, або 14,2 відсотка.

Крім того, передбачено суттєве – на 35,5 відс. – зростання надходжень конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення.

Водночас у законопроекті передбачено зменшення надходження до державного бюджету рентної плати за користування надрами на 13 млрд 717,3 млн грн, або 23,6 відс., з неї:

- рентної плати за користування надрами для видобування природного газу – на 9 млрд 651,2 млн грн, або 22,5 відс.;

- рентної плати за користування надрами для видобування нафти – на 2 млрд 423,3 млн грн, або 31,1 відсотка.

2.2. У частині доходів проект державного бюджету на 2017 рік підготовлено з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до податкового законодавства щодо збільшення ставок на окремі податки, які Верховною Радою України ще не прийняті. У разі неприйняття цих законопроектів або прийняття в іншій редакції створюються додаткові ризики ненадходження доходів у прогнозованих на рік обсягах.

Зокрема, індексація та підвищення ставок окремих податків забезпечать, як зазначено в доданих до законопроекту матеріалах, збільшення окремих доходів на суму 22,1 млрд грн за рахунок:

- збільшення ставок акцизного податку на тютюнові вироби, алкогольні напої (спирт, горілка, пиво), запровадження єдиної ставки акцизного податку на дизельне паливо, зменшення тіньового обігу палива внаслідок запровадження електронного адміністрування акцизного податку – на 14,2 млрд грн;

- індексації ставок, виражених в абсолютних значеннях, рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, використання води, користування радіочастотним ресурсом, а також акцизного й екологічного податків – на 4,9 млрд грн;

- вирівнювання податкового навантаження на суб'єктів господарювання, що користуються діапазонами радіочастот, які за висновками Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, є перспективними для розвитку 4G стільникового зв'язку (збільшення ставки рентної плати для окремих діапазонів у 488 разів) – на 1,7 млрд грн;

- збільшення ставки рентної плати за транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України з 2,4 дол. США до 4,8 дол. США – на 1,3 млрд гривень.

2.3. Зважаючи на основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2017 рік, враховані при визначенні прогнозних обсягів доходів державного бюджету, й обґрунтування в поданих разом із законопроектом документах, наявні великі ризики недосягнення суттєвого збільшення надходження окремих, значних за обсягом доходів.

2.3.1. Надходження податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування становили у січні – серпні 2016 року 37,3 млрд грн, що на 7,5 млрд грн, або 25,2 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року, і насамперед зумовлено зростанням середніх за січень – серпень споживчих цін на 15,4 відс., цін виробників промислової продукції – на 16,0 відсотка. **За оцінкою Рахункової палати, в 2016 році надходження цього податку становитимуть 56 млрд гривень.**

Прогнозний обсяг надходжень податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування на 2017 рік визначено в сумі 82,3 млрд грн, що на 26,3 млрд грн, або в 1,5 раза, більше від очікуваного обсягу в 2016 році.

У доданих до законопроекту матеріалах зазначено, що розрахунок враховує кореляційну залежність показників кінцевих споживчих витрат і надходжень податку, вплив динаміки роздрібного товарообороту підприємств, обсягу реалізації послуг населенню, валового нагромадження основного капіталу, змін кон'юнктури валової доданої вартості за видами економічної діяльності та динаміку експорту товарів. Крім того, без наведення цифрових показників зазначено про врахування у розрахунку скасування з 1 січня 2017 року спеціального режиму оподаткування сільськогосподарських підприємств, покращення адміністрування шляхом використання системи електронного адміністрування податку на додану вартість, яка забезпечить автоматичний облік у розрізі платників податку. При цьому розрахунок прогнозних надходжень податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування на 2017 рік відсутній, не наведено прогнозної суми відшкодування платникам податку на додану вартість.

Навіть за умови прогнозованого економічного зростання на 3,0 відс. і споживчих цін у середньому до попереднього року на 12,7 відс., наявні значні ризики ненадходження податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування в обсязі, що прогнозується на 2017 рік у 1,5 раза більше, ніж очікується в 2016 році.

2.3.2. Надходження акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) в січні – серпні 2016 року

становили 34,9 млрд грн, що на 10,7 млрд грн, або 44,2 відс., більше, ніж надходження за аналогічний період попереднього року, що насамперед зумовлено збільшенням ставок акцизного податку на деякі підакцизні товари, зокрема, на алкогольні, тютюнові вироби, пиво. При цьому, за даними Державної служби статистики України, в 2016 році відбувається скорочення виробництва окремих видів підакцизної продукції. Так, у січні – серпні 2016 року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, виробництво горілки зменшилося на 10,8 відс., пива солодового – на 4,5 відсотка. **За оцінкою Рахункової палати, надходження акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) у 2016 році загалом становитимуть 52 млрд гривень.**

Надходження акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) на 2017 рік у законопроекті визначено в сумі 68,1 млрд грн, що на 16,1 млрд грн, або 31,0 відс., більше від очікуваного в 2016 році обсягу.

Як зазначено в доданих до законопроекту матеріалах, прогнозні обсяги акцизного податку з вироблених в Україні товарів на 2017 рік визначені на основі прогнозних обсягів виробництва та реалізації підакцизних товарів на 2017 рік (без наведення відповідних цифрових показників) і з урахуванням додаткових надходжень за рахунок змін законодавства щодо збільшення ставок податку, що потребують прийняття Верховною Радою України.

За відсутності суттєвого зростання виробництва підакцизних товарів у 2017 році, а також у разі неприйняття змін до Податкового кодексу, врахованих при складанні розрахунку надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), або прийняття в іншій редакції, зростають ризики ненадходження цього податку в прогнозованому в законопроекті обсязі.

2.3.3. У законопроекті передбачено надходження в 2017 році до спеціального фонду державного бюджету 10 млрд 500,0 млн грн конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення. При цьому в розділі „Оцінка доходів державного бюджету на 2017 рік” пояснювальної записки до проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” про ці надходження не згадується.

Як у 2015 році, так і в січні – серпні 2016 року, такі надходження становили 0,1 млн грн, при запланованих на 2015 рік 1 млрд 500,0 млн грн, на 2016 рік – 7 млрд 747,0 млн гривень. Крім того, потребує прийняття Верховною Радою України поданий Кабінетом Міністрів України проект Закону України від 20.09.2016 № 5142 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів”.

Враховуючи зазначене, ризики ненадходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за

рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, в прогнозованій у законопроекті сумі суттєво збільшуються.

2.3.4. Проведеними у 2016 році Рахунковою платою аудитами виявлені невикористані наявні резерви надходжень за рахунок вдосконалення системи адміністрування податків, що сплачуються при ввезенні товарів на митну територію України.

Так, за результатами аудитів *ефективності виконання повноважень територіальними органами Державної фіскальної служби у Одеській, Миколаївській та Херсонській областях у частині контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати до державного бюджету митних платежів суб'єктами підприємницької діяльності, а також ефективності виконання повноважень територіальними органами Державної фіскальної служби у Дніпропетровській та Запорізькій областях за дотриманням суб'єктами господарювання, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, законодавства України з питань державної митної справи, ефективності забезпечення повноти податкових надходжень до державного бюджету органами Державної фіскальної служби на території Кіровоградської та Хмельницької областей* встановлено, що можливості заниження митної вартості товарів при їх імпортуванні, застосування різних методів визначення митної вартості в умовах недосконалої системи її оцінки, вибору платником митниці для розмитнення товарів дозволяють імпортерам мінімізувати митні платежі, що негативно впливає на доходи державного бюджету і створює додаткові корупційні ризики.

2.4. У законопроекті доходи загального фонду державного бюджету пропонується встановити в сумі, що на 84 млрд 473,8 млн грн, або 14,8 відс., більша, ніж затверджена на 2016 рік, спеціального фонду – на 19 млрд 929,6 млн грн, або 61,6 відсотка.

Зростання доходів спеціального фонду в 1,6 раза зумовлено насамперед тим, що частина платежів на загальну суму 14 млрд 169,9 млн грн, які в 2016 році, згідно з нормами статті 29 Бюджетного кодексу України і закону про державний бюджет, зараховувалися до загального фонду, в 2017 році спрямовується до спеціального фонду, внаслідок чого частка спеціального фонду в доходах державного бюджету збільшується до 7,4 відс., порівняно з 5,4 відс. у 2016 році. У законопроекті передбачено зараховувати до спеціального фонду 26,75 відс. надходжень: акцизного податку з вироблених в Україні та ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів; ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них; плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. Ці надходження передбачено спрямовувати на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування.

III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ

3.1. Оптимістичний, за оцінкою Рахункової палати, прогноз зростання доходів у 2017 році й обмежені можливості здійснення державних запозичень створюють суттєві ризики невиконання більшості передбачених у законопроекті бюджетних програм, у тому числі і захищених видатків.

Загальний обсяг видатків державного бюджету в законопроекті планується в сумі 775 млрд 264,9 млн грн, з них 92,9 відс. – за загальним фондом, 7,1 відс. – за спеціальним фондом. Порівняно із затвердженими на 2016 рік, видатки державного бюджету збільшено на 100 млрд 746,1 млн грн, або 14,9 відс., з них загального фонду – на 79 млрд 666,3 млн грн, або 12,4 відс., спеціального фонду – на 21 млрд 79,8 млн грн, або 61,6 відсотка. При цьому частка спеціального фонду збільшиться за рахунок видатків розвитку на 2,0 відс. пункту.

Видатки державного бюджету передбачено збільшити насамперед на міжбюджетні трансферти, обслуговування боргових зобов'язань, обороноздатність держави і соціальні виплати (таблиця 3).

Таблиця 3

Видатки Державного бюджету України на 2017 рік за функціональною класифікацією

млн грн

№ з/п	Показники	2016 рік (затверджено)	2017 рік (передбачено в законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ВСЬОГО ВИДАТКІВ	674 519	775 265	100 746	14,9
	<i>з них:</i>				
1.	Загальнодержавні функції	123 984	142 598	18 614	15,0
2.	Оборона	59 920	66 733	6 813	11,4
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	59 059	73 704	14 645	24,8
4.	Економічна діяльність	35 740	41 949	6 209	17,4
5.	Охорона навколишнього природного середовища	3 308	3 747	439	13,3
6.	Житлово-комунальне господарство	39	39		
7.	Охорона здоров'я	11 886	12 879	993	8,4
8.	Духовний та фізичний розвиток	4 496	6 062	1 566	34,8
9.	Освіта	32 432	33 910	1 478	4,6
10.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	154 763	169 198	14 435	9,3
11.	Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	188 892	224 446	35 554	18,8

Порівняно з 2016 роком, частку видатків споживання в загальному обсязі видатків передбачається зменшити на 0,2 відс. пункту з відповідним збільшенням видатків розвитку. У законопроекті на видатки споживання

планується спрямувати 712 млрд 440,1 млн грн, або 91,9 відс. загального обсягу, що на 91 млрд 217,3 млн грн, або 14,7 відс., більше, ніж у 2016 році, зокрема, на:

- міжбюджетні трансферти – 219 млрд 844,3 млн грн, або 30,9 відс., що на 34 млрд 772,3 млн грн, або 18,8 відс., більше, ніж у 2016 році;

- обслуговування державного боргу – 111 млрд 338,4 млн грн, або 15,6 відс., що на 12 млрд 282,0 млн грн, або 12,4 відс., більше, ніж у 2016 році;

- оплату праці – 101 млрд 881,7 млн грн, або 14,3 відс., що на 21 млрд 247,5 млн грн, або 26,4 відс., більше, ніж у 2016 році, що насамперед зумовлено підвищенням мінімальної заробітної плати та грошового забезпечення військовослужбовців, а також реалізацією норм Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII „Про державну службу”;

- комунальні послуги й енергоносії – 7 млрд 122,8 млн грн, або 0,9 відс., що на 488,5 млн грн, або 7,4 відс., більше, ніж у 2016 році, що спричинено збільшенням цін і тарифів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв з урахуванням зростання індексу цін виробників.

Видатки розвитку заплановані в сумі 61 млрд 324,8 млн грн, або 7,9 відс., у тому числі за рахунок загального фонду – 56,6 відсотка. Найбільше видатків розвитку передбачається спрямувати на:

- економічну діяльність – 26 млрд 23,8 млн грн, або 42,4 відс., зокрема, на виконання заходів за рахунок державного фонду регіонального розвитку – 30,7 відс.; розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування – 25,2 відс.; фінансову підтримку сільгосптоваровиробників – 11,4 відс.; оборонну промисловість – 6,6 відс.; підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції – 3,8 відс.;

- оборону – 13 млрд 661,6 млн грн, або 22,3 відс., з них на розвиток озброєння, військової техніки та забезпечення діяльності Збройних Сил України – 84,2 відс.;

- громадський порядок, безпеку та судову владу – 5 млрд 988,0 млн грн, або 9,8 відс., з них на забезпечення діяльності Національної гвардії України – 29,6 відс.;

- соціальний захист та соціальне забезпечення – 1 млрд 737,8 млн грн, або 2,8 відс., з яких на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців – 77,3 відсотка.

У законопроекті запропоновано спрямувати на реалізацію державних інвестиційних проектів (крім тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, а також із коштів державного фонду регіонального розвитку) за результатами їх відбору, відповідно до протоколу засідання Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів, видатки в сумі 1,0 млрд грн,

з яких на будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні „Охматдит” – 380,0 млн грн; реалізацію державного інвестиційного проекту „Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області” (спеціальний фонд) – 250,0 млн грн; реконструкцію і розширення Національного інституту раку – 198,3 млн грн; реставрацію та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві – 100,0 млн грн; реконструкцію гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ – 37,4 млн грн; реалізацію державних інвестиційних проектів Національної академії медичних наук України – 34,3 млн гривень.

Всупереч вимогам статті 38 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України не подав переліку державних інвестиційних проектів із зазначенням загальної вартості кожного з них, загальних обсягів витрат державного бюджету, необхідних для розроблення і реалізації цих проектів, включаючи обсяги видатків державного бюджету, необхідних для їх завершення. У 2016 році на будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні „Охматдит” також передбачені бюджетні призначення у сумі 395,0 млн грн, однак станом на 01.09.2016 видатки не проводилися.

У законопроекті плануються бюджетні призначення 84 головним розпорядникам бюджетних коштів за 453 бюджетними програмами, при цьому найбільші обсяги видатків пропонуються за бюджетними програмами, головними розпорядниками яких є:

- Міністерство фінансів України – 254 млрд 264,3 млн грн, або 32,8 відс. загального обсягу видатків, з них на обслуговування державного боргу – 43,8 відс. видатків Міністерства; на п'ять субвенцій, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, – 42,3 відс.; базову, стабілізаційну і додаткові дотації – 9,0 відс.;

- Міністерство соціальної політики України – 167 млрд 902,9 млн грн, або 21,7 відс., з них видатки на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду України – 93,0 відс.;

- Міністерство освіти і науки України – 70 млрд 549,7 млн грн, або 9,1 відс., з них на освітню субвенцію – 59,4 відс.;

- Міністерство оборони України – 64 млрд 27,4 млн грн, або 8,3 відс., з них на забезпечення діяльності Збройних Сил України та підготовку військ – 81,0 відс.;

- Міністерство охорони здоров'я України – 62 млрд 19,7 млн грн, або 8,0 відс., з них на медичну субвенцію – 75,4 відс.; на централізовану закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення, у тому числі для лікування онкохворих, хворих на СНІД та туберкульоз, – 9,5 відс.;

- Міністерство внутрішніх справ України – 46 млрд 140,2 млн грн, або 5,9 відс., з них третина видатків передбачена на виконання бюджетних програм Національною поліцією України;

- Державне агентство автомобільних доріг України – 14 млрд 237,8 млн грн, або 1,8 відс., з яких більше половини запланованих видатків передбачено спрямувати на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування.

3.2. Значними є ризики невиконання окремих бюджетних програм за передбаченими у статті 14 законопроекту напрямами використання коштів спеціального фонду.

Відповідно до пунктів 16 – 21 статті 14 законопроекту конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, планується спрямувати на реалізацію заходів для підвищення обороноздатності і безпеки держави; формування державного фонду регіонального розвитку; субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад; виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення; фінансову підтримку сільгосптоваровиробників на 1 га площі. У додатку № 3 „Розподіл видатків Державного бюджету України на 2017 рік” відповідні видатки плануються вісьмом головним розпорядникам бюджетних коштів за 11-ма бюджетними програмами в сумі 10 млрд 500,0 млн гривень. Упродовж 2015 року та січня – серпня поточного року за вказаним джерелом надійшло 0,2 млн грн із запланованих 9 млрд 247,0 млн грн, або менше 0,1 відсотка.

Згідно з пунктом 11 статті 14 проекту закону, надходження 50 відс. 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, в сумі 77,9 млн грн планується спрямувати на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України. Упродовж 2015 року і січня – серпня 2016 року за вказаним джерелом надійшло 1,3 млн грн із запланованих 173,1 млн грн, або 0,8 відс., тому відповідні видатки здійснювалися переважно за рахунок загального фонду державного бюджету та власних надходжень бюджетних установ.

3.3. Виконання більшості бюджетних програм з кредитування у 2017 році передбачається за рахунок коштів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації

інвестиційних програм (проектів), що вимагає посилення персональної відповідальності керівників органів виконавчої влади за належну організацію їх впровадження, своєчасну вибірку коштів кредиторів, а також дотримання графіків повернення раніше отриманих позик.

Повернення кредитів до державного бюджету передбачається в сумі 6 млрд 206,9 млн грн, що на 513,4 млн грн, або 9,0 відс., більше, ніж у 2016 році. При цьому планується зменшення обсягу повернення кредитів за бюджетними програмами, зокрема, Міністерства аграрної політики та продовольства України, які надавалися на формування Аграрним фондом державного інтервенційного фонду і для закупівлі матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників, – на 675,6 млн грн, або 45,0 відс.; Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, які надавалися публічному акціонерному товариству „Укргідроенерго”, – на 154,1 млн грн, або 33,4 відсотка.

Водночас передбачається збільшення обсягу повернення кредитів, зокрема, за бюджетною програмою Міністерства фінансів України (загальнодержавні витрати) за позиками, що надавалися для фінансування проектів розвитку за рахунок коштів, залучених державою, – на 906,9 млн грн, або 26,7 відс., а також повернення кредитів за новою бюджетною програмою Державного комітету телебачення і радіомовлення України за коштами, наданими на поворотній основі для фінансування заходів з підготовки та проведення в 2017 році в Україні пісенного конкурсу „Євробачення”, – 450,0 млн гривень.

Надання кредитів з державного бюджету передбачається за 22-ма бюджетними програмами в сумі 14 млрд 758,8 млн грн, що на 1 млрд 976,4 млн грн, або 11,8 відс., менше, ніж у 2016 році. За рахунок коштів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), планується надати кредити за 16-ма бюджетними програмами в сумі 13 млрд 838,1 млн грн, що на 1 млрд 435,3 млн грн, або 9,4 відс., менше, ніж у 2016 році. При цьому передбачено зменшення обсягу надання кредитів за бюджетними програмами, зокрема, Міністерства енергетики та вугільної промисловості України на реконструкцію гідроелектростанцій ПАТ „Укргідроенерго” – на 714,1 млн грн, або 44,2 відс.; Міністерства фінансів України (загальнодержавні витрати) на виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, – на 495,0 млн грн, або 28,3 відсотка.

3.4. Кошти державного бюджету становитимуть більше половини доходів Пенсійного фонду України. При цьому Фонд не має фінансових можливостей повернути кошти, залучені в попередні роки з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів для виплати пенсій і допомоги.

Кабінет Міністрів України не виконав вимог підпункту 1 пункту 14 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України

щодо подання разом з матеріалами, що додаються до проекту закону про Державний бюджет України, проекту бюджету Пенсійного фонду на 2017 рік.

Натомість у наданому разом із проектом закону про державний бюджет на 2017 рік зведеному балансі фінансових ресурсів України та в додатку № 3 „Розподіл видатків Державного бюджету України на 2017 рік” наводяться загальні суми прогнозованих власних доходів і видатків Фонду й обсяг запланованих коштів державного бюджету на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду.

Доходи Пенсійного фонду України на 2017 рік, без урахування коштів, які надійдуть від фондів соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, прогноуються в сумі 273 млрд 581,1 млн грн, що на 17 млрд 307,1 млн грн, або 6,8 відс., більше, ніж у 2016 році. З них частина єдиного внеску, розподіленого на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, й інші власні доходи Фонду – 117 млрд 429,5 млн грн, або 42,9 відс., що на 6 млрд 621,0 млн грн, або 6,0 відс., більше, ніж у 2016 році; кошти державного бюджету за КПКВК 2506080 „Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду” – 156 млрд 151,6 млн грн, або 57,1 відс., що на 10 млрд 686,1 млн грн, або 7,3 відс., більше, ніж у 2016 році.

Видатки Пенсійного фонду України на пенсії, призначені відповідно до Закону України від 09.07.2003 № 1058-IV „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, інших законів, а також адміністративні витрати, що мають здійснюватися за рахунок коштів, які надходять від платників, прогноуються в сумі 116 млрд 588,9 млн грн, що на 82 млрд 975,9 млн грн, або 41,6 відс., менше, ніж у 2016 році. За розрахунками Міністерства фінансів України, зменшення видатків Фонду відбудеться за рахунок продовження на наступний рік норм щодо припинення виплати пенсії та обмеження пенсії працюючим пенсіонерам на рівні 85,0 відс. призначеної пенсії і максимального розміру пенсії в сумі 10 740 грн, а також скорочення переліків професій і посад працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці, які, відповідно до затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 461 „Про затвердження списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах” списків, мають право на пенсію за віком на пільгових умовах. Крім того, планується в грудні 2016 року здійснити виплату пенсій за січень 2017 року.

Водночас прогноз такого суттєвого зменшення видатків Фонду, що мають здійснюватися за рахунок коштів, які надходять від платників, містить значні ризики. Так, за умов здійсненої в грудні 2015 року авансової виплати пенсій за січень 2016 року, обмеження виплат пенсії працюючим пенсіонерам, припинення виплат пенсій окремим категоріям громадян за результатами

проведених заходів із перевірки осіб, переміщених з тимчасово окупованих територій, видатки Фонду, що мають здійснюватися за рахунок коштів, які надходять від платників, зменшилися у звітному періоді, порівняно з аналогічним періодом попереднього року, лише на 6,7 відсотка.

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, передбачений обсяг видатків державного бюджету для Пенсійного фонду України дасть можливість забезпечити в 2017 році виплату пенсій, допомоги та покриття дефіциту коштів Фонду відповідно до чинного законодавства.

Однак наявних ресурсів Фонду недостатньо для повернення коштів, залучених у попередні роки з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів для виплати пенсій і допомоги. Упродовж січня – серпня 2016 року Пенсійний фонд України не залучав коштів з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів, однак сума неповернених коштів, що отримувалися в попередні роки, хоча і зменшилася з початку року на 2 млрд 253,1 млн грн, або 4,5 відс., але є значною – 48 млрд 147,2 млн гривень. За інформацією Пенсійного фонду України, у зв'язку з відсутністю фінансових можливостей повернути ці кошти Фонд неодноразово звертався до Міністерства фінансів України з пропозицією списати наявну на 1 січня 2016 року заборгованість за отриманими з єдиного казначейського рахунку коштами.

IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ

4.1. Кабінет Міністрів України передбачив у проекті Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” зменшення, порівняно із затвердженням на 2016 рік, дефіциту як в абсолютній сумі, так і відносно ВВП.

У статті 1 законопроекту пропонується визначити граничний обсяг дефіциту державного бюджету на 2017 рік у сумі 77 млрд 547,0 млн грн, що на 6 млрд 147,0 млн грн, або 7,3 відс., менше, ніж затверджено на 2016 рік. Відповідно, з 3,7 відс. до 3,0 відс. зменшиться співвідношення дефіциту державного бюджету до прогнозованого річного обсягу ВВП, порівняно із затвердженням показником на 2016 рік. Як зазначено у поданих разом із законопроектом матеріалах, це менше показника рівня дефіциту, визначеного в уточненому Меморандумі про економічну і фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом для сектору загальнодержавного управління в 2017 році, – 3,1 відсотка.

Загальний фонд державного бюджету визначено з дефіцитом у сумі 62 млрд 338,1 млн грн, що на 9,5 відс. менше, ніж затверджено на 2016 рік, і зумовлено більшими темпами зростання в 2017 році доходів та надходжень від повернення кредитів (15,0 відс.), ніж видатків і надання кредитів (12,3 відсотка).

Спеціальний фонд державного бюджету сформовано з дефіцитом у сумі 15 млрд 208,9 млн грн, що в межах коштів, які передбачено залучити від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів.

4.2. Фінансування державного бюджету передбачено насамперед за рахунок нових державних запозичень, інформація про їх обсяг, джерела й обґрунтування неповна, при цьому в показниках фінансування державного бюджету не врахований обсяг випуску облігацій внутрішньої державної позики для підтримки діяльності банків і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, що не відповідає вимогам Бюджетного кодексу України.

Джерелами фінансування державного бюджету на 2017 рік визначено надходження коштів у сумі 207 млрд 898,1 млн грн, у тому числі від державних запозичень і кредитів (позик) для реалізації інвестиційних проектів – 190 млрд 797,1 млн грн, або 91,8 відс., приватизації державного майна – 17 млрд 100,0 млн грн, або 8,2 відс., і залишок коштів спеціального фонду державного бюджету – 1,0 млн грн, або менше 0,1 відсотка. На погашення державного боргу і придбання цінних паперів планується витратити в 2017 році 130 млрд 351,1 млн грн (таблиця 4).

Таблиця 4

Фінансування Державного бюджету України на 2017 рік

млн грн

№ з/п	Показники	2016 рік (затверджено)	2017 рік (передбачено в законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ФІНАНСУВАННЯ (ряд. I – ряд. II)	83 694	77 547	-6 147	-7,3
I.	Джерела фінансування – всього, у тому числі:	235 188	207 898	-27 290	-11,6
1.1.	державні запозичення	217 998	190 797	-27 201	-12,5
	внутрішні	98 444	103 907	5 463	5,5
	зовнішні	119 554	86 890	-32 664	-27,3
1.2.	надходження від приватизації	17 100	17 100	0	0
1.3.	частина залишків коштів, передбачених на покриття дефіциту	90	1	-89	-98,9
II.	Фінансування в частині витрат – всього, у тому числі:	151 494	130 351	-21 143	-14,0
2.1.	погашення державного боргу	135 204	129 559	-5 645	-4,2
	внутрішнього	121 324	98 621	-22 703	-18,7
	зовнішнього	13 880	30 938	17 058	в 2,2 р. б.
2.2.	придбання цінних паперів	16 290	792	-15 498	-95,1

Боргове фінансування державного бюджету в ще більших обсягах прогнозується на 2018 і 2019 роки. Запозичення до державного бюджету прогноуються в сумі 270,9 млрд грн, або 94,1 відс. надходжень до джерел

фінансування, в 2018 році та 360,9 млрд грн, або 95,5 відс., в 2019 році, що не сприятиме зменшенню державного боргу в середньостроковій перспективі.

Кабінет Міністрів України неповною мірою виконав вимоги пункту 6 частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України щодо надання разом з проектом закону про державний бюджет плану державних запозичень, що має включати перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, назви валюти, строку і відсоткової ставки державних запозичень, а також стану укладання кредитних договорів.

Натомість у поданих разом із законопроектом матеріалах є програма фінансування і надання кредитів з державного бюджету за рахунок коштів, залучених державою від іноземних держав, банків, міжнародних організацій та інших фінансових установ, і надання гарантій на 2017 рік з інформацією про запозичення в частині спеціального фонду. **Інформація про заплановані державні внутрішні і зовнішні запозичення до загального фонду із зазначенням кредиторів, мети тощо відсутня.**

Зазначене не узгоджується з вимогами частини першої статті 14 Бюджетного кодексу України, якою встановлено, що затвердження бюджету з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету.

За рахунок боргових джерел у 2017 році передбачено отримати на 27 млрд 200,5 млн грн, або 12,5 відс., менше, ніж затверджено на 2016 рік. Водночас нормами статей 4 і 16 – 17 законопроекту пропонується дозволити Міністерству фінансів України, без встановлення обмежень, коригувати показники фінансування з метою відображення фактичного надходження в 2017 році кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, а також надходжень від випуску облігацій внутрішньої державної позики понад встановлені обсяги для придбання у державну власність в обмін на ці облігації акцій додаткової емісії банків і обміну на ці облігації векселів, виданих Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Зазначене не узгоджується з вимогами частини першої статті 16 Бюджетного кодексу України.

У 2017 році в загальній сумі державних запозичень переважатимуть державні внутрішні запозичення – 54,5 відсотка. На внутрішньому ринку передбачено запозичити на 5 млрд 463,5 млн грн, або 5,5 відс., більше, ніж затверджено на 2016 рік, що досить оптимістично, зважаючи на значний обсяг облігацій внутрішньої державної позики в обігу і низький попит на них. Викуп облігацій внутрішньої державної позики Національним банком України на вторинному ринку є опосередкованим емісійним джерелом, забороненим частиною другою статті 15 Бюджетного кодексу України. За даними Національного банку України, станом на 20.09.2016 в обігу перебувало облігацій внутрішньої державної позики на суму 546 млрд 393,9 млн грн, що на 8,2 відс. більше, ніж на початок року. При цьому частка облігацій

внутрішньої державної позики у власності Національного банку України в загальному обсязі облігацій, що перебували в обігу, хоча і зменшилася на 10,0 відс. пункту, залишалася найбільшою – 67,2 відсотка.

Із зовнішніх джерел планується отримати на 32 млрд 664,0 млн грн, або 27,3 відс., менше, ніж затверджено на 2016 рік, при цьому до спеціального фонду на реалізацію інвестиційних проектів – на 1,0 млрд грн, або 6,7 відс., більше плану на 2016 рік.

4.3. Враховуючи низькі обсяги надходження до державного бюджету коштів від приватизації державного майна в останні роки, непроведення конкурсу з приватизації ПАТ „Одеський припортовий завод”, залежність попиту на об’єкти приватизації від загальної соціально-політичної і економічної ситуації в країні, підвищуються ризики ненадходження коштів від приватизації державного майна у прогнозованих на 2017 рік обсягах.

У частині першій статті 15 Бюджетного кодексу України визначено, що кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов’язані з процесом приватизації) є одним із джерел фінансування державного бюджету. У додатку № 2 до законопроекту обсяг надходження коштів від приватизації державного майна запропонований у сумі 17 млрд 100,0 млн грн, що відповідає обсягу таких надходжень, визначених законом про державний бюджет на 2016 рік. У пояснювальній записці до проекту державного бюджету на 2017 рік зазначено, що надходження коштів від приватизації державного майна значною мірою залежить від попиту на об’єкти приватизації та загальної соціально-політичної і економічної ситуації в країні у 2017 році.

Уряд продовжив практику визначення у законопроекті про державний бюджет значних за обсягом і нереалістичних надходжень коштів від приватизації державного майна. Істотні надходження від приватизації державного майна востаннє були у 2011 році (більше 11 млрд грн) і отримані після продажу акцій ВАТ „Укртелеком”. У 2016 році виконання затверджених річних обсягів надходжень від приватизації державного майна планувалося за рахунок продажу підприємств державного сектору економіки, зокрема, ПАТ „Одеський припортовий завод” і підприємств паливно-енергетичного комплексу. У червні Фондом державного майна України оголошувався конкурс із продажу пакетів акцій ПАТ „Одеський припортовий завод”, проте в установленій термін не надійшло жодної заявки від потенційних покупців, і конкурс не відбувся. Уряд уже задекларував наміри до кінця 2016 року провести новий конкурс із продажу акцій ПАТ „Одеський припортовий завод”, але вже за значно нижчою початковою ціною. Із запланованих на 2016 рік 17 млрд 100,0 млн грн надходжень від приватизації державного майна у січні – серпні 2016 року, за даними Державної казначейської служби

України, до загального фонду державного бюджету надійшло 60,3 млн грн, або 0,4 відс. річного плану.

Враховуючи низькі обсяги надходження до державного бюджету коштів від приватизації державного майна за вісім місяців поточного року, непроведення конкурсу з приватизації ПАТ „Одеський припортовий завод” або можливе його проведення з установленням меншої ціни, ніж планувалося, і з огляду на економічну ситуацію в країні, пов’язану із проведенням антитерористичної операції на сході країни, підвищуються ризики ненадходження коштів від приватизації державного майна у прогнозованих на 2017 рік обсягах.

4.4. Передбачене подальше збільшення обсягу як державного, так і гарантованого державою боргу внаслідок півтораразового перевищення надходжень від державних запозичень над витратами на погашення державного боргу і надання державних гарантій, а також витрат на погашення й обслуговування державного боргу. Наявні ризики виникнення боргової кризи через відсутність прогнозованої політики управління державним боргом в умовах його неконтрольованого збільшення.

У законопроекті граничний обсяг державного боргу станом на 31.12.2017 визначено в сумі 1 трлн 716 млрд 630,2 млн грн, або на 14,3 відс. більше, ніж затверджено на 2016 рік, гарантованого державою боргу – 579 млрд 368,7 млн грн, або на 30,3 відс. більше. Водночас нормами статей 4 і 16 – 17 законопроекту пропонується дозволити Міністерству фінансів України коригувати граничний обсяг державного боргу, що створює умови для неконтрольованого його збільшення і не сприятиме підвищенню боргової стійкості.

У статті 6 законопроекту передбачено надання державних гарантій в обсязі до 31 млрд 678,6 млн гривень. Крім того, пропонується надати державні гарантії в обсязі до 700,0 млн дол. США (еквівалент 19,0 млрд грн) з метою доформування стабілізаційного (резервного) енергетичного фонду для забезпечення виконання зобов’язань публічного акціонерного товариства „Національна акціонерна компанія „Нафтогаз України” з оплати імпортованого природного газу. Доцільність залучення в 2017 році цих коштів аргументована необхідністю закупівлі газу в зимовий період. Аналогічна норма передбачена законом про державний бюджет на 2016 рік. Водночас станом на 01.09.2016 державні гарантії за цими зобов’язаннями не надавалися.

Передбачене здійснення державних запозичень, які на 47,3 відс. перевищать заплановані витрати на погашення державного боргу, і надання державних гарантій призведуть до збільшення основного показника боргової безпеки. Загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу на кінець 2017 року становитиме 2 трлн 295 млрд 998,9 млн грн, або 88,8 відс. ВВП, що більше на 2,8 відс. пункту показника, встановленого

на кінець 2016 року, та на 28,8 відс. пункту граничної величини, передбаченої частиною другою статті 18 Бюджетного кодексу України. **При цьому План заходів з приведення рівня державного та гарантованого державою боргу до граничної величини, подання якого, передбачене вимогами частини другої статті 18 Бюджетного кодексу України, для схвалення Верховною Радою України не надано.** Водночас пропонується ці положення не застосовувати в 2017 році у зв'язку з проведенням на території України антитерористичної операції.

Крім того, з 2014 року відсутня стратегія управління державним боргом, затвердження якої з визначенням пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньострокову або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації для встановлення індикативних прогнозних показників державного і гарантованого державою боргу при складанні прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди передбачене пунктом 3¹ частини першої статті 21 Бюджетного кодексу України.

Зазначене свідчить про відсутність належної прогнозованої політики управління державним боргом, що загрожує виникненням боргової кризи навіть після здійсненої у 2015 і 2016 роках реструктуризації частини державного та гарантованого державою зовнішнього боргу.

Відповідно до розрахунку прогнозного обсягу державного боргу і гарантованого державою боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, станом на 31.12.2017, наданого разом із законопроектом, найбільшу частку в загальному обсязі державного та гарантованого державою боргу становитиме уразлива до валютних коливань заборгованість за зовнішніми зобов'язаннями – 74,4 відс., при цьому за державним боргом – 66,3 відс., гарантованим державою боргом – 98,3 відсотка.

У законопроекті передбачено збільшення, порівняно із затвердженими на 2016 рік, витрат на погашення й обслуговування державного боргу на 2,8 відс. – до 240 млрд 897,4 млн гривень. При цьому на 18,7 відс. скоротяться витрати на погашення державного внутрішнього боргу – до 98 млрд 621,0 млн грн, і в 2,2 раза зростуть витрати на погашення державного зовнішнього боргу – до 30 млрд 938,0 млн грн, а також на 12,4 відс. зростуть видатки на обслуговування державного боргу – до 111 млрд 338,4 млн гривень.

V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

Визначення прогнозних обсягів місцевих бюджетів на 2017 рік здійснено з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до законодавчих актів для подальшої реалізації реформи міжбюджетних відносин, які, зокрема, передбачають зміни у фінансовому забезпеченні проведення окремих видатків з місцевих бюджетів. При цьому суттєвих змін у структурі доходів місцевих бюджетів, які

на 56,3 відс. планується сформувати за рахунок трансфертів, не відбудеться.

У законопроекті планується надати у 2017 році з державного бюджету місцевим бюджетам трансферти на суму 224 млрд 445,7 млн грн, що на 35 млрд 553,5 млн грн, або 18,8 відс., більше обсягів, затверджених на 2016 рік. При цьому на видатки споживання пропонується спрямувати 219 млрд 844,3 млн грн, або 97,9 відс. загального обсягу трансфертів. Частка запланованої суми трансфертів у прогнозованому обсязі видатків державного бюджету становитиме 29,0 відс., що на 1,0 відс. пункту більше, порівняно з 2016 роком.

Пропонується надати шістнадцять субвенцій на суму 201 млрд 590,3 млн грн, або 89,8 відс. загального обсягу трансфертів, і чотири дотації на суму 22 млрд 855,4 млн гривень.

Для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій планується надання базової дотації 584-м місцевим бюджетам, у тому числі 137-ми бюджетам об'єднаних територіальних громад на суму 5 млрд 810,1 млн грн, що на 969,8 млн грн, або 20,0 відс., більше, ніж затверджено на 2016 рік. Із 131 місцевого бюджету, з яких 21 – бюджет об'єднаних територіальних громад, передбачається перерахування до державного бюджету реверсної дотації на суму 3 млрд 868,8 млн грн, що на 754,0 млн грн, або 24,2 відс., більше, ніж затверджено на 2016 рік.

На покриття можливих диспропорцій місцевих бюджетів унаслідок запровадження нової моделі взаємовідносин державного і місцевих бюджетів з 2015 року в державному бюджеті затверджується стабілізаційна дотація, яка на 2017 рік планується в сумі 2,0 млрд грн, що відповідає затвердженому на 2015 і 2016 роки обсягу.

Для виконання державних програм соціального захисту населення з надання пільг, житлових субсидій і допомоги планується спрямувати чотири субвенції на суму 108 млрд 12,5 млн грн, що на 20 млрд 298,9 млн грн, або 23,1 відс., більше, ніж затверджено на 2016 рік, і становить 53,6 відс. загального обсягу передбачених у законопроекті субвенцій місцевим бюджетам. Зокрема, запропоновано збільшити обсяг субвенції:

- на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги на догляд за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу – на 8 млрд 460,0 млн грн, або 18,6 відс., – до 53 млрд 929,9 млн грн;

- для надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг – на 10 млрд 417,0 млн грн, або 25,9 відс., – до 50 млрд 686,0 млн грн;

- для надання пільг і житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – на 1 млрд 276,9 млн грн, або в 2,1 раза, – до 2 млрд 482,1 млн грн;

- на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям та прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу і прийомних сім'ях за принципом „гроші ходять за дитиною”, оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя – на 145,0 млн грн, або 18,8 відс., – до 914,5 млн гривень.

Водночас запропонованими Кабінетом Міністрів України змінами до Бюджетного кодексу України видатки з надання пільг на послуги зв'язку, з інших передбачених законодавством пільг та на здійснення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян, які, згідно з чинними нормами статті 102 Бюджетного кодексу України, здійснюються за рахунок відповідної субвенції, передбачається віднести до видатків, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів.

На освітню субвенцію планується спрямувати 41 млрд 926,3 млн грн, що на 2 млрд 968,4 млн грн, або 6,6 відс., менше, ніж затверджено на 2016 рік. Медична субвенція передбачена в сумі 46 млрд 813,3 млн грн, що на 2 млрд 379,6 млн грн, або 5,4 відс., більше, ніж затверджено на 2016 рік.

При цьому, відповідно до запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до Бюджетного кодексу України, видатки на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників та поточні видатки закладів охорони здоров'я, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, передбачається здійснювати за рахунок освітньої та медичної субвенцій. Також за рахунок освітньої субвенції пропонується здійснювати видатки на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників професійно-технічних навчальних закладів державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти, які у 2016 році здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів і стабілізаційної дотації з державного бюджету.

Фінансування переданих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти і охорони здоров'я планується за рахунок відповідної додаткової дотації в сумі 14 млрд 900,0 млн грн, що дасть можливість органам місцевого самоврядування самостійно приймати рішення щодо її використання. У законопроекті надання такої дотації передбачається 460 районним та 24 обласним бюджетам, тоді як, відповідно до статті 89 Бюджетного кодексу України, зазначені видатки закріплені також за бюджетами міст обласного значення й об'єднаних територіальних громад.

На інші заходи запропоновано спрямувати з державного бюджету місцевим бюджетам десять субвенцій на загальну суму 4 млрд 838,2 млн грн, зокрема:

- для реалізації проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України – 2 млрд 145,0 млн грн, що на 1 млрд 795,0 млн грн, або в 6,1 раза, більше, ніж затверджено на 2016 рік;

- на 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” – 500,0 млн грн, що на 320,3 млн грн, або в 2,8 раза, більше, ніж затверджено на 2016 рік;

- на придбання житла для членів сімей загиблих військовослужбовців, смерть яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, а також військовослужбовців-інвалідів, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, I-II групи, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов, – 329,8 млн грн, що на 29,8 млн грн, або 9,9 відс., більше, ніж затверджено на 2016 рік;

- на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, – 137,5 млн грн, що на 21,6 млн грн, або 18,6 відс., більше, ніж затверджено на 2016 рік;

- на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги – 138,0 млн грн і на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії – 19,0 млн грн, що відповідає обсягам, затвердженим на 2016 рік.

У 2017 році не передбачено надання з державного бюджету місцевим бюджетам двох субвенцій, затверджених на поточний рік у сумі 2 млрд 240,0 млн грн, у тому числі на:

- здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 1 млрд 940,0 млн грн;

- обслуговування боргу за запозиченнями, здійсненими у 2012 році до загального фонду бюджету міста Києва, – 300,0 млн гривень.

Надання в 2017 році державної підтримки на розвиток регіонів передбачається через державний фонд регіонального розвитку, загальний обсяг якого заплановано в сумі 8,0 млрд гривень. Враховуючи запропоновані Кабінетом Міністрів України зміни до Бюджетного кодексу України щодо можливості передбачати видатки зазначеного фонду як у загальному, так і в спеціальному фонді державного бюджету, із загального фонду передбачається

надати 3,0 млрд грн, із спеціального фонду – 5,0 млрд 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. Крім того, за рахунок зазначених надходжень із спеціального фонду державного бюджету передбачається надати субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у сумі 1,0 млрд грн, яка на 2016 рік затверджена в загальному фонді державного бюджету. Надходження цих коштів як у 2015 році, так і в січні – серпні 2016 року становили менше 0,1 відс. затверджених річних обсягів, тому наявні ризики їх ненадходження у 2017 році, а також невиконання відповідних програм.

Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів на 2017 рік загалом визначено в сумі 398 млрд 976,2 млн грн, у тому числі загального фонду – 378 млрд 210,1 млн грн, що більше обсягу, запланованого на 2016 рік, на 74 млрд 362,4 млн грн, або 22,9 відс., і 72 млрд 748,9 млн грн, або 23,8 відс., відповідно.

Доходи місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету на 2017 рік розраховані в сумі 174 млрд 530,6 млн грн, або 6,8 відс. ВВП, що на 38 млрд 511,5 млн грн, або 28,3 відс., більше обсягів, запланованих на 2016 рік, а з урахуванням прогнозованого індекса-дефлятора ВВП (1,109) – на 15,7 відсотка.

Частка доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів наступного року становитиме 43,7 відс., що на 1,8 відс. пункту більше, порівняно з планом на 2016 рік.

Основними дохідними джерелами місцевих бюджетів у 2017 році залишаються:

- податок та збір на доходи фізичних осіб – 50,1 відс. доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів, що більше запланованих на 2016 рік обсягів на 30,8 відс.;

- податок на майно – 15,0 відс., що більше на 32,5 відс.;

- єдиний податок – 11,4 відс., що більше на 61,9 відс.;

- власні надходження бюджетних установ – 7,7 відс., що більше на 17,2 відс.;

- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів – 6,6 відс., що більше на 25,0 відс.;

- податок на прибуток підприємств – 3,6 відс., що більше на 66,9 відсотка.

Прогнозний обсяг видатків місцевих бюджетів і надання кредитів без урахування реверсної дотації визначено в сумі 395 млрд 107,4 млн грн, що більше, порівняно з показниками, запланованими на 2016 рік,

на 54 млрд 342,1 млн грн, або 15,9 відсотка. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету збільшиться на 1,3 відс. пункту – до 41,1 відсотка.

Найбільше коштів передбачається спрямувати на соціальний захист та соціальне забезпечення – 119 млрд 445,8 млн грн, або 29,9 відс. загального обсягу; на освіту – 102 млрд 633,4 млн грн, або 25,7 відс.; на охорону здоров'я – 64 млрд 100,6 млн грн, або 16,1 відс.; на економічну діяльність – 52 млрд 411,6 млн грн, або 13,1 відсотка.

На поточні видатки планується спрямувати 85,4 відс. загального обсягу видатків місцевих бюджетів, або на 17,5 відс. більше запланованого на 2016 рік, на капітальні видатки – 14,1 відс., або на 5,0 відс. більше.

VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК” ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВУ УКРАЇНИ

6.1. Проект закону про Державний бюджет України на 2017 рік розроблений на основі схваленого Урядом проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік.

Частиною третьою статті 33 Бюджетного кодексу України передбачено, що Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і в триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів України 24 червня поточного року розпорядженням № 478-р схвалив проект Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік. Поданий Кабінетом Міністрів України проект постанови Верховної Ради України „Про Основні напрями бюджетної політики на 2017 рік” зареєстровано у Верховній Раді України 13.07.2016 за № 4971.

6.2. Окремі норми законопроекту не узгоджуються з положеннями Бюджетного і Податкового кодексів та Закону України „Про Регламент Верховної Ради України”.

Пунктами 3 – 5, 12 – 14 прикінцевих положень проекту закону передбачено зупинення дії окремих статей трьох законодавчих актів, зокрема пункту 7 частини першої статті 90 Бюджетного кодексу України, і внесення змін до трьох законів.

Крім того, пунктом 6 прикінцевих положень законопроекту передбачено, що окремі норми і положення 13-ти законодавчих актів застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів. Проте застосування такої норми на практиці означає зміни до 13-ти законодавчих актів і зміну видатків державного і місцевих бюджетів.

Натомість, відповідно до частини четвертої статті 153 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI „Про Регламент Верховної Ради України”, проект закону про державний бюджет не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

Як зазначено в поданому разом із законопроектом Висновку з неузгоджених питань до проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік”, у проекті закону враховано вплив змін податкового законодавства на збільшення дохідної частини державного бюджету, що потребує прийняття Верховною Радою України відповідного законопроекту. Такі зміни, зокрема, передбачені в поданому Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України проекті закону від 15.09.2016 № 5132 „Про внесення змін до Податкового кодексу України”, який, як зазначено у законопроекті, набирає чинності, в основній своїй частині, одночасно із Законом України „Про Державний бюджет України на 2017 рік”.

Термін набрання чинності проектом закону від 15.09.2016 № 5132 „Про внесення змін до Податкового кодексу України” не відповідає вимогам:

- частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якою закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються, зокрема, після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим;

- принципу стабільності, визначеному в підпункті 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України, згідно з яким зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки.

6.3. Додані до проекту закону про державний бюджет матеріали неповною мірою відповідають вимогам статей 21 і 38 Бюджетного кодексу України.

Так, разом з проектом закону не подано:

- переліку державних інвестиційних проектів (крім тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, а також із коштів державного фонду регіонального розвитку) із зазначенням загальної вартості кожного проекту, загальних обсягів витрат державного бюджету, необхідних для розроблення та реалізації кожного проекту, включаючи обсяги видатків державного бюджету, необхідних для завершення кожного проекту, а також обсяги таких видатків на відповідний бюджетний період у розрізі бюджетних програм (пункт 4¹ частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України);

- плану державних запозичень, що включає перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, назви валюти, строку і відсоткової ставки державних запозичень, а також стану укладання кредитних договорів (пункт 6

частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України) в частині інформації про заплановані державні внутрішні та зовнішні запозичення до загального фонду державного бюджету;

- переліків та обсягів довгострокових зобов'язань за енергосервісом за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків з виконавцями енергосервісу (пункт 6¹ частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України).

Водночас, відповідно до частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України, разом з проектом закону про Державний бюджет України подано Прогноз Державного бюджету України на 2018 і 2019 роки.

VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК”

7.1. Стаття 1

У поданому Урядом законопроекті передбачено встановити оборотний залишок бюджетних коштів як відносний показник у розмірі до 2 відс. видатків загального фонду державного бюджету, визначених цією статтею, без визначення його абсолютного обсягу.

Відповідно до частини четвертої статті 14 Бюджетного кодексу України, перевищення залишку коштів загального фонду державного бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок бюджетних коштів, який використовується на здійснення витрат бюджету згідно із законом про державний бюджет та/або змінами до нього. Практичне застосування вказаної норми можливе лише у разі встановлення абсолютної величини оборотного залишку бюджетних коштів.

Встановлення оборотного залишку бюджетних коштів як відносного показника нівелює його суть і значення, оскільки призводить до втрати можливості контролю за його використанням і збереженням на кінець року та визначенням фактичного обсягу одного з джерел фінансування бюджету, передбачених статтею 15 Бюджетного кодексу України.

Ураховуючи зазначене, пропонується визначити і встановити розмір оборотного залишку коштів державного бюджету на 2017 рік в абсолютній величині.

7.2. Стаття 4

В абзаці другому цієї статті законопроекту запропоновано дозволити Міністерству фінансів України на підставі рішення Кабінету Міністрів України, погодженого з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, вносити зміни до розпису спеціального фонду державного бюджету з метою відображення фактичного надходження у 2017 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), затвердженого у додатку № 9, з коригуванням показників фінансування, видатків і кредитування, встановлених додатками № 2, № 3, № 4 та № 7, і граничного обсягу державного боргу, визначеного статтею 5.

Зазначена норма дозволяє здійснювати державні запозичення понад обсяги, затвержені законом про державний бюджет, із перевищенням граничного обсягу державного боргу, що не відповідає вимогам Бюджетного кодексу України. Частиною першою статті 16 Бюджетного кодексу України встановлено, що державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України (крім випадків, передбачених частиною четвертою статті 15 – заміщення одного типу джерела фінансування державного бюджету іншим типом, та абзацом першим частини сьомої цієї статті – здійснення правочинів з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж боргових зобов'язань), з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду (крім випадку, передбаченого частиною четвертою статті 15 – заміщення одного типу джерела фінансування державного бюджету іншим типом). Відповідно до частини другої статті 16 Бюджетного кодексу України, кредити (позики) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів залучаються державою на підставі міжнародних договорів України та відносяться до державних зовнішніх запозичень.

Крім того, запропонована норма не узгоджується з частиною другою статті 95 Конституції України, відповідно до якої виключно законом про державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Відповідно до частин другої, четвертої і п'ятої статті 23 Бюджетного кодексу України, бюджетні призначення встановлюються законом про державний бюджет, витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах та за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету, пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються і розглядаються в порядку, встановленому для складання проекту бюджету. Водночас у цій статті передбачені норми щодо можливого перерозподілу видатків і надання кредитів.

Ураховуючи, що право затверджувати обсяг і цільове спрямування будь-яких видатків з державного бюджету надано Верховній Раді України шляхом прийняття закону про державний бюджет, кредити (позики) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів залучаються державою з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду, а питання перерозподілу видатків і надання кредитів врегульовані

Бюджетним кодексом України, пропонується виключити абзац другий статті 4 із тексту законопроекту.

7.3. Стаття 5

Граничний обсяг державного боргу визначено станом на 31.12.2017 у сумі 1 трлн 716 млрд 630,2 млн гривень. При цьому нормами статей 4, 16 і 17 законопроекту передбачено дозволити Міністерству фінансів України і надати право Кабінету Міністрів України коригувати граничний обсяг державного боргу в разі здійснення державних запозичень понад встановлені обсяги, що не відповідає частині першій статті 16 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про державний бюджет, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

З метою приведення у відповідність із вимогами Бюджетного кодексу України пропонується визначити і встановити у статтях 16 і 17 законопроекту обмеження щодо здійснення державних запозичень і на відповідну суму збільшити граничний обсяг державного боргу.

7.4. Статті 16 і 17

Передбачено надати право Кабінету Міністрів України у разі потреби здійснювати випуски облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги, встановлені у додатку № 2, з подальшим придбанням у державну власність в обмін на ці облігації акцій додаткової емісії банків і обміном на ці облігації векселів, виданих Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, а Міністерству фінансів України – на цей обсяг збільшити відповідні показники фінансування державного бюджету.

Частиною другою статті 95 Конституції України передбачено, що виключно законом про державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Відповідно до частини першої статті 16 Бюджетного кодексу України, державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про державний бюджет, за винятком передбачених частиною четвертою статті 15 і абзацом першим частини сьомої статті 16 Бюджетного кодексу України заміщення одного типу джерела фінансування державного бюджету іншим типом та здійснення правочинів з державним боргом, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

Ураховуючи зазначене, пропонується визначити необхідний обсяг здійснення випуску облігацій внутрішньої державної позики та передбачити його у відповідних статтях законопроекту й у показниках фінансування державного бюджету, наведених у додатку № 2 „Фінансування Державного бюджету України на 2017 рік”, виключивши із

тексту цих статей норми щодо можливості коригування граничного обсягу державного боргу і показників фінансування державного бюджету.

7.5. Стаття 20

У зазначеній статті запропоновано надати право Кабінету Міністрів України здійснювати розподіл резерву коштів освітньої субвенції, медичної субвенції, а також нерозподілених видатків цих субвенцій для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, між місцевими бюджетами, а також перерозподіл таких субвенцій між місцевими бюджетами.

Відповідно до частини шостої статті 108 Бюджетного кодексу України, Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету може здійснювати розподіл та перерозподіл обсягів субвенцій та додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам між місцевими бюджетами у межах загального обсягу відповідних субвенцій та додаткових дотацій. Особливості розподілу обсягів освітньої субвенції і медичної субвенції щодо резерву коштів та перерозподілу обсягів таких субвенцій між місцевими бюджетами можуть визначатися законом про Державний бюджет України. Законом про державний бюджет на 2016 рік встановлено, що розподіли та перерозподіли зазначених субвенцій погоджуються з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Ураховуючи зазначене, з метою посилення контролю за використанням коштів державного бюджету пропонується статтю 20 доповнити словами „...за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету”.

7.6. Стаття 23

В абзаці першому цієї статті запропоновано здійснювати розподіл коштів за напрямками (об'єктами, заходами) за бюджетною програмою за КПКВК 3111020 „Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування” за рішенням Кабінету Міністрів України.

Відповідно до частини другої статті 23 Бюджетного кодексу України, бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України. Оскільки виконання зазначеної програми потребує пооб'єктного розподілу коштів, який пропонується покласти на Кабінет Міністрів України, як і внесення змін до такого розподілу протягом року, створюється можливість використання коштів поза контролем Верховної Ради України.

Тому для забезпечення здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства і зменшення ризиків зловживань доцільно погоджувати з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету рішення Кабінету Міністрів України щодо розподілу коштів за напрямками (об'єктами, заходами),

передбаченими у державному бюджеті на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, на виконання робіт за державними програмами і замовленнями у сфері космічної галузі, розроблення, освоєння та впровадження нових технологій для виготовлення продукції оборонного призначення.

Ураховуючи викладене, пропонується абзац перший статті 23 законопроекту викласти в такій редакції:

„Розподіл коштів за напрямками (об’єктами, заходами) за бюджетними програмами „Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Державної прикордонної служби України” (код 1002070), „Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Національної гвардії України” (код 1003090), „Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України” (код 2101190), „Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування” (код 3111020), „Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору” (код 3111600), „Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Головного управління розвідки Міністерства оборони України” (код 5961040), „Виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері космічної галузі, в тому числі загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України” (код 6381020), „Виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей на підприємствах космічної галузі для виготовлення продукції оборонного призначення” (код 6381210), „Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Служби безпеки України” (код 6521100), „Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Управління державної охорони України” (код 6601030), „Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Служби зовнішньої розвідки України” (код 6621030), „Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України” (код 6641060) здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету”.

7.7. Прикінцеві положення

Пункт 7

У пункті 7 прикінцевих положень законопроекту запропоновано Кабінету Міністрів України затвердити у двотижневий термін Перелік об’єктів права державної власності, що підлягають приватизації у 2017 році, який забезпечить надходження до державного бюджету коштів від приватизації державного майна в розмірі, встановленому цим законом.

Проте Перелік об'єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2016 – 2017 роках вже затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 588 „Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2015 р. № 271” і є чинним.

Враховуючи зазначене, пропонується виключити пункт 7 прикінцевих положень законопроекту.

Пункт 10

У прикінцевих положеннях законопроекту запропоновано дозволити Міністерству фінансів України за згодою Національного банку України протягом 2017 року здійснити правочин з державним боргом шляхом обміну облігацій внутрішньої державної позики, що є у власності Національного банку України, на нові облігації внутрішніх державних позик на умовах, встановлених Кабінетом Міністрів України, і за результатами такого правочину здійснити відповідне коригування граничного обсягу державного боргу та показників фінансування державного бюджету понад обсяги, затверджені у додатку № 2.

Відповідно до частини сьомої статті 16 Бюджетного кодексу України, з метою ефективного управління державним боргом та/або ліквідністю єдиного казначейського рахунку Міністерство фінансів України має право здійснювати правочини з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж державних боргових зобов'язань, за умови дотримання граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

З метою приведення у відповідність із вимогами Бюджетного кодексу України пропонується у частині другій пункту 10 прикінцевих положень законопроекту слова „граничного обсягу державного боргу, визначеного цим Законом, та” виключити.

Пункт 13

Пропонується у 2017 році положення частини другої статті 18 Бюджетного кодексу України, що встановлює граничну величину загального обсягу державного та гарантованого державою боргу, у разі очікуваного перевищення якої Кабінет Міністрів України невідкладно звертається до Верховної Ради України за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подає для схвалення план заходів з приведення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до встановлених вимог, не застосовувати у зв'язку з проведенням на території України антитерористичної операції.

Запропонована норма не відповідає частині четвертій статті 153 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI, згідно з якою проект закону про Державний бюджет

України на наступний рік не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

Крім того, згідно з пунктами 2 і 3 постанови Верховної Ради України від 17.09.2015 № 703-VIII „Про забезпечення фінансової стабілізації в Україні в рамках виконання програми Міжнародного валютного фонду „Механізм розширеного фінансування” дозволено тимчасове перевищення граничної величини загального обсягу державного і гарантованого державою боргу та доручено Кабінету Міністрів України не пізніше 01.03.2016 подати для схвалення Верховною Радою України план заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до вимог, установлених Бюджетним кодексом України.

Ураховуючи зазначене та з метою підвищення ефективності управління державним боргом, пропонується пункт 13 прикінцевих положень законопроекту виключити.

7.8. Додаток № 1 „Доходи Державного бюджету України на 2017 рік”.

Код бюджетної класифікації 50080100 „Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення”.

У законопроекті передбачено надходження в 2017 році до спеціального фонду державного бюджету 10 млрд 500,0 млн грн конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення. При цьому в розділі „Оцінка доходів державного бюджету на 2017 рік” пояснювальної записки до проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” про ці надходження не згадується.

Як у 2015 році, так і в січні – серпні 2016 року такі надходження становили 0,1 млн грн, при запланованих на 2015 рік – 1 млрд 500,0 млн грн, на 2016 рік – 7 млрд 747,0 млн гривень.

Потребує прийняття Верховною Радою України поданий Кабінетом Міністрів України проект Закону України від 20.09.2016 № 5142 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів”.

Ураховуючи зазначене, пропонується уточнити суму надходжень конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення.

7.9. Додаток № 3 „Розподіл видатків Державного бюджету України на 2017 рік”.

7.9.1. Міністерству екології та природних ресурсів України для Державного агентства України з управління зоною відчуження в загальному фонді державного бюджету передбачені видатки за КПКВК 2408090 „Виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво комплексу „Вектор” та експлуатація його об’єктів” у сумі 56 433,5 тис. гривень.

Видатки за вказаною програмою планується використовувати виключно на виконання заходів Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами, затвердженої Законом України від 17.09.2008 № 516-V. Зокрема, на експлуатацію побудованих об’єктів, приймання, зберігання і захоронення радіоактивних відходів плануються видатки в сумі 13 360,2 тис. грн; на експлуатацію об’єктів інфраструктури спеціалізованих підприємств по поводженню з радіоактивними відходами – 10 041,6 тис. грн; на збирання, перевезення, захоронення та тимчасове контейнерне зберігання радіоактивних відходів промислових, медичних, наукових та інших підприємств і організацій – 8 170,6 тис. грн; на утримання території пунктів захоронення (зберігання) радіоактивних відходів у належному санітарному та пожежобезпечному стані, забезпечення фізичного захисту об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, й охорону територій – 6 960,0 тис. грн тощо.

З метою підвищення прозорості державного бюджету й узгодження бюджетної класифікації видатків із завданнями та заходами державних цільових програм, виконання яких фінансується з державного бюджету, пропонується бюджетну програму за КПКВК 2408090 викласти в такій редакції: „Виконання заходів Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами”.

7.9.2. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у державному бюджеті передбачені видатки за бюджетною програмою за КПКВК 2761070 „Державний фонд регіонального розвитку” в сумі 8,0 млрд грн і за КПКВК 2761130 „Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об’єднаних територіальних громад” – 1,0 млрд гривень.

Статтею 24¹ Бюджетного кодексу України встановлено, що державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету і передбачається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та

добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків.

Проте у пунктах 17 і 18 статті 14 законопроекту, на відміну від закону про державний бюджет на 2016 рік, передбачається проведення видатків державного фонду регіонального розвитку у сумі 5,0 млрд грн та зазначеної субвенції – 1,0 млрд грн за рахунок надходження до спеціального фонду державного бюджету конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення. За січень – серпень 2016 року за зазначеним джерелом до державного бюджету надійшло 0,1 млн грн, або менше 1,0 відс. плану на 2016 рік.

Ураховуючи зазначене, пропонується створити державний фонд регіонального розвитку (у тому числі з передбаченням коштів на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад) у складі загального фонду державного бюджету в обсязі не менше 1 відс. прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту державного бюджету на 2017 рік.



Несприятливий інвестиційний клімат в країні, зниження світових цін на сировинні товари, скорочення кредитування економіки і погіршення на 2017 рік прогнозу розвитку світової економіки створюють додаткові ризики недосягнення прогнозованого на наступний рік зростання реального валового внутрішнього продукту. Як наслідок, є ризики ненадходження запланованих на наступний рік доходів державного бюджету в сумі 706,3 млрд грн, що більше, ніж визначено законом про державний бюджет на 2016 рік, на 104,4 млрд грн, або 17,3 відсотка. Таке зростання доходів державного бюджету можливе за рахунок інфляційного і девальваційного чинників.

Наявні великі ризики ненадходження доходів у прогнозованих на рік обсягах у разі неприйняття або прийняття в іншій редакції запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до податкового законодавства.

Високим є ризик ненадходження до державного бюджету запланованих на 2017 рік коштів від приватизації державного майна в сумі 17,1 млрд гривень.

Фінансування державного бюджету передбачено насамперед за рахунок нових державних запозичень. Інформація про їх обсяг, джерела й обґрунтування неповна. На внутрішньому ринку передбачено запозичити на 5,5 відс. більше, ніж затверджено на 2016 рік, що досить оптимістично, зважаючи на значний обсяг облігацій внутрішньої державної позики в

обігу і низький попит на них. При цьому в законопроекті передбачається надати право Кабінету Міністрів України здійснювати державні запозичення понад встановлені обсяги з відповідним коригуванням показників фінансування державного бюджету і граничного обсягу державного боргу, що не відповідає вимогам Бюджетного кодексу України.

Оптимістичний прогноз зростання доходів у 2017 році й обмежені можливості здійснення державних запозичень створюють суттєві ризики невиконання більшості з визначених у законопроекті 453 бюджетних програм, на які передбачені видатки у сумі 775,3 млрд грн, що на 100,7 млрд грн, або 14,9 відс., більше, ніж затверджено законом про державний бюджет на 2016 рік.

У 2017 році на трансфери місцевим бюджетам планується спрямувати 224,4 млрд грн, з яких 108,0 млрд грн, або 13,9 відс. видатків державного бюджету, – для виконання державних програм соціального захисту населення. Прогнозні обсяги місцевих бюджетів розраховані з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до законодавчих актів для подальшої реалізації реформи міжбюджетних відносин, в яких, зокрема, передбачаються зміни у фінансовому забезпеченні проведення окремих видатків з місцевих бюджетів. При цьому суттєвих змін у структурі доходів місцевих бюджетів, які на 56,3 відс. планується сформувати за рахунок трансфертів, не відбудеться.

Кошти державного бюджету становитимуть більше половини доходів Пенсійного фонду України. Фонд не має фінансових можливостей повернути кошти в сумі 48,1 млрд грн, залучені в попередні роки з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів для виплати пенсій і допомоги, тому збалансованість доходів та видатків Пенсійного фонду України потребує законодавчого врегулювання.

Враховуючи викладене, проект Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” потребує доопрацювання.