

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 28.09.2020 № 26-1

Висновки **за результатами експертизи проєкту** **Закону України „Про Державний бюджет** **України на 2021 рік”**

Київ 2020

З М І С Т

СКОРОЧЕННЯ	3
I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	5
II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	12
III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ	22
IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА БОРГ	33
V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ	40
VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2021 РІК” НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМ АКТАМ	44
VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2021 РІК”	48

СКОРОЧЕННЯ

БКУ –	Бюджетний кодекс України
ВВП –	валовий внутрішній продукт
ВРУ –	Верховна Рада України
ГРБК –	головні розпорядники бюджетних коштів
ДАЗВ –	Державне агентство України з управління зоною відчуження
ДБР –	Державне бюро розслідувань
державний бюджет	Державний бюджет України
Держприкордонслужба –	Адміністрація Державної прикордонної служби України
Держстат –	Державна служба статистики України
ДСНС –	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ДФРР –	Державний фонд регіонального розвитку
закон на 2020 рік	Закон України „Про Державний бюджет України на 2020 рік”
законопроект –	проект Закону України „Про Державний бюджет України на 2021 рік”
ЄКР	єдиний казначейський рахунок
Казначейство –	Державна казначейська служба України
КМУ, Уряд –	Кабінет Міністрів України
КПКВК –	код програмної класифікації видатків і кредитування
КСУ	Конституційний Суд України
МВС –	Міністерство внутрішніх справ України
МВФ –	Міжнародний валютний фонд
Міндовкілля –	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
Мінекономіки –	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України
Міненерго –	Міністерство енергетики України
Мінінфраструктури –	Міністерство інфраструктури України
Міноборони –	Міністерство оборони України
Мінсоцполітики –	Міністерство соціальної політики України
Мінфін –	Міністерство фінансів України
Мін’юст –	Міністерство юстиції України
МОЗ	Міністерство охорони здоров’я України

МОН –	Міністерство освіти і науки України
НБУ –	Національний банк України
ОВДП –	облігації внутрішніх державних позик
ОЗДП –	облігації зовнішніх державних позик
ПДВ –	податок на додану вартість
ПДФО –	податок і збір на доходи фізичних осіб
ПКУ –	Податковий кодекс України
ПФУ –	Пенсійний фонд України
РНБО –	Рада національної безпеки і оборони України
СБУ –	Служба безпеки України
Укравтодор –	Державне агентство автомобільних доріг України
ФГВФО –	Фонд гарантування вкладів фізичних осіб

Рахункова палата, відповідно до пункту 2 частини першої та пункту 2 частини третьої статті 7 Закону України від 02.07.2015 № 576 „Про Рахункову палату” і частини третьої статті 156 Регламенту ВРУ, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861, провела експертизу проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2021 рік”, поданого КМУ до ВРУ (№ 4000 від 14.09.2020).

Законопроект про державний бюджет на 2021 рік розроблений за відсутності схваленої КМУ і розглянутої ВРУ Бюджетної декларації, яка є основою для складання проекту закону про державний бюджет на відповідний рік.

У законопроекті продовжено негативну практику призупинення законом про державний бюджет дії чинних актів законодавства, що суперечить рішенням КСУ.

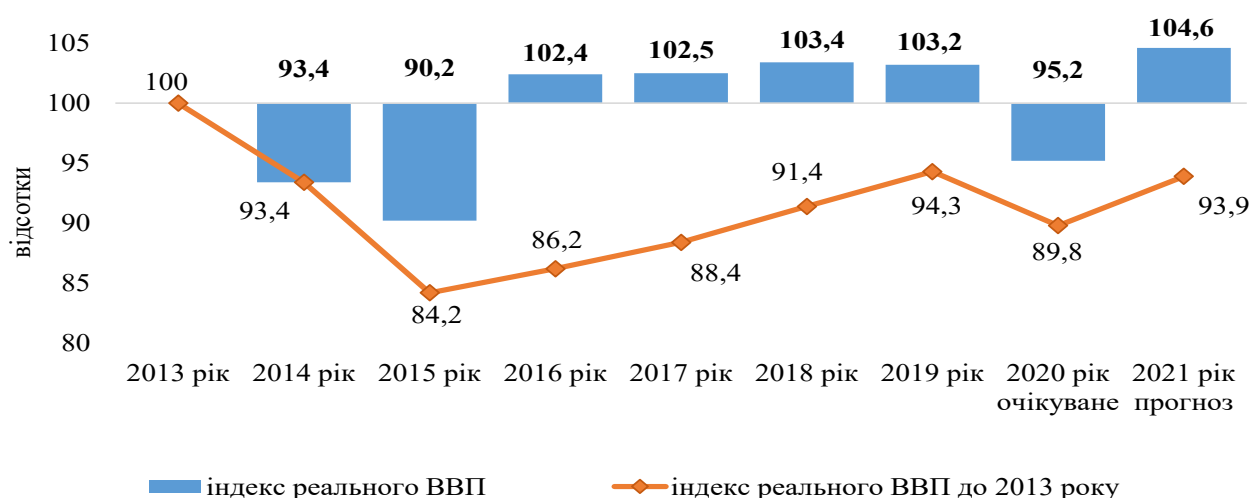
Положення низки статей законопроекту не відповідають нормам Конституції України і БКУ.

Законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

1.1. За оцінкою Рахункової палати, прогнозоване на 2021 рік зростання економіки є досить оптимістичним. Суттєвими є чинники, що збільшують ризики недосягнення зростання в наступному році реального ВВП на 4,6 відс. і, як наслідок, ненадходження доходів у визначених обсягах. Одним із основних факторів можливого зростання економіки в наступному році, враховуючи очікуване Урядом скорочення у 2020 році на 4,8 відс., є статистичний ефект низької бази порівняння.

Діаграма 1. Зростання (зниження) реального ВВП



Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, у розрахунках показників бюджету на наступний рік враховано макроекономічний прогноз, схвалений постановою КМУ від 29.07.2020 № 671 „Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021 – 2023 роки” (таблиця 1).

Таблиця 1

Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України

№ з/п	Показники	2019 рік, звіт	2020 рік, очікуване	2021 рік, прогноз
1.	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	3 974,6	3 975,2	4 505,9
	реальний, у відс. до попереднього року	103,2	95,2	104,6
2.	Індекс споживчих цін, грудень до грудня попереднього року, відс.	104,1	105,9	107,3
	у середньому до попереднього року, відс.	107,9	102,8	108,1
3.	Індекс цін виробників промислової продукції, грудень до грудня попереднього року, відс.	92,6	104,6	108,7
4.	Середньомісячна заробітна плата працівників номінальна, грн	10 497	11 254	13 632
	реальна, у відс. до попереднього року	109,8	104,3	112,1
5.	Сальдо торговельного балансу (за методологією платіжного балансу), млрд дол. США	- 12 556	- 5 375	- 10 416
6.	Експорт товарів і послуг, млрд дол. США	63 453	58 468	60 175
	у відс. до попереднього року	107,2	92,1	102,9
7.	Імпорт товарів і послуг, млрд дол. США	76 009	63 843	70 591
	у відс. до попереднього року	107,7	84,0	110,6
8.	Офіційний обмінний курс, грн до дол. США:			
	середній	25,8	27,0	29,1
	на кінець року	23,7	28,3	28,8

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, одним із головних припущень прогнозу Уряду є завершення у 2020 році світової пандемії COVID-19 і відновлення позитивного тренду розвитку економіки. Натомість статистика демонструє тенденцію до збільшення кількості захворілих як в Україні, так і в світі.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що підтримка вітчизняного виробництва в 2021 році відбуватиметься, зокрема, шляхом створення умов для розвитку української промисловості, орієнтованої на виробництво високотехнологічної продукції, що формуватиме ефективну структуру промисловості з підвищенням питомої ваги наукоємних галузей. При цьому реалізовуватимуться реформи для підвищення інвестиційної привабливості держави, створення конкурентоспроможної економіки.

Таким чином, досягнення зростання реального ВВП на 4,6 відс. передбачено за умов, створення яких потребуватиме тривалого часу, значних фінансових та інших ресурсів.

Так, за прогнозом у 2021 році обсяги промислового виробництва зростуть на 2,5 відс., зокрема продукції машинобудування – на 5,9 відсотка. При цьому промисловість, де створюється найбільша додана вартість, продовжує перебувати у стані глибокої рецесії. У січні – серпні 2020 року обсяги виробництва в промисловості, порівняно з відповідним періодом попереднього року, знизилися на 7,4 відс. і найбільше у машинобудуванні – на 22,1 відсотка. За оцінкою Уряду, у 2020 році очікується скорочення випуску промислової продукції на 6,9 відсотка.

На статистичному ефекті низької бази порівняння ґрунтуватиметься, за оцінкою Рахункової палати, прогнозоване на 2021 рік Урядом збільшення обсягів виробництва товарів (робіт, послуг) не тільки в промисловості, а і сільському господарстві, будівництві, оптовій торгівлі та на транспорті.

Чинником, що негативно впливатиме на відновлення в 2021 році зростання реального ВВП, є фактичне зменшення кредитування. При збільшенні на кінець серпня 2020 року, порівняно з початком року, залишків залучених банками депозитів на 154,3 млрд грн, або 14,4 відс., залишки кредитів зросли на 43,9 млрд грн, або 4,5 відс., за рахунок збільшення кредитів в іноземній валюті – на 44,9 млрд грн, або 12,5 відс., внаслідок девальвації гривні.

Ризиком недосягнення прогнозованого зростання економіки є скорочення підприємствами і організаціями освоєння капітальних інвестицій, а також відтік прямих іноземних інвестицій.

У січні – червні 2020 року обсяг капітальних інвестицій, порівняно з відповідним періодом попереднього року, знизився на 34,9 відсотка. Частка будівництва у структурі ВВП у I півріччі 2019 і 2020 років становила тільки 2,2 відсотка.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що впродовж прогнозного періоду очікується стійке помірне нарощування обсягів іноземних інвестицій на рівні 2,5 – 3 млрд дол. США, що зумовлюватиме поступове підвищення впливу іноземного капіталу серед інших джерел фінансування інвестицій. При цьому, за попередніми даними НБУ, у січні – липні 2020 року зафіксовано чистий відтік прямих іноземних інвестицій у сумі 3,2 млрд дол. США, а за підсумками 2020 року очікується у сумі 1,5 – 2 млрд дол. США. Таким чином, передбачуваний притік у 2021 році прямих іноземних інвестицій у сумі 2,5 – 3 млрд дол. США вбачається проблематичним.

1.2. Враховуючи відкритість економіки України, наявні ризики для світової торгівлі, прогнозоване Урядом зменшення частки експорту

товарів і послуг у структурі ВВП у 2021 році, порівняно з попереднім роком, зростання економіки мають забезпечити галузі, орієнтовані на внутрішній ринок за умов його розширення. Водночас прогнозоване випереджальне зростання імпорту товарів і послуг збільшує ризики витіснення з окремих внутрішніх ринків вітчизняних підприємств-виробників.

За попередніми даними НБУ, експорт товарів у січні – липні 2020 року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, знизився на 7,5 відсотка. Найбільше зменшився експорт чорних і кольорових металів – на 19,8 відс., деревини – на 10,0 відсотка.

За 2020 рік загалом Уряд очікує зменшення експорту товарів і послуг на 7,9 відс., а прогнозоване на 2021 рік зростання на 2,9 відс. нижче від прогнозного зростання реального ВВП (4,6 відсотка). Як наслідок, за даними Мінекономіки, експортна складова у структурі ВВП у 2021 році становитиме 38,8 відс., або менше від очікуваного у 2020 році – 39,7 відсотка.

При цьому НБУ, як і Уряд в альтернативному кризовому сценарії економічного розвитку, наведеному в інформації про фіскальні ризики, головними ризиками для світової економіки вбачають суттєве зниження попиту в країнах-торговельних партнерах України та стрімке падіння цін на світових товарних ринках через нові хвилі COVID-19.

Водночас передбачено зростання імпорту товарів і послуг на 10,6 відс., що в 2,3 рази більше зростання реального ВВП. Таке зростання, за інформацією Мінекономіки, відбуватиметься за рахунок розширення внутрішнього споживчого й інвестиційного попиту. Отже, продовжуватиметься практика цього року щодо витіснення з окремих внутрішніх ринків, зокрема молочних продуктів, вітчизняних підприємств-виробників унаслідок зростання імпорту.

1.3. За оцінкою Рахункової палати, значними є ризики прогнозованого Урядом зростання споживчого попиту домогосподарств, яке натомість може фактично стимулювати розвиток економік інших країн.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що найбільший внесок у зростання економіки, як і раніше, матиме споживчий попит домогосподарств. Передбачено, що зростання споживання підтримуватиметься за рахунок усіх джерел доходів.

Зростання споживання передбачено насамперед за рахунок збільшення реальної заробітної плати. Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту таке збільшення відбуватиметься за рахунок зростання мінімальної заробітної плати з одночасним здійсненням поетапного перегляду усіх тарифних ставок єдиної тарифної сітки, а також підвищення рівня оплати праці з метою залучення висококваліфікованої робочої сили в умовах зростання економічної активності суб'єктів господарювання. Водночас випереджальне збільшення в 2,6 рази реальної заробітної плати (на 12,1 відс.), порівняно із ростом економіки (на 4,6 відс.), створює ризики прискорення інфляційних процесів.

У доданих до законопроекту матеріалах передбачено стимулювання розвитку економіки в короткостроковій перспективі у постпандемічний період, зокрема, за рахунок державної підтримки створення нових робочих місць, але на 2021 рік не заплановано збільшення осіб, зайнятих економічною діяльністю. За прогнозом їх кількість у віці 15 – 70 років становитиме 16,36 млн осіб, або на рівні 2020 року, що менше, ніж у 2019 році (16,58 млн осіб).

Прогнозоване збільшення прожиткового мінімуму на кінець 2021 року до 2,4 тис. грн, або на 9,3 відс., що на 2 відс. пункту перевищить зростання цін, незначно підніме споживчий попит понад третини домогосподарств, які, за обстеженням Держстату, в першому кварталі 2020 року мали середньодушовий дохід у місяць нижче фактичного прожиткового мінімуму (3 783 гривні).

При цьому споживчий попит домогосподарств значною мірою задовольнятиметься імпортом товарів і послуг, який у 2021 році збільшиться за прогнозом Уряду на 10,6 відсотка. Отже, фактично стимулюватиметься розвиток економік інших країн.

1.4. З використанням обмінного курсу гривні до долара і євро в законопроекті розраховано значні частки доходів та витрат державного бюджету. У разі меншої, ніж передбачено Урядом, у 2021 році девальвації офіційного курсу гривні до іноземних валют втрати державного бюджету від зменшення доходів будуть більшими за економію видатків.

У доданих до законопроекту розрахунках показників державного бюджету на 2021 рік враховано середній офіційний курс гривні до дол. США – 29,1 грн за дол. США і до євро – 31,43 грн за євро, тоді як у січні – серпні 2020 року середній офіційний обмінний курс гривні до дол. США становив 26,3 грн за дол. США і до євро – 29,4 грн за євро.

З використанням офіційного курсу гривні до долара США і євро в законопроекті розраховані прогнозні надходження, зокрема 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, із сумарною часткою 43,7 відс. доходів державного бюджету.

Офіційний курс гривні до іноземних валют також використовувався при обчисленні 13,1 відс. витрат державного бюджету на погашення й обслуговування державного боргу, номінованого в іноземних валютах, і деяких видатків державного бюджету.

1.5. Показник інфляції, схвалений у постанові КМУ від 29.07.2020 № 671 „Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021 – 2023 роки”, не узгоджений з показником інфляції, схваленим рішенням Ради НБУ 10 вересня цього року в Основних засадах грошово-кредитної політики на 2021 рік і середньострокову перспективу, що створює ризики невиконання державного бюджету.

Відповідно до урядової постанови від 29.07.2020 № 671 споживчі ціни у грудні 2021 року до грудня 2020 року зростуть на 7,3 відс., у середньому – на 8,1 відсотка. При цьому, за даними Держстату, у серпні до грудня 2019 року споживчі ціни зросли на 1,2 відс., у середньому – на 2,4 відсотка.

Водночас за прогнозом НБУ, основною функцією якого є забезпечення стабільності грошової одиниці, наведеним в Основних засадах, споживчі ціни на кінець 2021 року зростуть на 5,5 відс., у середньому – на 5,8 відсотка. У документі, зокрема зазначено, що „рішення з монетарної політики залишатимуться передбачуваними, послідовними та спрямовуватимуться на приведення інфляції до цілі 5% на горизонті 9-18 місяців. Така ціль у 5% із допустимим діапазоном відхилень +/- 1 в. п. буде постійною”.

У разі меншої, ніж передбачено Урядом, інфляції на 2021 рік є ризики невиконання окремих податків державного бюджету, частка яких у загальному обсязі доходів становить 45 відсотків.

1.6. У законопроекті про державний бюджет прожитковий мінімум визначено на основі нормативного документа, визнаного судом нечинним.

Рахункова палата відмічає, що установлений у статті 7 законопроекту прожитковий мінімум розраховано на основі наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення, затверджених постановою КМУ від 11.10.2016 № 780, яка рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 25.04.2018 № 826/3639/17 у цій справі визнана протиправною та нечинною. Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 10.07.2018 це рішення залишено без змін.

1.7. Визначений на 2021 рік розмір прожиткового мінімуму – базового державного соціального стандарту, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я, освіти, менший від розрахованого Мінсоцполітики показника у цінах серпня 2020 року.

У статті 7 законопроекту запропоновано встановити з 1 січня 2021 року прожитковий мінімум на одну особу в розмірі 2 189 грн, з 1 липня – 2 294 грн, з 1 грудня – 2 393 гривень. Ураховуючи те, що з 1 грудня 2020 року прожитковий мінімум встановлено в сумі 2 189 грн, його розмір в першій половині 2021 року фактично „заморожується”, а з 1 липня та 1 грудня зростатиме. Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту зростання прожиткового мінімуму на 9,3 відс. (грудень до грудня попереднього року) на 2 відс. пункту вище показника прогнозного індексу споживчих цін на наступний рік.

При цьому, за даними Мінсоцполітики, фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць у цінах серпня 2020 року

становив 3 778 грн, що в 1,6 раза перевищує розмір, визначений Урядом на грудень наступного року.

Водночас у зазначеній статті 7 законопроекту запропоновано встановити, що прожитковий мінімум працевдатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, а також посадових окладів працівників інших державних органів, оплата яких регулюється спеціальними законами, з 1 січня 2021 року становитиме 2 102 гривні. При цьому прожитковий мінімум працевдатних осіб, який застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури, з 1 січня 2021 року становитиме 1 000 гривень. При цьому у доданих до законопроекту матеріалах немає обґрунтування розрахунку вартісних величин таких розмірів прожиткового мінімуму.

Зазначене суперечить нормам законів України „Про судоустрій і статус суддів” (стаття 135), „Про прокуратуру” (стаття 81), „Про Державне бюро розслідувань”, (стаття 20), „Про Національне антикорупційне бюро України”, (стаття 23) та „Про прожитковий мінімум” (стаття 1), в яких не передбачено визначення окремого розміру прожиткового мінімуму для таких категорій працівників, і призведе до підвищення розмірів оплати їх праці.

Натомість у статті 28 законопроекту передбачено встановити на 2021 рік для всіх категорій працівників державних органів розміри й умови оплати праці, що діяли на 1 вересня 2020 року, що створить нерівні умови для різних категорій працівників державних органів.

1.8. Збільшення в 2021 році мінімальної заробітної плати може призвести до вчинення суб'єктами господарювання, насамперед малого і середнього бізнесу, які найбільше постраждали від карантинних обмежень, дій із податкової мінімізації (ухиляння від сплати податків) за рахунок збільшення „конвертів” при оплаті праці за виконану роботу, звільнення найманих працівників чи переводу їх на неповний робочий графік.

У статті 8 законопроекту запропоновано встановити мінімальну заробітну плату в місячному розмірі: з 1 січня – 6 000 грн, з 1 липня – 6 500 грн; у погодинному розмірі: з 1 січня – 36,11 грн, з 1 липня – 39,12 гривні. Отже, запропоновано зростання в 2021 році, порівняно з кінцем попереднього року, мінімальної заробітної плати у місячному розмірі – на 1 500 грн, або 30,0 відс., у погодинному – на 9,92 гривні, або 34,0 відсотка.

II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

2.1. При підготовці законопроєкту, як і в попередні роки, враховано запропоновані КМУ зміни до ПКУ щодо додаткових доходів державного бюджету, які ВРУ ще не прийняті. У разі неприйняття цих змін або прийняття в іншій редакції, зокрема, збільшуються ризики ненадходження доходів у запропонованих обсягах.

У законопроєкті враховано додаткові надходження 2,2 млрд грн за рахунок внесення змін до ПКУ, що пропонуються у проєкті Закону України від 15.09.2020 № 4101 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень”, щодо індексації у 2021 році визначених в абсолютних значеннях ставок акцизного податку (крім тютюнових виробів), екологічного податку, рентних плат за спеціальне використання лісових ресурсів і води на індекси споживчих цін, або цін виробників промислової продукції.

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

При цьому в пункті 4 розділу XIX „Прикінцеві положення” ПКУ визначено, що КМУ має щорічно до 1 червня у разі необхідності вносити до ВРУ проєкт закону про внесення змін до ПКУ щодо ставок оподаткування, визначених в абсолютних значеннях, із урахуванням індексів споживчих цін та індексів цін виробників промислової продукції.

2.2. Надходження частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на державну частку, визначені у законопроєкті з урахуванням базових нормативів відрахування частини чистого прибутку та дивідендів до державного бюджету, які КМУ ще не прийнято.

Надходження частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, запропоновано зменшити із затверджених у 2020 році 68,3 млрд грн до 24,6 млрд грн у 2021 році, або майже втричі.

У матеріалах до законопроєкту указано, що вони визначені з урахуванням прогнозних показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Зменшення надходжень, як зазначено в Інформації про фіскальні ризики та їх вплив на показники державного бюджету в 2021 році, зумовлено, зокрема переглядом розмірів

базових нормативів відрахування частини чистого прибутку та дивідендів до державного бюджету.

При цьому докладного розрахунку зазначених прогнозних надходжень немає, не наведено прогнозних обсягів прибутків підприємств державного сектору економіки і розмірів базових нормативів відрахування.

Згідно з Порядком формування та реалізації дивідендної політики держави, затвердженим постановою КМУ від 12.05.2007 № 702, базові нормативи відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, щороку затверджуються окремою постановою КМУ. Частина чистого прибутку державних унітарних підприємств, що відраховується до державного бюджету, визначається відповідно до Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затвердженого постановою КМУ від 23.02.2011 № 138 в редакції від 06.05.2020.

Таким чином у розрахунку зазначених прогнозних надходжень на 2021 рік враховано зменшення нормативів відрахувань частини прибутку і дивідендів на наступний рік без перегляду їх Урядом. Це суперечить принципу обґрунтованості бюджетної системи, визначеному у статті 7 БКУ.

2.3. Порівняно із затвердженими на 2020 рік обсягами, збільшення доходів державного бюджету передбачено насамперед за рахунок зростання імпорту, цін, а також підвищення ставок окремих платежів.

Обсяги доходів, запропоновані у законопроекті за основними джерелами доходів, наведені в таблиці 2.

Таблиця 2

Доходи Державного бюджету України на 2021 рік

млрд грн

№ з/п	Показники	2020 рік (затверджено)	2021 рік (передбачено у законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ВСЬОГО ДОХОДІВ	979	1 071	92	9,4
	<i>з них:</i>				
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	111	139	28	24,8
2.	Податок на прибуток підприємств	98	106	8	7,8
3.	Рентна плата за користування надрами загальнодержавного значення	27	34	7	24,8
4.	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	75	85	10	12,6
5.	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	53	62	9	16,8
6.	ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	78	131	53	68,4

№ з/п	Показники	2020 рік (затверджено)	2021 рік (передбачено у законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
7.	ПДВ із ввезених на митну територію України товарів	304	333	29	9,4
8.	Ввізне мито	28	30	2	5,4
9.	Частина чистого прибутку державних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, та дивіденди, нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність	68	24	- 44	- 64,0
10.	Кошти, що перераховуються НБУ відповідно до Закону України „Про Національний банк України”	43	33	- 10	- 22,8
11.	Власні надходження бюджетних установ	37	38	1	3,1

За оцінкою Уряду найбільше, порівняно із затвердженими на 2020 рік обсягами, передбачено зростання надходжень:

- ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) із урахуванням бюджетного відшкодування на 53,0 млрд грн, або 68,4 відс., зокрема, за рахунок збільшення середніх споживчих цін на 8,1 відс.;

- ПДВ із ввезених на митну територію України товарів на 28,7 млрд грн, або 9,4 відс., за рахунок прогнозного зростання імпорту товарів на 9,7 відс.;

- податку та збору на доходи фізичних осіб на 27,6 млрд грн, або 24,8 відс., при збільшенні фонду оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців на 24,7 відс.;

- акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) на 9,4 млрд грн, або 12,6 відс., за рахунок збільшення ставок податку на тютюнові вироби на 20 відс., а також індексації на 11,6 відс. ставок на лікєро-горілчану, виноробну продукцію та пиво;

- акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) на 8,9 млрд грн, або 16,8 відс., за рахунок зростання обсягів імпорту підакцизної продукції, насамперед пального на 6,8 відс., збільшення ставок податку на тютюнові вироби, а також індексації ставок на лікєро-горілчану, виноробну продукцію та пиво, додаткових надходжень в сумі 4,8 млрд грн у результаті оподаткування цим податком тютюновмісних виробів для електричного нагрівання;

- податку на прибуток підприємств на 7,7 млрд грн, або 7,8 відс., при зростанні середніх споживчих цін на 8,1 відс. і наявній на 01.09.2020 переплаті цього податку до державного бюджету в сумі 13,9 млрд грн;

- рентної плати за користування надрами для видобування природного газу на 5,4 млрд грн, або 30,6 відс., насамперед за рахунок збільшення середньорічної ціни імпортованого природного газу на 48 відс. і ціни на

природний газ для побутових споживачів і виробників теплової енергії – на 36,9 відсотка.

Крім того, передбачено зростання, порівняно із затвердженим на 2020 рік обсягом, концесійних платежів на 0,1 млрд грн, або у 12,6 раза. Обґрунтувань і розрахунків такого зростання у матеріалах до законопроекту немає. При цьому станом на 01.09.2020 зазначені платежі до державного бюджету не надходили, що свідчить про значні ризики ненадходження цих платежів у 2021 році.

Водночас у законопроекті передбачено зменшення, порівняно із затвердженим на 2020 рік обсягом, надходжень від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном на 2,5 млрд грн, або 59,8 відсотка. Обґрунтувань і розрахунків такого зменшення у матеріалах до законопроекту немає.

За оцінкою Рахункової палати, з урахуванням очікуваних надходжень у 2020 році передбачені у законопроекті доходи державного бюджету збільшаться, зокрема за рахунок:

- ПДВ із ввезених на митну територію України товарів на 82,5 млрд грн, або 33,0 відс., при прогнозованому КМУ зростанні імпорту товарів на 9,7 відс. і девальвації обмінного курсу гривні до долара США на 7,8 відс., що свідчить про значні ризики ненадходження цього податку у запропонованих обсягах;

- ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) із урахуванням бюджетного відшкодування на 19,8 млрд грн, або 17,9 відс., при прогнозованому на 2021 рік збільшенні середніх споживчих цін на 8,1 відс.;

- рентної плати за користування надрами для видобування природного газу на 7,9 млрд грн, або 51,8 відс., за рахунок насамперед зростання прогнозованої середньорічної ціни імпортованого природного газу на 48 відс. і прогнозованої ціни на природний газ для побутових споживачів і виробників теплової енергії на 36,9 відс.;

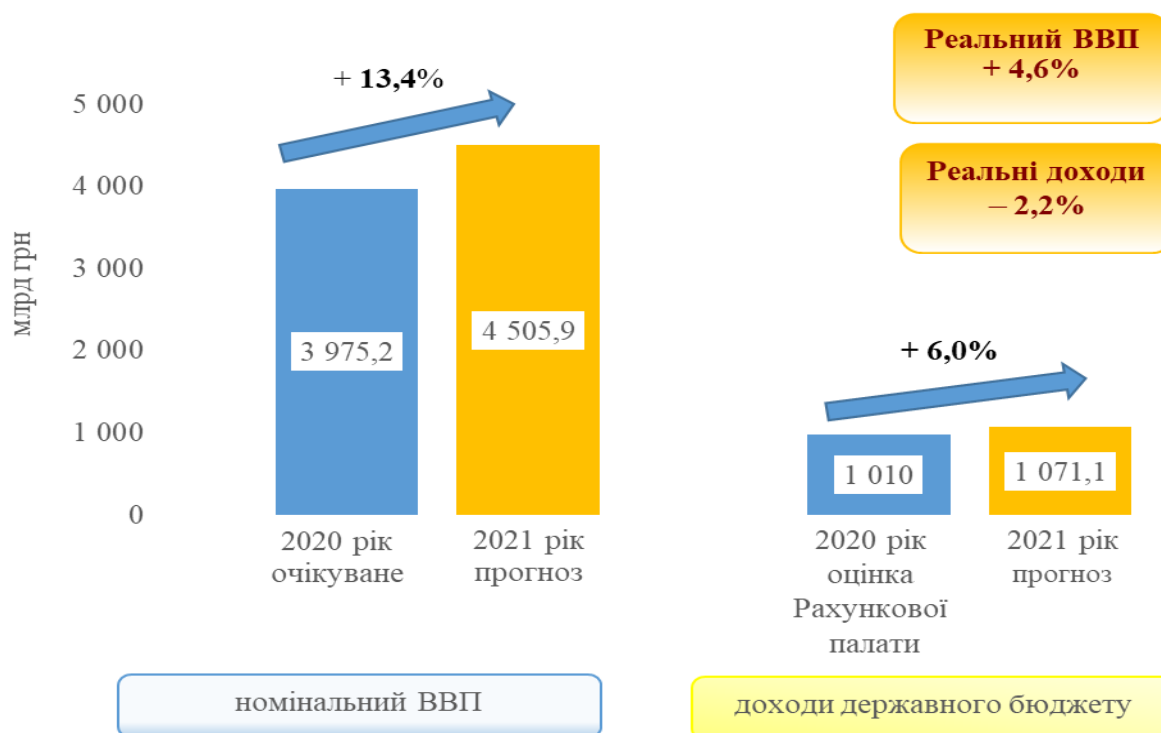
- ввізного мита на 2,7 млрд грн, або 9,8 відс., при прогнозованому КМУ зростанні імпорту товарів на 9,7 відс. і девальвації обмінного курсу гривні до долара США на 7,8 відс., що свідчить про можливість збільшення прогнозованої суми цих надходжень.

2.4. За оцінкою Рахункової палати, у законопроекті при прогнозованому економічному зростанні передбачається реальне, тобто без урахування цінового чинника, зменшення доходів державного бюджету, порівняно з очікуваним у 2020 році обсягом.

Доходи державного бюджету на 2021 рік у законопроекті запропоновано встановити в сумі 1 трлн 71,1 млрд грн, що більше, ніж визначено в законі на 2020 рік, на 92,4 млрд грн, або 9,4 відс., а порівняно з очікуваними у 2020 році доходами – на 61,1 млрд грн, або 6,0 відсотка.

Водночас при прогнозованому економічному зростанні 4,6 відс. доходи державного бюджету, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП¹ (1,084), тобто без урахування інфляційного чинника, порівняно з очікуваним у 2020 році обсягом зменшаться на 2,2 відс. ($106:1,084 - 100$).

Діаграма 2. Реальні доходи у 2021 році зменшаться



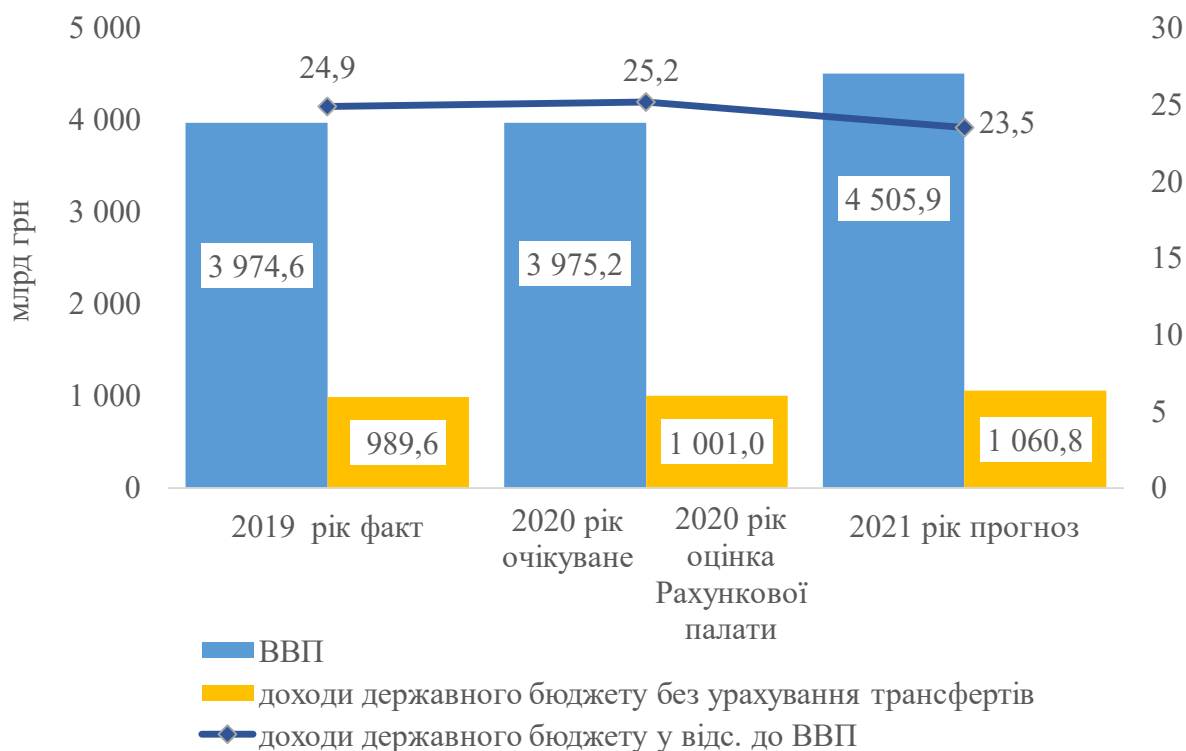
Крім того, одним із чинників зменшення доходів державного бюджету в 2021 році є сума переplat податків і зборів, що на 1 вересня 2020 року становила 122,7 млрд гривень.

2.5. У законопроекті передбачено зниження рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет, що, за розрахунками Рахункової палати, зумовлено зменшенням обсягів вилучених державою, як власником, після оподаткування до державного бюджету дивідендів на державну частку і частини прибутку підприємств державного сектору економіки. При цьому передбачене підвищення ставок деяких платежів, а також мінімальної заробітної плати призведе, за оцінкою Рахункової палати, до збільшення фіскального навантаження на платників податків у 2021 році.

У законопроекті доходи (без урахування міжбюджетних трансфертів) передбачені в сумі 1 трлн 60,8 млрд грн, або 23,5 відс. прогнозного на 2021 рік обсягу номінального ВВП, що менше показника 2019 року на 1,4 відс. пункту й очікуваного у 2020 році (за оцінкою Рахункової палати) – на 1,7 відс. пункту.

¹ Визначено як співвідношення прогнозного номінального ВВП на 2021 рік (4 505,9 млрд грн) і очікуваного на 2020 рік (3 975,2 млрд грн), скориговане на прогнозний реальний ВВП на 2021 рік (104,6 відсотка) ($(4\ 505,9:3\ 975,2 \times 100):104,6$).

Діаграма 3. Частка перерозподілу ВВП через державний бюджет у 2021 році зменшиться



У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що частка доходів у ВВП знизиться в основному за рахунок зменшення надходжень:

- частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань та дивідендів господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність (зменшення частки у ВВП, за розрахунками Рахункової палати, на 1,3 відс. пункту);

- коштів, що перераховуються НБУ до державного бюджету відповідно до Закону України „Про Національний банк України” (зменшення частки у ВВП, за розрахунками Рахункової палати, на 0,3 відс. пункту). При цьому зменшення обсягу цих надходжень стало тенденцією. Так, у 2019 році НБУ перерахував до державного бюджету 64,9 млрд грн, у 2020 році – 42,7 млрд грн, у 2021 році передбачено надходження 33,0 млрд гривень.

Серед джерел, за якими зменшилась частка у ВВП, у пояснювальній записці до законопроекту наведено також акцизний податок, що обґрунтовано сталим рівнем споживання нафтопродуктів. За оцінкою Рахункової палати, прогнозована частка у ВВП акцизного податку з вироблених в Україні і ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), порівняно з очікуваною на 2020 рік, збільшиться на 0,1 відс. пункту.

2.6. За оцінкою Рахункової палати, враховуючи динаміку надходження доходів у 2020 році, основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2020 рік та подані разом із

законопроектом обґрунтування, збільшується ризик недосягнення передбаченого у законопроекті зростання окремих доходів, насамперед бюджетотворюючих.

Розрахунок прогнозу надходжень ПДВ із ввезених на митну територію України товарів у 2021 році здійснено з урахуванням, зокрема, очікуваного зростання обсягів імпорту товарів на 9,7 відс. і середньорічного обмінного курсу гривні 29,1 грн за дол. США, що на 3,0 відс. міцніший від врахованого при формуванні бюджету на 2020 рік.

У законі на 2020 рік затверджено надходження ПДВ із ввезених на митну територію України товарів у сумі 304 млрд гривень. За розрахунками Мінфіну, очікувані надходження ПДВ із ввезених на митну територію України товарів у 2020 році становитимуть 281,2 млрд грн, **за оцінкою Рахункової палати, надходження цього податку в 2020 році, враховуючи динаміку надходжень, не перевищать 250 млрд грн, що на 31,2 млрд грн, або 11,1 відс., менше.**

Так, надходження ПДВ із ввезених на митну територію України товарів у січні – серпні 2020 року становили 163,9 млрд грн, що на 23,3 млрд грн, або 12,4 відс., менше, ніж у відповідному періоді попереднього року, і на 33,3 млрд грн, або 16,9 відс., плану на цей період. Зазначене зумовлене, зокрема, зменшенням у січні – липні імпорту товарів на 17,4 відс., при прогнозованому 9,1 відс., середнім офіційним курсом гривні до дол. США у січні – серпні цього року 26,3 грн за дол. США, а не 30 грн за дол. США, як враховано у розрахунках показників державного бюджету на 2020 рік.

Прогнозний обсяг на 2021 рік надходжень ПДВ із ввезених на митну територію України товарів, що є найбільшим дохідним джерелом, частка якого в прогнозній сумі доходів державного бюджету на 2021 рік становить 31,0 відс., визначено в сумі 332,5 млрд грн, що на 82,5 млрд грн, або 33,0 відс., більше від очікуваного в 2020 році обсягу (за оцінкою Рахункової палати 250 млрд гривень).

Динаміка надходжень цього податку у 2020 році, зокрема щомісячне невиконання планових показників, посилює ризик недосягнення прогнозованого на 2021 рік обсягу ПДВ із ввезених на митну територію України товарів.

Ураховуючи викладене, наявні значні ризики недосягнення передбаченого у законопроекті збільшення надходжень ПДВ із ввезених на митну територію України товарів.

2.7. За оцінкою Рахункової палати, наявними є невраховані у законопроекті додаткові резерви надходження доходів до державного бюджету.

2.7.1. У складі рентної плати за користування надрами обліковуються окремо, зокрема, надходження рентної плати за користування надрами для видобування нафти і природного газу, що нарахована до 1 січня 2018 року,

погашення податкового боргу та повернення помилково або надміру сплачених сум до 31 грудня 2017 року, які в січні – серпні 2020 року становили 52,9 млн гривень. При цьому за звітними даними Державної податкової служби України станом на 1 серпня 2020 року податкова заборгованість за цією рентною платою становила 15,1 млрд гривень.

У законопроекті прогностичний обсяг надходжень рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення визначено в сумі 33,8 млрд гривень.

Розрахунки прогностичних надходжень рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин у 2021 році здійснено Мінфіном із урахуванням, зокрема, прогностичних обсягів видобутку корисних копалин, вартості обсягів видобутих корисних копалин, макроекономічних показників. При цьому додаткові надходження від погашення податкового боргу платниками рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, що нарахована до 1 січня 2018 року, у розрахунках не передбачені.

Водночас у розрахунку прогностичних надходжень податку на прибуток підприємств на 2021 рік Мінфіном зокрема враховані додаткові надходження за рахунок погашення податкового боргу, контрольної-перевірочної роботи, самостійного уточнення раніше задекларованих сум та інші.

У проекті Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік” (щодо реалізації положень статті 11 Закону України „Про ринок природного газу”) від 21.08.2020 № 3004а пропонувалося за рахунок, зокрема, надходжень від погашення податкового боргу з рентної плати за користування надрами для видобування нафти і природного газу збільшити доходи державного бюджету на 2020 рік, однак цей законопроект, схвалений на засіданні Комітету з питань бюджету 16.09.2020, відкликано.

Таким чином, враховуючи наявність податкового боргу до державного бюджету з рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, нарахованого до 1 січня 2018 року, є додаткові резерви для збільшення обсягу передбачених надходжень зазначеного податку у 2021 році.

2.7.2. Надходження ввізного мита у січні – серпні 2020 року становили 18,1 млрд грн, що на 1,2 млрд грн, або 6,5 відс., менше, ніж у відповідному періоді попереднього року. Це зумовлене, зокрема, зменшенням у січні – липні імпорту товарів на 17,4 відс. і ревальвацією у січні – серпні, порівняно з відповідним періодом 2019 року, середнього обмінного курсу гривні до долара США на 0,9 відсотка. При цьому, за розрахунками Мінфіну, очікувані надходження цього платежу у 2020 році становитимуть 25,2 млрд грн, що на 2 млрд грн менше, ніж за оцінкою Рахункової палати (27,2 млрд гривень).

У законопроекті прогностичний обсяг надходжень ввізного мита визначено в сумі 29,8 млрд гривень. Розрахунок прогнозу надходжень цього платежу здійснено з урахуванням, зокрема, очікуваного зростання обсягів імпорту товарів, середньорічного обмінного курсу гривні та за умови незмінного податкового навантаження.

За оцінкою Рахункової палати, враховуючи очікувані надходження у 2020 році ввізного мита в сумі 27,2 млрд грн, зростання обсягів імпорту товарів на 9,7 відс. і середньорічного обмінного курсу гривні на 7,8 відс., прогностичні надходження цього платежу до державного бюджету становитимуть 32,2 млрд грн, що на 2,4 млрд грн більше, ніж за прогнозом Мінфіну.

Отже, є підстави збільшити передбачені у законопроекті надходження ввізного мита.

2.7.3. У статті 20 законопроекту запропоновано установити, що надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор та за ліцензії на випуск та проведення лотерей зараховуються до спеціального фонду державного бюджету і спрямовуються у порядку й обсягах, визначених КМУ, на підтримку спорту та культури, фінансування медицини, освіти та науки відповідно до Закону України „Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”. При цьому у додатку № 1 „Доходи Державного бюджету України на 2021 рік” до законопроекту обсяг цих надходжень не визначено, тоді як на 2020 рік надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор затверджені в сумі 4,4 млрд гривень.

Відповідно до Закону України від 14.07.2020 № 768 „Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” видача відповідних ліцензій є компетенцією комісії з регулювання азартних ігор і лотерей, яка визначена органом державного регулювання у сфері азартних ігор. На час подання законопроекту зазначена комісія не створена, проте у 2021 році має розпочати свою діяльність, оскільки у додатку № 3 „Розподіл видатків Державного бюджету України на 2021 рік” до законопроекту передбачено видатки на її фінансування.

Ураховуючи зазначене, є підстави передбачити в доходах державного бюджету надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор та за ліцензії на випуск та проведення лотерей.

2.7.4. У законопроекті передбачено власні надходження бюджетних установ визначити в сумі 38,5 млрд грн, що на 1,2 млрд грн, або 3,1 відс., більше, ніж затверджено на 2020 рік. При цьому надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, у законопроекті збільшено на 2,1 млрд грн, або 5,8 відс., тоді як власні

надходження бюджетних установ з інших джерел зменшено на 935 млн грн, або 78,3 відсотка. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що прогнозний обсяг власних надходжень бюджетних установ визначений відповідно до прогнозних показників ГРБК щодо доходів і видатків, які здійснюються за рахунок цих коштів.

Проте проведений аналіз вказаних надходжень у попередні роки свідчить про постійне зниження прогнозних обсягів власних надходжень бюджетних установ з інших джерел. Так, у 2019 році зазначені надходження перевищили затверджений на рік показник на 14,2 млрд грн, або у 48,3 раза, у 2018 році – на 16,8 млрд грн, або у 25,0 раза, у 2017 році – на 9,3 млрд грн, або у 11,3 раза. На 1 вересня 2020 року вказані надходження становили 22,3 млрд грн і вже перевищили затверджені річні обсяги на 21,1 млрд грн, або у 18,6 раза.

Ураховуючи зазначене, є підстави збільшити у законопроекті обсяг власних надходжень бюджетних установ за рахунок надходжень з інших джерел.

III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ

3.1. У законопроекті передбачено зменшення реальних, тобто без урахування інфляційного чинника, видатків державного бюджету на 3,3 відсотка.

Видатки державного бюджету на 2021 рік у законопроекті пропонуються у сумі 1 трлн 331 млрд грн, що на 62 млрд грн, або 4,9 відс., більше, ніж визначено у законі на 2020 рік.

Обсяги видатків, запропонованих на 2021 рік за основними напрямками використання, наведені у таблиці 3.

Таблиця 3

Запропоновані на 2021 рік видатки державного бюджету

млрд грн

№ з/п	Показники	2020 рік (затверджено)	2021 рік (передбачено у законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ВСЬОГО ВИДАТКІВ <i>з них:</i>	1 269	1 331	62	4,9
1.	Загальнодержавні функції <i>зокрема, обслуговування боргу</i>	256	218	- 38	- 14,7
2.	Оборона	118	119	0,6	0,5
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	149	163	14	10,1
4.	Економічна діяльність	89	102	13	14,3
5.	Охорона навколишнього природного середовища	7	8	0,3	3,6
6.	Охорона здоров'я	113	153	40	34,5
7.	Духовний і фізичний розвиток	10	18	8	83,9
8.	Освіта	56	66	10	19,3
9.	Соціальний захист і соціальне забезпечення <i>зокрема, соціальний захист пенсіонерів</i>	316	322	6	1,9
10.	Кошти, що передаються до місцевих бюджетів	155	162	7	4,3

При запланованому збільшенні у 2021 році, порівняно із затвердженим на 2020 рік, видатків на обслуговування боргу на 21 млрд грн, або 14,4 відс., загалом видатки на загальнодержавні функції зменшилися, основними чинниками чого стало:

- видатки на боротьбу з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, передбачено у законопроекті за

бюджетними програмами ГРБК, тоді як у законі на 2020 рік ці видатки затверджені за бюджетною програмою Мінфіну (загальнодержавні видатки та кредитування) КПКВК 3511380 „Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками” у сумі 63,4 млрд грн;

- обсяг резервного фонду на 2021 рік передбачено у сумі 1,5 млрд грн, що на 5 млрд грн менше, ніж затверджено на 2020 рік.

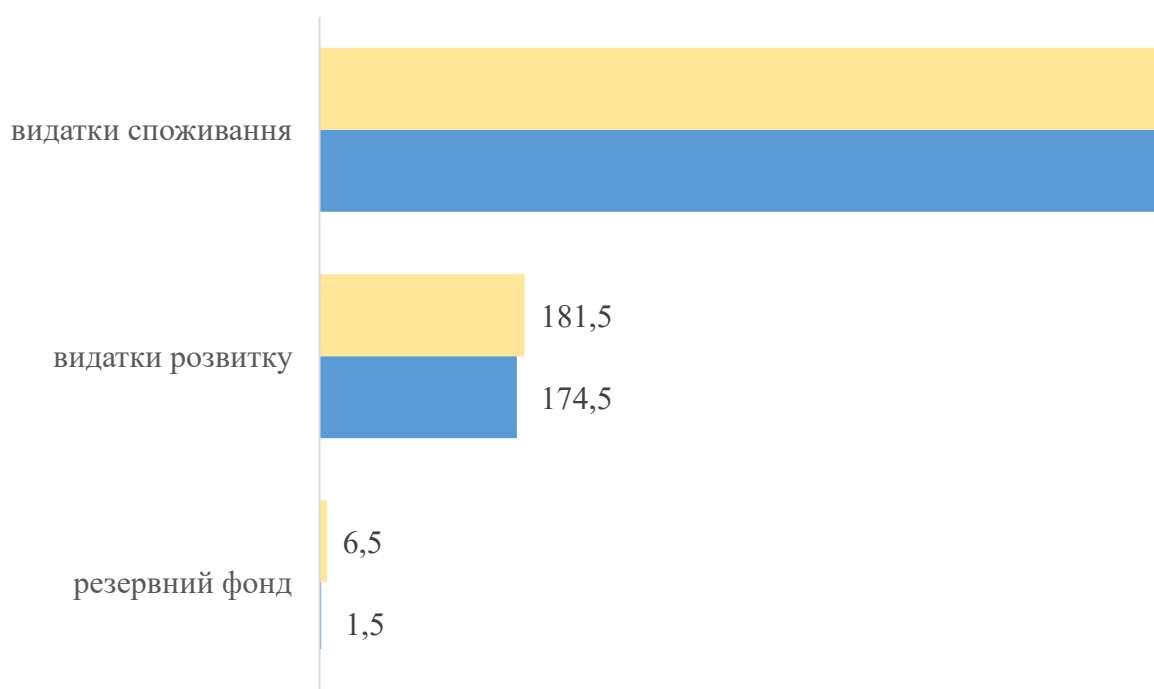
Водночас передбачено зростання видатків за всіма іншими основними напрямками використання, зокрема на:

- охорону здоров'я – на 40 млрд грн, або 34,5 відс.;
- громадський порядок, безпеку та судову владу – на 14 млрд грн, або 10,1 відс.;
- економічну діяльність – на 13 млрд грн, або 14,3 відс., при цьому на 2021 рік видатки на паливно-енергетичний комплекс на 14,8 відс. менші, ніж затверджено на 2020 рік, не передбачено видатків за бюджетною програмою Мінфіну КПКВК 3511650 „Прискорення інвестицій у сільське господарство України”, за бюджетною програмою Мінекономіки КПКВК 1201150 „Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників” передбачено 4 млрд грн, що становить 0,4 відс. вартості випуску продукції у сільському господарстві у фактичних ринкових цінах (842,7 млрд грн) 2019 року, тоді як у пункті 42 Прикінцевих положень БКУ встановлено, що у 2017 – 2021 роках щорічний обсяг коштів державного бюджету, які спрямовуються на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників, має становити не менше 1 відс. випуску продукції у сільському господарстві;
- освіту – на 10 млрд грн, або 19,3 відс.;
- духовний і фізичний розвиток – на 8 млрд грн, або 8,9 відс.;
- трансферти місцевим бюджетам – на 7 млрд грн, або 4,3 відс.;
- соціальний захист та соціальне забезпечення – на 6 млрд грн, або 1,9 відс.;
- оборону – на 0,6 млрд грн, або 0,5 відс.;
- охорону навколишнього природного середовища – на 0,3 млрд грн, або 3,6 відсотка.

Зокрема, за бюджетною програмою Міндовкілля КПКВК 2701270 „Здійснення природоохоронних заходів, зокрема з покращення стану довкілля” у загальному фонді державного бюджету на 2021 рік передбачено 47 млн грн, яких достатньо лише для погашення зареєстрованої в органах Казначейства кредиторської заборгованості без фінансування природоохоронних заходів на об'єктах державної власності.

Рахункова палата за результатами контрольних заходів неодноразово зазначала на необхідності виконання природоохоронних заходів як одного із основних запобіжників виникнення надзвичайних ситуацій. Передбачені за бюджетними програмами Міндовкілля видатки є замалими, порівняно з надходженнями до загального фонду державного бюджету екологічного податку (у 2019 році – 2,8 млрд грн, у січні – серпні 2020 року – 1,7 млрд гривень). На 2021 рік надходження екологічного податку до загального фонду державного бюджету передбачені у сумі 2,7 млрд гривень.

Діаграма 4. Розподіл видатків державного бюджету

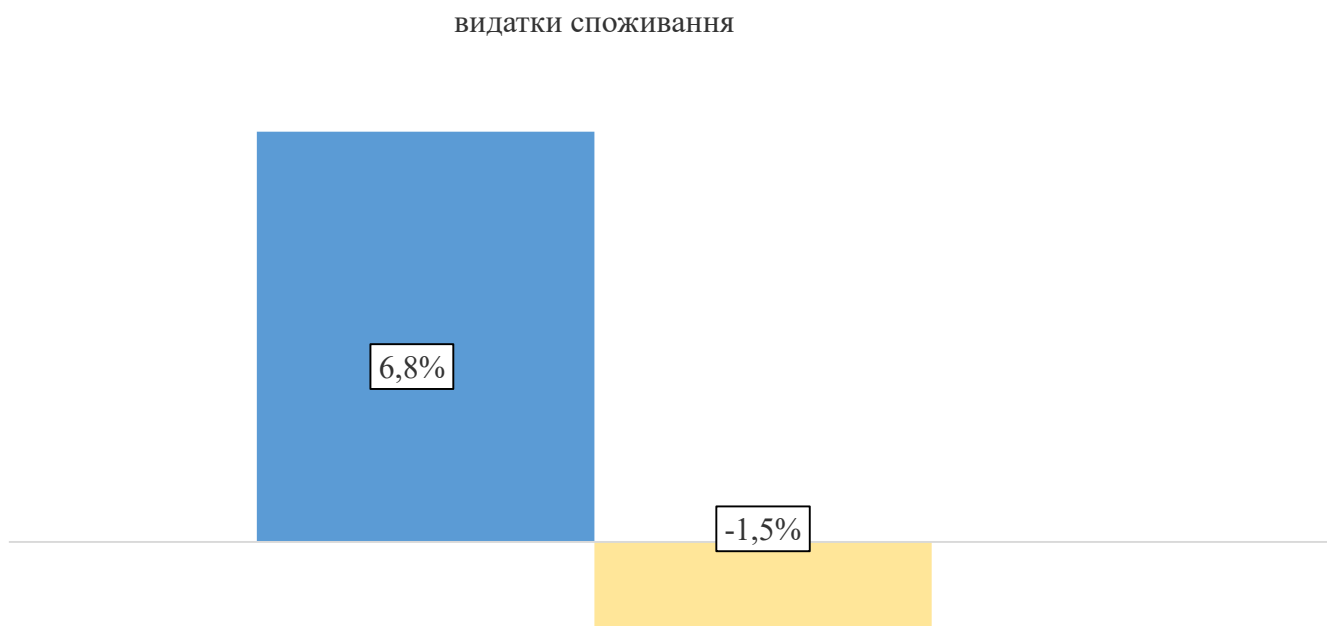


Видатки споживання на 73,7 млрд грн, або 6,8 відс., більші, ніж передбачено на 2020 рік (з урахуванням коштів, виділених КМУ на споживання з Фонду COVID-19), насамперед за рахунок збільшення видатків на реалізацію програми державних гарантій медичного обслуговування населення, обслуговування боргу, заробітну плату і грошове забезпечення.

Видатки розвитку на 7 млрд грн, або 3,9 відс., менші, ніж передбачено на 2020 рік (з урахуванням коштів, виділених КМУ на розвиток з Фонду COVID-19), насамперед за рахунок зменшення видатків на дорожнє господарство. Водночас запропоновано збільшення видатків на проекти, які фінансуються з ДФРР, і запровадження нової бюджетної програми на оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів і модернізацію залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень.

Обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,084), тобто без урахування інфляційного чинника, видатки споживання і видатки розвитку зменшаться, порівняно з 2020 роком, відповідно на 1,5 відс. і 11,3 відсотка.

Діаграма 5. Видатки споживання і розвитку державного бюджету



3.1.1. У законопроекті видатки на боротьбу з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, пропонуються за бюджетними програмами двох ГРБК. При цьому значними є ризики нерезультативного, непродуктивного і неекономного використання цих коштів.

Видатки на боротьбу з цією хворобою передбачено за бюджетними програмами:

- МОЗ на проведення вакцинації населення від гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, – у сумі 2,6 млрд грн;

- МОН (загальнодержавні видатки та кредитування) на субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи, спрямовані на боротьбу з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками під час навчального процесу у закладах загальної середньої освіти – у сумі 1 млрд гривень.

Крім цього, у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що надання медичних послуг за програмою державних гарантій медичного

обслуговування населення включає реагування на епідемію коронавірусної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Водночас обсяг видатків, передбачений на боротьбу з хворобою, врахований за бюджетною програмою МОЗ для Національної служби здоров'я КПКВК 2308060 „Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення”, не зазначається. За інформацією, наведеною у презентації Мінфіну до законопроекту, – це 15,8 млрд гривень.

При цьому, відповідно до доданої до законопроекту інформації щодо мети, завдань і результативних показників бюджетних програм ГРБК, за бюджетною програмою КПКВК 2308060 не наведено жодного результативного показника, який передбачається досягти за цим напрямом використання бюджетних коштів (зокрема, середня тривалість перебування у стаціонарі одного пацієнта з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, середня кількість відборів зразків біологічних матеріалів тестування на SARS-CoV-2 методом полімеразної ланцюгової реакції на одну мобільну бригаду в місяць; середня вартість одного виїзду бригади екстреної медичної допомоги з підозрою на гостру респіраторну хворобу COVID-19, спричинену коронавірусом SARS-CoV-2).

3.1.2. Видатки на забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з виплати пільг і житлових субсидій, допомоги, компенсацій, грошового забезпечення деяким категоріям громадян, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,084), тобто без урахування інфляційного чинника, на 4,6 відс. менші, ніж у 2020 році.

На забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з виплати пільг і житлових субсидій, допомоги, компенсацій, грошового забезпечення деяким категоріям громадян за двома бюджетними програмами Мінсоцполітики (КПКВК 2501030 і 2501230)² передбачено загалом 104,1 млрд грн, що на 3,5 млрд грн, або 3,5 відс., більше, ніж затверджено на 2020 рік.

При цьому видатки за бюджетною програмою КПКВК 2501230 на виплату пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у грошовій формі на 2,7 млрд грн, або 6,9 відс., менші, ніж у 2020 році. У разі подорожчання цих послуг і збільшення кількості субсидіантів посилюються ризики необхідності перегляду цих видатків.

² КПКВК 2501030 „Виплата деяких видів допомог, компенсацій, грошового забезпечення та оплата послуг окремим категоріям населення”;

КПКВК 2501230 „Виплата пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у грошовій формі”.

3.1.3. Видатки на національну безпеку й оборону держави, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,084), тобто без урахування інфляційного чинника, на 3,6 відс. менші, ніж у 2020 році. При цьому РНБО не забезпечило подання пропозицій до текстових статей і обсягів видатків на забезпечення національної безпеки й оборони України. Як наслідок, КМУ розподілило 247 млрд грн між 9-ма ГРБК без визначених критеріїв і пріоритетів.

Відповідно до вимог частини четвертої статті 33 БКУ РНБО має готувати та не пізніше 15 квітня року, що передує плановому, надавати Мінфіну обґрунтовані пропозиції щодо розподілу обсягу видатків між ГРБК на національну безпеку й оборону.

Однак, згідно з пунктом 2 розділу II „Прикінцеві положення” Закону України від 13.04.2020 № 553 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік”, який набрав чинності 18.04.2020, норми статті 33 БКУ тимчасово, до 1 січня 2021 року, не застосовуються.

У матеріалах, поданих до законопроекту, зазначено, що РНБО не надало пропозицій до текстових статей і обсягів видатків на забезпечення національної безпеки й оборони України.

Видатки на національну безпеку й оборону держави у 2021 році, порівняно з 2020 роком (з урахуванням коштів, виділених КМУ з Фонду COVID-19), пропонується збільшити, зокрема для:

- СБУ – на 2,8 млрд грн, або 22,8 відс.;
- МВС – на 2,2 млрд грн, або 2,3 відс., з них для Держприкордонслужби – на 1,2 млрд грн, або 9,6 відс, ДСНС – на 1,0 млрд грн, або 6,6 відс.;
- РНБО – на 39,2 млн грн, або 18,2 відсотка.

При цьому обсяг видатків для Міноборони на 127 млн грн менший, ніж у 2020 році.

Крім того, для Мінекономіки за бюджетною програмою КПКВК 1201530 „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” передбачено 2,5 млрд грн, як і цього року.

Передбачено також надання державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання за кредитами, що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності та безпеки держави, в обсязі до 20 млрд гривень.

3.1.4. Видатки і надання кредитів з державного бюджету на дорожнє господарство загалом на 34 млрд грн, або 30,8 відс., менші, ніж у 2020 році, за рахунок коштів із Фонду COVID-19. Розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення пропонується здійснювати переважно за рахунок коштів, залучених Укравтодором під державні гарантії.

Зокрема, видатки з державного дорожнього фонду для Укравтодору на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення на 1,4 млрд грн, або 3,7 відс., менші, ніж у 2020 році.

Натомість на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування, передбачено на 7,9 млрд грн, або у 2,4 раза, більше, ніж у 2020 році. Як наслідок, у загальному обсязі видатків із державного дорожнього фонду на дорожнє господарство частка видатків на виконання боргових зобов'язань збільшиться на 10,8 відс. пункту, до 18,8 відсотка.

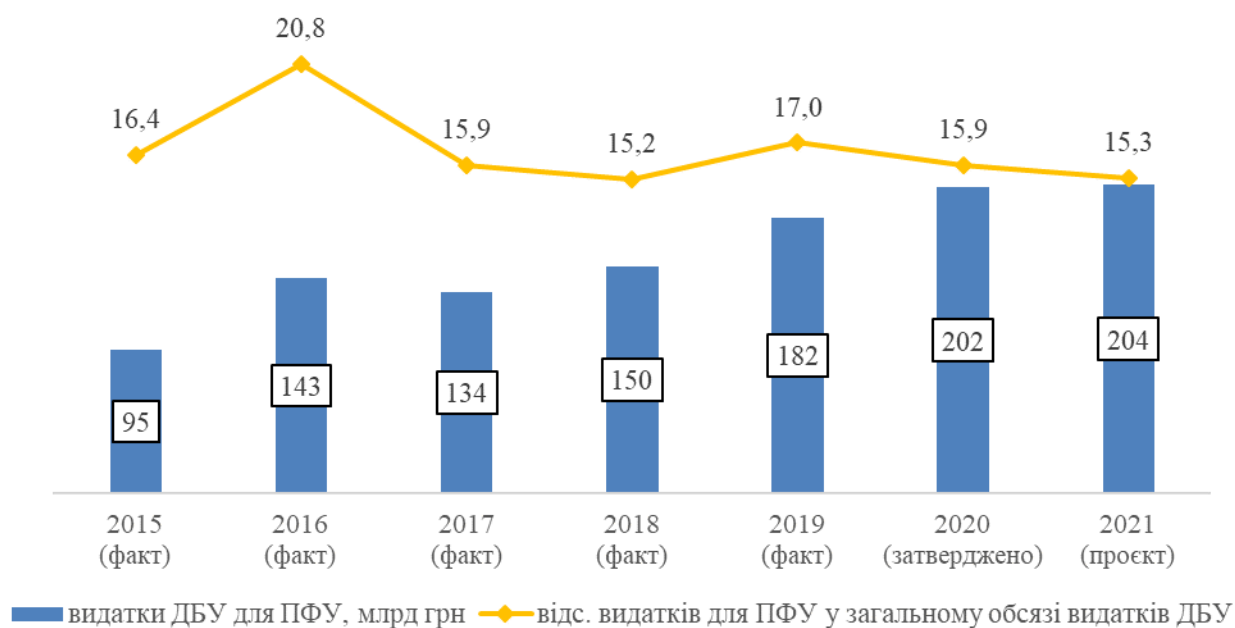
Крім цього, за бюджетними програмами Укравтодору за рахунок коштів, залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів, передбачено видатків і надання кредитів у сумі 4,6 млрд гривень. Враховуючи незадовільну вибірку кредитних коштів у 2020 році, збільшуються ризики втрати наявних можливостей для отримання додаткових ресурсів на розвиток дорожнього господарства, зокрема на розбудову дорожньої інфраструктури на україно-польському й україно-угорському державному кордоні.

Натомість на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення запропоновано запозичати кошти під державні гарантії. У матеріалах до законопроекту не наведено загального обсягу державних гарантій, який передбачено надати Укравтодору у 2021 році. За інформацією з розміщеної на офіційному вебсайті Мінфіну презентації до законопроекту, обсяг цих гарантій – 70,9 млрд грн, що в 3,7 раза більше, ніж у 2020 році.

3.1.5. У законопроекті передбачено збільшення видатків державного бюджету для ПФУ. При цьому зростають ризики значного посилення залежності виплати пенсій і допомоги від отримання ПФУ позичок із ЄКР.

За бюджетною програмою Мінсоцполітики КПКВК 2506080 „Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду” передбачено видатки державного бюджету для ПФУ на 1,5 млрд грн, або 0,8 відс., більші, ніж затверджено у законі на 2020 рік.

Діаграма 6. Видатки державного бюджету для ПФУ



При цьому у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що у передбаченому обсязі видатків зокрема враховано кошти для продовження виплат щомісячної доплати (500 грн) пенсіонерам, які досягли 80-тирічного віку; здійснення з 01.05.2021 індексації пенсій; запровадження з 01.07.2021 щомісячної доплати до пенсії (400 грн) пенсіонерам, яким виповнилося 75 років, до досягнення ними 80-тирічного віку.

Відповідно до показників бюджету ПФУ, доданого до законопроекту, передбачено зростання у 2021 році, порівняно із затвердженими³ на 2020 рік, доходів і видатків ПФУ на 2,8 відсотка.

При цьому передбачено зменшення на 9,2 млрд грн, або 3,1 відс., власних доходів ПФУ із них на 9 млрд грн за рахунок надходжень єдиного внеску, розподіленого на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, в умовах збільшення як середньої, так і мінімальної заробітної плати.

За таких умов значними є ризики, що у 2021 році вже традиційно своєчасність виплат пенсій і допомоги залежатиме від отримання позик із ЄКР.

У січні – серпні 2020 року Казначейство надало з ЄКР на покриття тимчасових касових розривів ПФУ для виплати пенсій і допомоги 106,1 млрд грн позик, із яких не повернено 16 млрд гривень. При цьому у серпні надано 20,9 млрд грн цих позик, що на 71,4 відс. більше, ніж надавалося у середньому щомісяця у січні – липні 2020 року.

³ Постанова КМУ від 24.01.2020 № 22 „Про бюджет Пенсійного фонду України на 2020 рік” (зі змінами).

Вкотре не передбачено повернення на ЄКР 48,1 млрд грн, наданих у 2007 – 2014 роках на покриття тимчасових касових розривів ПФУ на виплату пенсій і допомоги. Ураховуючи, що заборгованість за наданими з ЄКР коштами на 1 вересня 2020 року становила 64,1 млрд грн, ризики неповернення цих коштів дедалі збільшуються.

3.2. У законопроекті передбачено визначення окремих напрямів спрямування бюджетних коштів, як виняток з положень БКУ, що є призупиненням дії положень БКУ.

3.2.1. У БКУ зокрема встановлено, що обсяг державних капітальних вкладень на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів має визначатися у Бюджетній декларації, розподілятися в законі про державний бюджет між ГРБК на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів. Перелік цих інвестиційних проєктів має долучатися до матеріалів, які подаються до проєкту бюджету.

При цьому у протоколі липневого засідання Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів зазначено, що доведеного Мінфіном граничного обсягу капітальних вкладень на реалізацію державних інвестиційних проєктів у сумі 1,1 млрд грн недостатньо навіть на завершення проєктів з високим ступенем готовності, тому вирішено не розподіляти ці кошти і запропонувати Мінекономіки звернутися до Мінфіну з проханням збільшити обсяг капітальних вкладень на реалізацію державних інвестиційних проєктів до 4 млрд гривень.

Натомість у статті 25 законопроекту, як виняток з положень пункту 7 частини дев'ятої статті 33, частин другої, третьої та сьомої статті 33¹ і пункту 4¹ частини першої статті 38 БКУ, державні капітальні вкладення на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів передбачено за бюджетною програмою Мінекономіки (загальнодержавні видатки та кредитування), а їх розподіл між ГРБК запропоновано здійснювати за рішенням КМУ, з можливістю визначення нових бюджетних програм, на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів.

3.2.2. У статті 24² БКУ, зокрема, встановлено джерела формування і напрями спрямування коштів державного дорожнього фонду. Відповідно до пункту 4 частини третьої цієї статті БКУ кошти державного дорожнього фонду мають спрямовуватися на фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм.

Натомість у статті 30 законопроекту, як виняток з положень статті 24² БКУ, кошти спеціального фонду державного бюджету, передбачені на реалізацію заходів, визначених пунктом 4 частини третьої статті 24² БКУ, запропоновано спрямувати на фінансування оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів залізничним транспортом та модернізацію залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень.

3.3. Передбачене зростання обсягу коштів на виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, свідчить про неефективність залучення коштів із наданням державних гарантій.

Для реалізації інвестиційних проєктів за рахунок коштів, що залучаються державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, запропоновано надати кредити за 16-ма бюджетними програмами в сумі 14,1 млрд грн, що на 5,1 відс. більше, ніж затверджено на 2020 рік.

При цьому у законопроєкті передбачено зростання обсягу коштів за бюджетною програмою 3511600 Мінфіну на виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, на 3,5 млрд грн, що в 2,9 раза більше, ніж затверджено на 2020 рік.

3.4. За оцінкою Рахункової палати, є можливості для оптимізації запропонованих у законопроєкті як кількості бюджетних програм і результативних показників їх виконання, так і обсягів видатків.

3.4.1 За деякими бюджетними програмами, які передбачаються і на 2021 рік, упродовж останніх років видатки за ініціативою ГРБК зменшувалися та перерозподілялися на інші бюджетні програми. Це здебільшого є наслідком прорахунків при формуванні бюджетних програм у проєкті державного бюджету.

За бюджетною програмою Мін'юсту КПКВК 3601170 „Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України” запропоновано видатки в сумі 582 млн грн, що у 14 разів більше, ніж у законі на 2020 рік. При цьому виконання цієї бюджетної програми не забезпечувалося: у 2017 році видатки на 64,0 відс. менші плану на рік, у 2018 році – на 42,3 відс., у 2019 році – на 86,9 відс., у січні – серпні 2020 року – на 40,1 відс. плану звітного періоду. Крім того, за ініціативою Мін'юсту видатки за бюджетною програмою КПКВК 3601170 у 2017 – 2019 роках перерозподілялися наприкінці бюджетного періоду на інші бюджетні програми, що є наслідком неналежного планування видатків на здійснення платежів на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів у справах проти України відповідно до рішень КМУ. При внесенні у квітні змін до закону на 2020 рік обсяг бюджетних призначень за бюджетною програмою КПКВК 3601170 зменшено у 9 разів.

За бюджетною програмою ДБР КПКВК 6421010 „Забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань” запропоновано видатки у сумі 2,5 млрд грн, що у 1,8 раза більше, ніж у 2020 році. У 2018 році видатків за цією бюджетною програмою проведено на 79,0 відс. менше плану на рік, у 2019 році – на 21,4 відс., у січні – серпні 2020 року – на 38 відс. менше плану на звітний період. При цьому затверджені бюджетні призначення за бюджетною

програмою КПКВК 6421010 на видатки споживання неодноразово зменшувалися за рішеннями КМУ: у 2018 році – на 114 млн грн; у 2019 році – на 121,8 млн грн; у січні – серпні 2020 року – на 38,3 млн гривень.

3.4.2. Наявні можливості для оптимізації запропонованих у законопроекті 9 603 результативних показників за 453-ма бюджетними програмами.

У звітах про проведені Рахунковою палатою у 2020 році аудити неодноразово вказувалося про формальність, недосконалість і необґрунтовану кількість результативних показників за окремими бюджетними програмами, які неналежно висвітлюють мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, і, як наслідок, знижують відповідальність виконавців, наприклад:

- МОН КПКВК 2201170 „Здійснення методичного та аналітичного забезпечення діяльності закладів освіти” за відсутності затвердженої ГРБК методики розрахунку результативних показників не визначено показників затрат на видання, придбання, зберігання, доставку підручників, посібників, навчально-методичної літератури та проведення конкурсного відбору проєктів підручників для здобувачів повної загальної середньої освіти. На 2021 рік за цією бюджетною програмою запропоновано визначити 10 результативних показників, що відповідає кількості, затвердженій на 2020 рік, при цьому ці показники не переглядалися;

- Міненерго КПКВК 2401100 „Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах” не визначено показників для оцінки ефективності соціального захисту працівників Державної воєнізованої гірничо-рятувальної служби, обсягу виконаних завдань і робіт, які має виконати ця служба упродовж року, як наслідок, оцінити досягнення мети бюджетної програми щодо соціального захисту цих працівників неможливо. На 2021 рік за цією бюджетною програмою запропоновано визначити 29 результативних показників, що відповідає кількості, затвердженій на 2020 рік, при цьому ці показники не переглядалися;

- Міндовкілля для ДАЗВ КПКВК 2708120 „Підтримка у безпечному стані енергоблоків та об’єкта „Укриття” та заходи щодо підготовки до зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС” визначено результативні показники, жоден із яких не дозволяє оцінити досягнення мети бюджетної програми, результати виконання завдань, напрями використання бюджетних коштів. При цьому не визначено показників для оцінки зниження шкідливого впливу на населення та навколишнє середовище джерел іонізуючого випромінювання, накопичених за час експлуатації енергоблоків ЧАЕС, забезпечення соціального захисту персоналу. На 2021 рік за цією бюджетною програмою запропоновано визначити 21 результативний показник, що відповідає кількості, затвердженій на 2020 рік, при цьому ці показники не переглядалися.

IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА БОРГ

4.1. У поданому КМУ законопроекті дефіцит державного бюджету передбачено на рівні 6 відс. ВВП, що вдвічі перевищить встановлену у БКУ межу.

Граничний обсяг дефіциту державного бюджету на 2021 рік запропоновано визначити у сумі 270,4 млрд грн, що на 28 млрд грн менше затвердженого на 2020 рік показника.

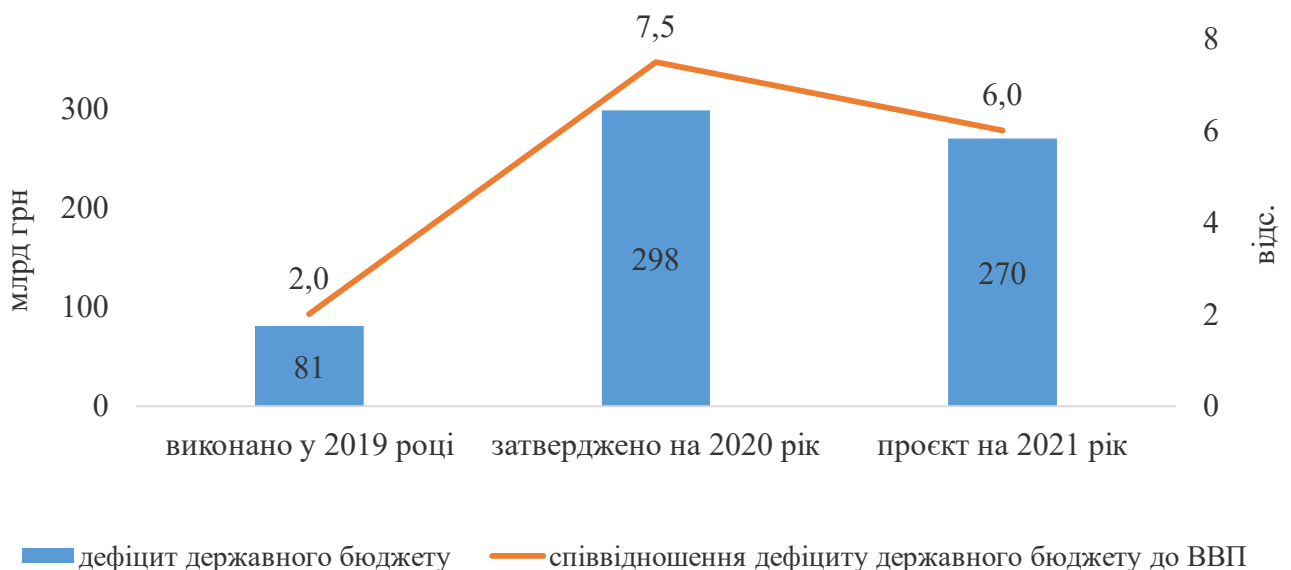
Співвідношення дефіциту державного бюджету до річного обсягу ВВП на 4 відс. пункту більше від показника у 2019 році і на 1,5 відс. пункту менше, ніж співвідношення затвердженого на 2020 рік дефіциту до очікуваного номінального ВВП.

Рівень дефіциту державного бюджету у 2021 році вдвічі перевищить встановлену у частині першій статті 14 БКУ межу (3 відс.), водночас у законопроекті передбачено зупинити у 2021 році дію зазначеної норми, яка не застосовувалась і в 2020 році.

Відповідно до наданих із законопроектом Прогнозних показників державного бюджету на 2022 – 2023 роки передбачено поступове зменшення дефіциту державного бюджету, однак у середньостроковій перспективі не вдасться досягти рівня, що не перевищує встановленого обмеження – прогнозований рівень дефіциту державного бюджету в 2023 році становитиме 3,5 відсотка.

За оцінкою Рахункової палати, надмірний дефіцит державного бюджету упродовж 2019 – 2023 років, основним джерелом покриття якого передбачені державні запозичення, призведе до збільшення боргового навантаження на державний бюджет не тільки у 2021 році, а й у подальшому.

Діаграма 7. Дефіцит державного бюджету і його співвідношення до номінального ВВП



У законопроекті передбачено зменшення, порівняно із затвердженим на 2020 рік, дефіциту загального фонду державного бюджету на 29 млрд грн, або 10,6 відс., – до 245,4 млрд гривень. Дефіцит спеціального фонду має зрости на 1 млрд грн, або 4,3 відс., – до 24,9 млрд грн, за рахунок збільшення надходжень кредитів (позик) від іноземних держав, фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів.

4.2. Як і в попередні роки, фінансування дефіциту державного бюджету та погашення накопичених у попередні роки боргів пропонується насамперед за рахунок боргових джерел, які становитимуть 39,2 відс. передбачених у 2021 році надходжень державного бюджету. Суттєвими є ризики недоотримання на прийнятних умовах у визначених обсягах державних запозичень у разі погіршення ситуації на міжнародних ринках капіталу, неотримання коштів МВФ і зменшення попиту на ОВДП.

Для фінансування державного бюджету в 2021 році передбачено залучити 708,4 млрд грн, зокрема:

- надходження від державних запозичень – 702,4 млрд грн, у тому числі до загального фонду – 678,7 млрд грн і спеціального фонду для реалізації інвестиційних проєктів – 23,7 млрд грн;
- надходження від приватизації державного майна – 6 млрд грн;
- надходження від дострокового погашення векселів ФГВФО, що видані ним в обмін на ОВДП, – 2 млрд гривень.

Прогнозні показники фінансування державного бюджету наведені в таблиці 4.

Таблиця 4

Фінансування Державного бюджету України на 2021 рік

млрд грн

№ з/п	Показники	2020 рік (затверджено)	2021 рік (передбачено у законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ФІНАНСУВАННЯ (ряд. I – ряд. II)	298	270	- 28	- 9,4
I.	Фінансування в частині надходжень	645	710	65	10,1
	зокрема:				
1.1.	державні запозичення	643	702	59	9,5
	внутрішні	378	549	171	45,4
	зовнішні	265	153	- 112	- 46,5
1.2.	надходження від приватизації	1	6	5	у 12 р. б.
II.	Фінансування в частині витрат	347	440	93	27,0
	зокрема:				
2.1.	погашення державного боргу	346	439	93	27,0
	внутрішнього	216	341	125	57,9
	зовнішнього	130	98	- 32	- 24,7

Водночас у показниках фінансування державного бюджету не враховано можливого випуску ОВДП для підтримки діяльності банків і ФГВФО, право на здійснення якого у разі потреби передбачено надати КМУ у статтях 16 і 17 законопроекту. У наданій із законопроектом Інформації про фінансові ризики та їх вплив на показники державного бюджету в 2021 році зазначено про можливу підтримку АТ „Ощадбанк” і АТ „Укрексімбанк”, додаткову потребу в докапіталізації останнього оцінено в сумі 7 млрд грн, і ФГВФО в сумі 8 млрд гривень.

На внутрішньому ринку передбачено отримати 78,2 відс. обсягу державних запозичень за рахунок розміщення ОВДП як в національній, так і в іноземній валюті з прогноною середньозваженою відсотковою ставкою 8,8 відсотка. Надходження коштів від внутрішніх запозичень, які на 45,4 відс. більші затвердженого на 2020 рік обсягу і матимуть меншу середньозважену дохідність, залежатимуть від попиту на них інвесторів.

У січні – серпні 2020 року обсяг ОВДП, що перебувають в обігу, зріс на 36 млрд грн, або 4,4 відс., за рахунок збільшення їх обсягу у банків і юридичних осіб на 77,4 млрд грн, або 23,2 відс., і на 2 млрд грн, або 8 відс., відповідно. Середньозважена дохідність ОВДП, номінованих у гривні, у січні – серпні 2020 року становила 10 відс., а у серпні ще менше – 8,7 відсотка.

Обсяг надходжень від зовнішніх запозичень, порівняно із затвердженим на 2020 рік, є меншим на 111,8 млрд грн, зокрема до загального фонду – на 112,8 млрд гривень. Відповідно до наданого із законопроектом Плану державних запозичень до загального фонду державного бюджету на 2021 рік передбачено отримання коштів від розміщення довгострокових ОЗДП у сумі 86,4 млрд грн із прогноною середньозваженою відсотковою ставкою 7,5 відс. і чергового траншу кредиту МВФ – 43,2 млрд грн зі ставкою 3 відсотки. Ураховуючи спричинену обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) світову економічну кризу, залучення надходжень від зовнішніх запозичень залежатиме насамперед від:

- продовження співпраці з МВФ і міжнародними фінансовими організаціями;
- кон'юнктури ринку позикового капіталу;
- стану підготовки і реалізації інвестиційних проєктів.

У разі погіршення доступу до державних запозичень як зовнішніх, так і внутрішніх, збільшиться їх вартість та видатки на обслуговування державного боргу.

При цьому у наданих із законопроектом Прогнозних показниках державного бюджету на 2022 – 2023 роки не наведено даних про обсяг державних запозичень.

4.3. *Значними є ризики ненадходження коштів від приватизації державного майна, передбачених у законопроекті.*

Надходження коштів від приватизації державного майна запропоновано встановити в сумі 6 млрд грн, тоді як у січні – серпні 2020 року до державного бюджету надійшло лише 762 млн грн від продажу об'єктів малої приватизації.

У доданих до законопроекту матеріалах немає обґрунтувань прогнозованої суми надходження коштів від приватизації державного майна у 2021 році. Натомість зазначено: оскільки на період встановлення КМУ карантину й обмежувальних заходів щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) продаж об'єктів великої приватизації у цьому році припинено, є висока ймовірність, що, як і в попередні роки, в 2020 році об'єкти великої приватизації не будуть продані і приватизацію цих об'єктів буде перенесено на 2021 рік. Перелік об'єктів великої приватизації державної власності затверджено розпорядженням КМУ від 16.01.2019 № 36-р, термін дії якого не визначено.

Враховуючи економічну кризу в країні, яка розпочалася ще наприкінці 2019 року, значними є ризики незалучення в 2021 році широкого кола інвесторів до придбання державної власності і продажу об'єктів великої приватизації та суттєвого обезцінення об'єктів державної власності.

Недоотримання у 2021 році запланованих обсягів надходжень від приватизації державного майна призведе, відповідно до положень статті 15 БКУ, до збільшення державних запозичень і обсягів державного боргу та видатків на його обслуговування.

4.4. *У законопроекті передбачено збільшення на чверть обсягу державного боргу на кінець 2021 року, порівняно з наявним станом на 31.08.2020. Продовжуватиме зростати гарантований державою борг, граничний обсяг якого і надання державних гарантій у законопроекті не визначено, натомість передбачено зупинити дію обмежувальних норм БКУ щодо цих показників.*

Граничний обсяг державного боргу на 31 грудня 2021 року визначено в сумі 2 трлн 604,2 млрд грн, що більше на 217,4 млрд грн, або 9,1 відс., від затвердженого на кінець 2020 року і на 543,5 млрд грн, або 26,4 відс., від боргу станом на 31.08.2020. За оцінкою Рахункової палати, збільшення державного боргу в 2021 році, порівняно з наявним станом на 31.08.2020, спричинять:

- перевищення державних запозичень над запланованими витратами на погашення державного боргу – 379 млрд грн;

- передбачене Урядом знецінення гривні до іноземних валют, в яких номіновано борг, – на 164 млрд гривень.

Суттєвими є ризики збільшення державного боргу внаслідок:

- можливого понадпланового випуску ОВДП для підтримки банківської системи з коригуванням його граничного обсягу (статті 16 і 17 законопроекту);
- можливого заміщення недонадходжень від приватизації державного майна державними запозиченнями (частина четверта статті 15 БКУ);
- значної частки уразливого до валютних коливань боргу, номінованого в іноземній валюті, яка на 31.08.2020 становила 66,9 відсотка.

У законопроекті в порушення вимог абзацу першого частини першої статті 17, частин першої і другої статті 18, пункту 2 частини першої статті 40 БКУ не встановлено граничних обсягів надання державних гарантій і гарантованого державою боргу, натомість запропоновано зупинити дію у 2021 році цих норм, які не застосовувались і в 2020 році. Невстановлення обмежень щодо надання державних гарантій спричинить неконтрольоване збільшення гарантованого державою боргу і здійснення виплат за ним з державного бюджету у разі неповернення позичальниками отриманих під державні гарантії коштів.

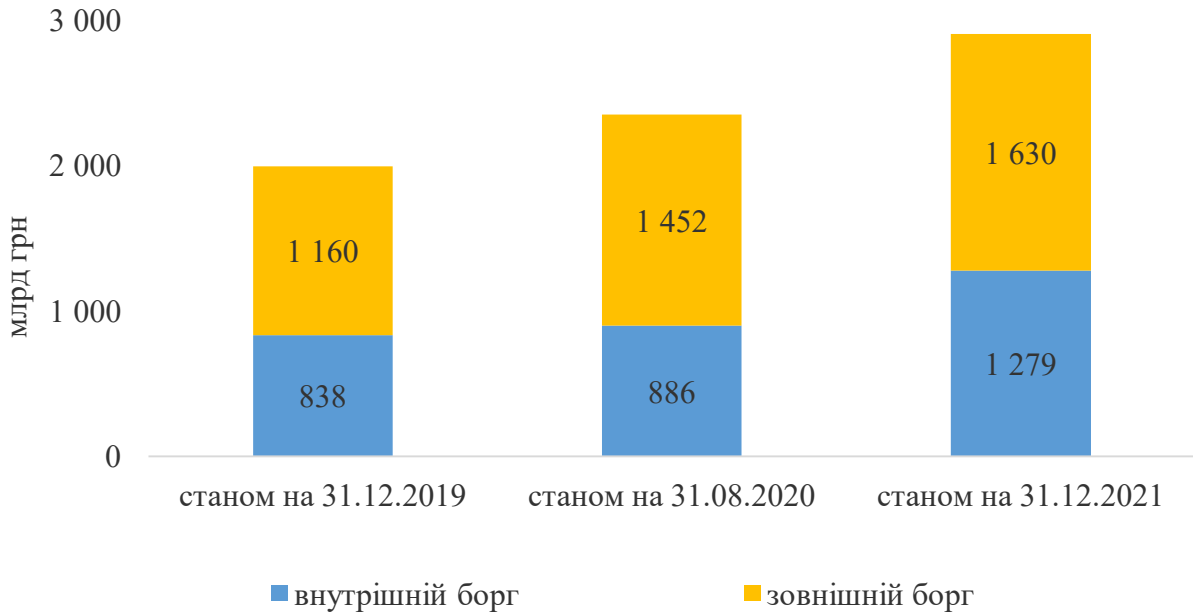
При цьому у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що згідно з розрахунками гарантований державою борг в еквіваленті у національній валюті становитиме 304,5 млрд гривень. Ця ж сума наведена і в наданому із законопроектом Прогнозному обсязі державного боргу і гарантованого державою боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання.

Отже, загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу на 31.12.2021 становитиме 2 трлн 908,7 млрд грн, або 64,6 відс. прогнозного номінального ВВП і перевищить встановлену в першому абзаці частини другої статті 18 БКУ межу (60 відсотків). Водночас дію цієї норми пропонується зупинити у 2021 році.

У разі передбаченого у наданих із законопроектом Прогнозних показниках державного бюджету на 2022 – 2023 роки поступового зменшення дефіциту державного бюджету й обмеження, починаючи з 2022 року, обсягу надання державних гарантій на рівні не більше 3 відс. доходів загального фонду державного бюджету, загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу в 2023 році становитиме 59,2 відс. ВВП.

При цьому у наданих із законопроектом Прогнозних показниках державного бюджету на 2022 – 2023 роки не наведено даних про загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу.

Діаграма 8. Державний і гарантований державою борг продовжуватиме зростати



4.5. На виплати, спричинені державним і гарантованим державою боргом, у 2021 році передбачено третину витрат державного бюджету. Здійснення цих виплат залежатиме від залучення коштів державних запозичень. Тільки на обслуговування державного боргу спрямовуватиметься кожна сьома гривня доходів державного бюджету, що обмежить фінансові можливості для реалізації інших бюджетних програм.

У законопроекті передбачено зростання, порівняно із затвердженим на 2020 рік, витрат на погашення державного боргу на 27,0 відс. до 439,3 млрд грн, при цьому витрати на погашення внутрішнього боргу мають збільшитися на 57,9 відс., що спричинене значними розміщеннями короткострокових ОВДП у 2020 році і продовження їх розміщень у наступному році.

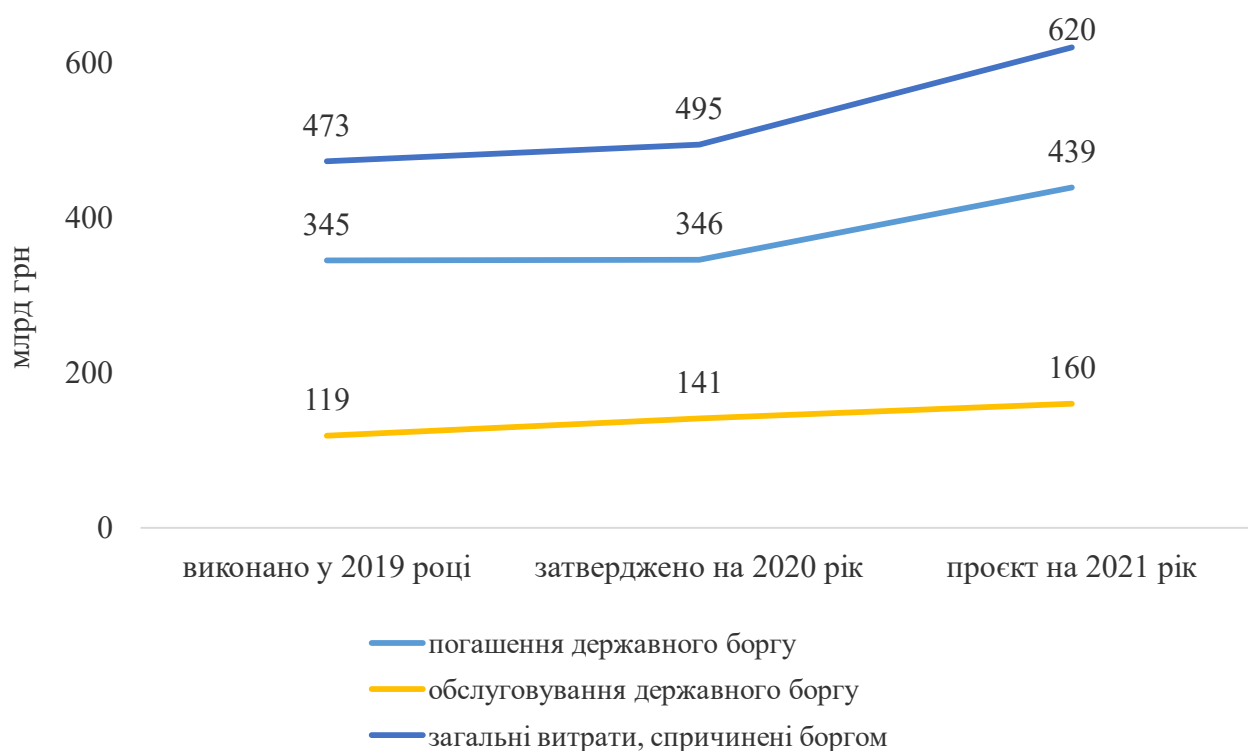
Накопичений у попередні роки державний борг і передбачене подальше здійснення нових державних запозичень у 2021 році спричинять збільшення, порівняно і затвердженими на 2020 рік, видатків на обслуговування державного боргу на 13,5 відс. до 160,5 млрд грн, що становитиме 15,0 відс. доходів державного бюджету.

Прогнозується збільшення в 2,4 раза, порівняно з затвердженим на 2020 рік обсягом, витрат на виконання гарантованих боргових зобов'язань до 18,7 млрд грн, найбільші з яких видатки на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями Укравтодору – 13,5 млрд гривень.

Уперше в 2021 році передбачені видатки на виплати за державними деривативами, випущеними відповідно до постанови КМУ від 11.11.2015 № 912 „Про здійснення у 2015 році правочинів з державним та гарантованим

державою боргом з метою його реструктуризації і часткового списання”, в сумі 1,2 млрд гривень. Водночас ці видатки завищені, оскільки при їх розрахунку не враховано економію коштів за результатами здійсненого у серпні правочину з державними деривативами.

Діаграма 9. Витрати, спричинені державним і гарантованим державою боргом, зростуть у 2021 році



Загальний обсяг витрат, спричинених державним і гарантованим державою боргом, становитиме 619,6 млрд грн, або 34,6 відс. передбачених на 2021 рік витрат державного бюджету.

При цьому у наданих із законопроектом Прогнозних показників державного бюджету на 2022 – 2023 роки не наведено даних про обсяг витрат, спричинених державним і гарантованим державою боргом.

V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

5.1. В умовах проведення реформи децентралізації для визначення обсягів міжбюджетних трансфертів при здійсненні горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій враховані запропоновані КМУ зміни до БКУ. Водночас зменшиться частка бюджетів, щодо яких вирівнювання податкоспроможності не здійснюється, і бюджетів, з яких передбачено перерахування до державного бюджету реверсної дотації, тобто самодостатніх громад. Таким чином, результатом реформи децентралізації стало не деклароване отримання самодостатніх громад, а штучне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що відповідно до пункту 6 Прикінцевих та перехідних положень БКУ формування взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами на 2021 рік здійснено з урахуванням змін в адміністративно-територіальному устрої України в частині укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

При здійсненні горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів враховані запропоновані КМУ зміни до частини першої статті 99 БКУ (законопроект реєстр. № 4100 від 15.09.2020): нездійснення горизонтального вирівнювання податкоспроможності районних бюджетів, натомість здійснення такого вирівнювання для бюджетів укрупнених сільських, селищних і міських територіальних громад (*Довідково. Ці зміни враховані у законопроекті реєстр. № 3614 від 09.06.2020, який затверджено ВРУ 17 вересня 2020 року*).

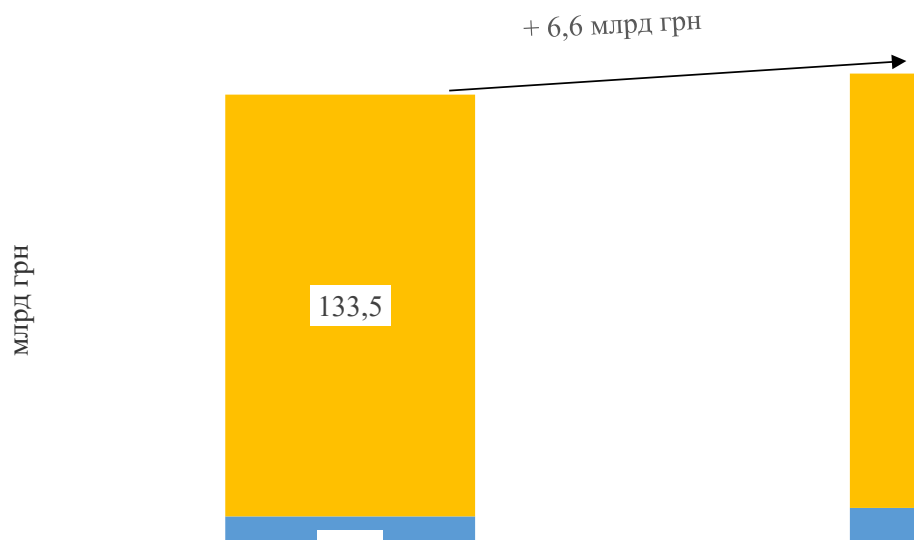
У результаті здійсненого вирівнювання у додатку № 5 до законопроекту передбачено міжбюджетні трансферти між державним і 1 305 місцевими бюджетами. Частка бюджетів, яким не передбачено ні базову, ні реверсну дотації, тобто вирівнювання не здійснено, та бюджетів, з яких передбачено перерахування до державного бюджету реверсної дотації, зменшиться, порівняно з 2020 роком, на 3,5 відс. пункту, до 25,1 відс. загальної кількості місцевих бюджетів, врахованих при здійсненні вирівнювання (1 462 бюджети).

При цьому перерахування базової дотації з державного бюджету передбачено 1 095 місцевим бюджетам, у тому числі: 20 обласним і 1 075 бюджетам територіальних громад. Загальний обсяг базової дотації розраховано у сумі 15,7 млрд грн, або на 18,1 відс. більше, ніж затверджено на 2020 рік.

Перерахування до державного бюджету реверсної дотації передбачено з 210 місцевих бюджетів, зокрема з 4 обласних і 206 бюджетів територіальних громад. Це на 27 бюджетів менше, ніж затверджено на 2020 рік. Загальний обсяг реверсної дотації розраховано у сумі 10,4 млрд грн, або на 18,5 відс. більше, ніж затверджено на 2020 рік.

5.2. У законопроекті запропоновано збільшити обсяг трансфертів із державного бюджету місцевим, зокрема освітню субвенцію. При цьому в умовах запланованого підвищення розміру мінімальної заробітної плати збільшуються ризики незабезпечення в повному обсязі видатків на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників закладів освіти.

Діаграма 10. Загальний обсяг трансфертів у 2021 році збільшиться на 4,3 відсотка



У законопроекті не передбачено надання з державного місцевим бюджетам десяти субвенцій, які у законі на 2020 рік затверджені у сумі 19,6 млрд грн, зокрема:

- медичної субвенції у сумі 14,6 млрд грн, оскільки оплата послуг комунальним закладам охорони здоров'я з 1 квітня 2020 року здійснюється з державного бюджету за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;

- субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, яка на 2020 рік затверджена у сумі 1,7 млрд грн, при цьому у законопроекті запропоновано збільшити, порівняно із затвердженими на 2020 рік, видатки ДФРР на 4,5 млрд грн до 9,4 млрд гривень.

Водночас запропоновано надання чотирьох нових субвенцій на:

- заходи, спрямовані на боротьбу з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками під час навчального процесу у закладах загальної середньої освіти, у сумі 1 млрд грн;

- розвиток спортивної інфраструктури – 0,5 млрд грн;
- розвиток мережі надання адміністративних послуг – 0,5 млрд грн;
- розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад – 0,1 млрд гривень.

У законопроекті освітня субвенція передбачена у сумі 102,5 млрд грн, що на 23,4 млрд грн, або 29,6 відс., більше, ніж затверджено на 2020 рік.

Водночас у наданому до законопроекту Протоколі про результати консультацій Мінфіну із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо обговорення законопроекту в частині місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин від 03.09.2020 зазначено, зокрема, про необхідність збільшення обсягу освітньої субвенції до 115 млрд грн для забезпечення запропонованого підвищення у 2021 році розміру мінімальної заробітної плати до 6,5 тис. гривень.

5.3. У додатку № 6 до законопроекту немає розподілу між місцевими бюджетами чотирнадцяти субвенцій, що посилює ризики несвоєчасного перерахування і неефективного використання коштів державного бюджету.

Згідно з частиною другою статті 97 БКУ обсяг міжбюджетних трансфертів у державному бюджеті затверджується окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання й отримання таких міжбюджетних трансфертів.

Водночас відповідно до частини шостої статті 108 БКУ КМУ за погодженням з Комітетом ВРУ з питань бюджету може здійснювати розподіл і перерозподіл обсягів субвенцій та додаткових дотацій з державного бюджету місцевим між місцевими бюджетами у межах загального обсягу відповідних субвенцій і додаткових дотацій.

Як наслідок, з року в рік окремі трансферти затверджуються у законі про державний бюджет без розподілу між місцевими бюджетами.

Зокрема, у законопроекті передбачена субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України у сумі 1,7 млрд грн без розподілу у додатку № 6. Водночас у статті 18 законопроекту встановлено, що розподіл цієї субвенції здійснюється КМУ.

Рахункова палата у висновках про стан виконання закону про державний бюджет неодноразово зазначала, що довготривале прийняття рішень КМУ про розподіл субвенцій посилює ризики відтермінування перерахування коштів місцевим бюджетам, а отже, невикористання цих коштів на видатки у запланованих обсягах.

5.4. Прогнозні обсяги місцевих бюджетів визначені з урахуванням запропонованих КМУ змін до ПКУ й інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень (законопроект реєстр. № 4101 від 15.09.2020), які ВРУ ще не прийняті. У разі неприйняття цих змін збільшуються ризики незабезпечення фінансовими ресурсами окремих видатків місцевих бюджетів. Частка видатків місцевих бюджетів

без трансфертів до державного бюджету у видатках зведеного бюджету зменшиться на 0,1 відс. пункту, до 29,9 відсотка.

Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів розраховано у сумі 509,6 млрд грн, що на 43,4 млрд грн, або 9,3 відс., більше плану на 2020 рік, а з урахуванням індексу-дефлятора ВВП (1,084) – на 0,8 відсотка.

Доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету розраховано у сумі 347,9 млрд грн, що на 36,8 млрд грн, або 11,8 відс., більше плану на 2020 рік. Найбільше – на 28 млрд грн, або 15,2 відс., – мають зрости надходження ПДФО.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що при обрахунку обсягу ресурсу місцевих бюджетів на 2021 рік враховано проект змін до ПКУ щодо індексації ставок, визначених в абсолютних значеннях, з акцизного податку (крім тютюнових виробів), екологічного податку, рентних плат за спеціальне використання лісових ресурсів і води, рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, на відповідні індекси споживчих цін або цін виробників промислової продукції згідно з постановою КМУ від 29.03.2020 № 253.

Зокрема, при визначенні прогнозного обсягу надходження екологічного податку враховано запропоноване збільшення ставок цього податку (крім ставок за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти та викиди двоокису вуглецю), з урахуванням прогнозного індексу споживчих цін на 2020 рік, на 11,6 відсотка.

При визначенні прогнозних обсягів надходження плати за спеціальне використання лісових ресурсів і води враховано запропоноване збільшення ставок цієї плати, з урахуванням прогнозного індексу цін виробників промислової продукції на 2020 рік, на 12 відсотків.

Прогнозний обсяг видатків місцевих бюджетів без реверсної дотації, що перераховується до державного бюджету, визначено в сумі 499,2 млрд грн, що більше плану на 2020 рік на 11,8 млрд грн, або 2,4 відс., а реально – менше на 5,5 відсотка.

За прогнозними розрахунками Мінфіну, найбільше передбачено видатків на:

- освіту – 233,8 млрд грн, що на 23,9 млрд грн, або 11,4 відс., більше, ніж заплановано на 2020 рік;
- економічну діяльність – 98,7 млрд грн, що на 4,5 млрд грн, або 4,4 відс., менше;
- загальнодержавні функції – 41,6 млрд грн, що на 0,8 млрд грн, або 1,9 відс., більше;
- охорону здоров'я – 38,5 млрд грн, що на 9,7 млрд грн, або 20,1 відс., менше.

VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2021 РІК” НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМ АКТАМ

6.1. Окремі положення законопроєкту не узгоджуються з вимогами Конституції України.

У статті 20 законопроєкту встановлено, що у 2021 році надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор і за ліцензії на випуск та проведення лотерей зараховуються до спеціального фонду державного бюджету і спрямовуються у порядку й обсягах, визначених КМУ (що може передбачати визначення нових бюджетних програм), на підтримку спорту та культури, фінансування медицини, освіти та науки відповідно до Закону України „Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”. Невизначення у законопроєкті конкретних обсягів доходів і видатків державного бюджету за цим джерелом надходжень не відповідає частині другій статті 95 Конституції України, в якій встановлено, зокрема, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про державний бюджет.

У статті 24 законопроєкту встановлено, що обсяг видатків, передбачених за бюджетною програмою „Забезпечення окремих видатків районних державних адміністрацій, пов’язаних з ліквідацією районів”, розподіляється КМУ у порядку, встановленому Урядом. Це не узгоджується з вимогами Конституції України, у частині другій статті 95 якої встановлено, зокрема, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про державний бюджет.

У статті 25 законопроєкту передбачено надати право КМУ своїми рішеннями здійснювати розподіл нерозподілених у державному бюджеті видатків (з можливістю визначення нових бюджетних програм, ГРБК, обсягів видатків споживання і розвитку тощо), що не узгоджується з вимогами Конституції України, у частині другій статті 95 якої встановлено, зокрема, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про державний бюджет.

6.2. Окремі положення законопроєкту не відповідають нормам БКУ та ПКУ.

У законопроєкті пропонується змінити та зупинити чинні норми БКУ, зокрема:

- встановити, що у 2021 році, як виняток із положень пункту 2 частини першої статті 15 БКУ, кошти, отримані від приватизації установ виконання покарань і слідчих ізоляторів, що належать до сфери управління Мін’юсту та безпосередньо не забезпечують виконання встановлених для них

законодавством завдань і функцій, не належать до джерел фінансування бюджету та зараховуються до доходів державного бюджету (стаття 29);

- зупинити дію абзаців другого і третього частини першої статті 14 щодо обмеження граничного обсягу дефіциту державного бюджету, абзацу першого частини першої статті 17, абзацу першого частини першої, абзацу другого частини першої, частини другої статті 18 і пункту 2 частини першої статті 40 БКУ щодо визначення граничного обсягу гарантованого державою боргу та граничного обсягу надання державних гарантій (абзаци другий – шостий частини третьої Прикінцевих положень).

Зазначене суперечить вимогам частини п'ятої статті 4 БКУ: зміни до цього Кодексу можуть вноситися виключно законами про внесення змін до БКУ.

У статтях 4 і 16 – 17 законопроекту запропоновано дозволити Мінфіну коригувати показники фінансування, видатків і кредитування та граничного обсягу державного боргу, що не відповідає вимогам частини першої статті 16, частини першої статті 18 і пункту 2 частини першої статті 40 БКУ, в яких передбачено здійснення державних запозичень у межах, визначених законом про державний бюджет, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду і встановлення граничного обсягу державного боргу.

У підпунктах в) і г) пункту 1 статті 6 законопроекту передбачено звільнення суб'єктів господарювання від зобов'язань надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями та вносити плату за надання державних гарантій, що суперечить частині третій статті 17 БКУ: обов'язковою умовою надання державної гарантії є укладення договору, істотними умовами якого мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання, зокрема, внести плату за надання державної гарантії, надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за гарантією.

Як зазначено в пояснювальній записці, у законопроекті враховано додаткові надходження за рахунок внесення змін до ПКУ щодо індексації у 2021 році визначених в абсолютних значеннях ставок акцизного податку (крім тютюнових виробів), екологічного податку, рентних плат за спеціальне використання лісових ресурсів і води, що передбачені в проекті Закону України від 15.09.2020 № 4101 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень”, який ще не прийнято ВРУ. Відповідні норми мають набрати чинності частково з першого числа третього місяця з дня набрання чинності цим законом, а частина – з 1 січня 2021 року.

Термін набрання чинності цих норм суперечить вимогам:

- частини третьої статті 27 БКУ: закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду;

- підпункту 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 ПКУ: зміни до будь-яких елементів податків і зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки.

6.3. Окремі положення законопроекту не відповідають Регламенту ВРУ, затвердженому Законом України від 10.02.2010 № 1861.

У статтях 25 – 27, 29 – 30, Прикінцевих положеннях законопроекту запропоновано не застосовувати у 2021 році окремі положення БКУ, що є призупиненням їх дії.

Крім того, у пунктах 3 і 4 Прикінцевих положень законопроекту передбачено:

- зупинити на 2021 рік дію окремих положень п'яти законодавчих актів, зокрема абзацу першого частини п'ятої статті 4 Закону України від 19.10.2017 № 2168 „Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення”, згідно з яким програма медичних гарантій затверджується ВРУ у складі закону про державний бюджет на відповідний рік;

- установити, що норми восьми законодавчих актів, зокрема щодо оплати праці, медичного забезпечення і забезпечення житлом окремих категорій громадян, застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, з урахуванням наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів.

Натомість, відповідно до частини четвертої статті 153 Регламенту ВРУ, проєкт закону про державний бюджет не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

6.4. Окремі положення законопроекту суперечать нормам інших законів.

У статті 22 законопроекту запропоновано встановити, що господарські товариства, у статутному капіталі яких 100 відс. акцій (часток) належать державі, та господарські товариства, 100 відс. акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відс., які не прийняли рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає за звітним, сплачують до державного бюджету частину чистого прибутку на державну частку в розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, установлених на відповідний рік, але не менше 30 відс., до 1 липня року, що настає за звітним.

Також запропоновано встановити, що господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, та господарські товариства, 50 і більше відс. акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відс. (крім тих, що визначені частиною першою цієї статті), які не прийняли рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає за звітним, сплачують до державного бюджету та іншим учасникам господарського товариства пропорційно розміру

їх акцій (часток) у статутному капіталі господарського товариства, частину чистого прибутку в розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, установлених на відповідний рік, але не менше 30 відс., до 1 липня року, що настає за звітним.

Крім того, у статті 22 запропоновано встановити норми щодо сплати пені на суму несвоєчасно сплачених вищезазначених коштів (частини чистого прибутку), а також щодо забезпечення реалізації дивідендної політики держави суб'єктами управління об'єктами державної власності.

Ураховуючи, що правові основи й особливості управління об'єктами державної власності, зокрема норми щодо сплати дивідендів на державну частку, визначено у Законі України від 21.09.2006 № 185 „Про управління об'єктами державної власності”, такі норми мають змінюватися внесенням відповідних змін до цього закону. Включення їх до законопроекту створить ризик визнання статті 22 такою, що не відповідає Конституції України, і збільшить ризик втрат доходів бюджету.

VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2021 РІК”

7.1. Стаття 1

7.1.1. У законопроекті доходи державного бюджету на 2021 рік визначено у сумі 1 трлн 71 млрд 144,7 млн грн, у тому числі доходи загального фонду – 946 млрд 359,2 млн грн і доходи спеціального – 124 млрд 785,5 млн гривень.

Аналіз надходжень доходів у січні – серпні цього року і розрахунків показників доходів до законопроекту дає підстави стверджувати, що можна збільшити власні надходження бюджетних установ на 935 млн грн, рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення – на 15 млрд 100 млн грн, ввізного мита – на 2 млрд 400 млн грн, установити надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор та за ліцензії на випуск та проведення лотерей в сумі 2 млрд 200 млн грн та, як результат, доходи державного бюджету збільшити загалом на 20 млрд 635 млн гривень.

7.1.2. В абзаці сьомому цієї статті пропонується оборотний залишок бюджетних коштів встановити як відносний показник у розмірі до 2 відс. видатків загального фонду державного бюджету. Водночас інші показники, розмір яких відповідно до БКУ визначається у відсотках до обсягу видатків і доходів загального фонду, зокрема резервного фонду іДФРР, передбачені в абсолютній величині.

Згідно з частиною третьою статті 14 БКУ оборотний залишок бюджетних коштів – частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів, встановлюється у розмірі не більше 2 відс. планових видатків загального фонду, затверджується у законі про державний бюджет і має бути збережений на кінець бюджетного періоду у встановленому розмірі.

Відповідно до частини четвертої статті 14 БКУ 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.

Отже, встановлення оборотного залишку бюджетних коштів як відносного показника призводить до втрати можливості контролю за його використанням і збереженням на кінець року, визначення фактичного обсягу одного з джерел фінансування бюджету, передбачених у пункті 4 частини першої статті 15 БКУ, – вільного залишку бюджетних коштів.

Невстановлення оборотного залишку бюджетних коштів в абсолютній величині у законі про державний бюджет стало однією з причин недостатності ресурсу загального фонду, зокрема у 2018 і 2019 роках.

Ураховуючи зазначене, пропонується визначити і встановити абсолютну величину оборотного залишку бюджетних коштів або внести зміни до абзацу другого частини третьої і частини четвертої статті 14 БКУ щодо невстановлення оборотного залишку бюджетних коштів у державному бюджеті.

7.2. Стаття 4

В абзаці другому цієї статті запропоновано дозволити Мінфіну на підставі рішення КМУ, погодженого з Комітетом ВРУ з питань бюджету, вносити зміни до розпису спеціального фонду державного бюджету з метою відображення фактичного надходження у 2021 році кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів, та витрат за відповідними бюджетними програмами, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету в межах загального обсягу залучення таких кредитів (позик), затвердженого у додатку № 8 до цього Закону, з коригуванням відповідних показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу, визначених цим Законом.

Кредити (позики) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів згідно з частиною другою статті 16 БКУ залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і відносяться до державних зовнішніх запозичень.

Відповідно до частини першої статті 16 БКУ державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про державний бюджет (крім випадків, передбачених частиною четвертою статті 15 цього Кодексу – заміщення одного типу джерела фінансування державного бюджету іншим типом, абзацом першим частини сьомої – здійснення правочинів з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж боргових зобов'язань, та абзацом першим частини одинадцятої цієї статті – здійснення понадпланових державних запозичень із збереженням отриманих коштів на кінець поточного бюджетного періоду і спрямуванням на фінансування державного бюджету в наступному бюджетному періоді), з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду (крім випадків, передбачених частиною четвертою статті 15 цього Кодексу та абзацом першим частини одинадцятої цієї статті).

Передбачена можливість перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету в межах затвердженого загального обсягу залучення кредитів (позик) сприятиме своєчасній реалізації інвестиційних проєктів. При цьому перерозподіл має стосуватися як видатків бюджету, так і надання кредитів, що не вплине на показники фінансування державного бюджету, дефіциту і державного боргу.

Ураховуючи зазначене, пропонується в абзаці другому статті 4 слова „з коригуванням відповідних показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу, визначених цим Законом” замінити словами „з коригуванням відповідних показників видатків і надання кредитів, визначених цим Законом”.

7.3. Стаття 5

У цій статті запропоновано визначити станом на 31 грудня 2021 року граничний обсяг державного боргу в сумі 2 трлн 604,2 млрд гривень.

Водночас у законопроекті не запропоновано визначити граничний обсяг гарантованого державою боргу. Зазначене суперечить нормам БКУ, зокрема:

- абзацу першому частини першої статті 18: граничний обсяг надання державних гарантій визначається на кожний бюджетний період законом про державний бюджет;

- пункту 2 частини першої статті 40: граничний обсяг гарантованого державою боргу на кінець відповідного бюджетного періоду визначається законом про державний бюджет.

Невстановлення граничного обсягу гарантованого державою боргу унеможливує визначення загального обсягу державного і гарантованого державою боргу і дотримання встановленого в абзаці першому частини другої статті 18 БКУ рівня щодо ВВП (не може перевищувати 60 відсотків).

Ураховуючи зазначене, з метою узгодження з вимогами БКУ пропонується визначити і встановити граничний обсяг гарантованого державою боргу.

7.4. Стаття 6

7.4.1. абзац перший статті 6

У цій статті запропоновано встановити напрями, без визначення граничного обсягу, надання державних гарантій.

Це суперечить нормам БКУ, зокрема:

- абзацу першому частини першої статті 17: державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про державний бюджет;

- абзацу першому частини першої статті 18: граничний обсяг надання державних гарантій визначається на кожний бюджетний період законом про державний бюджет;

- пункту 2 частини першої статті 40: граничний обсяг і напрями надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій визначаються законом про державний бюджет.

Як наслідок, неможливо проконтролювати дотримання встановленого в абзаці другому частини першої статті 18 БКУ рівня надання державних гарантій, який не може перевищувати 3 відс. планових доходів загального фонду державного бюджету.

Ураховуючи зазначене, з метою узгодження з вимогами БКУ пропонується визначити і встановити граничний обсяг надання державних гарантій.

7.4.2. Підпункт б) пункту 1 статті 6

У цьому підпункті передбачено можливість надання державних гарантій за рішенням КМУ для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань за портфелем кредитів банків-кредиторів, наданих суб'єктам господарювання мікропідприємництва, малого та/або середнього підприємництва – резидентам України, в обсязі до 10 млрд гривень.

Такий напрям надання державних гарантій не передбачений у БКУ. КМУ неодноразово надавав пропозиції про внесення відповідних змін до БКУ, які не ухвалені. У поданому КМУ до ВРУ законопроекті „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (реєстр. № 4100 від 15.09.2020) вчергове пропонується законодавчо врегулювати надання державних гарантій на портфельній основі, спрямованих на підтримку державою суб'єктів господарювання мікро-, малого та середнього підприємництва, однак цей законопроект у Комітеті ВРУ з питань бюджету ще не розглядався.

Згідно з принципом обґрунтованості бюджетної системи України, встановленим у частині першій статті 7 БКУ, бюджет має формуватися на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Законодавчих підстав для надання державних гарантій у 2021 році для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань за портфелем кредитів банків-кредиторів, наданих суб'єктам господарювання

мікропідприємництва, малого та/або середнього підприємництва – резидентам України, на момент подання проєкту бюджету до ВРУ немає.

Ураховуючи зазначене, пропонується вилучити підпункт б) пункту 1 статті 6 із законопроекту.

7.4.3. Абзац третій підпункту в) пункту 1 статті 6

Передбачено, що суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання державних гарантій для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави, за рішенням КМУ можуть звільнитися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплачувати до державного бюджету плату за їх отримання.

Це не відповідає вимогам частини третьої статті 17 БКУ, згідно з якими:

- державні гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом;

- обов'язковою умовою надання державної гарантії є укладення договору між Борговим агентством України та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою за виконання гарантійних зобов'язань, істотними умовами якого мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання, зокрема внести плату за надання державної гарантії, надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за гарантією.

Ураховуючи зазначене, з метою узгодження з вимогами БКУ пропонується вилучити абзац третій підпункту в) пункту 1 статті 6 із законопроекту.

7.4.4. Підпункт г) пункту 1 статті 6

У цьому підпункті передбачено надання державних гарантій за рішенням КМУ для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями Укравтодору з метою фінансового забезпечення розвитку мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення і звільнення Укравтодору від зобов'язань надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями та вносити плату за надання державних гарантій.

При цьому обмежень щодо обсягу надання державних гарантій Укравтодору не встановлено. Звільнення від надання забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями та внесення плати за надання державних гарантій суперечить нормам частини третьої статті 17 БКУ.

Ураховуючи зазначене, з метою узгодження з вимогами БКУ пропонується у підпункті г) пункту 1 статті 6 встановити граничний обсяг

надання державних гарантій за запозиченнями Укравтодору і вилучити абзац другий цього підпункту із законопроекту.

7.5. Статті 11 і 14

У статті 11 законопроекту встановлено вичерпний перелік джерел формування спеціального фонду державного бюджету на 2021 рік у частині доходів, у статті 14 – вичерпний перелік напрямів спрямування коштів спеціального фонду державного бюджету на 2021 рік у частині видатків.

Водночас у статті 20 законопроекту встановлено, що у 2021 році надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор та за ліцензії на випуск та проведення лотерей зараховуються до спеціального фонду державного бюджету і спрямовуються у порядку та обсягах, визначених КМУ (з можливістю визначення нових бюджетних програм), на підтримку спорту та культури, фінансування медицини, освіти та науки відповідно до Закону України „Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, які не зазначені в статтях 11 і 14 законопроекту.

Пропонується доповнити статтю 11 пунктом 8) – надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор та за ліцензії на випуск та проведення лотерей та у статті 14 законопроекту визначити напрями спрямування коштів у межах встановлених доходів.

7.6. Статті 16 і 17

У цих статтях законопроекту передбачено надати право Мінфіну у разі потреби здійснювати за рішенням КМУ випуски ОВДП понад обсяги, встановлені у додатку № 2 до законопроекту, з подальшим придбанням у державну власність в обмін на такі облігації акцій банків і векселів, виданих ФГВФО, з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу і збільшенням відповідних показників фінансування державного бюджету понад обсяги, встановлені у додатку № 2.

У частині першій статті 16 БКУ встановлено, що державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про державний бюджет (крім випадків, передбачених частиною четвертою статті 15, абзацом першим частини сьомої та абзацом першим частини одинадцятої статті 16 БКУ – заміщення одного типу джерела фінансування державного бюджету іншим типом, здійснення правочинів з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж боргових зобов'язань і здійснення понадпланових державних запозичень із збереженням отриманих коштів на кінець поточного бюджетного періоду і спрямуванням на фінансування державного бюджету в наступному бюджетному періоді), з дотриманням граничного обсягу державного боргу на

кінець бюджетного періоду (крім випадків, передбачених частиною четвертою статті 15 та абзацом першим частини одинадцятої статті 16 БКУ).

Здійснення державних запозичень із порушенням вимог БКУ і прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного боргу, відповідно до пункту 13 частини першої статті 116 БКУ є порушенням бюджетного законодавства.

Зважаючи на об'єктивну необхідність підтримки стабільної діяльності банківської системи і забезпечення виконання ФГВФО покладених на нього повноважень і функцій, пропонується визначити граничний обсяг здійснення випуску ОВДП і вказати його у відповідних статтях законопроекту.

7.7. Стаття 20

У статті 20 законопроекту запропоновано у 2021 році надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор та за ліцензії на випуск та проведення лотерей зараховувати до спеціального фонду державного бюджету і спрямовувати у порядку та обсягах, визначених КМУ (що може передбачати визначення нових бюджетних програм), на підтримку спорту та культури, фінансування медицини, освіти та науки відповідно до Закону України „Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”.

Водночас у статті 11 законопроекту встановлено перелік джерел формування спеціального фонду державного бюджету на 2021 рік у частині доходів, а у статті 14 – видатки, на які спрямовуються зазначені доходи.

Ураховуючи пропозицію Рахункової палати щодо доповнення статей 11 і 14 відповідними положеннями, пропонується вилучити із законопроекту статтю 20.

7.8. Стаття 24

У цій статті запропоновано обсяг видатків, передбачених за бюджетною програмою „Забезпечення окремих видатків районних державних адміністрацій, пов'язаних з ліквідацією районів”, розподіляти КМУ у порядку, встановленому Урядом.

У додатку № 3 до законопроекту за бюджетною програмою Мінфіну КПКВК 3511270 „Забезпечення окремих видатків районних державних адміністрацій, пов'язаних з ліквідацією районів” передбачено 1,2 млрд гривень. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що ці видатки спрямуватимуться районним державним адміністраціям, що функціонують у ліквідованих районах.

При цьому у частині другій статті 95 Конституції України визначено, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про державний бюджет.

Враховуючи зазначене, пропонується статтю 24 вилучити із законопроекту і в додатку № 3 до законопроекту розподілити видатки за бюджетною програмою Мініну КПКВК 3511270 „Забезпечення окремих видатків районних державних адміністрацій, пов’язаних з ліквідацією районів” у сумі 1 226 899,5 тис. грн між обласними державними адміністраціями, які є ГРБК.

7.9. Стаття 25

У цій статті запропоновано, як виняток з пункту 7 частини дев’ятої статті 33, частин другої, третьої та сьомої статті 33¹ і пункту 4¹ частин першої статті 38 БКУ, державні капітальні вкладення на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів передбачати за бюджетною програмою Мінекономіки (загальнодержавні видатки та кредитування), а їх розподіл між ГРБК здійснювати за рішенням КМУ на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів.

Натомість у БКУ, зокрема, встановлено, що обсяг державних капітальних вкладень на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів має визначатися у Бюджетній декларації, розподілятися в законі про державний бюджет між ГРБК на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів. Перелік цих інвестиційних проєктів має долучатися до матеріалів, які подаються до проєкту бюджету.

Відповідно до пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення” Закону України від 13.04.2020 № 553 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік” норми статті 33 БКУ тимчасово, до 1 січня 2021 року, не застосовуються. Як наслідок, КМУ Бюджетна декларація на 2021 – 2023 роки до ВРУ не подавалася і обсяг державних капітальних вкладень на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів у законопроекті не розподілявся.

При цьому у частині другій статті 95 Конституції України встановлено, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про державний бюджет.

Крім того, визначення окремих напрямів спрямування бюджетних коштів як винятку з положень БКУ фактично є призупиненням дії положень цього законодавчого акта. У рішенні КСУ від 22.05.2008 № 10-рп/2008 зазначено, що законом про державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони.

У звітах про проведені аудити і висновках про стан виконання державного бюджету Рахункова палата неодноразово вказувала на зволікання з прийняттям рішень про розподіл коштів між об'єктами і недоліки в організації виконання державних інвестиційних проєктів. Як наслідок, передбачені у законі про державний бюджет видатки на їх виконання не використовувалися, а перерозподілялися на інші бюджетні програми, відповідно, терміни реалізації проєктів переносилися.

Враховуючи зазначене, пропонується статтю 25 вилучити із законопроєкту і розподілити у додатку № 3 до законопроєкту видатки за бюджетною програмою Мінекономіки КПКВК 1211120 „Державні капітальні вкладення на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів” у сумі 1 129 307,2 тис. грн між ГРБК.

7.10. Стаття 29

У цій статті передбачено встановити, як виняток із положень пункту 2 частини першої статті 15 БКУ, що кошти, отримані від приватизації установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, які належать до сфери управління Мін'юсту та безпосередньо не забезпечують виконання встановлених для них законодавством завдань і функцій, не належать до джерел фінансування бюджету, визначених пунктом 2 частини першої статті 15 БКУ, та зараховуються до доходів державного бюджету в такій пропорції:

- до загального фонду державного бюджету – 30 відс.;
- до спеціального фонду – 70 відс., які спрямовуються на проведення будівництва, реконструкції (реставрації) та капітального ремонту об'єктів Державної кримінально-виконавчої служби України у порядку, встановленому КМУ (що може передбачати визначення нової бюджетної програми).

Відповідно до пункту 51 частини першої статті 2 та пункту 2 частини першої статті 15 БКУ кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) є джерелом фінансування державного бюджету.

При цьому, норми статті 29 законопроєкту не узгоджуються з іншими його положеннями, зокрема статей 11 і 14, в яких визначено вичерпний перелік доходів і видатків спеціального фонду державного бюджету на 2021 рік.

Крім того, визначення окремих напрямів спрямування бюджетних коштів як винятку з положень БКУ фактично є призупиненням дії положень БКУ. У рішенні КСУ від 22.05.2008 № 10-рп/2008 зазначено, що законом про державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони.

Ураховуючи зазначене, пропонується вилучити статтю 29 із законопроекту.

7.11. Стаття 30

У цій статті запропоновано, як виняток з положень статті 24² БКУ, кошти спеціального фонду державного бюджету, передбачені на реалізацію заходів, визначених пунктом 4 частини третьої статті 24² БКУ, спрямовувати на фінансування оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів залізничним транспортом та модернізацію залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень.

У додатку № 3 до законопроекту за бюджетною програмою Мінінфраструктури КПКВК 3101270 „Оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізація залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень” передбачено видатки у сумі 4,5 млрд гривень.

Натомість у статті 24² БКУ, зокрема, встановлено джерела формування і напрями спрямування коштів державного дорожнього фонду. Згідно із пунктом 4 частини третьої цієї статті БКУ кошти державного дорожнього фонду мають спрямовуватися на фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм.

Визначення окремих напрямів спрямування бюджетних коштів як винятку з положень БКУ фактично є призупиненням дії положень цього законодавчого акта. У рішенні КСУ від 22.05.2008 № 10-рп/2008 зазначено, що законом про державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними, мають використовуватися окремі закони.

У законі на 2020 рік передбачено за рахунок коштів державного дорожнього фонду за бюджетною програмою Мінінфраструктури КПКВК 3107020 „Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм” 3,2 млрд грн, які спрямовуються на виконання заходів Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, затвердженої постановою КМУ від 25.04.2018 № 435. Як показав аналіз розміщеної на вебпорталі ProZorro інформації, кошти, зокрема використовуються на закупівлю робіт і послуг з облаштування пішохідних переходів, влаштування розв'язок, закупівлю комплексів автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху.

Рішення про продовження терміну дії Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на 2021 рік або затвердження нової державної програми КМУ не ухвалювалося.

Враховуючи зазначене, пропонується статтю 30 вилучити із законопроекту і спрямувати видатки, передбачені у додатку № 3 до законопроекту за бюджетною програмою Мінінфраструктури КПКВК 3101270 „Оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізація залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень” у сумі 4 489 086,2 тис. грн на дорожнє господарство за визначеною бюджетною програмою.

7.12. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

У пункті третьому пропонується зупинити на 2021 рік дію окремих норм БКУ щодо встановлення у законі про державний бюджет граничних обсягів надання державних гарантій і гарантованого державою боргу, обмеження рівнів дефіциту державного бюджету, надання державних гарантій і загального обсягу державного та гарантованого державою боргу та 4-х законів.

Зазначене є призупиненням дії чинних норм і не відповідає рішенням КСУ, Регламенту ВРУ і БКУ.

Зокрема, у рішенні КСУ від 22.05.2008 № 10-рп/2008 зазначено, що законом про державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними, мають використовуватися окремі закони.

Відповідно до частини четвертої статті 153 Регламенту ВРУ, проєкт закону про державний бюджет не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

Зміни до БКУ згідно з частиною п'ятою статті 4 БКУ можуть вноситися виключно законами про внесення змін до БКУ.

Ураховуючи зазначене, пропонується пункт 3 Прикінцевих положень вилучити із законопроекту.

7.13. Додаток № 1 „Доходи Державного бюджету України на 2021 рік” до законопроекту.

7.13.1. Код бюджетної класифікації 13030000 „Рентна плата за користування надрами загальнодержавного значення”.

У складі надходжень рентної плати за користування надрами загалом за кодами бюджетної класифікації 13031100 та 13031200 окремо обліковуються, зокрема, надходження рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, що нарахована до 1 січня 2018 року, погашення податкового боргу та повернення помилково або надміру сплачених сум до 31 грудня 2017 року.

У додатку № 1 до законів про державний бюджет надходження за цими кодами не визначаються. У січні – серпні 2020 року вказані надходження загалом становили 52,9 млн гривень. При цьому, за звітними даними Державної податкової служби України, на 1 серпня 2020 року податкова заборгованість за кодами бюджетної класифікації 13031100 та 13031200 відповідно становила 8 411 519,4 тис. грн і 6 740 175,2 тис. гривень.

У законопроекті прогнозний обсяг надходжень рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення визначено в сумі 33 760 928,4 тис. гривень. Розрахунки прогнозних надходжень рентної плати за користування надрами у 2021 році здійснено Мінфіном із урахуванням, зокрема, прогнозних обсягів видобутку корисних копалин, вартості обсягів видобутих корисних копалин, макроекономічних показників тощо. При цьому додаткові надходження від погашення податкового боргу платниками рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, що нарахована до 1 січня 2018 року, у розрахунках не передбачені.

Водночас у розрахунку прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств на 2021 рік Мінфіном, зокрема, враховані додаткові надходження за рахунок погашення податкового боргу, контрольно-перевірочної роботи, самостійного уточнення раніше задекларованих сум тощо. З урахуванням суми погашення податкового боргу до державного бюджету з рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, нарахованих до 1 січня 2018 року, надходження рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення загалом становитимуть 48,9 млрд грн (33,8+8,4+6,7), що на 15,1 млрд грн більше, ніж у законопроекті.

Пропонується встановити рентну плату за користування надрами загальнодержавного значення на 2021 рік у сумі 48 860 928,4 тис. гривень.

7.13.2. Код бюджетної класифікації 15010000 „Ввізне мито”.

У законопроекті прогнозний обсяг ввізного мита визначено в сумі 29 785 000 тис. гривень.

Надходження ввізного мита у січні – серпні 2020 року становили 18,1 млрд грн, що на 1,2 млрд грн, або 6,5 відс., менше, ніж у відповідному періоді попереднього року. Це зумовлено, зокрема, зменшенням у січні – липні імпорту товарів на 17,4 відс. і ревальвацією у січні – серпні, порівняно з відповідним періодом 2019 року, середнього обмінного курсу гривні до долара США на 0,9 відсотка. При цьому, за оцінкою Рахункової палати, очікувані надходження цього платежу у 2020 році становитимуть 27,2 млрд грн, що на 2 млрд грн більше, ніж за оцінкою Мінфіну (25,2 млрд гривень).

Розрахунок прогнозу надходжень цього платежу на 2021 рік здійснено з урахуванням, зокрема, очікуваного зростання обсягів імпорту товарів,

середньорічного обмінного курсу гривні та за умови незмінного податкового навантаження.

За оцінкою Рахункової палати, враховуючи очікувані надходження у 2020 році ввізного мита в сумі 27,2 млрд грн, зростання обсягів імпорту товарів на 9,7 відс. і середньорічного обмінного курсу гривні на 7,8 відс., прогностичні надходження цього платежу до державного бюджету становитимуть 32,2 млрд грн, що на 2,4 млрд грн більше, ніж за прогнозом Мінфіну.

Ураховуючи зазначене, пропонується встановити ввізне мито на 2021 рік у сумі 32 185 000 тис. гривень.

7.13.3. Код бюджетної класифікації 22013000 „Плата за ліцензії на здійснення діяльності у сфері організації і проведення азартних ігор”.

У законопроекті не визначено обсягу надходження плати за ліцензії на здійснення діяльності у сфері організації і проведення азартних ігор. Водночас у статті 20 законопроекту встановлено, що надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор та за ліцензії на випуск та проведення лотерей зараховуються до спеціального фонду державного бюджету і спрямовуються у порядку й обсягах, визначених КМУ, на підтримку спорту та культури, фінансування медицини, освіти та науки відповідно до Закону України „Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”.

У додатку № 1 „Доходи Державного бюджету України на 2020 рік” до закону на 2020 рік ці надходження встановлено в сумі 4,4 млрд гривень.

При цьому Закон України від 14.07.2020 № 768 „Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, згідно з яким має сплачуватися плата за ліцензії на здійснення діяльності у сфері організації і проведення азартних ігор, набрав чинності 13.08.2020. Затвердження ліцензійних умов і видача відповідних ліцензій є компетенцією комісії з регулювання азартних ігор і лотерей, яка відповідно до законодавства визначена органом державного регулювання у цій сфері. На час подання законопроекту зазначена комісія не створена, видатки на її діяльність у законі на 2020 рік не передбачені. Отже, можна вважати, що у 2020 році плата за ліцензії на здійснення діяльності у сфері організації і проведення азартних ігор не надійде, проте у додатку № 3 „Розподіл видатків Державного бюджету України на 2021 рік” до законопроекту передбачено видатки на фінансування зазначеної комісії, відповідно у 2021 році вона має розпочати свою діяльність.

Ураховуючи зазначене, пропонується встановити надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор у сумі 2 200 000 тис. гривень.

7.13.4. Код бюджетної класифікації 25000000 „Власні надходження бюджетних установ”.

У законопроекті прогностичний обсяг власних надходжень бюджетних установ визначено в сумі 38 540 721,7 тис. грн, у тому числі плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, – 38 281 301,9 тис. грн, інші джерела власних надходжень бюджетних установ – 259 419,8 тис. гривень.

При цьому у законопроекті передбачено збільшення надходжень від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, на 2 103 719,2 тис. грн, або 5,8 відс., тоді як надходження з інших джерел власних надходжень бюджетних установ зменшено на 935 514,3 тис. грн, або 78,3 відсотка. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що прогностичний обсяг власних надходжень бюджетних установ визначений відповідно до прогностичних показників ГРБК щодо доходів та видатків, які здійснюються за рахунок цих коштів.

Аналіз вказаних надходжень у попередні роки свідчить про постійне зниження прогностичних обсягів власних надходжень бюджетних установ з інших джерел. Так, у 2019 році зазначені надходження перевищили затверджений на рік показник на 14,2 млрд грн, або у 48,3 раза, у 2018 році – на 16,8 млрд грн, або у 25,0 раза, у 2017 році – на 9,3 млрд грн, або у 11,3 раза. У січні – серпні 2020 року вказані надходження становили 22,3 млрд грн і вже перевищили затверджені на рік обсяги на 21,1 млрд грн, або у 18,6 раза.

Ураховуючи викладене, пропонується встановити інші джерела власних надходжень бюджетних установ у сумі 1 194 419,8 тис. грн, а власні надходження бюджетних установ загалом у сумі 39 475 721,7 тис. гривень.

7.14. Додаток № 3 „Розподіл видатків Державного бюджету України на 2021 рік” до законопроекту.

7.14.1. У загальному фонді державного бюджету передбачено видатки Мінфіну (загальнодержавні видатки та кредитування) за бюджетною програмою КПКВК 3511500 „Виплати за державними деривативами” у сумі 1 154 701,3 тис. гривень.

Ці видатки здійснюватимуться вперше.

Мінфін, на запит Рахункової палати, надав у листі від 24.09.2020 № 12030-08-7/29410 розрахунок суми виплат за державними деривативами, що підлягають сплаті у 2021 році відповідно до постанови КМУ від 11.11.2015 № 912 „Про здійснення у 2015 році правочинів з державним та гарантованим державою боргом з метою його реструктуризації і часткового списання” (1 154 701,3 тис. грн, або 40 093,8 тис. дол. США).

При цьому в розрахунку суми виплат за державними деривативами, що підлягають сплаті у 2021 році, не враховано зазначену у листі економію

коштів у 2021 році в сумі 127 млн гривень, яка очікується у результаті здійсненого 27 серпня 2020 року правочину з державними деривативами.

Це дає підстави зменшити передбачені видатки на виплати за державними деривативами на суму економії за результатами здійсненого правочину з державними деривативами.

Ураховуючи зазначене, пропонується зменшити видатки, передбачені у законопроекті за бюджетною програмою КПКВК 3511500 „Виплати за державними деривативами” і встановити в сумі 1 027 701,3 тис. гривень.

7.14.2. У загальному фонді державного бюджету передбачено видатки для Бюро економічної безпеки за бюджетною програмою КПКВК 6491010 „Керівництво та управління у сфері економічної безпеки” у сумі 1 003 655,7 тис. гривень.

Законодавчих підстав для встановлення цих видатків у 2021 році немає. У пояснювальній записці до законопроекту не надано обґрунтувань щодо запровадження цих видатків.

Внесений на розгляд ВРУ народними депутатами законопроект „Про Бюро економічної безпеки України” (реєстр. № 3087-д від 02.07.2020) прийнято у першому читанні 3 вересня 2020 року.

Відповідно до цього проекту закону Бюро економічної безпеки України утворюється Президентом України і є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності. У пояснювальній записці до проекту зазначено, що Бюро економічної безпеки України створюється передусім із метою ліквідації податкової міліції, оптимізації структури і чисельності органів, які ведуть боротьбу зі злочинами у сфері економіки, усунення дублювання їх функцій.

Навіть у разі прийняття цього проекту, цей закон набере чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім деяких положень, що наберуть чинності з дня прийняття рішення про початок діяльності Бюро економічних розслідувань.

Згідно з вимогам частини третьої статті 27 БКУ, закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету), приймаються не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду.

Ураховуючи зазначене, пропонується вилучити видатки в сумі 1 003 655,7 грн, передбачені у законопроекті за бюджетною програмою 6491010 „Керівництво та управління у сфері економічної безпеки”.

7.14.3. У статті 20 законопроекту встановлено, що у 2021 році надходження плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор та за ліцензії на випуск та проведення лотерей зараховуються до спеціального фонду державного бюджету і спрямовуються у порядку й обсягах, визначених КМУ (з можливістю визначення нових бюджетних програм), на підтримку спорту та культури, фінансування медицини, освіти та науки відповідно до Закону України „Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”.

При цьому у законопроекті конкретних обсягів доходів і видатків державного бюджету за цим джерелом надходжень не визначено, що не відповідає положенням Конституції України, частиною другою статті 95 якої, зокрема, встановлено, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про державний бюджет.

Ураховуючи зазначене, пропонується визначити у додатку № 3 до законопроекту у спеціальному фонді державного бюджету ГРБК, бюджетні програми й обсяги видатків у межах встановлених доходів від плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор і за ліцензії на випуск і проведення лотерей.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан