

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

Конституція України (статті 95 і 98)

ВИСНОВКИ
ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
„ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ
НА 2018 РІК”

**Висновки щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” підготовлено департаментом з питань бюджетної політики і затверджено рішенням Рахункової палати.
Рахункова палата, 2017.**

Відповідальний за випуск:
т. в. п. Голови Рахункової палати
Яременко О. С.

© Рахункова палата.
Матеріал офіційний. При використанні
посилання на Рахункову палату обов'язкове.

З М І С Т

I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	4
II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	6
III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ.....	13
IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ	20
V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ	25
VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2018 РІК” НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМ АКТАМ	31
VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2018 РІК”	33
ВИСНОВКИ	38

Рахункова палата, відповідно до пункту 2 частини першої та пункту 2 частини третьої статті 7 Закону України „Про Рахункову палату” і частини третьої статті 156 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI „Про Регламент Верховної Ради України”, провела експертизу проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік”, поданого Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України (№ 7000 від 15.09.2017).

I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

1.1. За оцінкою Рахункової палати, суттєвими є чинники, що збільшують ризики недосягнення прогнозованого на наступний рік прискорення зростання економіки на 3,0 відс., порівняно з прогнозованим на 2017 рік 1,8 відс., і, як наслідок, ненадходження доходів у визначених обсягах.

Основою для розрахунку показників проекту державного бюджету, як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, обрано макроекономічний прогноз, схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 411 „Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018 – 2020 роки”, який передбачає найменші макроекономічні ризики та забезпечує дотримання визначеного Бюджетним кодексом України принципу обґрунтованості в частині використання реалістичних макропоказників при формуванні державного бюджету (таблиця 1).

Таблиця 1

Основні макропоказники економічного і соціального розвитку

№ з/п	Показники	2016 рік, звіт	2017 рік, прогноз	2018 рік, прогноз
1.	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	2 383,2	2 845,8	3 247,7
2.	Валовий внутрішній продукт реальний, у відс. до попереднього року	102,3	101,8	103,0
3.	Індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року), відс.	112,4	111,2	107,0
4.	Індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня попереднього року), відс.	135,7	116,8	109,0
5.	Фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців, млрд грн	489,3*	796,3	972,3
6.	Середньомісячна номінальна заробітна плата працівників, грн	5 183	7 104	8 629
7.	Індекс реальної заробітної плати, у відс. до попереднього року	109,0	121,4	110,9
8.	Експорт товарів і послуг, млн дол. США, у відс. до попереднього року	45 956	50 735	54 419
9.	Імпорт товарів і послуг, млн дол. США, у відс. до попереднього року	96,0	110,4	107,3
		51 755	57 222	61 806
		104,4	110,6	108,0

* Без грошового забезпечення військовослужбовців.

У пояснювальній записці до проекту закону зазначено, що зростання економіки в наступному році відбуватиметься в умовах активного впровадження економічних реформ, розширення інвестиційного попиту, зміцнення конкурентоспроможності української економіки, підвищення ефективності використання виробничих ресурсів та науково-технологічного потенціалу, подолання технічного відставання, підвищення врожайності за рахунок упровадження інноваційних технологій у виробництво сільськогосподарської продукції, зростання зовнішнього попиту на товари українського експорту, помірною збільшення середньорічних цін на світових товарних ринках, активізації процесів розширення та диверсифікації зовнішньоекономічних зв'язків України з країнами Європейського Союзу, Азії та Африки тощо.

Таким чином, досягнення зростання реального ВВП на 3,0 відс. передбачається за значної кількості умов, створення більшості з яких потребуватиме тривалого часу, значних фінансових та інших ресурсів, а наявність інших залежатиме від зовнішніх факторів.

Зважаючи на високу експортозалежність економіки України, на її динаміку значно впливатиме розвиток економік основних країн-партнерів. Міжнародний валютний фонд у прогнозі, оприлюдненому в липні поточного року, передбачає відсутність прискорення економічного зростання в 2018 році, порівняно з поточним роком, у країнах Азії та сповільнення зростання економіки країн Євросоюзу з 1,9 відс. у 2017 році до 1,7 відс. у 2018 році. Частка цих партнерів у структурі товарного експорту України перевищує дві третини.

Прискоренню зростання в 2018 році реального ВВП не сприятиме і суттєве скорочення в поточному році кредитування економіки. Так, залишки наданих банками кредитів на кінець серпня 2017 року менші, ніж на початок року, на 41,5 млрд гривень.

При цьому, за даними Національного банку України, обсяг чистого припливу прямих іноземних інвестицій у січні – липні 2017 року становив 1,3 млрд дол. США, що вдвічі менше, ніж у відповідному періоді попереднього року. Таким чином, передбачуване залучення в наступному році прямих іноземних інвестицій у сумі 3 – 3,5 млрд дол. США є проблематичним і можливе за умов невідкладного суттєвого поліпшення інвестиційного клімату в країні.

Враховуючи викладене і скорочення на 0,4 відс. у січні – серпні поточного року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, обсягу промислового виробництва – галузі, в якій створюється найбільша додана вартість, прогнозоване зростання промислового виробництва у наступному році на 3,9 відс., за оцінкою Рахункової палати, є досить оптимістичним і ґрунтуватиметься насамперед на статистичному ефекті низької бази порівняння.

1.2. За оцінкою Рахункової палати, ризиками неутримання інфляції на прогнозованому рівні (зростання споживчих цін у грудні 2018 року до грудня 2017 року на 7,0 відс.) є прогнозована девальвація національної валюти, подальше збільшення державних соціальних стандартів і гарантій та передбачуване підвищення ставок акцизного податку на тютюнові вироби.

У пояснювальній записці до проекту закону зазначено, що на кінець 2018 року прогнозується обмінний курс гривні 30,1 грн за дол. США, тоді як на 28 вересня поточного року офіційний обмінний курс становив 26,5 грн за дол. США. Одним із ризиків нестабільності офіційного курсу гривні є прогнозований на 2018 рік дефіцит торговельного балансу в сумі 7,4 млрд дол. США внаслідок випереджального зростання, порівняно з 2017 роком, імпорту товарів і послуг – на 8,0 відс., ніж експорту – на 7,3 відсотка.

Ризиком прискорення інфляційних процесів є прогнозоване на наступний рік випереджальне збільшення заробітної плати, порівняно із ростом економіки. За урядовим прогнозом, у 2018 році темп приросту реальної заробітної плати (10,9 відс.) перевищить темп приросту реального валового внутрішнього продукту (3,0 відс.) у 3,6 раза.

У статті 7 законопроекту пропонується встановити з 1 грудня 2018 року прожитковий мінімум на одну особу в розмірі 1 853 грн, який перевищить розмір прожиткового мінімуму, встановлений з 1 грудня 2017 року, на 9,0 відсотка.

Водночас у статті 8 проекту закону у 2018 році пропонується встановити мінімальну заробітну плату в розмірі 3 723 гривні, що на 16,3 відс. більше, ніж у 2017 році, – 3 200 гривень.

У серпні поточного року до грудня 2016 року ціни на тютюнові вироби підвищилися на 29,5 відсотка. При цьому передбачається підвищення в 2018 році ставок акцизного податку на тютюнові вироби з урахуванням прогнозованого на 2017 рік індексу споживчих цін 11,2 відс. і додатково – на 16,7 відс. з метою наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до мінімального рівня, що діє в ЄС.

II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

2.1. За оцінкою Рахункової палати, збільшення доходів державного бюджету у 2018 році передбачено насамперед за рахунок зростання імпорту, цін і девальвації гривні.

Доходи державного бюджету на 2018 рік у законопроекті пропонується встановити в сумі 877 млрд 42,8 млн грн, що більше, ніж визначено в законі про державний бюджет на 2017 рік, на 106 млрд 76,1 млн грн, або 13,8 відс., при прогнозованому зростанні номінального валового внутрішнього продукту 14,1 відс., а обраховані з використанням

індексу-дефлятора ВВП¹ (1,108), тобто без урахування інфляційного чинника, доходи бюджету збільшаться на 2,7 відс. (113,8/1,108-100) при прогнозованому економічному зростанні 3,0 відсотка. Враховуючи зазначене і значні ризики недосягнення прогнозованого економічного зростання та неутримання інфляції на прогнозованому рівні, збільшення доходів державного бюджету в 2018 році відбуватиметься за рахунок підвищення цін і девальвації гривні.

Обсяги доходів, запропоновані у проекті державного бюджету на 2018 рік за основними джерелами доходів, наведені в таблиці 2.

Таблиця 2

Доходи Державного бюджету України на 2018 рік

млн грн

№ з/п	Показники	2017 рік (затверджено)	2018 рік (передбачено в законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ВСЬОГО ДОХОДІВ	770 967	877 043	106 076	13,8
	<i>з них:</i>				
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	77 178	90 776	13 598	17,6
2.	Податок на прибуток підприємств	67 119	72 327	5 208	7,8
3.	Рентна плата за користування надрами	44 072	40 973	- 3 099	- 7,0
4.	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	71 585	79 592	8 007	11,2
5.	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	41 751	46 057	4 306	10,3
6.	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	81 606	85 900	4 294	5,3
7.	Податок на додану вартість з ввезених на територію України товарів	221 260	297 800	76 540	34,6
8.	Ввізне мито	23 062	26 253	3 191	13,8
9.	Частина чистого прибутку державних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, та дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність	25 188	20 973	4 215	16,7
10.	Кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України „Про Національний банк України”	45 000	47 824	2 824	6,3
11.	Власні надходження бюджетних установ	22 363	25 274	2 911	13,0
12.	Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення	22 559	–	- 22 559	- 100,0

¹ Визначено як співвідношення прогнозного номінального ВВП на 2018 рік (3 247,7 млрд грн) і прогнозного на 2017 рік (2 845,8 млрд грн), скориговане на прогнозний реальний ВВП на 2018 рік (103,0 відсотка).

За оцінкою Рахункової палати, зростання доходів державного бюджету, порівняно із затвердженими на 2017 рік обсягами, передбачено, зокрема, за рахунок:

- податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів – на 76 млрд 540,0 млн грн, або 34,6 відс., при прогнозованому зростанні імпорту товарів і послуг на 8,0 відс. та девальвації середнього курсу гривні до долара США на 5,4 відс.;

- податку та збору на доходи фізичних осіб – на 13 млрд 597,9 млн грн, або 17,6 відс., насамперед за рахунок збільшення фонду оплати праці на 22,1 відс., середньої заробітної плати на 21,5 відс.;

- акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – на 8 млрд 7,2 млн грн, або 11,2 відс., насамперед за рахунок індексації ставок податку, виражених в абсолютних значеннях, і додаткового підвищення ставок акцизного податку на тютюнові вироби з метою їх наближення до мінімального рівня, що діє в Європейському Союзі;

- податку на прибуток підприємств – на 5 млрд 207,8 млн грн, або 7,8 відс., що зумовлено прогнозованим збільшенням прибутку прибуткових підприємств на 13,7 відс.;

- акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) – на 4 млрд 306,2 млн грн, або 10,3 відс., насамперед за рахунок прогнозованого збільшення обсягів імпорту товарів і послуг на 8,0 відс. і девальвації середнього курсу гривні до долара США на 5,4 відс.;

- податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування – на 4 млрд 293,8 млн грн, або 5,3 відс., при прогнозованому зростанні номінального валового внутрішнього продукту на 14,1 відсотка.

Водночас, у законопроекті передбачено зменшення надходжень до державного бюджету:

- рентної плати за користування надрами для видобування природного газу – на 4 млрд 225,1 млн грн, або 12,7 відс., зокрема внаслідок зарахування з 2018 року, згідно зі змінами до Бюджетного кодексу України, 5 відс. надходжень до відповідних місцевих бюджетів;

- частини чистого прибутку державних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, та дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, – на 4 млрд 215,1 млн грн, або 16,7 відс., внаслідок зменшення нормативу відрахувань частини чистого прибутку до державного бюджету з 75 відс. до 50 відсотків.

2.2. У проекті закону про державний бюджет на 2018 рік враховано прийняті в 2016 році зміни бюджетного законодавства, що наберуть чинності з 1 січня 2018 року.

Зокрема, враховано зміни, внесені до Бюджетного кодексу України відповідно до Закону України від 20.12.2016 № 1793-VIII „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату”, згідно з якими з 2018 року зі 100 до 95 відс. зменшено частку рентної плати за видобуток природного газу, нафти і газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу, та/або виключної (морської) економічної зони України), яка зараховується до державного бюджету.

Відповідно до Закону України від 17.11.2016 № 1763-VIII „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі”, у законопроекті передбачено збільшення частки надходжень, що спрямовується до спеціального фонду державного бюджету від акцизного податку з пального і транспортних засобів, ввізного мита на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них (з 23,06 і 26,75 відс. у 2017 році до 50 відс. у 2018 році), а також плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні (з 26,75 відс. у 2017 році до 100 відс. у 2018 році).

2.3. У законопроекті продовжено практику попередніх років щодо визначення обсягів доходів державного бюджету з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до податкового законодавства, які Верховною Радою України ще не прийняті, що створює додаткові ризики ненадходження доходів у прогнозованих на рік обсягах у разі неприйняття або прийняття таких змін в іншій редакції. Крім того, законопроект щодо індексації у 2018 році ставок акцизного й екологічного податків і рентної плати подано Кабінетом Міністрів України з порушенням норм Податкового кодексу України.

Так, у законопроекті враховано:

- надходження в сумі 7,3 млрд грн за рахунок підвищення ставок акцизного податку на тютюнові вироби, передбаченого в проекті закону від 18.09.2017 № 7110-1 „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до мінімального рівня, діючого в ЄС”;

- додаткові надходження в сумі 6,6 млрд грн за рахунок індексації у 2018 році виражених в абсолютних значеннях ставок рентної плати, екологічного й акцизного податків, передбаченої у законопроекті № 6776 від 20.07.2017, тоді як у пункті 4 розділу XIX Податкового кодексу України визначено, що проект закону про внесення змін щодо ставок оподаткування в абсолютних значеннях з урахуванням індексів споживчих цін та індексів цін виробників промислової продукції вноситься до Верховної Ради України щороку до 1 червня.

2.4. За оцінкою Рахункової палати, зважаючи на динаміку доходів у 2017 році й основні прогностні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018 рік, враховані при визначенні прогностних обсягів доходів державного бюджету, а також обґрунтування, наведені в поданих разом із законопроектом матеріалах, посилюються ризики недосягнення передбаченого у проекті зростання окремих доходів, насамперед бюджетоутворюючих. Водночас є додаткові резерви надходження доходів до державного бюджету.

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, при його формуванні враховано основні прогностні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018 рік та основні завдання бюджетної політики, спрямовані на забезпечення збалансування державних фінансів. При цьому в доданих до законопроекту матеріалах не наведено жодного розрахунку прогностних обсягів окремих видів доходів державного бюджету, в тому числі бюджетоутворюючих, зокрема податку на додану вартість (не вказано навіть прогностної суми відшкодування платникам податку на додану вартість), податку на прибуток підприємств, акцизного податку, податку на доходи фізичних осіб.

2.4.1. Надходження податку на додану вартість з ввезених на територію України товарів у січні – серпні 2017 року становили 155,7 млрд грн, що на 43,6 млрд грн, або 38,9 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року, насамперед за рахунок зростання у січні – липні імпорту на 23,9 відс. і девальвації середнього курсу гривні до долара США на 5,0 відсотка. За оцінкою Рахункової палати, надходження цього податку в 2017 році становитимуть 230 млрд гривень.

Прогностний обсяг надходжень податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів на 2018 рік, що є найбільшим дохідним джерелом, частка якого в прогностній сумі доходів державного бюджету на 2018 рік становить 34,0 відс., визначено в сумі 297,8 млрд грн, що на 67,8 млрд грн, або 29,5 відс., більше від очікуваного в 2017 році обсягу.

У доданих до законопроекту матеріалах зазначено, що розрахунок прогнозу надходжень цього податку здійснено з урахуванням обсягу зовнішньоекономічних операцій, динаміки імпорту товарів, зміни обсягів пільг, позитивної динаміки у визначенні реальної митної вартості.

Проте за умови прогнозованого зростання імпорту товарів і послуг у 2018 році на 8,0 відс., девальвації середнього курсу гривні на 5,4 відс. наявні значні ризики недосягнення передбаченого у законопроекті збільшення на 29,5 відс. надходжень податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів.

2.4.2. Надходження податку та збору на доходи фізичних осіб у січні – серпні 2017 року становили 47,3 млрд грн, що на 10,2 млрд грн, або 27,5 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року, і

зумовлено насамперед збільшенням заробітної плати. Зокрема, у січні – липні, порівняно з відповідним періодом попереднього року, середньомісячна заробітна плата зросла на 37,1 відсотка. **За оцінкою Рахункової палати, в 2017 році надходження цього податку становитимуть 71 млрд гривень.**

Прогнозний обсяг надходжень податку та збору на доходи фізичних осіб на 2018 рік визначено в сумі 90,8 млрд грн, що на 19,8 млрд грн, або 27,9 відс., більше від очікуваного в 2017 році обсягу.

У доданих до законопроекту матеріалах зазначено, що у прогнозі надходжень цього податку враховано прогнозний обсяг фонду оплати праці, рівень середньої заробітної плати, бази оподаткування інших доходів і ставки оподаткування доходів фізичних осіб. При цьому розрахунок прогнозних надходжень податку та збору на доходи фізичних осіб на 2018 рік відсутній.

Однак за умови прогнозованого зростання фонду оплати праці на 22,1 відс., середньомісячної заробітної плати працівників на 21,5 відс. наявні значні ризики ненадходження податку та збору на доходи фізичних осіб в обсязі, що прогнозується на 2018 рік на 27,9 відс. більше, ніж очікується в 2017 році.

2.4.3. Надходження податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування становили у січні – серпні 2017 року 41,3 млрд грн, що на 4,0 млрд грн, або 10,7 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року, і зумовлено насамперед зростанням середніх за січень – серпень споживчих цін на 14,4 відс., цін виробників промислової продукції на 30,8 відсотка. **За оцінкою Рахункової палати, в 2017 році надходження цього податку становитимуть 62 млрд гривень.**

Прогнозний обсяг надходжень податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування на 2018 рік визначено в сумі 85,9 млрд грн, що на 23,9 млрд грн, або 38,5 відс., більше від очікуваного обсягу в 2017 році.

У доданих до законопроекту матеріалах зазначено, що у прогнозному розрахунку цих надходжень ураховано кореляційну залежність показників кінцевих споживчих витрат і надходжень податку, вплив динаміки роздрібного товарообороту підприємств, обсягу реалізації послуг населенню, валового нагромадження основного капіталу, змін кон'юнктури валової доданої вартості за видами економічної діяльності та динаміку експорту товарів. При цьому розрахунок прогнозних надходжень податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування на 2018 рік відсутній, не наведено прогнозу суми відшкодування платникам податку на додану вартість.

Навіть за умови прогнозованого зростання економіки на 3,0 відс. і споживчих цін у середньому до попереднього року на 9,5 відс., наявні значні

ризика ненадходження податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування в обсязі, що прогнозується на 2018 рік у 1,4 раза більше, ніж очікується в 2017 році.

2.4.4. Надходження акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) в січні – серпні 2017 року становили 42,1 млрд грн, що на 7,2 млрд грн, або 20,6 відс., більше, ніж в аналогічному періоді попереднього року, і зумовлено збільшенням ставок акцизного податку, зокрема, на алкогольні та тютюнові вироби, оскільки, за даними Державної служби статистики України, в 2017 році скорочується виробництво окремих видів підакцизної продукції. Так, у січні – серпні 2017 року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, виробництво горілки зменшилося на 17,9 відс., сигарет – на 8,4 відс., пива солодового – на 2,0 відсотка. **За оцінкою Рахункової палати, надходження акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) у 2017 році загалом становитимуть 63 млрд гривень.**

У законопроекті надходження в 2018 році акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) визначено в сумі 79,6 млрд грн, що на 16,6 млрд грн, або 26,3 відс., більше від очікуваного в 2017 році обсягу.

У пояснювальній записці до проекту бюджету зазначено, що обсяг акцизного податку з вироблених в Україні товарів визначено на основі прогнозних обсягів виробництва і реалізації підакцизних товарів на 2018 рік (без наведення відповідних цифрових показників) та з урахуванням додаткових надходжень за рахунок змін законодавства щодо збільшення ставок податку в сумі 13,3 млрд грн, що потребують прийняття Верховною Радою України.

Рахункова палата при проведенні аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету виявила недоліки в їх прогнозуванні на 2011 – 2017 роки, зокрема відсутність достовірних показників фактичних обсягів виробництва, експорту й імпорту підакцизних товарів, а також досконалої методики прогнозування виробленої/реалізованої продукції за її видами.

Таким чином, за відсутності суттєвого зростання у 2018 році виробництва підакцизних товарів, а також у разі неприйняття змін до Податкового кодексу України, врахованих у розрахунку надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), або їх прийняття в іншій редакції збільшуються ризики ненадходження цього податку в прогнозованому в законопроекті обсязі.

2.4.5. Надходження податку на прибуток підприємств у січні – серпні 2017 року становили 47,3 млрд грн, що на 12,1 млрд грн, або 34,4 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року, і зумовлено насамперед зростанням прибутку прибуткових підприємств у

першому півріччі 2017 року на 44,2 відсотка. **За оцінкою Рахункової палати, надходження податку на прибуток до державного бюджету в 2017 році становитимуть 71 млрд гривень.**

Прогнозний обсяг надходжень податку на прибуток підприємств у 2018 році визначено в сумі 72,3 млрд грн, що на 1,3 млрд грн, або 1,8 відс., більше від очікуваного обсягу в 2017 році.

У доданих до законопроекту матеріалах не наведено цифрових показників, але зазначено, що розрахунок здійснено на основі динаміки надходжень за попередні роки, очікуваного декларування і надходжень у 2017 році та прогнозного фінансового результату підприємств до оподаткування на 2018 рік. Крім того, зазначено, що в розрахунку надходжень податку на прибуток враховано, зокрема, збільшення прибутку прибуткових підприємств. При цьому за макроекономічним прогнозом, врахованим при складанні проекту закону про державний бюджет на 2018 рік, обсяг прибутку прибуткових підприємств у 2018 році має збільшитися на 13,7 відс., що на 11,9 відс. пункту більше, ніж передбачене в законопроекті зростання податку на прибуток підприємств.

Отже, є можливість передбачити більший обсяг надходжень податку на прибуток підприємств у 2018 році з урахуванням прогнозованого зростання обсягу прибутку прибуткових підприємств у 2018 році.

III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ

3.1. Як і в попередньому році, в проекті державного бюджету на 2018 рік передбачається переважну частину видатків спрямувати на трансферти місцевим бюджетам, обслуговування державного боргу, громадський порядок, безпеку та судову владу й оборону.

Видатки державного бюджету в законопроекті плануються в сумі 948 млрд 128,8 млн грн, що на 12,7 відс. більше, ніж затверджено в законі на 2017 рік. При цьому частка видатків загального фонду в загальному обсязі видатків державного бюджету становитиме 92,7 відс., що на 1,4 відс. пункту більше, ніж у 2017 році.

На видатки споживання передбачається 830 млрд 889,5 млн грн, або 87,6 відс. загального обсягу видатків, зокрема на:

- міжбюджетні трансферти – 258 млрд 474,0 млн грн, або 31,1 відс. видатків споживання;
- оплату праці – 141 млрд 835,4 млн грн, або 17,1 відс.;
- обслуговування державного боргу – 130 млрд 200,3 млн грн, або 15,7 відсотка.

На видатки розвитку передбачається 115 млрд 340,8 млн грн, або 12,2 відс. загального обсягу, зокрема на:

- розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного і місцевого значення – 30 млрд 899,3 млн грн, або 26,8 відс. видатків розвитку;

- закупівлю, модернізацію та ремонт озброєння, військової техніки, засобів, обладнання і забезпечення діяльності Збройних Сил України – 21 млрд 187,0 млн грн, або 18,4 відс.;

- Державний фонд регіонального розвитку – 8 млрд 100,0 млн грн, або 7,0 відсотка.

Не розподілено між видатками споживання і розвитку 1 млрд 898,5 млн грн за бюджетними програмами:

- за КПКВК 3511030 „Резервний фонд” – 1 млрд 500,0 млн грн, використання яких здійснюватиметься відповідно до рішень Кабінету Міністрів України у разі виникнення впродовж року непередбачуваних видатків;

- за КПКВК 6341010 „Керівництво та управління у сфері регулювання енергетики та комунальних послуг” – 398,5 млн грн, які використовуватимуться відповідно до затвердженого кошторису Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Обсяги видатків, запропоновані у проекті державного бюджету на 2018 рік, наведені в таблиці 3.

Таблиця 3

Видатки Державного бюджету України на 2018 рік

млн грн

№ з/п	Показники	2017 рік (затверджено)	2018 рік (передбачено в законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ВСЬОГО ВИДАТКІВ	841 103	948 129	107 026	12,7
	<i>з них:</i>				
1.	Загальнодержавні функції	147 997	176 550	28 553	19,3
2.	Оборона	73 288	85 697	12 409	16,9
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	82 680	107 571	24 891	30,1
4.	Економічна діяльність	43 900	64 084	20 184	46,0
5.	Охорона навколишнього природного середовища	4 128	4 297	169	4,1
6.	Житлово-комунальне господарство	39	138	99	у3,5р.б
7.	Охорона здоров'я	16 085	29 819	13 734	85,4
8.	Духовний та фізичний розвиток	7 979	8 304	325	4,1
9.	Освіта	40 494	40 297	- 197	- 0,5
10.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	152 448	152 376	- 72	- 0,1
11.	Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	272 065	278 996	6 931	2,5

Найбільше зростання видатків державного бюджету, порівняно із затвердженими на 2017 рік, передбачається на:

- охорону здоров'я – на 85,4 відс. у зв'язку з передачею фінансування з місцевих бюджетів до державного бюджету видатків на надання первинної медичної допомоги за умови проведення медичної реформи;

- економічну діяльність – на 46,0 відс., що спричинено збільшенням видатків на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування на 73,6 відс.;

- громадський порядок, безпеку і судову владу – на 30,1 відс., що зумовлено збільшенням видатків на забезпечення Державної судової адміністрації України – на 56,3 відс. для здійснення правосуддя судами після проведення судової реформи; Державної міграційної служби України – на 43,3 відс.; Державної служби України з надзвичайних ситуацій – на 31,7 відс.; Національної поліції України – на 27,3 відс.;

- загальнодержавні функції – на 19,3 відс., зокрема видатки на обслуговування державного боргу мають збільшитися на 14,9 відсотка.

Водночас пропонується зменшити видатки на:

- освіту, що зумовлено передачею місцевим бюджетам фінансування вищих навчальних закладів I – II рівня акредитації;

- соціальний захист і соціальне забезпечення, що спричинено зменшенням видатків на виплату соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів та модернізацію системи соціальної підтримки населення України.

У законопроекті передбачаються бюджетні призначення 85-ти головним розпорядникам бюджетних коштів за 469 бюджетними програмами, при цьому найбільші обсяги видатків пропонуються за бюджетними програмами, головними розпорядниками яких є:

- Міністерство фінансів України – 291 млрд 15,3 млн грн, або 30,7 відс. загального обсягу видатків, зокрема на обслуговування державного боргу передбачається використати 44,7 відс. видатків Міністерства; на п'ять субвенцій, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, – 40,1 відс.; базову, стабілізаційну і додаткові дотації – 9,2 відс.;

- Міністерство соціальної політики України – 153 млрд 602,0 млн грн, або 16,2 відс., зокрема на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, і покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України – 92,0 відс.;

- Міністерство освіти і науки України – 94 млрд 48,1 млн грн, або 9,9 відс., зокрема на освітню субвенцію передбачається використати 65,1 відс.,

підготовку кадрів вищими навчальними закладами III – IV рівня акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики – 23,9 відс.;

- Міністерство охорони здоров'я України – 86 млрд 18,6 млн грн, або 9,1 відс., зокрема на медичну субвенцію – 59,8 відс., надання первинної медичної допомоги населенню – 15,4 відс., закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення – 6,9 відс.;

- Міністерство оборони України – 83 млрд 314,5 млн грн, або 8,8 відс., зокрема на закупівлю, модернізацію та ремонт озброєння, військової техніки, засобів, обладнання та забезпечення діяльності Збройних Сил України – 91,7 відс.;

- Міністерство внутрішніх справ України – 63 млрд 919,1 млн грн, або 6,7 відс., зокрема на виконання бюджетних програм Національної поліції України, Національної гвардії України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій – 71,6 відс.;

- Державне агентство автомобільних доріг України – 37 млрд 539,1 млн грн, або 4,0 відс., зокрема на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення – 82,4 відс.; виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування, – 16,1 відсотка.

У законопроекті запропоновано спрямувати на реалізацію державних інвестиційних проектів (крім тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, а також коштів державного фонду регіонального розвитку) за результатами їх відбору, відповідно до протоколу засідання Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів, видатки в сумі 1,7 млрд грн, з яких на:

- будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні „Охматдит” – 929,6 млн грн;

- реалізацію державного інвестиційного проекту „Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області” – 357,6 млн грн;

- реставрацію Маріїнського палацу в м. Києві – 200,0 млн грн;

- реконструкцію і розширення Національного інституту раку – 168,6 млн грн;

- реконструкцію гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ – 44,1 млн гривень.

Кошти з державного бюджету на завершення цих інвестиційних проектів передбачалися упродовж останніх років. Однак неодноразові уточнення напрямів спрямування бюджетних коштів, тривале розроблення і затвердження проектної документації, проведення тендерних процедур не сприяли реалізації

цих проектів. Зокрема, на будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні „Охматдит” на 2017 рік передбачені бюджетні призначення в сумі 380,0 млн грн, але у січні – серпні поточного року використано 4,5 млн грн, або 1,2 відс. річного плану. Передбачені на 2016 – 2017 роки бюджетні призначення на реконструкцію і розширення Національного інституту раку в сумі 239,2 млн грн взагалі не використовувалися.

3.2. У законопроекті передбачаються видатки з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до законодавства, які Верховною Радою України ще не прийняті, що створює додаткові ризики невиконання в запланованих обсягах відповідних бюджетних програм у разі неприйняття урядових законодавчих ініціатив.

Кабінет Міністрів України в законопроекті від 15.09.2017 № 7116 „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” пропонує зміни до статей 87 і 89 Бюджетного кодексу України щодо здійснення видатків на первинну медичну допомогу, крім оплати комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров’я, не з місцевих бюджетів, а з державного бюджету. Як зазначено в пояснювальній записці до проекту закону про державний бюджет, такі видатки не враховані при розрахунку медичної субвенції і за пропозицією Міністерства охорони здоров’я України виділені як окрема бюджетна програма для забезпечення реалізації заходів з реформування системи фінансування охорони здоров’я в сумі 13,3 млрд гривень.

3.3. Упродовж останніх років у деяких головних розпорядників бюджетних коштів обліковується прострочена кредиторська заборгованість, видатки на погашення якої в проекті закону про державний бюджет не передбачаються, що створює ризики виникнення судових спорів і додаткових видатків з державного бюджету для сплати штрафних санкцій.

Найбільші обсяги простроченої кредиторської заборгованості обліковуються, зокрема, у:

- Національній академії медичних наук України – 190,5 млн грн за виконані у 2013 році роботи з будівництва, реконструкції, капітального ремонту і придбання обладнання, про необхідність погашення заборгованості Рахункова палата зазначала ще в 2015 році у звіті за результатами проведеного аудиту;

- Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – 121,0 млн грн за виконані у 2011 році роботи з реконструкції та будівництва системи централізованого водовідведення;

- Міністерстві аграрної політики та продовольства України – 85,0 млн грн за виконані у 2013 році роботи із створення оптових ринків сільськогосподарської продукції.

3.4. Виконання більшості бюджетних програм з надання кредитів у 2018 році передбачається за рахунок коштів, залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів. Водночас недоліки при впровадженні таких проектів у попередніх роках свідчать про наявність ризиків несвоєчасного їх виконання і, як наслідок – втрати країною репутації відповідального міжнародного партнера.

Повернення кредитів до державного бюджету передбачається в сумі 7 млрд 332,8 млн грн, що на 18,1 відс. більше, ніж у 2017 році. Від повернення позик, що надавалися для фінансування проектів розвитку за рахунок коштів, залучених державою, планується отримати 78,9 відс. загального обсягу повернених кредитів.

Надання кредитів з державного бюджету передбачається за 20-ма бюджетними програмами в сумі 14 млрд 191,5 млн грн, що на 3,5 відс. більше, ніж у 2017 році. Для реалізації інвестиційних проектів за рахунок коштів, залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, пропонується надати кредити за 16-ма бюджетними програмами в сумі 12 млрд 162,1 млн грн, що на 5,0 відс. менше, ніж у 2017 році, зокрема:

- за бюджетною програмою Державного агентства автомобільних доріг України для реалізації чотирьох інвестиційних проектів – 5 млрд 208,0 млн грн, що на 40,1 відс. більше, ніж у 2017 році;

- за двома бюджетними програмами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України для реалізації п'яти інвестиційних проектів – 1 млрд 879,6 млн грн, що на 17,3 відс. більше, ніж у 2017 році;

- за бюджетною програмою Міністерства енергетики та вугільної промисловості України для реалізації проекту з реконструкції, капітального ремонту і технічного переоснащення магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород – 100,0 млн грн, що на 83,3 відс. менше, ніж у 2017 році.

При цьому впродовж останніх років більшість бюджетних програм з надання таких кредитів не виконувалися, що зумовлено неналежною організацією впровадження інвестиційних проектів, спричиненою тривалим проведенням конкурсів з відбору об'єктів, їх узгодженням з відповідальними центральними органами виконавчої влади, затримками у проведенні торгів відповідно до вимог кредиторів і підготовці робочої документації і, як наслідок – низькою вибіркою коштів.

3.5. Не пропонується розв'язати проблему заборгованості Пенсійного фонду України у сумі 48,1 млрд грн, залучених у попередні роки з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів для виплати пенсій і допомоги.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що передбачений обсяг видатків державного бюджету для Пенсійного фонду України дасть можливість забезпечити виплату пенсій, допомоги і покриття дефіциту коштів Фонду відповідно до чинного законодавства, а також здійснити заходи з реформування пенсійної системи України.

Відповідно до проекту бюджету Пенсійного фонду України на 2018 рік, доданого до проекту закону про державний бюджет, доходи Фонду, враховуючи очікуваний залишок коштів на кінець 2017 року в сумі 8 млрд 536,9 млн грн, прогноуються в сумі 362 млрд 400,3 млн грн, що на 27,6 відс. більше, ніж затверджено на 2017 рік. Передбачається, що зростання доходів відбудеться за рахунок збільшення власних надходжень Фонду, насамперед єдиного внеску, розподіленого на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, на 75 млрд 417,0 млн грн, або 55,3 відс., – до 211 млрд 691,1 млн гривень. З державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 2506080 „Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду” плануються кошти в сумі 141 млрд 315,4 млн грн, або в обсязі, затвердженому на 2017 рік. Таким чином, прогноуються зменшення частки коштів державного бюджету в доходах Пенсійного фонду України на 10,8 відс. пункту – до 39,0 відсотка.

Видатки Пенсійного фонду України прогноуються в сумі 342 млрд 560,3 млн грн, що на 21,0 відс. більше, ніж затверджено на 2017 рік. Передбачається, що, порівняно з поточним роком, видатки на пенсії, призначені відповідно до Закону України від 09.07.2003 № 1058-IV „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”, інших законів, а також адміністративні й інші витрати, що мають здійснюватися за рахунок коштів, які надходять від платників, зростуть на 10,0 відс. – до 248 млрд 745,0 млн гривень. Видатки на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, джерелом виплати яких мають бути кошти державного бюджету, планується збільшити на 64,4 відс. – до 93 млрд 815,3 млн гривень. За рахунок коштів державного бюджету передбачається запровадити пенсійне страхування окремих категорій громадян, зокрема осіб, які проходять строкову військову службу, здійснюють догляд за дитиною або інвалідом. Водночас видатки на покриття дефіциту коштів Фонду прогноуються зменшити на 36 млрд 759,3 млн грн, або 43,6 відсотка. Очікується, що на кінець 2018 року залишок коштів Пенсійного фонду України становитиме 19 млрд 840,1 млн гривень.

При цьому не передбачено навіть часткового повернення коштів, залучених у попередні роки з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів для виплати пенсій і допомоги в сумі 48,1 млрд гривень.

IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ

4.1. У поданому Кабінетом Міністрів України проекті Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” передбачене зменшення, порівняно із затвердженим на 2017 рік, рівня дефіциту державного бюджету відносно ВВП.

Граничний обсяг дефіциту державного бюджету на 2018 рік пропонується визначити у сумі 77 млрд 944,8 млн грн, що на 297,8 млн грн, або 0,4 відс., більше затвердженого на 2017 рік показника. Водночас за рахунок прогнозованого збільшення номінального валового внутрішнього продукту на 14,1 відс. співвідношення дефіциту державного бюджету до річного обсягу ВВП, порівняно із затвердженим показником на 2017 рік, зменшиться з 2,7 відс. до 2,4 відсотка.

При цьому, порівняно із затвердженим на 2017 рік, передбачається зменшення дефіциту загального фонду державного бюджету на 592,2 млн грн, або 1,0 відс., – до 61 млрд 735,9 млн грн, що зумовлено більшими темпами зростання в 2018 році доходів і надходжень від повернення кредитів (15,7 відс.), ніж видатків та надання кредитів (14,4 відсотка). Дефіцит спеціального фонду державного бюджету має зрости на 890,0 млн грн, або 5,8 відс., – до 16 млрд 208,9 млн грн, що в межах коштів, які передбачено залучити від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів.

4.2. Фінансування державного бюджету передбачено насамперед за рахунок нових державних запозичень, які становитимуть п'яту частину фінансових ресурсів державного бюджету. Водночас у показниках фінансування державного бюджету не врахований обсяг випуску облігацій внутрішньої державної позики для підтримки діяльності банків і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, що не відповідає вимогам статті 16 Бюджетного кодексу України.

Для фінансування державного бюджету у 2018 році передбачено залучити 254 млрд 462,4 млн грн, у тому числі:

- надходження від державних запозичень і кредитів (позик) для реалізації інвестиційних проектів – 231 млрд 961,4 млн грн, або 91,2 відс. визначених джерел фінансування;

- надходження від приватизації державного майна – 22 млрд 500,0 млн грн, або 8,8 відс.;

- залишок коштів спеціального фонду державного бюджету – 1,0 млн грн, або менше 0,1 відсотка.

На погашення державного боргу і придбання цінних паперів планується витратити в 2018 році 176 млрд 517,6 млн гривень.

Показники фінансування державного бюджету наведені в таблиці 4.

Таблиця 4

Фінансування Державного бюджету України на 2018 рік

млн грн

№ з/п	Показники	2017 рік (затверджено)	2018 рік (передбачено в законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ФІНАНСУВАННЯ (ряд. I – ряд. II)	77 647	77 945	298	0,4
I.	Джерела фінансування – всього, <i>у тому числі:</i>	207 998	254 462	46 464	22,3
1.1.	державні запозичення	190 897	231 961	41 064	21,5
	внутрішні	103 907	123 758	19 851	19,1
	зовнішні	86 990	108 203	21 213	24,4
1.2.	надходження від приватизації	17 100	22 500	5 400	31,6
1.3.	частина залишків коштів, передбачених на покриття дефіциту	1	1	0	0
II.	Фінансування в частині витрат – всього, <i>у тому числі:</i>	130 351	176 517	46 166	35,4
2.1.	погашення державного боргу	129 559	175 725	46 166	35,6
	внутрішнього	98 621	114 024	15 403	15,6
	зовнішнього	30 938	61 701	30 763	99,4
2.2.	придбання цінних паперів	792	792	0	0

Передбачається збільшення у 2018 році, порівняно із затвердженими на 2017 рік, боргових джерел фінансування державного бюджету. Надходження від державних запозичень мають зрости на 41 млрд 64,3 млн грн, або 21,5 відс., що становитиме 20,4 відс. фінансових ресурсів державного бюджету. Водночас у статтях 4 і 16 – 17 законопроекту пропонується дозволити Міністерству фінансів України коригувати показники фінансування, видатків та кредитування і граничного обсягу державного боргу. Зазначене не відповідає вимогам частини першої статті 16 Бюджетного кодексу України і може призвести до неконтрольованих державних запозичень. При цьому, у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що здійснення понадпланових обсягів державних запозичень у 2018 році не передбачено.

На внутрішньому ринку передбачено запозичити на 19 млрд 851,3 млн грн, або 19,1 відс., більше, ніж затверджено на 2017 рік. Внутрішні запозичення мають становити 53,4 відс. загального обсягу державних запозичень. Відповідно до Плану державних запозичень до загального фонду державного бюджету на 2018 рік, наданого із законопроектом, надходження передбачені як в національній, так і в іноземній валюті з прогнозованою середньозваженою відсотковою ставкою 12 відсотків.

При цьому, за даними Національного банку України, станом на 20.09.2017 в обігу перебувало облігацій внутрішньої державної позики на суму 694 млрд 852,4 млн грн, що на 4,1 відс. більше, ніж на початок року. Частка облігацій внутрішньої державної позики у власності Національного банку України в загальному обсязі облігацій, що перебували в обігу, хоча і

зменшилася на 5,2 відс. пункту, але залишилася значною – 52,1 відсотка. У січні – серпні 2017 року до державного бюджету від державних внутрішніх запозичень отримано 84 млрд 585,5 млн грн, або 59,9 відс. плану на звітний період і 50,1 відс. річного плану.

За наявності значного обсягу облігацій внутрішньої державної позики в обігу і низького попиту на них у 2017 році надходження від внутрішніх запозичень у передбачених обсягах залежатимуть від здійснення заходів, спрямованих на стимулювання інвестування в облігації внутрішньої державної позики та розвиток первинного ринку державних цінних паперів, передбачених у Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р, і Плані заходів з її реалізації, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р.

Із зовнішніх джерел планується отримати на 21 млрд 213,0 млн грн, або 24,4 відс., більше, ніж затверджено на 2017 рік, у тому числі до загального фонду – на 20 млрд 323,0 млн грн, до спеціального фонду на реалізацію інвестиційних проектів – на 890,0 млн гривень. Надходження до загального фонду передбачені від розміщення довгострокових (10 – 15 років) облігацій зовнішньої державної позики з прогнозованою середньозваженою відсотковою ставкою 9 відс. у сумі 90,3 млрд грн і від Міжнародного банку реконструкції та розвитку за Проектом модернізації системи соціальної підтримки населення – 903,0 млн гривень.

4.2.1. Значним є ризик невиконання запланованих обсягів надходження коштів від приватизації державного майна у 2018 році.

Надходження коштів від приватизації державного майна на 2018 рік у законопроекті пропонується встановити в сумі 22 млрд 500,0 млн грн, що більше, ніж визначено в законі про державний бюджет на 2017 рік, на 5 млрд 400,0 млн грн, або 31,6 відс., за рахунок внесення змін до законодавства з питань приватизації, а також продажу контрольних пакетів акцій шести обленерго, „Центренерго”, ПАТ „Одеський припортовий завод”, ПАТ „Турбоатом”.

У наданій із законопроектом інформації про фінансові ризики та їх потенційний вплив на державний бюджет у 2018 році зазначено, що Уряд підготував і подав на розгляд до Верховної Ради України законопроект від 04.09.2017 № 7066 з новою редакцією Закону України „Про приватизацію державного майна”, спрямований на уніфікацію й оптимізацію законодавства з питань приватизації, спрощення процедури приватизації та скорочення термінів її проведення, можливість визначення ціни об’єктів приватизації платоспроможним попитом, посилення захисту прав інвестора.

У січні – серпні 2017 року до державного бюджету від приватизації державного майна надійшло 1 млрд 522,6 млн грн, або 8,9 відс. річного плану. За інформацією Кабінету Міністрів України, основними ризиками невиконання планових показників з надходження до державного бюджету коштів від приватизації державного майна в 2017 році є низька інвестиційна привабливість

об'єктів приватизації, що пропонувалися до продажу, і відсутність попиту на значні об'єкти приватизації.

Ризиками ненадходження до державного бюджету коштів від приватизації державного майна у запланованих на 2018 рік обсягах є низький рівень надходження таких коштів у 2017 році і неприйняття або прийняття в іншій редакції запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до законодавства з питань приватизації.

Недоотримання запланованих обсягів надходжень від приватизації державного майна призведе до збільшення державних запозичень відповідно до положень статті 15 Бюджетного кодексу України, що спричинить збільшення обсягу державного боргу і видатків на його обслуговування.

4.3. Передбачене подальше зростання загального обсягу державного і гарантованого державою боргу внаслідок перевищення надходжень від державних запозичень над витратами на погашення державного боргу і надання державних гарантій. При цьому наявні ризики неконтрольованого збільшення державного боргу через можливість коригування його граничного обсягу, відповідно до передбачених законопроектом норм, і погіршення показників боргової безпеки.

Граничний обсяг державного боргу станом на 31.12.2018 визначено в сумі 1 трлн 999 млрд 347,2 млн грн, або на 9,6 відс. більше, ніж затверджено на кінець 2017 року, гарантованого державою боргу – 747 млрд 551,0 млн грн, або на 29,0 відс. більше. Водночас у статтях 4 і 16 – 17 законопроекту передбачено дозволити Міністерству фінансів України коригувати граничний обсяг державного боргу, що не узгоджується з вимогами частини першої статті 18 і пункту 2 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України, згідно з якими граничний обсяг державного боргу визначається законом про державний бюджет і може призвести до збільшення боргового навантаження на державний бюджет.

Передбачене перевищення державних запозичень над запланованими витратами на погашення державного боргу на 56 млрд 235,9 млн грн і надання державних гарантій в обсязі до 24,0 млрд грн призведе до збільшення загального обсягу державного і гарантованого державою боргу на кінець 2018 року до 2 трлн 746 млрд 898,2 млн грн, або 84,6 відс. ВВП, що більше на 24,6 відс. пункту граничної величини, встановленої у частині другій статті 18 Бюджетного кодексу України.

При цьому стратегія управління державним боргом, наявність якої передбачена у пункті 3¹ частини першої статті 21 Бюджетного кодексу України, не затверджувалася з 2014 року.

Відповідно до наданого із законопроектом розрахунку прогнозного обсягу державного боргу і гарантованого державою боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, станом на 31.12.2018, у загальному обсязі державного та гарантованого державою боргу заборгованість за зовнішніми зобов'язаннями

становитиме 72,0 відс., при цьому в частині державного боргу – 62,4 відс., гарантованого державою боргу – 97,7 відсотка. Водночас у розрахунку наведено прогноз розміщення до кінця 2017 року облігацій зовнішньої державної позики в сумі 30,1 млрд гривень. Після подання законопроекту Кабінет Міністрів України постановою від 18.09.2017 № 696 „Про здійснення державних зовнішніх запозичень у 2017 році” затвердив Умови випуску облігацій зовнішньої державної позики 2017 року, відповідно до яких облігації зовнішньої державної позики 2017 року випускаються загальним обсягом на суму 3,0 млрд дол. США, у тому числі на суму 1 млрд 681,9 млн дол. США для здійснення обміну та/або викупу облігацій зовнішніх державних позик 2015 року. За оцінкою Рахункової палати, обсяг випущених, відповідно до зазначеної постанови, облігацій зовнішньої державної позики 2017 року перевищує обсяг, наведений у розрахунку прогнозного обсягу державного боргу і гарантованого державою боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, станом на 31.12.2018.

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

4.4. Більше чверті витрат державного бюджету у 2018 році передбачено на виконання боргових зобов'язань за державним і гарантованим державою боргом, що становитиме 9,7 відс. прогнозованого річного обсягу ВВП.

У законопроекті передбачено подальше зростання, порівняно з планом на 2017 рік, загального обсягу витрат на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу на 25,2 відс. – до 315 млрд 48,5 млн грн, що становитиме 27,7 відс. передбачених на 2018 рік витрат державного бюджету.

Витрати за державним боргом збільшаться на 26,0 відс. – до 305 млрд 925,8 млн гривень. У результаті співвідношення обсягу сукупних платежів із погашення й обслуговування державного боргу до доходів державного бюджету зросте на 3,4 відс. пункту – до 34,9 відс., частка видатків на обслуговування державного боргу у видатках державного бюджету збільшиться на 0,3 відс. пункту – до 13,7 відсотка. Витрати на виконання гарантованих боргових зобов'язань збільшаться на 3,8 відс. – до 9 млрд 122,7 млн гривень.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що розрахунки загальних виплат за державним боргом здійснені з урахуванням проведення у жовтні поточного року правочину з обміну облігацій, що є у власності Національного банку України. Водночас проведення цього правочину до кінця поточного року не гарантоване.

V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

5.1. Прогнозні обсяги міжбюджетних трансфертів на 2018 рік визначені з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до Бюджетного кодексу України, які, зокрема, передбачають передачу окремих видатків на виконання з місцевих бюджетів.

У законопроекті пропонується надати з державного бюджету місцевим бюджетам трансферти у сумі 278 млрд 995,9 млн грн, що на 2,5 відс. більше, ніж затверджено на 2017 рік. Частка трансфертів у прогнозованому обсязі видатків державного бюджету становить 29,4 відс., що на 2,9 відс. пункту, менше, ніж у 2017 році. На видатки споживання пропонується спрямувати 92,6 відс. загального обсягу трансфертів; на видатки розвитку – 7,4 відс., або на 1,7 відс. пункту більше, ніж затверджено на 2017 рік.

Пропонується надати 27 субвенцій на суму 252 млрд 300,1 млн грн, або 90,4 відс. загального обсягу трансфертів, і 5 дотацій на суму 26 млрд 695,8 млн гривень.

Не передбачається надання з державного бюджету місцевим бюджетам двох субвенцій, затверджених на 2017 рік у сумі 10,0 млрд грн, у тому числі на:

- погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води, централізованого водопостачання і водовідведення, постачання холодної води та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися і постачалися населенню та/або іншим підприємствам теплопостачання, централізованого питного водопостачання і водовідведення, які надають населенню такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування, – 5,0 млрд грн;

- здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 5,0 млрд гривень.

5.1.1. Відповідно до розрахунків, здійснених з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до Бюджетного кодексу України, у 2018 році базова дотація має надаватися за рахунок реверсної дотації.

Зокрема, Кабінет Міністрів України пропонує внести зміни до статей 98 і 99 Бюджетного кодексу України та збільшити з 50,0 до 80,0 відс. відрахування реверсної дотації, яка передається до державного бюджету.

Надання базової дотації передбачається 740 місцевим бюджетам, у тому числі 308 бюджетам об'єднаних територіальних громад на суму 8 млрд 212,4 млн грн, що на 38,9 відс. більше, ніж затверджено на 2017 рік. Із 169 місцевих бюджетів, у тому числі 50-ти бюджетів об'єднаних територіальних громад, передбачається перерахування до державного бюджету реверсної дотації на суму 8 млрд 656,6 млн грн, що у 2,2 раза більше, ніж затверджено на 2017 рік.

Крім того, запропонованими Кабінетом Міністрів України змінами до пункту 19 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України планується передбачити у законі про Державний бюджет України стабілізаційну дотацію (як додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам) до завершення об’єднання територіальних громад відповідно до Закону України від 05.02.2015 № 157-VIII „Про добровільне об’єднання територіальних громад”. На 2018 рік така дотація передбачена в сумі 1,7 млрд гривень.

5.1.2. На освіту й охорону здоров’я з державного бюджету пропонується надати трансферти місцевим бюджетам на суму 135 млрд 216,7 млн грн, що на 5 млрд 37,0 млн грн більше, ніж затверджено на 2017 рік. При цьому розрахунок прогнозних обсягів освітньої та медичної субвенцій здійснювався за відсутності затверджених державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді.

На освіту пропонується надати з державного бюджету місцевим бюджетам чотири субвенції на суму 63 млрд 234,5 млн грн, що на 19,6 відс. більше, ніж затверджено на 2017 рік, зокрема:

- освітню субвенцію – 61 млрд 260,9 млн грн, що на 16,5 відс. більше, ніж затверджено на 2017 рік;

- на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 504,5 млн грн, що у 2,4 раза більше;

- на оновлення і модернізацію матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів – 100,0 млн грн, що у 2,0 раза більше;

- нову субвенцію для забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти „Нова українська школа” – 1 млрд 369,1 млн грн на виконання заходів, передбачених у Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти „Нова українська школа” на період до 2029 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 988-р.

На охорону здоров’я пропонується надати з державного бюджету місцевим бюджетам сім субвенцій на суму 55 млрд 482,2 млн грн, що на 11,1 відс. менше, ніж затверджено на 2017 рік, зокрема:

- медичну субвенцію – 51 млрд 429,4 млн грн, що на 8,0 відс. менше, ніж затверджено на 2017 рік, оскільки, відповідно до запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до статей 87 і 89 Бюджетного кодексу України, видатки на первинну медичну допомогу, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров’я, передбачається здійснювати з державного бюджету за новою бюджетною програмою

Міністерства охорони здоров'я України у сумі 13 млрд 283,8 млн грн (місцевими радами на 2017 рік затверджено 9 млрд 865,9 млн грн);

- на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту „Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей” – 1 млрд 745,8 млн грн, що на 16,4 відс. більше, ніж затверджено на 2017 рік;

- на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань – 1,0 млрд грн, що на 42,9 відс. більше;

- на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, – 1,0 млрд грн, що на 75,0 відс. менше;

- на придбання ангиографічного обладнання – 150,0 млн грн, придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги – 138,0 млн грн і на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії – 19,0 млн грн, або в обсягах, затверджених на 2017 рік.

Згідно із статтею 94 Бюджетного кодексу України, загальний обсяг освітньої та медичної субвенцій розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами. Згідно з пунктом 10 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України, Кабінету Міністрів України доручалося забезпечити до 1 березня 2017 року затвердження державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Однак такі стандарти і нормативи не затверджені.

Відповідно до статей 103² і 103⁴ Бюджетного кодексу України, як і у 2017 році, видатки на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів, здобуття повної загальної середньої освіти учнями професійно-технічних навчальних закладів та поточні видатки закладів охорони здоров'я, крім видатків на оплату комунальних послуг і енергоносіїв, передбачається здійснювати за рахунок освітньої та медичної субвенцій.

Фінансування переданих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти й охорони здоров'я планується за рахунок відповідної додаткової дотації в сумі 16,5 млрд гривень. При цьому Кабінет Міністрів України пропонує унормувати у Бюджетному кодексі України надання цієї дотації та вимоги щодо її розподілу.

5.1.3. На виконання державних програм соціального захисту населення з надання пільг, житлових субсидій і допомоги пропонується спрямувати чотири субвенції в сумі 116 млрд 585,0 млн грн, або 46,2 відс. загального обсягу передбачених у законопроекті субвенцій місцевим бюджетам. Порівняно із 2017 роком, загальний обсяг цих субвенцій

пропонується зменшити на 1 млрд 773,9 млн грн, що насамперед зумовлено наміром Кабінету Міністрів України передати фінансування пільг на оплату житлово-комунальних послуг місцевим бюджетам.

Субвенція для надання житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг передбачається в сумі 55 млрд 73,7 млн гривень. Водночас видатки на надання пільг для оплати житлово-комунальних послуг, які, згідно з чинними нормами статті 102 Бюджетного кодексу України, здійснюються за рахунок відповідної субвенції, запропонованими Кабінетом Міністрів України змінами до статей 89, 91 і 102 Бюджетного кодексу України передбачається проводити з усіх місцевих бюджетів.

Крім того, запропоновано збільшити обсяг субвенцій на:

- виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям і допомоги на догляд за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу – на 3 млрд 940,2 млн грн, або 7,3 відс., – до 57 млрд 870,2 млн грн;

- надання пільг і житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – на 233,3 млн грн, або 9,4 відс., – до 2 млрд 715,4 млн грн;

- виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям та прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу і прийомних сім'ях за принципом „гроші ходять за дитиною”, оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя – на 152,5 млн грн, або 19,7 відс., – до 925,7 млн гривень.

5.1.4. На забезпечення деяких видатків, зокрема на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг, будівництво об'єктів соціальної інфраструктури, пропонується надати з державного бюджету місцевим бюджетам 25,1 млрд гривень.

Відповідно до Закону України від 17.11.2016 № 1763-VIII „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі”, з 1 січня 2018 року в спеціальному фонді державного бюджету створюється державний дорожній фонд. За рахунок коштів фонду, зокрема, надаватиметься субвенція місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах. У 2018 році така субвенція передбачається в сумі 11 млрд 408,6 млн гривень.

На здійснення інших заходів пропонується надати з державного бюджету місцевим бюджетам десять субвенцій на загальну суму 3 млрд 689,8 млн грн, з яких на видатки розвитку – 91,1 відс., зокрема на:

- реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України – 1,0 млрд грн, або на 53,4 відс. менше, ніж затверджено на 2017 рік;

- проектні, будівельно-ремонтні роботи, придбання житла і приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання, наближених до сімейних, і забезпечення житлом дітей-сиріт, осіб з їх числа – 517,7 млн грн, або в 1,9 раза більше;

- фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, – 137,5 млн грн, або в обсязі, затвердженому на 2017 рік.

Надання державної фінансової підтримки для реалізації інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку пропонується за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку в сумі 8,1 млрд грн та субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – 1,9 млрд гривень.

5.2. У 2018 році за рахунок трансфертів з державного бюджету передбачається сформувані 52,7 відс. доходів місцевих бюджетів. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету зменшиться на 1,9 відс. пункту – до 43,2 відсотка.

Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів на 2018 рік визначено в сумі 529 млрд 376,9 млн грн, що більше показників, затверджених планом на 2017 рік, на 53 млрд 801,3 млн грн, або 11,3 відсотка.

Доходи місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету на 2018 рік розраховані в сумі 250 млрд 381,1 млн грн, або 7,7 відс. ВВП, що на 46 млрд 883,6 млн грн, або 23,0 відс., більше обсягів, запланованих на 2017 рік, а з урахуванням індексу-дефлятора ВВП (1,108) – на 11,0 відсотка.

Частка доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів наступного року має становити 47,3 відс., що на 4,5 відс. пункту більше, порівняно з планом на 2017 рік.

Найбільшими джерелами доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету у 2018 році мають стати:

- податок і збір на доходи фізичних осіб – 53,9 відс. обсягу доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету;

- податок на майно – 13,6 відс.;

- єдиний податок – 10,0 відс.;

- власні надходження бюджетних установ – 7,1 відс.;

- податок на прибуток підприємств – 3,1 відс.;

- акцизний податок із ввезеного на митну територію України пального – 2,4 відс.;
- рентна плата і плата за використання інших природних ресурсів – 2,0 відсотка.

Відповідно до запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до Бюджетного кодексу України, з 1 січня 2018 року передбачається:

- продовжити зарахування до місцевих бюджетів 13,44 відс. акцизного податку з пального, надходження якого прогнозується в сумі 7 млрд 570,6 млн грн, що має компенсувати втрати місцевих бюджетів від скасування з 01.01.2017 акцизного податку з роздрібного продажу пального;
- зараховувати до місцевих бюджетів частину плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, надходження якої прогнозується в сумі 655,5 млн гривень.

Крім того, відповідно до Закону України від 20.12.2016 № 1793-III „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату”, з 1 січня 2018 року 5 відс. рентної плати зараховуватиметься до місцевих бюджетів за місцем видобутку відповідних природних ресурсів. Таким чином, у 2018 році до місцевих бюджетів плануються надходження від рентної плати за користування надрами для видобування природного газу в сумі 1 млрд 529,0 млн грн, нафти – 256,6 млн грн, газового конденсату – 159,1 млн гривень.

Прогнозний обсяг видатків місцевих бюджетів і надання кредитів без реверсної дотації визначено в сумі 520 млрд 720,3 млн грн, що більше показників, затверджених планом на 2017 рік, на 28 млрд 769,4 млн грн, або 5,8 відсотка.

Найбільше видатків передбачено на:

- освіту – 168 млрд 946,2 млн грн, що на 20,8 відс. більше, ніж заплановано на 2017 рік;
- соціальний захист та соціальне забезпечення – 142 млрд 80,2 млн грн, що на 6,0 відс. більше;
- охорону здоров'я – 84 млрд 104,7 млн грн, що на 1,0 відс. більше;
- економічну діяльність – 54 млрд 101,3 млн грн, що на 12,9 відс. менше;
- загальнодержавні функції – 28 млрд 527,5 млн грн, що на 15,9 відс. більше;
- житлово-комунальне господарство – 19 млрд 425,6 млн грн, що на 25,5 відс. менше, ніж заплановано на 2017 рік.

На поточні видатки планується спрямувати 84,6 відс. загального обсягу видатків місцевих бюджетів, на капітальні видатки – 15,1 відсотка.

VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2018 РІК” НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМ АКТАМ

6.1. Окремі положення проекту закону про Державний бюджет України на 2018 рік не відповідають нормам Бюджетного і Податкового кодексів України.

У статтях 4 і 16 – 17 законопроекту пропонується дозволити Міністерству фінансів України коригувати показники фінансування, видатків та кредитування і граничного обсягу державного боргу, що не узгоджується з вимогами частини першої статті 16, частини першої статті 18 і пункту 2 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України.

Як зазначено в поданій із законопроектом пояснювальній записці, у проекті закону враховано збільшення дохідної частини державного бюджету за рахунок змін податкового законодавства, що потребують прийняття Верховною Радою України. Такі зміни передбачені в поданих Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України проектах законів від 20.07.2017 № 6776 „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо перегляду ставок деяких податків” і від 18.09.2017 № 7110-1 „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до мінімального рівня, діючого в ЄС”, які, як зазначено в законопроектах, набирають чинності, в основній своїй частині, одночасно із Законом України „Про Державний бюджет України на 2018 рік”.

Термін набрання чинності цими законопроектами не відповідає вимогам:

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

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

6.2. Окремі положення проекту закону про Державний бюджет України на 2018 рік не відповідають Регламенту Верховної Ради України, затвердженому Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI.

У статті 25 проекту закону передбачається застосування норми абзацу восьмого пункту 14 розділу IX „Прикінцеві положення” Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII „Про державну службу” щодо встановлення додаткової стимулюючої виплати лише для окремих посад державної служби. Крім того, у пункті 6 прикінцевих положень визначено, що окремі норми і положення дев'яти законодавчих актів застосовуються у порядку та розмірах,

встановлених Кабінетом Міністрів України, з урахуванням наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів.

Також у пунктах 5 і 11 прикінцевих положень законопроекту передбачено зупинити дію окремих статей двох законодавчих актів, зокрема пункту 7 частини першої статті 90 Бюджетного кодексу України.

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

6.3. Окремі положення законопроекту не враховують норм чинного законодавства.

У пункті 10 розділу „Прикінцеві положення” пропонується органам виконавчої влади, до повноважень яких належить передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній власності, Національній академії наук України і національним галузевим академіям наук забезпечити передачу в оренду земельних ділянок державної власності на конкурентних засадах (земельних торгах). При цьому в статті 134 Земельного кодексу України, затвердженого Законом України від 25.10.2001 № 2768-III, наведені обставини, за умови яких земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них не підлягають продажу (оренді, суперфіцію, емфітевзису) на конкурентних засадах (земельних торгах).

У додатку № 3 до законопроекту пропонуються видатки за:

- двома бюджетними програмами Міністерства охорони здоров'я України для Національної служби здоров'я України: за КПКВК 2308010 „Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення” – 211 000,9 тис. грн і КПКВК 2308020 „Надання первинної медичної допомоги населенню” – 13 283 800,0 тис. гривень. Проведення таких видатків з державного бюджету планується здійснювати за умови впровадження медичної реформи. Однак Національна служба здоров'я України не створена, такий центральний орган виконавчої влади відсутній у переліку органів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”;

- бюджетною програмою Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за КПКВК 2751420 „Збільшення статутного капіталу Державної спеціалізованої фінансової установи „Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву” з подальшим використанням на реалізацію Державної програми забезпечення молоді житлом” – 30 000 тис. гривень. При цьому термін дії Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013 – 2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2012 № 967, завершується у поточному році.

VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2018 РІК”

7.1. Стаття 1

У поданому Кабінетом Міністрів України законопроекті традиційно передбачено встановити оборотний залишок бюджетних коштів як відносний показник у розмірі до 2 відс. видатків загального фонду державного бюджету, визначених цією статтею, не встановлюючи його абсолютного обсягу, що унеможлиблює визначення одного з джерел фінансування державного бюджету і дає можливість Міністерству фінансів України на власний розсуд визначати вільний залишок бюджетних коштів.

Відповідно до частин третьої і четвертої статті 14 Бюджетного кодексу України, оборотний залишок бюджетних коштів – частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів, перевищення залишку коштів загального фонду державного бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок бюджетних коштів, який використовується на здійснення витрат бюджету згідно із законом про державний бюджет та/або змінами до нього. Практичне застосування цієї норми можливе лише в разі встановлення абсолютної величини оборотного залишку бюджетних коштів.

Згідно з пунктом 7 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України, розмір оборотного залишку коштів державного бюджету, як і розмір мінімальної заробітної плати та розмір прожиткового мінімуму (пункти 8 і 9 цієї статті відповідно), визначається законом про Державний бюджет України.

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

Так, в інформації щодо опрацювання пропозицій Рахункової палати до Висновків щодо виконання Державного бюджету України за 2015 рік, що надана Міністерством фінансів України (лист від 19.05.2016 № 31-04210-09-13/14205) зазначено: „Оскільки законом про держбюджет на 2015 рік не було встановлено абсолютну суму оборотного залишку на кінець бюджетного періоду, то всі залишки бюджетних коштів відносяться до вільних. Залишки коштів, які формуються за результатами виконання бюджету 2015 року, можуть бути використані у наступному бюджетному періоді відповідно до закону”.

З метою приведення у відповідність із вимогами Бюджетного кодексу України пропонується визначити і встановити розмір оборотного залишку коштів державного бюджету на 2018 рік в абсолютній величині.

7.2. Стаття 4

В абзаці другому цієї статті запропоновано дозволити Міністерству фінансів України на підставі рішення Кабінету Міністрів України вносити зміни до розпису спеціального фонду державного бюджету з метою відображення фактичного надходження у 2018 році кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, та витрат за відповідними бюджетними програмами, а також перерозподілу видатків бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників бюджетних коштів у межах загального обсягу залучення цих кредитів (позик), затвердженого у додатку № 9, з коригуванням показників фінансування, видатків та кредитування, встановлених додатками № 2, № 3, № 4 та № 7, і граничного обсягу державного боргу, визначеного статтею 5.

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

Згідно з пунктами 12 і 13 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України, здійснення державних запозичень з порушенням вимог цього Кодексу та прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного боргу, є порушенням бюджетного законодавства.

Ураховуючи зазначене, пропонується виключити абзац другий статті 4 із тексту законопроекту.

7.3. Стаття 5

У цій статті на виконання вимог пункту 2 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України визначено граничний обсяг державного боргу станом на 31.12.2018 у сумі 1 трлн 999 млрд 347,2 млн гривень. Водночас у статтях 16 і 17 законопроекту надано право Кабінету Міністрів України у разі потреби здійснювати випуски облігацій внутрішньої державної позики понад встановлені обсяги. Крім того, у цих статтях і статті 4 законопроекту передбачено дозволити Міністерству фінансів України

коригувати граничний обсяг державного боргу в разі здійснення державних запозичень понад встановлені обсяги.

Зазначене не відповідає нормам Бюджетного кодексу України і є порушенням бюджетного законодавства. Відповідно до частини першої статті 16 Бюджетного кодексу України, державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про державний бюджет, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду. Здійснення державних запозичень з порушенням вимог цього Кодексу і прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного боргу, є порушенням бюджетного законодавства. Необхідно визначити суму передбачених у статтях 16 і 17 законопроекту державних запозичень та врахувати при визначенні граничного обсягу державного боргу.

Крім того, у зв'язку із випуском облігацій зовнішньої державної позики 2017 року, умови якого затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2017 № 696 „Про здійснення державних зовнішніх запозичень у 2017 році”, граничний обсяг державного боргу станом на 31.12.2018, за оцінкою Рахункової палати, занижено.

Ураховуючи зазначене і з метою приведення у відповідність із вимогами Бюджетного кодексу України пропонується уточнити граничний обсяг державного боргу.

7.4. Статті 16 і 17

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

У частині першій статті 16 Бюджетного кодексу України зазначено, що державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про державний бюджет, за винятком передбачених частиною четвертою статті 15 і абзацом першим частини сьомої статті 16 Бюджетного кодексу України заміщення одного типу джерела фінансування державного бюджету іншим типом та здійснення правочинів з державним боргом, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

Граничний обсяг державного боргу, відповідно до частини першої статті 18 і пункту 2 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України, визначається законом про державний бюджет, і прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного боргу, згідно з пунктом 13

частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України, є порушенням бюджетного законодавства.

Ураховуючи об'єктивну необхідність підтримки банківського сектору і забезпечення виконання Фондом гарантування вкладів фізичних осіб покладених на нього повноважень та з метою приведення у відповідність із вимогами Бюджетного кодексу України, пропонується визначити можливий обсяг здійснення випуску облігацій внутрішньої державної позики і передбачити його у відповідних статтях законопроекту та показниках фінансування державного бюджету, наведених у додатку № 2 „Фінансування Державного бюджету України на 2018 рік”, виключивши з тексту цих статей норми щодо можливості коригування граничного обсягу державного боргу і показників фінансування державного бюджету.

7.5. Стаття 18

У цій статті запропоновано дозволити Міністерству оборони України у 2018 році для забезпечення безперервності процесу харчування особового складу Збройних Сил України продовжити до 31 березня 2018 року в межах відповідних бюджетних асигнувань Міністерства оборони України дію договорів про закупівлю послуг з харчування.

У частині другій статті 2 Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII „Про публічні закупівлі” визначено, що умови, порядок і процедури закупівель товарів, робіт та послуг можуть установлюватися або змінюватися виключно цим Законом та/або Законом України від 12.05.2016 № 1356-VIII „Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони”, крім випадків, передбачених цим Законом. Зміна положень цього Закону може здійснюватися виключно внесенням змін до нього та/або до Закону України „Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони”. Крім того, запропоноване не відповідає частині четвертій статті 153 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI, згідно з якою проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

Ураховуючи викладене, пропонується статтю 18 виключити з тексту законопроекту.

7.6. Стаття 25

У законопроекті передбачено установити, що норма абзацу восьмого пункту 14 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення” Закону України „Про державну службу” діє до 31 грудня 2018 року і застосовується лише в частині встановлення стимулюючої виплати для окремих посад державної служби, а саме: Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його

першого заступника та заступників, державних секретарів міністерств, Голови Національного агентства з питань державної служби, його першого заступника і заступника, Голови Державного агентства з питань електронного урядування, його першого заступника та заступника, посад державної служби категорій “Б” і “В” у директоратах, генеральних департаментах, які утворюються в державних органах, а також в Урядовому офісі координації європейської та євроатлантичної інтеграції, директоратах Секретаріату Кабінету Міністрів України, в розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до частини другої статті 50 Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII „Про державну службу”, заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу; надбавки за вислугу років та ранг державного службовця; премії; виплати за додаткове навантаження у зв’язку з виконанням обов’язків за вакантною посадою та тимчасово відсутнього державного службовця. Згідно з нормою абзацу восьмого пункту 14 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення” Закону України „Про державну службу”, дозволено керівникам державної служби протягом двох років з дня набрання чинності цим Законом у межах економії фонду оплати праці встановлювати державним службовцям додаткові стимулюючі виплати.

Натомість у законопроекті пропонується встановлення виплати стимулюючих надбавок до 31 грудня 2018 року лише для окремих посад державних службовців, що нівелюватиме мету прийнятого Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII „Про державну службу” щодо гідних умов оплати праці державних службовців з мінімальним впливом суб’єктивізму. Крім того, запропоноване не відповідає частині четвертій статті 153 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI, згідно з якою проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

Ураховуючи викладене, пропонується статтю 25 виключити з тексту законопроекту.

7.7. Додаток № 1 „Доходи Державного бюджету України на 2018 рік”.

Код бюджетної класифікації 11020000 „Податок на прибуток підприємств”.

У законопроекті прогностичний обсяг надходжень податку на прибуток підприємств на 2018 рік визначено в сумі 72 327 370,9 тис. грн, що, порівняно з очікуваними надходженнями цього податку у 2017 році (71 млрд грн), більше на 1,8 відсотка.

У доданих до законопроекту матеріалах зазначено, за відсутності цифрових показників, що прогностичний розрахунок надходжень цього податку здійснено на підставі динаміки надходжень за попередні роки, очікуваного декларування і надходжень у 2017 році та прогностичного фінансового результату

підприємств до оподаткування на 2018 рік з урахуванням, зокрема, збільшення прибутку прибуткових підприємств.

За макроекономічним прогнозом, врахованим при складанні проекту закону про державний бюджет на 2018 рік, обсяг прибутку прибуткових підприємств у 2018 році, порівняно з попереднім роком, має збільшитися на 13,7 відс., що на 11,9 відс. пункту більше прогнозного зростання надходжень податку на прибуток підприємств у 2018 році. З урахуванням прогнозного зростання прибутку прибуткових підприємств у 2018 році та динаміки надходжень цього податку у 2017 році обсяг надходжень податку на прибуток підприємств становитиме 81 млрд грн (71x113,7/100), що на 9 млрд грн більше, ніж у законопроекті. Отже, є можливість збільшити прогнозні надходження податку на прибуток підприємств на 2018 рік.

Пропонується переглянути розрахунок прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств на 2018 рік і збільшити визначену в законопроекті суму.

*** * ***

1. Сповільнення у 2017 році збільшення експорту товарів і послуг, скорочення обсягу промислового виробництва, кредитування економіки і припливу прямих іноземних інвестицій, а також негативні прогнози на 2018 рік щодо розвитку економіки основних торговельних партнерів України посилюють ризики недосягнення прогнозованого Урядом на наступний рік зростання реального валового внутрішнього продукту на 3,0 відс., а отже – невиконання доходів державного бюджету.

2. При прогнозованому зростанні номінального валового внутрішнього продукту на 14,1 відс. передбачається збільшення у 2018 році доходів державного бюджету на 13,8 відсотка. Без урахування інфляційного чинника доходи бюджету збільшаться на 2,7 відсотка. Враховуючи зазначене і значні ризики недосягнення прогнозованого економічного зростання та неутримання інфляції на прогнозованому рівні, збільшення доходів державного бюджету у 2018 році відбуватиметься за рахунок росту імпорту, цін і девальвації гривні.

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

3. Видатки державного бюджету передбачається збільшити на 12,7 відс., порівняно із затвердженими законом на 2017 рік. Як і в попередньому році, переважну частину коштів пропонується спрямувати на трансферти місцевим бюджетам, обслуговування державного боргу, громадський порядок, безпеку та судову владу й оборону.

4. Прогнозні обсяги міжбюджетних трансфертів на 2018 рік визначені з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до Бюджетного кодексу України, які, зокрема, передбачають передачу окремих видатків місцевим бюджетам. Так, передбачається з 2018 року видатки на надання пільг для оплати житлово-комунальних послуг здійснювати з місцевих бюджетів. При цьому суттєвих змін у структурі доходів місцевих бюджетів, які на 52,7 відс. планується сформувати за рахунок трансфертів, не відбудеться. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету зменшиться на 1,9 відс. пункту – до 43,2 відсотка.

5. Фінансування державного бюджету передбачено насамперед за рахунок нових державних запозичень. На внутрішньому ринку планується запозичити на 19,1 відс. більше, ніж затверджено на 2017 рік, що залежатиме від здійснення Урядом заходів, спрямованих на розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів. Боргове фінансування державного бюджету, що реалізується Урядом протягом тривалого періоду, призвело до необхідності витрачання у 2018 році 35 відс. доходів державного бюджету на виплати за державним боргом. Крім того, зростання боргових витрат звужує фінансові можливості для реалізації пріоритетних заходів, спрямованих на економічне зростання, і спонукає до подальших запозичень для рефінансування накопичених боргів, що не сприятиме зменшенню державного боргу в середньостроковій перспективі.

ЯРЕМЕНКО О. С.

Т. В. П. ГОЛОВИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ