

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 11.04.2016 № 6-1

ВИСНОВКИ **ЩОДО ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ ПРО** **ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2015 РІК**

Київ 2016

З М І С Т

I. ОЦІНКА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	3
II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	8
III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ.....	13
IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ	26
V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ	34
 Висновки	40
 Пропозиції	43

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу України і Закону України „Про Рахункову палату”, Рахункова палата затвердила Висновки щодо виконання закону про Державний бюджет України на 2015 рік.

Висновки Рахункової палати підготовлені на основі звіту про виконання Закону України „Про Державний бюджет України на 2015 рік”, поданого Кабінетом Міністрів України Рахунковій палаті листом від 28.03.2016 № 4806/0/2-16, результатів проведених Рахунковою палатою аудитів, інших контрольних і експертно-аналітичних заходів, а також звітних та інформаційно-аналітичних даних Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства соціальної політики України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, Національного банку України, Фонду державного майна України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Кабінет Міністрів України виконував закон про Державний бюджет України на 2015 рік в умовах суттєвої девальвації гривні та галопуючої інфляції, що при падінні економіки стали основними чинниками перевиконання плану доходів державного бюджету. Зазначене сприяло проведенню видатків державного бюджету на досить високому рівні за останні роки та з меншим, ніж планувалося, дефіцитом. При цьому життєвий рівень населення значно знизився.

I. ОЦІНКА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. За врахованого при визначенні показників державного бюджету на 2015 рік зниження реального валового внутрішнього продукту на 5,5 відс. падіння економіки, за даними Державної служби статистики України, становило 9,9 відс., у результаті чого до державного бюджету не надійшло 24 млрд грн запланованих доходів.

Показники державного бюджету на 2015 рік визначалися з урахуванням основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку, схвалених постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.2014 № 709, зі змінами та доповненнями, стан виконання яких наведено в таблиці 1.

У 2015 році виконання державного бюджету відбувалося за несприятливих внутрішніх і зовнішніх економічних та політичних умов: суттєвого звуження внутрішнього споживчого й інвестиційного попиту, зумовленого зокрема зниженням купівельної спроможності населення, падіння світових цін на сировинну продукцію, насамперед метал, руди, олійні та зернові культури, скорочення кредитування економіки, військових дій на сході країни, а також погіршення торговельних відносин з Російською Федерацією, що

призвело до скорочення обсягів виробництва в усіх видах економічної діяльності. Водночас упродовж звітної періоду темпи економічного падіння сповільнилися насамперед за рахунок статистичного ефекту низької бази порівняння: з 17,0 відс. у першому кварталі, 14,7 відс. – другому, 7,2 відс. – третьому, до 1,4 відс. у четвертому кварталі.

Таблиця 1

Основні макропоказники економічного і соціального розвитку на 2015 рік

№ з/п	Показники	Враховано при визначенні показників державного бюджету	Фактично
1.	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	1850,2	1979,5
	реальний, у відс. до попереднього року	94,5	90,1
2.	Індекс споживчих цін до грудня попереднього року, відс.	126,7	143,3
3.	Індекс цін виробників промислової продукції до грудня попереднього року, відс.	126,5	125,4
4.	Індекс реальної заробітної плати, у відс. до попереднього року	86,0	79,8
5.	Сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу, млн дол. США	- 2 190	- 1 162
6.	Експорт товарів і послуг, млн дол. США	60 816	47 397
	у відс. до попереднього року	93,0	72,4
7.	Імпорт товарів та послуг, млн дол. США	63 006	48 559
	у відс. до попереднього року	89,3	69,3

Падіння ділової активності негативно вплинуло на інвестиційну діяльність окремих секторів економіки. У 2015 році при загальному скороченні, порівняно з попереднім роком, капітальних інвестицій на 1,7 відс., їх освоєння підприємствами торгівлі знизилося на 24,3 відс., промисловості – на 19,9 відсотка.

При цьому скорочення обсягів виробництва в усіх видах економічної діяльності, погіршення очікувань в стабілізації макроекономічної ситуації призводило до активного використання суб'єктами підприємницької діяльності приховування від оподаткування частини прибутків (доходів). У результаті, за оцінкою Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, рівень тіньової економіки в січні – вересні 2015 року становив 40,0 відс. ВВП. Водночас, відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня

економічної безпеки України, затверджених наказом цього міністерства від 29.10.2013 № 1277, критичним рівнем є 30,0 відс. ВВП.

1.2. Експорт товарів у 2015 році, порівняно з попереднім роком, за даними Національного банку України, внаслідок падіння світових цін на сировинну продукцію і втрати російських товарних ринків скоротився на 30,5 відс., що, враховуючи значну експортоорієнтованість національного виробництва, стало одним із основних чинників зменшення реального валового внутрішнього продукту. Незадовільний інвестиційний клімат не сприяв залученню прямих іноземних інвестицій.

Найбільше в 2015 році, порівняно з попереднім роком, знизився експорт чорних і кольорових металів та виробів з них, мінеральних продуктів, насамперед руди, шлаку, золи, продукції машинобудування та продовольства. Експорт товарів до Російської Федерації, порівняно з 2014 роком, зменшився більш як наполовину, у результаті чого частка цієї країни в загальному обсязі експорту знизилася з 17,2 відс. до 11,8 відсотка.

Водночас внаслідок девальвації гривні, падіння світових цін на енергоносії, низької ділової активності та скорочення купівельної спроможності населення імпорту товарів, порівняно з 2014 роком, зменшився на 33,5 відсотка.

Чистий приплив прямих іноземних інвестицій, за даними Національного банку України, у 2015 році становив 3,1 млрд дол. США, з яких 2,4 млрд дол. США – у банківський сектор у зв'язку з необхідністю докапіталізації банків. При цьому обсяг приватних грошових переказів із-за кордону становив 5,2 млрд дол. США.

1.3. У 2015 році девальвація гривні до долара США на 52,2 відс. і до євро на 36,3 відс. призвела, за оцінкою Рахункової палати, до збільшення доходів державного бюджету – на 69,8 млрд грн та водночас витрат на погашення боргу і деяких видатків – на 26,7 млрд гривень.

Враховуючи, що з використанням офіційного курсу гривні до долара США і євро обчислюються податок на додану вартість, акцизний податок із ввезених на територію України товарів, податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції тощо, сумарна частка яких становила за 2015 рік 39,3 відс. доходів державного бюджету, девальвація офіційного курсу гривні до іноземних валют стала одним із основних чинників збільшення доходів державного бюджету.

Разом з тим з урахуванням офіційного курсу гривні до іноземних валют визначаються витрати державного бюджету на погашення зовнішнього і частини внутрішнього боргу, номінованого в іноземних валютах, а також деякі видатки державного бюджету (обслуговування державного боргу, функціонування закордонних дипломатичних установ, внески до міжнародних

організацій тощо), частка яких становила 10,0 відс. витрат державного бюджету.

1.4. Привабливість для банків цінних паперів Національного банку України й облігацій внутрішньої державної позики, враховуючи рівень їх дохідності і низький ризик вкладень коштів, призвела до спрямування значної частини ресурсів банків на придбання цінних паперів, а не на кредитування, що обмежувало фінансові ресурси підприємств і, як наслідок, негативно впливало на повноту і своєчасність їх розрахунків з бюджетом.

При середньозваженій процентній ставці вартості кредитів 17,4 відс. річний рівень дохідності цінних паперів за низького ризику вкладення коштів становив за депозитними сертифікатами Національного банку України 20 відс. річних, збільшившись за рік майже вдвічі, за облігаціями внутрішньої державної позики, номінованими в гривні, – 17,0 відсотка. У результаті обсяг коштів банків у депозитних сертифікатах Національного банку України зріс на 69,7 млрд грн, або в 4,5 раза, обсяг облігацій внутрішньої державної позики у власності банків – на 60,0 млрд грн, або 14,6 відсотка.

Водночас упродовж 2015 року в умовах відтоку депозитів залишки кредитів в іноземній валюті скоротилися на 7,2 млрд дол. США, або 23,9 відс., у гривні – на 112,6 млрд грн, або 20,7 відсотка. При цьому, насамперед для виплат вкладникам ліквідованих банків, у гарантованих державою межах за рішеннями Уряду випущено облігації внутрішньої державної позики на суму 41,5 млрд грн, що призвело до зростання державного внутрішнього боргу, а заборгованість Фонду гарантування вкладів фізичних осіб за цими виплатами (без банку ПАТ „АКБ „Київ”) на 1 січня 2016 року становила 8,6 млрд гривень.

1.5. Споживчі ціни у грудні 2015 року до грудня 2014 року зросли на 43,3 відс., що в 1,6 раза перевищило рівень, врахований при визначенні показників державного бюджету на 2015 рік, і є максимальним річним значенням за останні двадцять років. За оцінкою Рахункової палати, за рахунок інфляційного фактора доходи державного бюджету збільшилися на 17,3 млрд гривень. Соціальним наслідком високої інфляції стало суттєве падіння рівня життя населення.

У 2015 році динаміку споживчих цін визначили різке підвищення регульованих державою тарифів на житлово-комунальні послуги і суттєва девальвація гривні до іноземних валют. Зокрема, тарифи для населення на природний газ зросли в 3,7 раза, гарячу воду, опалення – на 78,4 відс., електроенергію – на 66,9 відсотка. Суттєво також здорожчали продукти харчування, зокрема і соціально значущі: цукор – на 69,8 відс., овочі – на 66,7 відс., яйця і соняшникова олія – на 59,4 відс., безалкогольні напої – на 57,8 відс., фрукти – на 48,2 відс., хліб – на 45,7 відсотка.

Реальна заробітна плата в 2015 році, порівняно з 2014 роком, скоротилася на 20,2 відс., що є найгіршим показником з 1996 року. При цьому, за даними Міністерства соціальної політики України, розмір прожиткового мінімуму на одну особу, розрахований у цінах грудня 2015 року, становив 2 493 грн і на 1163 грн перевищив показник, визначений Законом України від 28.12.2014 № 80-VIII „Про Державний бюджет України на 2015 рік” (далі – закон про державний бюджет на 2015 рік) на вересень – грудень року, а розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб – на 1 216 грн відповідно.

1.6. Кабінет Міністрів України не забезпечив виконання заходів, передбачених Державною цільовою соціальною програмою подолання та запобігання бідності на період до 2015 року, зокрема в частині своєчасної виплати заробітної плати і недопущення виникнення заборгованості з її виплати.

За 2015 рік заборгованість з виплати заробітної плати збільшилася на 561 млн грн, до 1 млрд 881 млн грн, з яких перед працівниками економічно активних підприємств – 1 млрд 302 млн грн, з них 233,2 млн грн заборговано підприємствами державної і комунальної форм власності. При цьому 71,8 відс. боргу перед працівниками економічно активних підприємств виникло в 2015 році.

1.7. Розмір прожиткового мінімуму на 2015 рік встановлювався з урахуванням наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для основних соціальних та демографічних груп населення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 № 656. Таким чином, прожитковий мінімум продовжував обчислюватись без урахування реальних змін у потребах населення і суспільного розвитку. Уряд не виконав судового рішення щодо здійснення, відповідно до вимог Закону України „Про прожитковий мінімум”, перегляду розміру прожиткового мінімуму – базового державного соціального стандарту, на основі якого визначаються стандарти у сфері доходів населення.

Відповідно до частини першої статті 3 Закону України від 15.07.1999 № 966-XIV „Про прожитковий мінімум”, набори продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг мають визначатися не рідше одного разу на п’ять років.

При цьому постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 17.09.2015 № 826/6362/15, яка залишена без змін згідно з ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 11 листопада 2015 року, визнано протиправною бездіяльність Кабінету Міністрів України в частині невжиття заходів для встановлення прожиткового мінімуму на 2015 рік в порядку та на підставі положень Закону України „Про прожитковий мінімум” та зобов’язано Уряд встановити розмір прожиткового мінімуму на 2015 рік відповідно до положень вказаного закону.

II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

2.1. Законом про державний бюджет на 2015 рік доходи державного бюджету визначалися в сумі 475 млрд 939,2 млн гривень. Змінами, внесеними до вказаного закону впродовж 2015 року, суму доходів збільшено до 516 млрд 980,1 млн гривень. З урахуванням змін, внесених до планових показників спеціального фонду розпорядниками бюджетних коштів, плановий обсяг доходів становив 532 млрд 18,6 млн гривень. У 2015 році доходи державного бюджету становили 534 млрд 694,8 млн грн, у тому числі до загального фонду – 503 млрд 758,6 млн грн, до спеціального фонду – 30 млрд 936,2 млн гривень.

Виконання державного бюджету за 2015 рік за основними джерелами доходів наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Виконання державного бюджету за доходами

млрд грн

№ з/п	Показники	2014 рік виконано	2015 рік			Відхилення показників 2015 р. від 2014 р.	
			план	виконано	відс. виконання	+; -	відс.
	ВСЬОГО ДОХОДІВ	357,1	532,0	534,7	100,5	177,6	49,7
	<i>з них:</i>						
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	12,6	42,6	45,1	105,8	32,4	3,6 р. б.
2.	Податок на прибуток підприємств	39,9	36,9	34,8	94,2	- 5,2	- 12,9
3.	Рентна плата за користування надрами	18,2	42,0	37,0	88,0	18,8	2,0 р. б.
4.	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	81,2	106,1	108,1	101,9	26,9	33,1
5.	Бюджетне відшкодування податку на додану вартість грошовими коштами	- 50,2	- 65,1	- 68,4	105,1	18,2	36,2
6.	Податок на додану вартість з ввезених на територію України товарів	107,3	139,0	138,8	99,8	31,5	29,3
7.	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	28,1	36,5	38,8	106,2	10,7	38,1
8.	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	16,9	23,5	24,3	103,5	7,5	44,3
9.	Ввізне мито	12,4	37,4	39,9	106,6	27,5	3,2 р. б.
10.	Кошти, що перераховуються НБУ відповідно до Закону України „Про Національний банк України”	22,8	60,5	61,8	102,2	39,0	2,7 р. б.
11.	Власні надходження бюджетних установ	22,1	32,5	26,4	81,4	4,3	19,4

2.1.1. Доходи державного бюджету перевищили плановий обсяг на 2 млрд 676,2 млн грн, або 0,5 відс., що зокрема забезпечено за рахунок інфляційного чинника і незапланованих надходжень. Водночас сума надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків за 2015 рік збільшилася на 4 млрд 611,0 млн гривень. При цьому обсяги надходження окремих доходів державного бюджету суттєво нижчі від запланованих показників, що свідчить про недоліки їх прогнозування.

Надпрогнозована інфляція сприяла перевищенню планових показників податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) і акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів.

Надходження плати за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України та видачу дублікатів таких ліцензій перевищили плановий обсяг на 8 млрд 870,8 млн грн, або в 42,3 раза, насамперед за рахунок сплати за ліцензії для впровадження радіотехнології „Цифровий стільниковий радіозв'язок ІМТ – 2000 (UMTS)” згідно з рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформації, від 27.02.2015 № 110, надходження якої Урядом не планувалися.

Обсяг надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків, що можуть враховуватися у сплату податкових зобов'язань наступних податкових періодів або повертатися на розрахункові рахунки платників за їх зверненням, протягом 2015 року збільшився на 22,1 відс. до 25 млрд 453,3 млн грн, з яких 80,1 відс. – надміру сплачений податок на прибуток підприємств.

При цьому за окремими складовими доходів державного бюджету планові показники загалом не виконано на 22 млрд 256,5 млн гривень. Зокрема план надходжень рентної плати за користування надрами для видобування нафти і природного газу не виконано на 4 млрд 766,0 млн грн при збільшенні податкового боргу з цих платежів протягом 2015 року на 7 млрд 201,9 млн грн та наданні розстрочень і відстрочень грошових зобов'язань (податкового боргу) на 1 млрд 253,1 млн гривень.

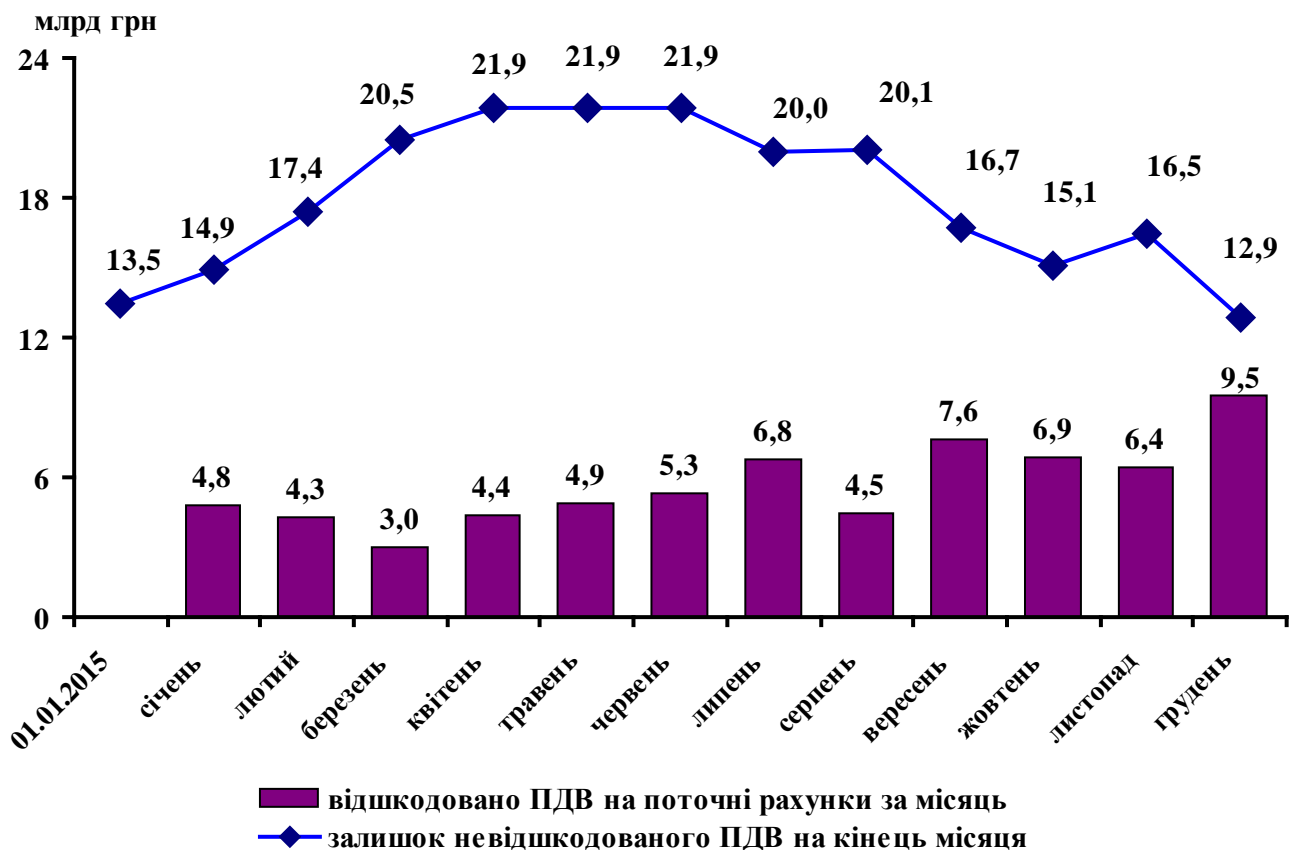
Надходження окремих доходів державного бюджету в 2015 році суттєво нижчі за планові показники, що свідчить про недоліки в їх плануванні, зокрема з:

- власних надходжень бюджетних установ – на 6 млрд 44,7 млн грн, або 18,6 відс.;
- надходжень в рамках програм допомоги Європейського Союзу – на 4 млрд 47,7 млн грн, або 92,1 відс.;
- надходжень конфіскованих коштів і коштів від реалізації конфіскованого майна, які були привласнені корупційними методами, – на 1 млрд 499,9 млн грн, або 99,9 відс.;
- надходжень від реалізації матеріальних цінностей державного резерву – на 531,5 млн грн, або 85,2 відсотка.

Крім того, при запланованих 100,0 млн грн від відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, і земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту України, а також 5,0 млн грн від продажу частин встановленої кількості викидів парникових газів, передбаченого статтею 17 Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, надходження відповідних коштів не було.

2.1.2. Запровадження системи електронного адміністрування податку на додану вартість стало одним із чинників зростання в 2015 році суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість грошовими коштами в 1,6 раза. Проте залишки невідшкодованих сум податку на додану вартість платникам суттєво не зменшилися (діаграма 1).

Діаграма 1. Відшкодування податку на додану вартість у 2015 році



Упродовж 2015 року платникам податку грошовими коштами на поточні рахунки відшкодовано 68 млрд 405,3 млн грн, що на 3 млрд 305,3 млн грн, або 5,1 відс. більше, ніж планувалося, і на 25 млрд 72,5 млн грн,

або 57,9 відс., більше, ніж у 2014 році (без урахування сум податку, заявленого до відшкодування і оформленого у 2014 році облігаціями внутрішньої державної позики). При цьому найбільшу суму платникам відшкодовано в грудні 2015 року – 9 млрд 486,0 млн грн, або в 1,8 раза більше, ніж в середньому протягом січня – листопада, що забезпечило скорочення залишків невідшкодованого податку з початку року на 623,3 млн грн, або 4,6 відсотка.

В умовах функціонування, відповідно до Закону України від 28.12.2014 № 71-VIII „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи”, з 1 лютого у тестовому режимі, з 1 липня – на постійній основі системи електронного адміністрування податку на додану вартість залишки невідшкодованого платникам податку на додану вартість, що протягом січня – червня 2015 року збільшилися на 8 млрд 413,0 млн грн, або в 1,6 раза, у липні – грудні скоротилися на 9 млрд 36,3 млн грн, або 41,2 відс., і на 1 січня 2016 року становили 12 млрд 876,4 млн грн, з яких 818,8 млн грн – з простроченим терміном відшкодування.

2.1.3. За умови надання розстрочень і відстрочень податкових зобов'язань заборгованість платників податків перед державним бюджетом¹ у 2015 році збільшилася в 1,7 раза насамперед за рахунок підприємств добувної промисловості, що негативно вплинуло на повноту та своєчасність надходження коштів до державного бюджету.

Так, податковий борг перед державним бюджетом за 2015 рік збільшився на 15 млрд 405,1 млн грн – до 36 млрд 377,2 млн грн, зокрема підприємств добувної промисловості – на 10 млрд 740,3 млн грн, або в 3,8 раза, і на кінець року становив 14 млрд 602,1 млн грн, або 40,1 відс. загального обсягу.

При цьому обсяг чинних розстрочень і відстрочень грошових зобов'язань (податкового боргу) перед державним бюджетом, що надають платнику можливість не накопичувати борг і виконати зобов'язання перед бюджетом у наступні періоди, збільшився на 1 млрд 995,8 млн грн, або 31,5 відс., – до 8 млрд 327,3 млн грн, з яких 6 млрд 94,4 млн грн, або 73,2 відс., – підприємств добувної промисловості.

2.2. Доходи державного бюджету в 2015 році збільшилися, порівняно з 2014 роком, на 177 млрд 610,6 млн грн, або 49,7 відс., реальні доходи, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,384), – на 8,2 відсотка. При цьому доходи загального фонду зросли на 193 млрд 105,5 млн грн, або 62,2 відс., спеціального – зменшилися на 15 млрд 494,8 млн грн, або 33,4 відсотка.

¹ Податковий борг за податковими зобов'язаннями, самостійно визначеними платниками податків, і за результатами контрольної роботи, без урахування податкового боргу платників податків, які перебувають у процедурах банкрутства або щодо яких судом прийнято рішення (постанова) про зупинення провадження у справі.

2.2.1. Зростання в умовах падіння економіки доходів державного бюджету забезпечено ініційованими Урядом змінами податкового і бюджетного законодавства щодо запровадження нових платежів, підвищення ставок деяких податків, збільшення нормативів зарахування окремих податків до державного бюджету, значною девальвацією гривні та зростанням цін, а також суттєвим збільшенням перерахованих до державного бюджету Національним банком України коштів.

Так, збільшенню доходів державного бюджету сприяли законодавчі зміни в частині запровадження нових зборів, збільшення ставок і розширення бази оподаткування окремих податків, частина яких набрала чинності в 2015 бюджетному році, тоді як у підпункті 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України визначено, що зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, зокрема:

- запровадження Законом України від 28.12.2014 № 73-VIII „Про заходи щодо стабілізації платіжного балансу України відповідно до статті XII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року” додаткового імпортного збору збільшило доходи державного бюджету на 25 млрд 198,3 млн грн;

- збільшення ставок рентної плати за користування надрами за видобування природного газу згідно із законами України від 28.12.2014 № 71-VIII „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” і від 02.03.2015 № 211-VIII „Про внесення змін до Податкового кодексу України” при зменшенні видобутку природного газу на 3,6 відс. сприяло зростанню доходів на 20 млрд 606,4 млн грн;

- запровадження з липня 2014 року оподаткування доходів фізичних осіб у вигляді процентів і з серпня 2014 року – справляння військового збору, а також підвищення ставки оподаткування пасивних доходів фізичних осіб та розширення бази оподаткування військовим збором у 2015 році сприяло збільшенню доходів державного бюджету за рахунок надходжень військового збору на 6 млрд 619,3 млн грн, доходів фізичних осіб у вигляді процентів – на 6 млрд 92,0 млн гривень.

Окремі платежі, надходження яких обчислюються з використанням обмінного курсу гривні до іноземних валют, за умови зниження імпорту товарів на 33,5 відс., збільшилися насамперед за рахунок зростання в 2015 році, порівняно з попереднім роком, середнього офіційного курсу гривні до долара США – в 1,8 раза, до євро – в 1,5 раза. Зазначене забезпечило збільшення надходжень податку на додану вартість з ввезених на територію України товарів на 31 млрд 477,1 млн грн, або 29,3 відс., акцизного податку, за оцінкою Рахункової палати, – на 7,8 млрд гривень.

Національний банк України, відповідно до Закону України „Про Національний банк України”, перерахував у 2015 році до державного бюджету коштів на 38 млрд 996,3 млн грн, або в 2,7 раза, більше, ніж у 2014 році.

Деякі податки і збори в умовах економічного падіння збільшилися насамперед за рахунок цінового чинника, зокрема надходження податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) – на 26 млрд 851,7 млн грн, або 33,1 відс., що зумовлено зростанням середніх за 2015 рік споживчих цін на 48,7 відс. і цін виробників промислової продукції на 36,0 відсотка.

Законом України від 28.12.2014 № 79-VIII „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” змінено у 2015 році нормативи зарахування до державного і місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств і екологічного податку, у результаті чого доходи державного бюджету, за оцінкою Рахункової палати, загалом збільшилися на 13,8 млрд гривень.

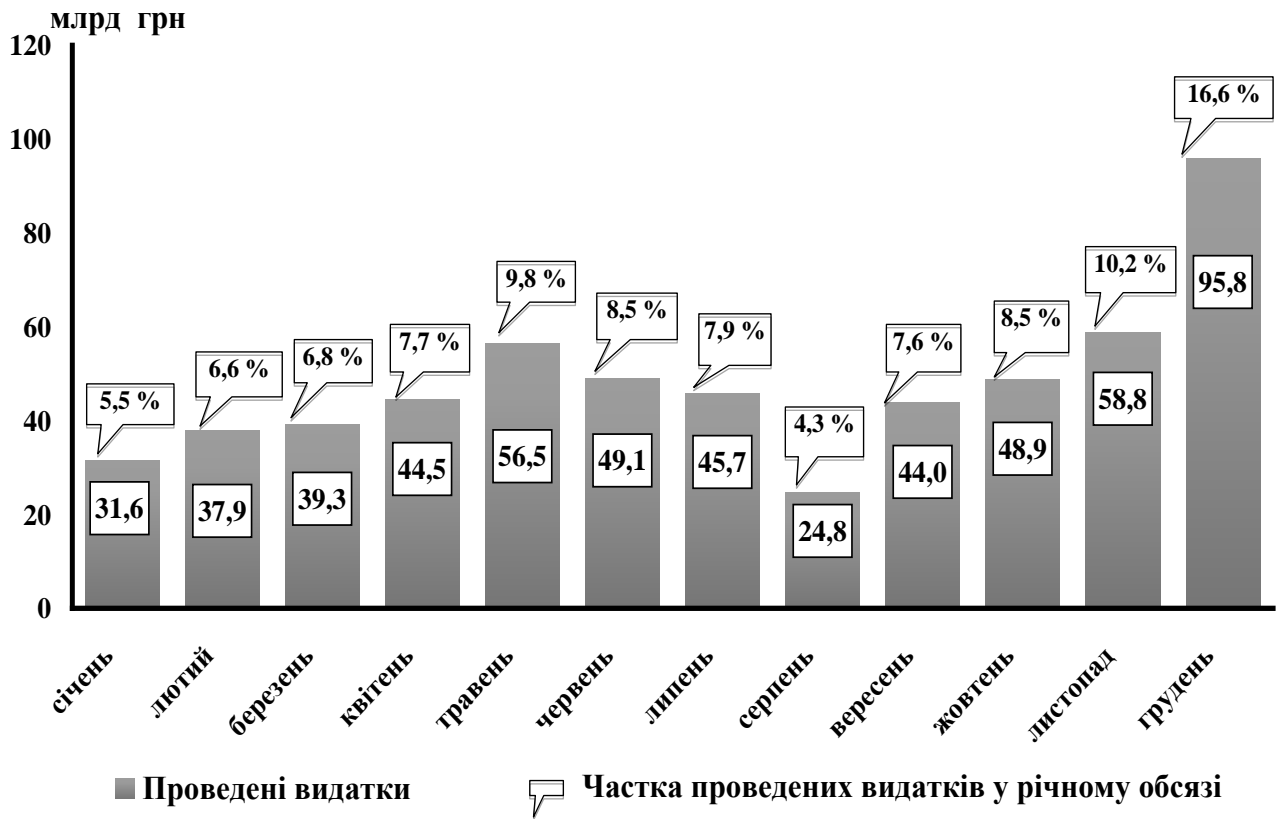
2.2.2. Запроваджені з 2015 року зміни бюджетного законодавства в частині джерел формування доходів загального і спеціального фондів та окремі зміни Податкового кодексу України призвели до зменшення обсягу доходів спеціального фонду і його частки у доходах державного бюджету до 5,8 відс., що має позитивний вплив на бюджетний процес загалом.

Зокрема, окремі платежі, що у попередніх роках, згідно з нормами статті 29 Бюджетного кодексу України, зараховувалися до спеціального фонду, з 1 січня 2015 року, відповідно до Закону України від 28.12.2014 № 79-VIII „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин”, спрямовуються до загального фонду державного бюджету, зокрема акцизний податок з вироблених в Україні та ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів, ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них, екологічний податок. У 2015 році такі надходження до загального фонду становили 29 млрд 386,4 млн гривень.

III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ

3.1. *Перевиконання плану доходів, а також завершення процесу реструктуризації державного і гарантованого державою боргу та його часткового списання і припинення проведення платежів на погашення державного зовнішнього боргу сприяло проведенню видатків на рівні 96,2 відс. планових показників, який є найбільший з 2007 року. Значну частину видатків державного бюджету (26,8 відс.) проведено у листопаді – грудні, при цьому на капітальні видатки – майже 50,0 відс. (діаграма 2).*

Діаграма 2. Проведення видатків державного бюджету в 2015 році



У 2015 році видатки державного бюджету проведені в сумі 576 млрд 911,4 млн грн, або 99,2 відс. затвердженого законом про державний бюджет обсягу і 96,2 відс. плану.

На поточні видатки спрямовано 559 млрд 429,4 млн грн, або 97,5 відс. плану, з них у листопаді – грудні 26,2 відс. проведених видатків.

Переважну частину поточних видатків (77,6 відс.) використано на:

- поточні трансферти органам державного управління інших рівнів (субвенції і дотації) – 171 млрд 347,5 млн грн, або 99,1 відс. плану, з них у листопаді – грудні спрямовано 23,9 відс. проведених видатків;

- виплату пенсій та допомоги – 95 млрд 882,2 млн грн, або 100,0 відс. плану, з них у листопаді – грудні – 28,8 відс.;

- обслуговування боргових зобов'язань – 86 млрд 808,4 млн грн, або 98,2 відс. плану, з них у листопаді – грудні – 21,6 відс.;

- оплату праці і нарахування на заробітну плату – 79 млрд 854,6 млн грн, або 98,8 відс. плану, з них у листопаді – грудні – 22,6 відсотка.

На капітальні видатки спрямовано 17 млрд 482,0 млн грн, або 68,9 відс. плану, з них у листопаді – грудні – 47,4 відсотка.

Захищені видатки бюджету, перелік яких постійно розширюється, а їх частка у державному бюджеті зростає, з року в рік виконуються, як і незахищені видатки, не в повному обсязі. Так, у 2015 році із спрямованих захищених видатків у сумі 476 млрд 822,6 млн грн у запланованих обсягах проведено видатки на виплату пенсій і допомоги в сумі 96 млрд 703,4 млн гривень. Частка захищених видатків бюджету становить 82,7 відс. у загальному обсязі видатків і 87,5 відс. у видатках загального фонду.

3.1.1. Видатки державного бюджету, порівняно із 2014 роком, зросли на 146 млрд 693,6 млн грн, або 34,1 відсотка. При цьому видатки загального фонду збільшилися на 173 млрд 512,6 млн грн, або 46,8 відс., спеціального – зменшилися на 26 млрд 818,9 млн грн, або 45,4 відс., що зумовлено змінами законодавства, відповідно до яких окремі видатки, які у 2014 році здійснювалися із спеціального фонду, у 2015 році повністю або частково проводяться із загального фонду.

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

Таблиця 3

Виконання державного бюджету за видатками

млрд грн

№ з/п	Показники	2014 рік виконано	2015 рік			Відхилення показників 2015 р. від 2014 р.	
			план	виконано	відс. виконання	+, -	відс.
	ВСЬОГО ВИДАТКІВ	430,2	599,5	576,9	96,2	146,7	34,1
	<i>з них:</i>						
1.	Загальнодержавні функції	65,8	106,0	103,1	97,2	37,3	56,6
2.	Оборона	27,4	54,6	52,0	95,3	24,6	90,1
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	44,6	55,8	54,6	97,8	10,0	22,4
4.	Економічна діяльність	34,4	43,6	37,1	85,1	2,7	7,9
5.	Охорона навколишнього природного середовища	2,6	4,7	4,1	86,1	1,5	56,1
6.	Охорона здоров'я	10,6	12,7	11,5	90,4	0,9	8,2
7.	Духовний і фізичний розвиток	4,9	7,6	6,6	87,0	1,7	35,9
8.	Освіта	28,7	33,2	30,2	90,9	1,5	5,3
9.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	80,6	104,4	103,7	99,3	23,1	28,7
10.	Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	130,6	176,4	174,0	98,6	43,4	33,2

Найбільше збільшилися видатки на:

- міжбюджетні трансферти – на 43 млрд 379,1 млн грн, або 33,2 відс., внаслідок надання з державного бюджету, замість деяких наявних у 2014 році, нових видів трансфертів місцевим бюджетам;

- загальнодержавні функції – на 37 млрд 290,9 млн грн, або 56,7 відс., зокрема на обслуговування боргу – на 36 млрд 528,6 млн грн, або 76,1 відс., що насамперед зумовлено девальвацією гривні до іноземних валют;

- оборону – на 24 млрд 641,8 млн грн, або в 1,9 раза, при цьому на забезпечення діяльності Збройних Сил України, підготовку військ, розвиток озброєння і військової техніки видатки збільшилися на 21 млрд 301,7 млн грн, або в 3,5 раза;

- соціальний захист і соціальне забезпечення – на 23 млрд 142,7 млн грн, або 28,7 відс., що спричинено зростанням обсягів видатків на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України, надання щомісячної адресної допомоги громадянам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, та відшкодування витрат, пов'язаних з їх тимчасовим проживанням, а також інвалідів у санаторіях;

- громадський порядок, безпеку і судову владу – на 10 млрд 24,4 млн грн, або 22,5 відс., зокрема на забезпечення захисту прав громадян, охорону громадського порядку та протидію незаконній міграції, а також забезпечення виконання завдань та функцій Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України;

- економічну діяльність – на 2 млрд 724,7 млн грн, або 7,9 відс., при цьому видатки на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування, виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії, а також видатки державному фонду регіонального розвитку збільшилися на 10 млрд 337,0 млн грн, або 72,6 відс., водночас зменшено видатки на підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції – на 7 млрд 793,4 млн грн, або в 7,2 раза.

3.2. Виконання загального фонду державного бюджету супроводжувалося неефективним управлінням коштами та з порушенням бюджетного законодавства.

Видатки загального фонду проведені в сумі 544 млрд 651,9 млн грн, або 98,2 відс. плану, таким чином план не виконано на 9 млрд 939,6 млн гривень.

Видатки загального фонду (без урахування міжбюджетних трансфертів, видатків з обслуговування боргу і резервного фонду) проведено за 439 бюджетними програмами на суму 285 млрд 802,0 млн грн, або 97,8 відс. плану. У запланованих обсягах здійснені видатки за 151 бюджетною програмою на суму 159 млрд 649,0 млн грн, з яких 59,4 відс. становили видатки

Міністерства соціальної політики України за двома бюджетними програмами на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій і дотацію на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, – 94 млрд 811,6 млн гривень.

За наявності планових призначень не розпочато виконання 5 бюджетних програм у сумі 588,7 млн грн, або 0,2 відс. плану. Зокрема, внаслідок відсутності порядку використання коштів з виплати компенсації різниці в тарифах на теплову енергію, вироблену для населення на теплогенеруючих установках (крім теплоелектроцентралей і теплоелектростанцій, які не використовують альтернативні види палива, й атомних електростанцій) з використанням будь-яких видів сировини, у тому числі відходів як вторинної сировини, палива й енергії, крім природного газу, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за наявності планових призначень і відкритих Державною казначейською службою України асигнувань не використало 459,3 млн гривень.

На виконання видатків менше планових показників вплинули:

- невідкриття Державною казначейською службою України у запланованих обсягах асигнувань для проведення видатків на суму 1 млрд 310,0 млн грн, або 0,4 відс. плану, з яких 79,9 відс. не відкрито внаслідок заходів з реструктуризації державного і гарантованого державою боргу та його часткового списання на виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії для реалізації різних проектів;

- неповний розподіл окремими головними розпорядниками бюджетних коштів відкритих асигнувань, у результаті на виконання бюджетних програм не спрямовано 2 млрд 291,1 млн грн, або 0,8 відс. плану, зокрема найбільші обсяги нерозподілених відкритих асигнувань у Державному агентстві автомобільних доріг України – 491,1 млн грн, Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – 459,6 млн грн та Міністерстві аграрної політики та продовольства України – 247,9 млн грн;

- невикористання окремими головними розпорядниками бюджетних коштів направлених відкритих асигнувань на суму 2 млрд 916,9 млн грн, або 1,0 відс. плану, з них найбільші обсяги рахуються у виконавців бюджетних програм, головними розпорядниками коштів яких є:

Міністерство охорони здоров'я України – 821,5 млн грн, або 8,8 відс., з них внаслідок зволікання з проведенням тендерних процедур не використано 89,5 відс. асигнувань на будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні „Охматдит” та забезпечення медичних заходів окремих державних програм й комплексних заходів програмного характеру;

Міністерство фінансів України (загальнодержавні витрати) – 512,6 млн грн, або 17,6 відс., за бюджетною програмою „Державний фонд регіонального розвитку”;

Міністерство закордонних справ України – 300,4 млн грн, або 11,2 відс., з них 94,3 відс. не використано асигнувань на функціонування закордонних дипломатичних установ України та розширення мережі власності України для потреб цих установ.

Проведені Рахунковою палатою аудити засвідчили, що:

- затверджені у паспортах бюджетних програм результативні показники є переважно недосконалими, і це перешкоджає оцінити результат виконання програми, повноту її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань такої програми;

- формальне затвердження головними розпорядниками у паспортах бюджетних програм результативних показників ускладнювало надання об'єктивної оцінки ефективності, продуктивності, результативності й економності використання бюджетних коштів, які виділялися з державного бюджету на визначені бюджетними програмами цілі;

- при затвердженні спільними наказами головного розпорядника та Міністерства фінансів України окремих паспортів бюджетних програм на 2015 рік не дотримано терміни їх затвердження, визначені пунктами 3 і 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, що відповідно до пункту 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

3.3. Упродовж 2015 року найбільше коштів резервного фонду державного бюджету використано на будівництво інженерних споруд з метою зміцнення обороноздатності держави. Водночас в окремих випадках виділення коштів з резервного фонду здійснювалося з недоліками, які є системними і повторюються з року в рік.

У 2015 році Кабінет Міністрів України прийняв 33 рішення щодо виділення з резервного фонду державного бюджету 1 млрд 287,4 млн грн, або 71,5 відс. затвердженого на рік обсягу. На виконання цих рішень Державна казначейська служба України відкрила головним розпорядникам бюджетних коштів асигнування на суму 1 млрд 213,6 млн гривень. Направлені відкриті асигнування на здійснення видатків становили 1 млрд 211,4 млн грн, або 99,8 відс. плану, касові видатки – 1 млрд 147,8 млн грн, або 94,8 відс. направлених асигнувань і 94,6 відс. плану.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 107 „Деякі питання забезпечення у 2015 році будівництва інженерних споруд з метою зміцнення обороноздатності держави”, Міністерству оборони України для будівництва інженерних споруд з метою зміцнення обороноздатності держави відкрито асигнувань у запланованому обсязі – 850,0 млн грн, або 47,2 відс. затвердженого на рік обсягу резервного фонду і 70,0 відс. відкритих асигнувань головним розпорядникам. Відкриті асигнування повністю направлені на здійснення видатків, з яких використано 830,6 млн грн,

або 97,7 відс. плану і 72,4 відс. загального обсягу проведених видатків за рахунок коштів резервного фонду.

На здійснення інших заходів направлено відкритих асигнувань у сумі 361,4 млн грн, з яких видатки проведено у сумі 317,2 млн грн, або 87,3 відс. плану.

Аудит ефективності використання коштів резервного фонду в 2015 році засвідчив, що Кабінет Міністрів України приймав рішення про виділення коштів з резервного фонду на заходи, які могли здійснюватися за відповідними бюджетними програмами, затвердженими у державному бюджеті, а також за рахунок коштів місцевих бюджетів, чим не дотримано вимоги частини першої статті 24 Бюджетного кодексу України. Зокрема, відповідно до розпоряджень від 02.09.2015 № 888-р „Про відпуск палива для реактивних двигунів з державного резерву” і від 02.09.2015 № 892-р „Про виділення коштів для проведення аварійно-відбудовних робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, яка склалася на напірному каналізаційному колекторі у м. Вознесенську Миколаївської області” з резервного фонду виділено 22,4 млн грн, з яких використано 14,6 млн гривень.

Включення окремих напрямів використання коштів резервного фонду до Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415, зокрема запровадження паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм (на зазначені видатки використано кошти резервного фонду у сумі 50,0 млн грн), які не є непередбачуваними, створює передумови для здійснення додаткового фінансування діяльності органів державної влади без згоди Верховної Ради України і зменшує можливості контролю парламентом.

Окремі управлінські рішення приймалися несвоєчасно, що не сприяло досягненню очікуваних результатів, зокрема вирішення питань, пов'язаних із соціальним захистом населення. Так, зволікання і несвоєчасність підготовки та прийняття рішень щодо виділення коштів з резервного фонду призвели до неможливості їх використання, що завадило, зокрема, наданню допомоги населенню, яке проживає в районах проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях.

3.4. Кабінет Міністрів України не забезпечив своєчасного й ефективного виконання заходів з реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади за рахунок коштів державного бюджету. Зазначене призвело до використання бюджетних коштів з порушенням законодавства і засвідчило, що хаотичні та безсистемні перетворення центральних органів влади не сприяли належному формуванню державної політики, функціонуванню і розвитку відповідних сфер суспільно-економічного життя країни.

Кабінет Міністрів України постановою від 10.09.2014 № 442 „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” розпочав

чергову реорганізацію і ліквідацію окремих органів виконавчої влади, а також перегляд їх функцій. Відповідно до пункту 9 цієї постанови, міністерства й інші органи виконавчої влади мали у тижневий строк подати Уряду проекти нормативно-правових актів щодо утворення ліквідаційних комісій, і у двомісячний строк – проекти положень про новоутворені або реорганізовані органи.

Враховуючи, що до завершення 2014 року положення про новоутворені органи не затверджені, їх керівники не призначені, а чисельність працівників не визначена, переважна більшість ліквідованих або реорганізованих органів виконавчої влади продовжували функціонувати упродовж 2015 року, а деякі утворені органи не розпочали свою діяльність. Як наслідок, на забезпечення діяльності таких державних органів і завершення їх оптимізації Законом України „Про Державний бюджет України на 2015 рік” визначені призначення в обсязі тримісячного розміру видатків у сумі 447,8 млн гривень. Крім того, законом про державний бюджет на 2015 рік централізовано частину видатків за бюджетною програмою КПКВК 0421010 „Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” у сумі 1 млрд 405,7 млн гривень. Внесеними впродовж року змінами до закону про державний бюджет на 2015 рік бюджетні призначення за цією бюджетною програмою зменшено на 641,9 млн грн – до 763,8 млн гривень.

Проте такий порядок передачі бюджетних призначень при формуванні проекту державного бюджету на 2015 рік не враховував вимоги частини десятої статті 51 Бюджетного кодексу України, якою визначено, що у разі утворення державних органів у поточному бюджетному періоді забезпечення їх діяльності у цьому періоді здійснюється в межах видатків, передбачених державним органам, які ліквідуються або реорганізуються у зв'язку з утворенням таких нових державних органів. У разі ліквідації або реорганізації державних органів у поточному бюджетному періоді забезпечення їх діяльності у наступному бюджетному періоді до завершення процедур ліквідації або реорганізації здійснюється в межах видатків, передбачених новим державним органам, які визначені правонаступниками чи яким передаються функції органів, що ліквідуються або реорганізуються.

У зв'язку з тим, що упродовж січня – березня 2015 року переважна більшість ліквідованих або реорганізованих органів виконавчої влади продовжували функціонувати, а утворені органи не розпочали свою діяльність, Кабінет Міністрів України, користуючись правом, наданим статтею 24 закону про державний бюджет на 2015 рік, без погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету з березня приймав рішення про розподіл затверджених бюджетних призначень за бюджетною програмою „Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів”.

Аудитом ефективності використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою „Заходи щодо оптимізації системи центральних органів

виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” встановлено, що виділення коштів здійснювалося за розпорядженнями Кабінету Міністрів України за письмовими зверненнями розпорядників коштів без детальних розрахунків. Це створило умови деяким розпорядникам для завищення обсягів видатків державного бюджету за окремими напрямками поточних видатків. Зокрема, із 7 новостворених органів не виконували свої функції 4, водночас продовжували свою діяльність 9 з 18 реорганізованих і ліквідованих органів. Як наслідок, безсистемні перетворення вказаних органів, зволікання з призначенням керівників на посади, відсутність затверджених положень новостворених органів, структури і чисельності їх працівників не забезпечили виконання покладених завдань щодо участі в реалізації державної політики у відповідних сферах.

3.5. Окремі головні розпорядники бюджетних коштів здійснювали у 2015 році видатки спеціального фонду понад обсяги, визначені законом про державний бюджет, що і зумовило перевиконання бюджетних призначень спеціального фонду.

У 2015 році видатки спеціального фонду проведені в сумі 32 млрд 259,5 млн грн, або 118,7 відс. бюджетних призначень і 71,9 відс. плану. Видатки спеціального фонду здійснювалися насамперед за рахунок власних надходжень бюджетних установ, переважно плати за послуги, які надавалися бюджетними установами, коштів, що отримували бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб і від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, а також залишків коштів спеціального фонду.

У статті 95 Конституції України встановлено, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

У Бюджетному кодексі України не встановлено вимог щодо необхідності відображення в законі про державний бюджет залишків коштів спеціального фонду попереднього бюджетного періоду, а також необхідності внесення зміни до бюджетних призначень спеціального фонду у випадку, якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують відповідні витрати, визначені законом про державний бюджет. У результаті окремі розпорядники бюджетних коштів здійснювали видатки спеціального фонду понад обсяги, визначені законом про державний бюджет.

У 2015 році уточнені головними розпорядниками бюджетних коштів планові показники за видатками спеціального фонду перевищували затверджені законом обсяги на 17 млрд 711,6 млн грн, або 65,2 відсотка. З 79-ти головних розпорядників бюджетних коштів, які використовували кошти спеціального фонду, 62 розпорядники, або 78,5 відс., здійснювали видатки понад визначені законом про державний бюджет обсяги на загальну суму 10 млрд 511,0 млн гривень.

3.6. Невиконання плану за деякими джерелами формування і неналежне управління наявними ресурсами зумовили проведення видатків за окремими бюджетними програмами спеціального фонду в обсягах, менших за планові.

За рахунок коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової і спеціальної техніки, нерухомого військового майна Збройних Сил України та коштів від відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, і земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил України, планувалося, зокрема здійснити видатки в сумі 101,0 млн грн за бюджетною програмою Міністерства оборони України на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України. Надходження таких коштів становили менше 0,1 млн грн, а відповідні видатки не проводилися.

За рахунок надходження конфіскованих коштів і коштів від реалізації конфіскованого майна, які були привласнені корупційними методами, планувалося здійснити видатки в сумі 1,5 млрд грн за бюджетною програмою Міністерства фінансів України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави, а також на відновлення об'єктів Донецької та Луганської областей. Надходження таких коштів становили 0,1 млн грн, тому заплановані видатки не проводилися.

Видатки Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на реалізацію проекту „Реконструкція споруд очистки стічних каналізаційних вод і будівництво технологічної лінії по обробці та утилізації осадів Бортницької станції аерації” в сумі 80,5 млн грн, які виділені згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2015 № 386 „Про виділення коштів у 2015 році для реалізації проекту „Реконструкція споруд очистки стічних каналізаційних вод і будівництво технологічної лінії по обробці та утилізації осадів Бортницької станції аерації” за рахунок залишку коштів Державного фонду навколишнього природного середовища, проведені в сумі 33,1 млн грн, або 41,1 відс. плану.

Крім того, заплановані видатки Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на реалізацію Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010 – 2015 роки в сумі 495,7 млн грн, виділені згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 177 „Деякі питання використання у 2015 році коштів для здійснення заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження” за рахунок залишків коштів, отриманих від Європейського Союзу за Угодою про фінансування програми „Підтримка виконання Енергетичної стратегії України в галузі енергоефективності та відновлювальних джерел енергії”, проведені в сумі 301,9 млн грн, або 60,9 відс. плану.

Видатки спеціального фонду Державного агентства автомобільних доріг України на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування, які мали здійснюватися за рахунок залишку коштів, залучених

державою або під державні гарантії і відображених у звітності як власні надходження бюджетних установ, проведені в сумі 665,7 млн грн, або 31,1 відс. плану.

Не проводилися заплановані в сумі 289,5 млн грн видатки Міністерства екології та природних ресурсів України на здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища, які, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.11.2015 № 1141-р „Деякі питання використання у 2015 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища”, мали здійснюватися за рахунок залишку коштів, отриманих від Європейського Союзу в рамках виконання Угоди про фінансування програми „Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України”.

3.7. Низький рівень повернення кредитів до спеціального фонду і вибірки коштів, отриманих від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), зумовили невиконання планових показників кредитування державного бюджету. При цьому чинний порядок відображення у бюджетній звітності операцій з кредитування є недосконалим і унеможлиблює отримання повної інформації про наявну прострочену заборгованість за бюджетними програмами з повернення кредитів.

До державного бюджету повернено кредитів у сумі 4 млрд 297,0 млн грн, або 89,0 відс. плану, надано кредитів на 7 млрд 248,0 млн грн, або 45,2 відс. плану.

До загального фонду повернено кредитів у сумі 3 млрд 822,5 млн грн, або 137,2 відс. плану. Перевиконання плану звітного періоду зумовлено надходженням коштів від позик, наданих для фінансування проектів розвитку за рахунок залучених державою коштів у сумі 3 млрд 799,0 млн грн, або 147,1 відс. плану. Крім того, за відсутності планових показників повернені 22,5 млн грн, що надавалися на поворотній основі для виконання окремих заходів.

Надання кредитів із загального фонду, як і планувалося, здійснювалося виключно на виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, які отримували кредити під державні гарантії, в сумі 1 млрд 808,9 млн грн, або 94,5 відс. плану.

До спеціального фонду повернено кредитів у сумі 474,5 млн грн, або 23,2 відс. плану на рік. При цьому за п'ятьма бюджетними програмами Міністерства аграрної політики та продовольства України надійшло коштів у сумі 37,2 млн грн, або 2,4 відс. плану.

Із спеціального фонду надано кредитів у сумі 5 млрд 439,1 млн грн, або 38,6 відс. плану, з яких за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), – 5 млрд 345,7 млн грн, або 98,3 відс. загального обсягу. При цьому внаслідок недосконалого порядку

впровадження інвестиційних проектів вибірка коштів на їх реалізацію здійснювалася не в повному обсязі. Зокрема, за чотирма бюджетними програмами Міністерства енергетики та вугільної промисловості України надання кредитів становило 53,8 відс. плану; за бюджетною програмою Державного агентства автомобільних доріг України на розвиток автомагістралей і реформу дорожнього сектору – 41,3 відс. плану; за бюджетною програмою Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – 13,7 відс. плану. Не розпочато фінансування проектів розвитку за рахунок залучених державою коштів у сумі 353,6 млн грн за бюджетною програмою Міністерства фінансів України.

Невиконання плану надходжень від повернення кредитів призвело до того, що надання кредитів за відповідними бюджетними програмами не розпочато або здійснено в незначних обсягах. Зокрема, зі спеціального фонду державного бюджету фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі не здійснювалася на формування державного інтервенційного фонду Аграрним фондом, здійснення заставних закупівель, товарних і фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку кредитування проведено в сумі 12,5 млн грн, або 0,9 відс. плану.

У Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженому наказом Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44, не передбачено відображення простроченої заборгованості за бюджетними програмами з повернення кредитів, що унеможлиблює отримання повної інформації про розрахунки за раніше наданими з державного бюджету кредитами.

Водночас аудит ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, засвідчив наявність станом на 1 жовтня 2015 року заборгованості за окремими бюджетними програмами з повернення кредитів Міністерства аграрної політики та продовольства України у сумі 489,9 млн гривень. Зокрема, заборгованість Державної спеціалізованої установи „Аграрний фонд” за коштами, отриманими від продажу облігацій державної внутрішньої позики, становила 319,7 млн гривень. За наданими в 2010 – 2011 роках кредитами державному підприємству „Спецагролізинг” на закупівлю племінних нетелів та корів, а також вітчизняної техніки й обладнання, з подальшою їх передачею у лізинг, рахується заборгованість у сумі 135,9 млн грн, з якої 66,5 млн грн, або 49,2 відс., є простроченою. В Українському державному фонді підтримки фермерських господарств рахується прострочена заборгованість у сумі 34,3 млн грн, або 35,0 відс. загальної суми наданих фермерським господарствам кредитів, з якої заборгованість за договорами, термін дії яких закінчився, – 22,0 млн грн, або 64,1 відс., безнадійна заборгованість – 5,3 млн грн, або 15,5 відсотка.

3.8. Кредиторська заборгованість розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету зменшилася на 1 млрд 743,4 млн грн, або 27,1 відс., –

до 4 млрд 686,4 млн грн, з неї простроченої – 2 млрд 134,8 млн грн, або 45,6 відсотка. Обсяг заборгованості за видатками скоротився – на 1 млрд 965,7 млн грн, або 40,6 відс., – до 2 млрд 878,0 млн грн, з неї простроченої – 2 млрд 119,9 млн грн, або 24,5 відсотка.

Найбільші суми кредиторської заборгованості обліковуються у: Міністерстві аграрної політики та продовольства України – 857,1 млн грн, з яких 89,6 відс. заборгованості за видатками на створення оптових ринків сільськогосподарської продукції, підтримку заходів в агропромисловому комплексі, підтримку розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників і ягідників й нагляд за ними та державну підтримку галузі тваринництва; Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – 324,9 млн грн, з яких 82,2 відс. за видатками на реконструкцію і будівництво систем центрального водовідведення та проведення земельної реформи; Міністерстві соціальної політики України – 264,8 млн грн, з яких 87,7 відс. за видатками на соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; Міністерстві екології та природних ресурсів України – 263,9 млн грн, з яких 89,2 відс. за видатками на здійснення природоохоронних заходів.

3.9. Дебіторська заборгованість розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету збільшилася на 3 млрд 949,3 млн грн, або 43,1 відс., – до 13 млрд 122,1 млн грн, з неї прострочена – 4 млрд 406,8 млн грн, або 33,6 відсотка. Обсяг заборгованості за видатками збільшився на 3 млрд 954,7 млн грн, або 68,9 відс., – до 9 млрд 692,4 млн грн, з неї простроченої – 1 млрд 785,5 млн грн, або 18,4 відсотка.

Дебіторська заборгованість зросла за рахунок збільшення заборгованості Міністерства охорони здоров'я України – на 2 млрд 10,6 млн грн і Міністерства оборони України – на 1 млрд 745,0 млн грн внаслідок здійснення попередньої оплати на закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення, спеціального обладнання й устаткування, необхідного для розроблення і виготовлення озброєння, військової та спеціальної техніки, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 „Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти”.

Найбільші суми дебіторської заборгованості обліковуються у: Міністерстві оборони України – 3 млрд 689,5 млн грн, з яких 90,7 відс. за видатками на розвиток озброєння і військової техніки, забезпечення діяльності Збройних Сил України та підготовку військ; Міністерстві охорони здоров'я України – 3 млрд 3,0 млн грн, з яких 98,0 відс. за видатками на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру; Міністерстві внутрішніх справ України – 1 млрд 243,2 млн грн, з яких 82,7 відс. за видатками на забезпечення виконання завдань та функцій Національної гвардії України, діяльності сил цивільного захисту, забезпечення захисту прав громадян, охорону громадського порядку та протидію незаконній міграції.

3.10. Видатки державного бюджету на виплату пенсій і допомоги проведені в планових обсягах, що забезпечило своєчасне виконання Пенсійним фондом України покладених на нього функцій. Однак ризики виникнення дефіциту ресурсів Фонду залишаються значними.

З урахуванням залишку коштів на початок року в сумі 1 млрд 767,8 млн грн фінансовий ресурс Пенсійного фонду України для здійснення покладених на нього функцій становив 266 млрд 535,6 млн гривень. Отримані Фондом упродовж 2015 року з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів для виплат пенсій і допомоги кошти в сумі 38 млрд 461,1 млн грн на кінець року повернуті в повному обсязі.

Видатки Пенсійного фонду України проведені в сумі 265 млрд 667,8 млн грн, або 99,4 відс. плану, з них на пенсії, призначені відповідно до Закону України від 09.07.2003 № 1058-IV „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” й інших законів, що мають виплачуватися за рахунок коштів, які надходять від платників, – 78,3 відс.; виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, джерелом виплати яких є кошти державного бюджету, – 20,6 відс.; керівництво й управління у сфері пенсійного забезпечення – 0,8 відсотка.

При цьому наявні ризики виникнення дефіциту ресурсів Фонду і відволікання коштів державного бюджету для підтримки його платоспроможності. Зокрема, порівняно з 2014 роком, надходження єдиного внеску, розподіленого на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, збільшилися на 3,7 відс., тоді як видатки на пенсії, призначені згідно із законом про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування й інших законів, що мають виплачуватися за рахунок коштів, які надходять від платників, – на 9,6 відсотка. Заборгованість підприємств, установ, організацій, підприємців за страховими внесками збільшилася за 2015 рік на 6,2 відс., – до 10 млрд 85,7 млн гривень.

Крім того, сума неповернутих коштів, що залучалися в попередні роки з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів для виплат пенсій і допомоги, є значною і становить 50 млрд 400,2 млн гривень. Можливості Фонду повернути ці кошти без залучення додаткових джерел фінансування є обмеженими.

IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ

4.1. Неповне здійснення запланованих видатків і надання кредитів при перевиконанні доходів спричинило виконання державного бюджету за 2015 рік з дефіцитом, що менший від затвердженого його граничного на 40,5 відс. і передбаченого планового обсягів – на 42,6 відсотка.

Головні розпорядники бюджетних коштів на підставі частини восьмої статті 13 Бюджетного кодексу України внесли в процесі виконання державного

бюджету зміни до показників доходів і видатків спеціального фонду. Вказане призвело до збільшення встановленого законом про державний бюджет на 2015 рік граничного обсягу дефіциту державного бюджету на 2 млрд 687,9 млн грн – до 78 млрд 643,6 млн гривень.

Фактично за 2015 рік державний бюджет виконано з дефіцитом у сумі 45 млрд 167,5 млн грн, або 57,4 відс. плану, у тому числі загальний фонд – 38 млрд 879,7 млн грн, або 62,8 відс., спеціальний фонд – 6 млрд 287,8 млн грн, або 37,7 відсотка. Дефіцит у 2015 році на 32 млрд 885,3 млн грн, або 42,1 відс., менше від дефіциту за 2014 рік, що стало основним чинником зменшення співвідношення дефіциту до номінального ВВП більш як удвічі – до 2,3 відсотка.

4.2. Фінансування державного бюджету, зокрема покриття дефіциту, погашення державного боргу і придбання цінних паперів для підтримки діяльності окремих суб'єктів господарювання, здійснювалося переважно за рахунок державних запозичень, частка яких у загальній сумі надходжень до державного бюджету становила 30,1 відсотка.

Міністерство фінансів України на виконання постанов Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 912 „Про здійснення у 2015 році правочинів з державним та гарантованим державою боргом з метою його реструктуризації і часткового списання” та від 18.12.2015 № 1040 „Деякі питання вчинення у 2015 році правочину щодо переведення місцевого боргу Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями, здійсненими у 2005 та 2011 роках, до державного боргу” вчинило відповідні правочини. Зазначене відображене в звітності як погашення зовнішніх зобов'язань – 300 млрд 231,0 млн грн, державні зовнішні запозичення – 280 млрд 232,6 млн грн, коригування зовнішніх зобов'язань – 19 млрд 998,4 млн грн, обслуговування державного боргу – 5 млрд 695,0 млн грн і виконання боргових зобов'язань за єврооблігаціями державного підприємства „Фінансування інфраструктурних проектів” – 1 млрд 40,5 млн гривень. Враховуючи разовість цих операцій, при здійсненні аналізу фінансування державного бюджету і витрат на погашення й обслуговування державного боргу, ці операції не враховувалися з метою приведення показників до порівнянних умов.

Для фінансування державного бюджету у 2015 році залучено 240 млрд 789,7 млн грн, що на 25,5 відс. менше, ніж у попередньому році, що спричинено меншим на 88 млрд 791,6 млн грн, або 27,5 відс., обсягом надходжень від державних запозичень в 2015 році, ніж в 2014 році (таблиця 4). При цьому переважали дешевші за обслуговуванням (менша відсоткова ставка/дохід), однак враховуючи значні валютні коливання – більш ризиковані зовнішні запозичення – 57,7 відс. державних запозичень.

Фінансування державного бюджету

млрд грн

№ з/п	Показники	2014 рік виконано	2015 рік			Відхилення показників 2015 р. від 2014 р.	
			план	виконано	відс. виконання	+; -	відс.
	ФІНАНСУВАННЯ (ряд. I – ряд. II)	78,1	78,6	45,2	57,4	- 32,9	- 42,1
I.	Фінансування в частині надходжень – всього, у тому числі:	323,1	353,0	240,8	68,2	- 82,3	- 25,5
1.1.	Внутрішні запозичення	227,6	131,7	99,0	75,2	- 128,6	- 56,5
1.2.	Зовнішні запозичення	95,0	201,5	134,9	66,9	39,8	41,9
1.3.	Надходження від приватизації державного майна	0,5	17,0	0,2	0,9	- 0,3	- 67,6
1.4.	Повернення бюджетних коштів з депозитів	-	-	4,7	-	4,7	-
1.5.	Витрачання залишків бюджетних коштів	-	2,8	2,1	74,7	2,1	-
II.	Фінансування в частині витрат – всього, у тому числі:	245,1	274,4	195,6	71,3	- 49,4	- 20,2
2.1.	Погашення внутрішнього боргу	68,0	128,0	91,2	71,2	23,1	34,0
2.2.	Погашення зовнішнього боргу	52,8	38,3	25,2	65,7	- 27,6	- 52,3
2.3.	Розміщення бюджетних коштів на депозитах	-	-	4,2	-	4,2	-
2.4.	Придбання цінних паперів	123,3	108,0	75,0	69,5	- 48,3	- 39,2
2.5.	Накопичення залишків бюджетних коштів	0,9	-	-	-	- 0,9	-

Зокрема, надходження від державних зовнішніх запозичень становили 134 млрд 880,8 млн грн, з них від міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів – 6 млрд 341,1 млн гривень.

На внутрішньому ринку розміщено державних цінних паперів на суму 98 млрд 981,0 млн грн, що на 24,8 відс. менше плану. Зокрема, надходження від розміщення цільових облігацій внутрішньої державної позики для надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (41,5 млрд грн), додаткової капіталізації Національної акціонерної компанії „Нафтогаз України” (29,7 млрд грн) і публічного акціонерного товариства акціонерний банк „Укргазбанк” (3 млрд 837,0 млн грн) становили загалом 75 млрд 37,0 млн грн, або 75,8 відс. внутрішніх запозичень. Сума облігацій внутрішньої державної позики в обігу за 2015 рік зросла на 10,4 відс. – до 505 млрд 175,2 млн гривень. При цьому обсяг цих облігацій у власності Національного банку України збільшився з початку року на 22,6 відс. – до 389 млрд 936,9 млн грн, а їх частка в загальному обсязі облігацій, що перебували в обігу, з 69,5 відс. – до 77,2 відсотка. Тобто, як і в попередні роки,

основним кредитором державного бюджету на внутрішньому ринку державних запозичень залишався Національний банк України, який придбавав облігації внутрішньої державної позики на вторинному ринку.

Залишок бюджетних коштів, що обліковується на рахунках державного бюджету, за 2015 рік збільшився на 14 млрд 217,0 млн грн, або 38,3 відс., і на 01.01.2016 становив 51 млрд 310,3 млн грн, при цьому загального фонду – збільшився на 26 млрд 79,8 млн грн – до 26 млрд 154,1 млн грн, спеціального фонду – зменшився на 11 млрд 862,8 млн грн – до 25 млрд 156,2 млн грн внаслідок передачі із спеціального фонду до загального частини залишку коштів у сумі 12 млрд 420,2 млн гривень.

При цьому неможливим є визначення одного із джерел фінансування бюджету – вільного залишку бюджетних коштів (перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду), оскільки у законі про державний бюджет на 2015 рік не затверджено оборотного залишку бюджетних коштів (частина залишку коштів загального фонду бюджету в розмірі не більше 2 відс. планових видатків загального фонду, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів), що не узгоджується з вимогами частини третьої статті 14 та пункту 7 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України. Практичне застосування вказаної норми можливе лише у разі встановлення абсолютної величини оборотного залишку бюджетних коштів.

4.3. У 2015 році Кабінет Міністрів України і Фонд державного майна України не забезпечили надходження до державного бюджету коштів від приватизації державного майна, передбачених Законом України „Про Державний бюджет України на 2015 рік”.

Відповідно до пункту 10 прикінцевих положень закону про державний бюджет на 2015 рік Кабінету Міністрів України доручено затвердити у двотижневий термін Перелік об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації в 2015 році і визначити оптимальні строки їх продажу з урахуванням кон'юнктури ринку приватизаційних продажів та попиту на об'єкти приватизації. Такий перелік об'єктів приватизації Уряд затвердив постановою від 12.05.2015 № 271 „Про проведення прозорої та конкурентної приватизації у 2015 році”, однак постановою від 07.10.2015 № 819 продовжив на 2016 рік дію цієї постанови і терміни розміщення пакетів акцій низки обленерго, ПАТ „Одеський припортовий завод”, ПАТ „Сумихімпром” та інших об'єктів державної власності, за рахунок продажу яких планувалося виконання затверджених обсягів надходжень від приватизації державного майна в 2015 році.

Фактичні надходження коштів від приватизації державного майна становили 151,5 млн грн, або 0,9 відс. обсягу, затвердженого законом про державний бюджет на 2015 рік. За рахунок продажу на фондових біржах пакетів акцій ПАТ „Іллічівський судноремонтний завод” забезпечено

надходження до державного бюджету 100,1 млн грн, або 66,1 відс. надходжень до державного бюджету від приватизації державного майна загалом.

4.4. Здійснені заходи з реструктуризації державного і гарантованого державою боргу та його часткове списання, в умовах девальвації гривні до іноземних валют і залучення державних запозичень, насамперед зовнішніх, що перевищили витрати на погашення державного боргу, не призвели до зниження загального обсягу державних боргових і гарантійних зобов'язань та боргового навантаження на державний бюджет.

4.4.1. Унаслідок девальвації гривні до іноземних валют, перевищення в 2,0 раза державних запозичень над витратами на погашення державного боргу, загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу за 2015 рік зріс на 42,8 відс. (таблиця 5). При цьому частка найуразливішого до валютних коливань боргу, номінованого в іноземній валюті, збільшилася.

Таблиця 5

Державний і гарантований державою борг

млрд грн

Показники	Станом на 31.12.2014		Станом на 31.12.2015		Відхилення показників 2015 р. від 2014 р.	
	сума	частка, відс.	сума	частка, відс.	сума	відс.
Державний і гарантований державою борг	1 100,8	100,0	1 571,8	100,0	471,0	42,8
<i>Внутрішній борг</i>	<i>488,9</i>	<i>44,4</i>	<i>529,5</i>	<i>33,7</i>	<i>40,6</i>	<i>8,3</i>
- державний	461,0	41,9	508,0	32,3	47,0	10,2
- гарантований державою	27,9	2,5	21,5	1,4	-6,4	-23,0
<i>Зовнішній борг</i>	<i>611,9</i>	<i>55,6</i>	<i>1 042,3</i>	<i>66,3</i>	<i>430,4</i>	<i>70,3</i>
- державний	486,0	44,2	825,9	52,5	339,9	69,9
- гарантований державою	125,9	11,4	216,4	13,8	90,5	71,9

У загальній сумі державного і гарантованого державою боргу частка зовнішнього боргу збільшилася з 55,6 відс. до 66,3 відс., частка боргу, номінованого в іноземній валюті, – з 61,7 відс. до 70,2 відс., що в умовах девальвації гривні до іноземних валют збільшує валютний ризик боргу.

За оцінкою Рахункової палати, збільшення загального обсягу державного і гарантованого державою боргу спричинили:

- девальвація гривні до іноземних валют, в яких номіновано борг, – на 361,7 млрд грн;

- перевищення державних запозичень і кредитів під державні гарантії над погашенням державного та гарантованого державою боргу – на 169,3 млрд грн;

- переведення частини місцевого боргу Київської міської ради до державного боргу – на 8,3 млрд гривень.

При цьому здійснена у листопаді – грудні 2015 року реструктуризація державного і гарантованого державою боргу і його часткове списання спричинили його зменшення на 68,3 млрд гривень.

Кабінет Міністрів України скористався наданим, відповідно до статті 17 закону про державний бюджет на 2015 рік, правом коригувати граничний обсяг державного боргу на суму додатково випущених облігацій внутрішньої державної позики в обмін на ці облігації фінансових векселів, виданих Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, внаслідок чого граничний обсяг державного боргу, встановлений статтею 5 закону про державний бюджет на 2015 рік, збільшено на 21 млрд 500,0 млн грн – до 1 трлн 415 млрд 450,8 млн гривень.

У 2015 році державний борг збільшився на 386 млрд 830,2 млн грн, або 40,8 відс., – до 1 трлн 333 млрд 860,7 млн грн, що менше на 60 млрд 90,1 млн грн, або 4,3 відс., граничного обсягу і на 81 млрд 590,1 млн грн, або 5,8 відс., його скоригованого обсягу.

Заходи Міністерства фінансів України з управління державним боргом упродовж 2015 року не покращили його структуру. Частка внутрішнього боргу в загальній сумі державного боргу зменшилася на 10,6 відс. пункту – до 38,1 відс., що не відповідає Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2013 – 2015 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 № 320, результатом реалізації якої передбачалося досягнення частки державного внутрішнього боргу не менш як 50,0 відсотка.

Водночас, Кабінет Міністрів України всупереч нормативно-правовим актам не затверджував у 2015 році, як і в попередньому, стратегію управління державним боргом. Обов'язковість затвердження стратегії, яка включає визначення пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньострокову або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації, встановлена пунктом 3¹ частини першої статті 21 Бюджетного кодексу України. Відповідно до Порядку розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978, стратегія щороку розробляється Міністерством фінансів України за погодженням з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та затверджується Кабінетом Міністрів України в місячний строк після прийняття закону про державний бюджет на відповідний рік.

Гарантований державою борг збільшився на 84 млрд 106,4 млн грн, або 54,7 відс., – до 237 млрд 908,6 млн грн, що спричинено насамперед девальвацією гривні до іноземних валют і отриманням Національним банком України частини кредиту Міжнародного валютного фонду.

Відповідно до річного звіту Кабінету Міністрів України про виконання Закону України „Про Державний бюджет України на 2015 рік” державні гарантії надані в сумі 7 млрд 429,9 млн грн у грудні 2015 року.

Водночас, у місячній звітності Державної казначейської служби України про надані державні гарантії за січень – грудень 2015 року загальний обсяг наданих державних гарантій більший на 4 млрд 690,0 млн грн у зв'язку з продовженням реалізації Проекту „Реабілітація гідроелектростанцій” публічним акціонерним товариством „Укргідроенерго”. За інформацією Міністерства фінансів України, гарантійна угода за цим кредитом підписана 30.12.2015, проте на 01.01.2016 не набула чинності.

4.4.2. За умов припинення платежів за окремими державними зовнішніми зобов'язаннями у зв'язку з реструктуризацією державного і гарантованого державою зовнішнього боргу, у 2015 році загальна сума виплат за державним боргом, порівняно з 2014 роком, збільшилася.

Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 22.09.2015 № 978-р „Про початок процедури реструктуризації державного та гарантованого державою боргу і його часткового списання” і від 18.12.2015 № 1312-р „Про запровадження тимчасового зупинення здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу і гарантованого державою боргу”, з 23.09.2015 не здійснювалися платежі за окремими борговими зобов'язаннями, що дозволило зекономити в 2015 році на витратах з погашення й обслуговування державного боргу, за оцінкою Рахункової палати, майже 100,0 млрд гривень.

Без урахування операцій з реструктуризації боргу витрати на погашення й обслуговування державного боргу в 2015 році становили 195 млрд 164,9 млн грн, що на 51 млрд 194,1 млн грн, або 20,8 відс., менше плану. Навіть за таких умов, порівняно з 2014 роком, ці витрати збільшилися на 26 млрд 368,4 млн грн, або 15,6 відсотка.

4.4.3. В умовах здійснення реструктуризації державного, місцевого і гарантованого державою зовнішнього боргу та припинення у зв'язку з цим платежів за державними зовнішніми зобов'язаннями окремі показники боргової безпеки за 2015 рік збільшилися і перевищили критичний рівень.

Погіршення показників боргової безпеки, визначених у Бюджетному кодексі України, Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277, продовжилося і в 2015 році, що за відсутності неборгових джерел фінансування дефіциту державного бюджету посилює ризики дестабілізації державних фінансів.

Основний показник боргової безпеки – співвідношення державного і гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту перевищив визначений статтею 18 Бюджетного кодексу України критерій на 19,4 відс. пункту і становив 79,4 відс., що спричинене зростанням загального обсягу державного і гарантованого державою боргу в умовах економічного спаду. Порівняно з 2014 роком цей показник збільшився на 10,0 відс. пункту.

Водночас показник бюджетної безпеки – співвідношення обсягу сукупних платежів з обслуговування і погашення державного боргу (без урахування операцій з реструктуризації державного і гарантованого державою боргу) до доходів державного бюджету зменшився з 47,3 відс. до 36,5 відс., однак у 2,3 раза перевищив критичний рівень (16,0 відс.), визначений у Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України.

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

Упродовж 2015 року, за інформацією, наданою Міністерством фінансів України, не проводилися визначені статтею 17 Бюджетного кодексу України заходи щодо повернення коштів до державного бюджету: залучення суб'єктів господарювання для представництва органів державної влади в судах у справах про стягнення заборгованості, щодо стягнення якої органам фіскальної служби відмовлено, та продажу права вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості.

За 2015 рік 24 суб'єкти господарювання повернули до державного бюджету 1 млрд 30,8 млн грн, або 2,4 відс. загального обсягу заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії. Упродовж року прострочена заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, збільшилася на 13 млрд 91,8 млн грн, або 43,5 відс., – до 43 млрд 187,0 млн грн, що спричинене насамперед девальвацією гривні до іноземних валют. У тому числі, заборгованість перед державним бюджетом мають суб'єкти господарювання, стосовно яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті їх ліквідації, яка упродовж року зросла на 45,8 відс., і на 1 січня 2016 року становила 5 млрд 402,7 млн грн, або 12,5 відс., загальної суми простроченої заборгованості.

За даними Державної казначейської служби України, прострочену заборгованість за позичками, наданими у 1993 – 1998 роках у зв'язку з тимчасовими фінансовими труднощами підприємствам, відомствам і окремим міністерствам, мають 46 суб'єктів господарювання, з яких 15 ліквідовано, а щодо 9 порушено справу про банкрутство, визнано банкрутом або триває ліквідаційна процедура. Упродовж 2015 року до державного бюджету кошти від погашення зазначеної заборгованості не надходили, її обсяг за рік збільшився на 20,5 млн грн, або 4,9 відс., – до 143,4 млн грн, а з нарахованими на прострочену заборгованість відсотками і пенею – до 443,1 млн грн, що спричинене девальвацією гривні до іноземних валют.

V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

5.1. У 2015 році, в умовах запровадження з 1 січня змін до бюджетного і податкового законодавства щодо реформування міжбюджетних відносин у процесі ініційованої Кабінетом Міністрів України фінансової децентралізації, частка наданих з державного бюджету трансфертів у доходах місцевих бюджетів збільшилася на 2,7 відс. пункту, до 59,1 відс., у тому числі субвенцій – збільшилася на 28,0 відс. пункту, до 56,6 відс., дотацій – зменшилась на 25,3 відс. пункту, до 2,5 відс., що свідчить про перерозподіл значної частини бюджетних ресурсів на центральному рівні та посилення залежності виконання місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету.

Лише у двох із двадцяти п'яти регіонів частка трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів становила менше 50,0 відс. (Дніпропетровська область – 49,9 відс., м. Київ – 29,9 відс.), у шести регіонах – від 50,0 до 60,0 відс., в одинадцяти – від 60,0 до 70,0 відс., у шести регіонах – перевищила 70,0 відсотка.

Загальний обсяг відкритих асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за трансфертами з державного бюджету, направлених місцевим бюджетам у 2015 році, становив 174 млрд 195,7 млн грн, або 98,8 відс. плану, з яких видатки проведені у сумі 173 млрд 980,0 млн грн, або 98,6 відс. плану, що в 1,3 раза більше, ніж у 2014 році. Видатки за субвенціями проведені у сумі 166 млрд 703,1 млн грн, або 98,6 відс. плану, що в 2,5 раза більше, ніж у 2014 році. Загальний обсяг наданих місцевим бюджетам дотацій зменшився, порівняно з 2014 роком, у 8,9 раза і становив 7 млрд 276,9 млн грн, або 98,7 відс. плану.

5.1.1. Запровадження у 2015 році надання з державного бюджету місцевим бюджетам, замість дотації вирівнювання, нових видів трансфертів призвело до звуження прав органів місцевого самоврядування щодо їх використання.

У 2014 році видатки місцевих бюджетів на делеговані державою повноваження в галузях освіти й охорони здоров'я враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема дотації вирівнювання, яка надавалася на вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів. Рішення щодо використання дотації приймалися органами місцевого самоврядування самостійно.

Натомість у 2015 році для оплати поточних видатків окремих типів навчальних і медичних закладів з державного бюджету надані медична, освітня субвенції та субвенція на підготовку робітничих кадрів у загальній сумі 95 млрд 748,4 млн грн, або 100,0 відс. плану, з них медична субвенція – 48,2 відс. загальної суми, освітня – 46,0 відс., субвенція на підготовку робітничих кадрів – 5,8 відсотка. Зазначені субвенції

становили 32,5 відс. доходів місцевих бюджетів. Невикористані залишки субвенцій у сумі 4 млрд 646,2 млн грн залишилися, згідно зі статтями 103² – 103⁴ Бюджетного кодексу України, на рахунках відповідних місцевих бюджетів для використання в наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенцій та на оновлення матеріально-технічної бази навчальних і медичних закладів.

Оскільки субвенції використовуються на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про їх надання, органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення щодо використання субвенцій на інші видатки і впливати на обсяг виділених державою коштів.

Замість дотації вирівнювання місцеві бюджети отримали базову дотацію для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, яка в 2015 році перерахована в сумі 5 млрд 261,9 млн грн, або 98,2 відс. плану.

5.1.2. Унаслідок підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги і збільшення кількості домогосподарств, які отримували субсидії, зросли видатки державного бюджету за субвенціями на виконання державних програм соціального захисту щодо надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян.

Для забезпечення виконання фактичних зобов'язань місцевих бюджетів з надання пільг, субсидій і допомоги з державного бюджету надано субвенції в сумі 63 млрд 282,5 млн грн, що в 1,3 раза більше, ніж у 2014 році, та становить 21,5 відс. їх доходів.

Зокрема, у 2015 році для надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг з державного бюджету передбачалося виділити місцевим бюджетам субвенцію у сумі 24 млрд 414,2 млн гривень. За результатами аудиту ефективності використання цієї субвенції за дев'ять місяців 2015 року Рахункова палата зазначала про невикористання до кінця 2015 року субвенції у запланованому обсязі та рекомендувала Міністерству фінансів України надати відповідні пропозиції Кабінету Міністрів України щодо зменшення і перерозподілу прогнозного обсягу невикористаних до кінця року бюджетних призначень із субвенції та спрямування їх на першочергові потреби за іншими бюджетними програмами.

Законом України від 24.12.2015 № 915-VIII „Про внесення змін до додатків № 3 та № 7 до Закону України „Про Державний бюджет України на 2015 рік” щодо видатків Пенсійного фонду України” бюджетні призначення Міністерству фінансів України за субвенцією зменшено на 6 млрд грн, до 18 млрд 414,2 млн грн, і перерозподілено з метою покриття дефіциту Пенсійного фонду України для виплати пенсій. Місцевим бюджетам надано субвенцію в сумі 17 млрд 994,9 млн грн, або 99,8 відс. плану, що в 2,9 раза більше, ніж у 2014 році.

На виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям та допомоги для догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу надано субвенцію в сумі 41 млрд 892,9 млн грн, або 100,0 відс. плану, що на 2,6 відс. більше, ніж у 2014 році.

На проведення розрахунків з погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення, постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання і водовідведення для населення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю їх фактичної вартості затвердженим тарифам, надано субвенцію у сумі 4 млрд 685,1 млн грн, або 83,7 відс. плану, що на 62,3 відс. менше, ніж у 2014 році.

Аудит ефективності використання зазначеної субвенції засвідчив, що в законі про державний бюджет на 2015 рік і порядку й умовах надання субвенції, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 № 375 „Питання погашення у 2015 році заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню”, не визначено періоду утворення і, відповідно, погашення заборгованості з різниці в тарифах, що дало можливість підприємствам – надавачам послуг населенню узгоджувати для погашення обсяги поточної заборгованості, які не враховувалися при плануванні обсягів субвенції.

Водночас зазначеними нормативно-правовими актами обмежувалися права підприємств – надавачів послуг щодо можливості укладання договорів для проведення взаєморозрахунків, оскільки обов'язковою умовою участі в їх проведенні визначено наявність у підприємств кредиторської заборгованості за енергоносії або перед бюджетом зі сплати відповідних податкових платежів, що позбавляло цієї можливості підприємства, які не мали такої заборгованості.

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, що є неповними, за 2015 рік загальний обсяг заборгованості з різниці в тарифах збільшився на 958,9 млн грн, до 5 млрд 725,0 млн гривень. При цьому за згаданою субвенцією не відкрито асигнувань на суму 914,9 млн грн, або 16,3 відс. плану.

Видатки державного бюджету за субвенціями на інші цілі, а саме на соціально-економічний розвиток окремих територій, медикаменти для швидкої медичної допомоги тощо проведені у сумі 2 млрд 987,1 млн грн, або 74,2 відс. плану, що на 20,2 відс. менше, ніж у 2014 році.

5.1.3. Упродовж 2015 року Кабінет Міністрів України приймав рішення щодо затвердження або внесення змін до порядків і умов надання деяких передбачених у державному бюджеті субвенцій пізніше, ніж передбачено їх надання помісячним розписом асигнувань державного

бюджету, що призвело до затримки перерахування таких субвенцій місцевим бюджетам та проведення відповідних видатків.

Зокрема, порядок та умови надання у 2015 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання нових трамвайних вагонів вітчизняного виробництва для комунального електротранспорту, надання якої відповідно до помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету планувалося розпочати з червня, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 608, що набрала чинності 29 серпня. Субвенцію у повному обсязі перераховано місцевим бюджетам у листопаді.

Необхідні зміни до порядку й умов надання субвенції на відшкодування частини відсоткових ставок по залучених кредитах на оновлення парку автобусів і тролейбусів приймаючих міст при підготовці до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, надання якої відповідно до помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету планувалося розпочати з січня, внесені постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 180 „Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 70”, що набрала чинності 17 квітня, тому перерахування субвенції розпочато з квітня.

Крім того, Кабінет Міністрів України не прийняв рішення щодо порядку й умов надання субвенції на співфінансування проекту „Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровськ”, тому міській бюджет м. Дніпропетровська не отримав 29 млн гривень.

5.2. У 2015 році доходи місцевих бюджетів становили 294 млрд 460,2 млн грн, або 103,6 відс. плану, і збільшилися, порівняно з 2014 роком, на 62 млрд 758,2 млн грн, або 27,1 відс., а реально, з урахуванням індексу-дефлятора ВВП (1,384) – зменшилися на 8,2 відсотка.

Доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів з державного бюджету), порівняно із 2014 роком, збільшилися на 19 млрд 379,2 млн грн, або 19,2 відс., – до 120 млрд 480,2 млн грн, або 111,7 відс. плану. Проте їх частка у загальному обсязі доходів зменшилася на 2,7 відс. пункту – до 40,9 відсотка. Реально доходи зменшилися на 13,9 відсотка. При цьому доходи державного бюджету зросли в 1,5 раза, а реально – на 8,2 відсотка.

Найбільше до місцевих бюджетів (без урахування трансфертів з державного бюджету) надійшло податку та збору на доходи фізичних осіб – 54 млрд 921,2 млн грн, або 112,9 відс. плану, податку на майно – 16 млрд 11,1 млн грн, або 113,0 відс., власних надходжень бюджетних установ – 15 млрд 287,0 млн грн, або 99,2 відс., єдиного податку – 10 млрд 975,1 млн грн, або 118,1 відс., акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів – 7 млрд 684,6 млн грн, або 117,4 відс., податку на прибуток підприємств – 4 млрд 276,8 млн грн, або 110,6 відсотка.

Запровадження з 01.01.2015 акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів збільшило надходження місцевих бюджетів на 7 млрд 684,6 млн грн; зарахування 10 відс. податку на прибуток підприємств до місцевих бюджетів – на 3 млрд 689,9 млн грн; підвищення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35 відс. до 80 відс. – на 369,2 млн гривень. Крім того, збільшилися власні надходження бюджетних установ – на 5 млрд 699,0 млн грн, або 59,4 відсотка.

Зростання частки місцевих податків у доходах місцевих бюджетів (без урахування трансфертів з державного бюджету) з 8,0 відс. до 22,4 відс. зумовлено включенням, починаючи з 2015 року, до місцевих податків як складової податку на майно плати за землю, сума надходжень якої становила 14 млрд 831,4 млн грн, або 54,8 відс. місцевих податків. Крім того, зміни до законодавства в частині єдиного податку призвели до збільшення його надходжень на 3 млрд 439,6 млн грн, або 45,6 відсотка.

Водночас внаслідок зменшення з 1 січня 2015 року зі 100 відс. до 75 відс. (до бюджету м. Києва з 50 відс. до 40 відс.) нормативу відрахувань до місцевих бюджетів податку та збору на доходи фізичних осіб надходження зменшилися, порівняно з 2014 роком, на 7 млрд 636,0 млн грн, або 12,2 відсотка.

5.3. Упродовж 2015 року видатки місцевих бюджетів проведені в сумі 280 млрд 84,0 млн грн, або 93,9 відс. плану, що більше, ніж у 2014 році, на 54 млрд 457,2 млн грн, або 24,1 відсотка. Планові показники не виконані на 18 млрд 325,6 млн грн, або 6,1 відсотка. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету зменшилася на 2,0 відс. пункту – до 40,7 відсотка.

Видатки місцевих бюджетів упродовж 2015 року проводилися нерівномірно. Так, у січні – березні проведено 19,0 відс. загального обсягу видатків місцевих бюджетів, у квітні – червні – 23,4 відс., у липні – вересні – 21,2 відс., у жовтні – грудні – 36,4 відс., з яких у грудні – 17,4 відсотка.

Найбільше коштів місцевих бюджетів використано на освіту – 30,0 відс. загального обсягу видатків місцевих бюджетів, соціальний захист і соціальне забезпечення – 25,9 відс. та охорону здоров'я – 21,3 відсотка. Порівняно з 2014 роком, зросли видатки на економічну діяльність – у 2,1 раза, загальнодержавні функції – на 31,8 відс., охорону здоров'я – на 27,9 відс., соціальний захист і соціальне забезпечення – на 26,4 відс., освіту – на 17,6 відс., і водночас зменшилися видатки на житлово-комунальне господарство – на 11,4 відсотка.

На захищені видатки спрямовано 209 млрд 325,2 млн грн, або 74,7 відс. загального обсягу видатків. Для забезпечення проведення захищених видатків загального фонду місцевих бюджетів з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів надано позик у

сумі 1 млрд 901,0 млн грн, що на 26 млрд 212,8 млн грн, або в 14,8 раза, менше, ніж у 2014 році. Зменшення відбулося внаслідок внесення змін до пункту 5 частини другої статті 43 та пункту 2 частини першої статті 73 Бюджетного кодексу України і Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 № 1204, щодо не надання позик у разі розміщення на дату отримання позики коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку і власних надходжень бюджетних установ в установах банків і збільшення доходів місцевих бюджетів. Найбільше позик надано бюджету м. Києва – 660,6 млн грн, або 34,7 відс. загального обсягу. Заборгованість за цими позиками, наданими в 2015 році, погашена в повному обсязі.

5.4. З початку року зростає дебіторська і кредиторська заборгованість розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів.

Дебіторська заборгованість збільшилася на 465,3 млн грн, або 36,8 відс., – до 1 млрд 728,4 млн грн, з неї прострочена – 271,9 млн грн, або 15,7 відс. загального обсягу. Зростання відбулося в основному за капітальними видатками.

Кредиторська заборгованість збільшилася на 3 млрд 609,2 млн грн, або 48,7 відс., – до 11 млрд 16,3 млн грн, з неї прострочена – 1 млрд 230,7 млн грн, або 11,2 відсотка. Заборгованість збільшилася переважно з надання пільг, субсидій, допомоги й інших виплат населенню.

5.5. Загальний обсяг боргових зобов'язань місцевих бюджетів збільшувався упродовж січня – листопада, але за рік загалом зменшився внаслідок вчиненого у грудні правочину із переведення місцевого боргу Київської міської ради за зовнішніми запозиченнями, здійсненими у 2005 та 2011 роках, до державного боргу та із списання 25,0 відс. цих облігацій.

Борг місцевих бюджетів з початку року зменшився на 37,4 відс., – до 14 млрд 937,8 млн гривень. Зовнішній місцевий борг зменшився на 71,3 відс., – до 2 млрд 516,0 млн гривень. Внутрішній борг зменшився на 17,7 відс., – до 12 млрд 421,7 млн грн, з яких за позиками, наданими з єдиного казначейського рахунку, становив 9 млрд 9,4 млн грн, або 72,5 відс. загальної суми; за облігаціями місцевих позик – 3 млрд 56,9 млн грн, або 24,6 відсотка.

Заборгованість за позиками, наданими з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів, наданими у 2014 році і не погашеними на 1 січня 2015 року, становила 33,3 млн грн, з яких 27,2 млн грн – заборгованість місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та 6,1 млн грн – Луганської області.

Відповідно до Закону України від 28.12.2014 № 79-VIII „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних

відносин” середньострокові позики, які надавалися місцевим бюджетам з єдиного казначейського рахунку, з 1 січня 2015 року не надаються. Проте зобов’язання за такими позиками, які надавалися місцевим бюджетам протягом 2009 – 2014 років з єдиного казначейського рахунку, становили на 1 січня 2016 року 8 млрд 976,1 млн гривень.

Крім того, гарантовані територіальними громадами борги становили на кінець року 5 млрд 257,0 млн грн, із них зовнішні – 4 млрд 90,6 млн гривень.



Підсумовуючи висновки, РАХУНКОВА ПАЛАТА ВІДЗНАЧАЄ:

1. У 2015 році Державний бюджет України виконувався в умовах падіння економіки, суттєвого знецінення національної валюти та галопуючої інфляції (зростання цін понад 20 відсотків на рік). Соціальним наслідком високої інфляції стало суттєве падіння рівня життя населення.

2. Доходи державного бюджету в 2015 році становили 534,7 млрд грн і перевищили запланований обсяг на 2,7 млрд грн, що в умовах надпрогнозованого падіння економіки забезпечено насамперед за рахунок інфляційного чинника. При цьому на 4,6 млрд грн за рік збільшилася сума надміру сплачених до державного бюджету податків і зборів, які мають бути повернуті платникам податків за їх зверненням або зараховані у сплату податкових зобов’язань наступних звітних періодів, що може негативно вплинути на виконання бюджету 2016 року.

Водночас показники виконання в 2015 році окремих дохідних джерел державного бюджету, що значно вищі або нижчі від планових, свідчать про недостатню якість бюджетного прогнозування.

За умови надання розстрочень і відстрочень податкових зобов’язань заборгованість платників податків перед державним бюджетом зросла на 15,4 млрд грн, з яких дві третини – за рахунок підприємств добувної промисловості. Зазначене негативно вплинуло на повноту та своєчасність надходження коштів до державного бюджету, насамперед рентної плати за користування надрами для видобування нафти і природного газу.

Запровадження системи електронного адміністрування податку на додану вартість стало одним з чинників збільшення обсягів бюджетного відшкодування грошовими коштами, однак суттєвого зменшення залишків невідшкодованих платникам сум податку не відбулося.

Доходи державного бюджету зросли на 177,6 млрд грн, або в 1,5 раза. За оцінкою Рахункової палати, ініційовані Урядом зміни податкового і

бюджетного законодавства щодо запровадження нових платежів, підвищення ставок деяких податків, збільшення нормативів зарахування окремих податків до державного бюджету сприяли збільшенню доходів державного бюджету на суму понад 75 млрд грн, значна девальвація гривні та зростання цін – понад 69 млрд грн, збільшення перерахованих до державного бюджету Національним банком України коштів – 39 млрд гривень.

3. Недосконале нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу, невизначеність до кінця жовтня умов реструктуризації державного і гарантованого державного боргу, тривала реорганізація окремих органів виконавчої влади вплинули на своєчасність проведення видатків та бюджетну дисципліну. Видатки державного бюджету виконані в сумі 576,8 млрд грн, або 99,2 відс. плану, майже третина з них проведені у листопаді – грудні.

За окремими бюджетними програмами Державна казначейська служба України не відкрила асигнування для проведення видатків у запланованих обсягах, водночас окремі головні розпорядники бюджетних коштів своєчасно не розподілили і не використали направлені відкриті асигнування, що призвело до невиконання видатків загального фонду на 9,9 млрд грн, або 1,8 відсотка.

В окремих випадках виділення коштів з резервного фонду здійснювалося з недоліками, які є системними і повторюються з року в рік. Зокрема, кошти резервного фонду спрямовувалися на видатки, які можливо було передбачити під час складання проекту державного бюджету за відповідними бюджетними програмами.

Кредиторська заборгованість установ, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету, зменшилася, а дебіторська заборгованість – збільшилася, що насамперед спричинено здійсненням попередньої оплати на закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення, спеціального обладнання й устаткування, необхідного для розроблення і виготовлення озброєння, військової та спеціальної техніки для потреб Збройних Сил України.

В умовах запровадження з 1 січня 2015 року змін до бюджетного і податкового законодавства щодо реформування міжбюджетних відносин у процесі ініційованої Кабінетом Міністрів України фінансової децентралізації, збільшилася частка наданих з державного бюджету трансфертів у доходах місцевих бюджетів, у тому числі частка субвенцій, що свідчить про перерозподіл значної частини бюджетних ресурсів на центральному рівні та посилення залежності виконання місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету.

Запровадження у 2015 році надання з державного бюджету місцевим бюджетам, замість дотації вирівнювання, яка зокрема спрямовувалася на виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень у галузях освіти й охорони здоров'я, медичної, освітньої субвенцій і субвенції на підготовку робітничих кадрів призвело до звуження прав органів місцевого самоврядування щодо їх використання.

Прийняття Кабінетом Міністрів України рішень щодо затвердження або внесення змін до порядків і умов надання деяких передбачених у державному бюджеті субвенцій пізніше, ніж передбачено їх надання помісячним розписом асигнувань державного бюджету, призвело до затримки перерахування таких субвенцій місцевим бюджетам та проведення відповідних видатків.

Нормативно-правові акти, які визначали порядок проведення розрахунків з погашення за рахунок субвенції з державного бюджету заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення, постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання і водовідведення для населення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю їх фактичної вартості затвердженим тарифам, обмежували участь у таких розрахунках підприємств – надавачів послуг, які не мали кредиторської заборгованості за енергоносії або перед бюджетом зі сплати відповідних податкових платежів, що зумовило зростання заборгованості з різниці в тарифах перед надавачами житлово-комунальних послуг.

4. Унаслідок неповного здійснення запланованих видатків і надання кредитів державний бюджет виконано з меншим, ніж планувалося, дефіцитом, що призвело до зменшення співвідношення дефіциту державного бюджету до номінального ВВП за 2015 рік до 2,3 відсотка.

Фінансування державного бюджету здійснювалося переважно за рахунок державних запозичень, частка яких у загальній сумі надходжень до державного бюджету зменшилася з 47,3 відс. у 2014 році до 30,1 відсотка. При цьому переважали дешевші в обслуговуванні, проте більш ризиковані через валютні коливання, державні зовнішні запозичення – 57,7 відс. загальної суми державних запозичень. Як і в попередні роки, основним кредитором державного бюджету на внутрішньому ринку державних запозичень залишався Національний банк України, частка облігацій внутрішньої державної позики у власності якого збільшилася до 77,2 відс. загального обсягу облігацій, що перебували в обігу.

5. Відсутність надійних неборгових джерел фінансування державного бюджету і девальвація гривні до іноземних валют, навіть при здійсненні заходів з реструктуризації державного і гарантованого державою боргу, спричинили зростання загального обсягу державного і гарантованого

державою боргу на 42,8 відс. – до 1 трлн 571,8 млрд грн, і витрат державного бюджету на погашення й обслуговування державного боргу, порівняно з 2014 роком, на 15,6 відс. – до 195,2 млрд гривень.

У результаті показники боргової безпеки, порівняно з 2014 роком, погіршилися і перевищили критичний рівень, зокрема співвідношення державного та гарантованого боргу до ВВП за 2015 рік становило 79,4 відс., перевищивши визначений у Бюджетному кодексі України критичний рівень на 19,4 відс. пункту. Збільшилася частка найуразливішого до валютних коливань боргу, номінованого в іноземній валюті, до 70,2 відсотка. При цьому, всупереч вимогам нормативно-правових актів, Середньострокова стратегія управління державним боргом у 2015 році не затверджувалася.

ПРОПОЗИЦІЇ

Для покращення управління коштами державного бюджету, усунення виявлених порушень при виконанні закону про Державний бюджет України на 2015 рік і вдосконалення бюджетного законодавства Рахункова палата вважає за доцільне рекомендувати:

1) Суб'єктам законодавчої ініціативи ініціювати внесення змін до:

- частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України, доповнивши перелік матеріалів, які має містити пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України, детальними розрахунками прогнозних показників державного бюджету за видами доходів;

- статті 52 Бюджетного кодексу України щодо можливості внесення зміни до закону про державний бюджет у випадку, якщо надходження до спеціального фонду перевищують визначені законом про державний бюджет обсяги;

- статті 55 Бюджетного кодексу України щодо оптимізації переліку захищених статей видатків бюджету, з подальшим їх скасуванням;

- статей 29, 64, 66, 69 Бюджетного кодексу України щодо відновлення стовідсоткової норми відрахувань від податку та збору на доходи фізичних осіб, що сплачується на відповідній території (крім доходів, визначених пунктами 1¹ та 1² частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України), до місцевих бюджетів з метою зменшення фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету;

- статті 97 Бюджетного кодексу України щодо встановлення термінів прийняття Кабінетом Міністрів України всіх рішень за порядками і умовами надання субвенцій, визначених законом про Державний бюджет України або

законом про внесення змін до нього, для недопущення затримки перерахування субвенцій місцевим бюджетам;

- чинного законодавства України щодо скорочення кількості джерел формування спеціального фонду державного бюджету з подальшим скасуванням спеціального фонду;

- статей 16 і 17 Бюджетного кодексу України, встановивши обмеження на здійснення як державних запозичень, так і запозичень під державні гарантії, в іноземній валюті;

- Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” щодо виключення з тексту статті 21 і бюджетної програми 0421010 „Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” з метою проведення видатків на забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади згідно з вимогами частини десятої статті 51 Бюджетного кодексу України;

- чинного законодавства України щодо затвердження бюджету Пенсійного фонду України Верховною Радою України;

2) Кабінету Міністрів України:

- забезпечити дотримання норм частини третьої статті 14 та пункту 7 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України щодо визначення в проекті закону про державний бюджет, який подається на розгляд та затвердження Верховній Раді України, оборотного залишку бюджетних коштів в абсолютній сумі, достатній для покриття тимчасових касових розривів державного бюджету, та збереження оборотного залишку бюджетних коштів на кінець року;

- забезпечити погашення заборгованості з виплати заробітної плати і недопущення її виникнення на підприємствах державної та комунальної форм власності, зокрема за рахунок застосування до керівників підприємств-боржників дисциплінарних стягнень: розірвання з ними контрактів, накладання штрафів, інших заходів, передбачених чинним законодавством;

- забезпечити, в разі ініціювання змін податкового законодавства, дотримання норм статті 4 Податкового кодексу України, згідно з якою зміни до будь-яких елементів податків і зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки;

- забезпечити аналіз причин накопичення підприємствами добувної промисловості податкової заборгованості, розроблення і прийняття плану заходів щодо вирішення цієї проблеми;

- переглянути порядок впровадження інвестиційних проектів, для реалізації яких залучаються кошти іноземних держав, банків і міжнародних

фінансових організацій, зокрема розширити можливості впливу головних розпорядників бюджетних коштів на процес використання кредитних коштів;

- привести норми Порядку використання коштів резервного фонду державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415, у відповідність з вимогами частини першої статті 24 Бюджетного кодексу України щодо виділення коштів з резервного фонду для здійснення непередбачених видатків, які не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту державного бюджету на відповідний рік;

- законодавчо врегулювати питання щодо погашення простроченої заборгованості місцевих бюджетів за позиками, наданими у 2014 році з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів, і середньостроковими позиками, наданими за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку упродовж 2009 – 2014 років та не погашених на 01.01.2016;

- здійснити заходи щодо встановлення фактичного обсягу заборгованості станом на 1 січня 2016 року з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення, постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення для населення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю їх фактичної вартості затвердженим тарифам, та вирішити питання щодо її погашення;

- вжити заходів щодо забезпечення вчасного затвердження кожного року Середньострокової стратегії управління державним боргом;

- забезпечити достовірність звітності про виконання державного бюджету, зокрема в частині надання державних гарантій;

- вжити заходів з приведення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до вимог, встановлених частиною другою статті 18 Бюджетного кодексу України (до 60 відс. ВВП);

- активізувати роботу з погашення простроченої заборгованості перед державним бюджетом за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, та за кредитами з державного бюджету з обов'язковим застосуванням засобів погашення такої заборгованості, визначених статтею 17 Бюджетного кодексу України;

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

3) Міністерству фінансів України:

- підвищити якість бюджетного планування з метою недопущення визначення в бюджеті недостатньо обґрунтованих показників надходжень;

- внести зміни до Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44, передбачивши відображення інформації про прострочену заборгованість за бюджетними програмами з повернення кредитів;

- забезпечити належний контроль за дотриманням головними розпорядниками бюджетних коштів Загальних вимог для визначення результативних показників бюджетної програми, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536;

4) головним розпорядникам бюджетних коштів:

- забезпечити розроблення та затвердження в установлені законодавством терміни проектів порядків використання коштів або, у разі не затвердження порядків використання коштів за визначеними законом про державний бюджет бюджетними програмами, здійснення перерозподілу бюджетних призначень за іншими бюджетними програмами;

- забезпечити належний контроль за своєчасним затвердженням і внесенням головними розпорядниками в установлені законодавством терміни зміни до паспортів бюджетних програм, а також забезпечити затвердження порядків використання коштів;

- посилити контроль за взяттям бюджетних зобов'язань і веденням претензійно-позовної роботи в бюджетних установах з метою недопущення зростання простроченої дебіторської заборгованості.

Заступник Голови,
Член Рахункової палати

О. С. Яременко