

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 28.09.2021 № 21-1

Висновки **за результатами експертизи проєкту** **Закону України „Про Державний бюджет** **України на 2022 рік”**

Київ 2021

З М І С Т

I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	5
II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	10
III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ.....	18
IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА БОРГ	27
V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ	36
VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2022 РІК” НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМ АКТАМ	40
VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2022 РІК”.	43

Бюджетна декларація	Бюджетна декларація на 2022 – 2024 роки
БКУ	Бюджетний кодекс України
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВРУ	Верховна Рада України
ГРБК	головні розпорядники бюджетних коштів
державний бюджет	Державний бюджет України
Держстат	Державна служба статистики України
ДФРР	Державний фонд регіонального розвитку
закон на 2021 рік	Закон України „Про Державний бюджет України на 2021 рік”
законопроект	проект Закону України „Про Державний бюджет України на 2022 рік”
ЄКР	єдиний казначейський рахунок
ЄС	Європейський Союз
Казначейство	Державна казначейська служба України
КМУ, Уряд	Кабінет Міністрів України
КПКВК	код програмної класифікації видатків і кредитування
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
МВФ	Міжнародний валютний фонд
Мінекономіки	Міністерство економіки України
Міненерго	Міністерство енергетики України
Мінінфраструктури	Міністерство інфраструктури України
Мінкультури	Міністерство культури та інформаційної політики України
Міноборони	Міністерство оборони України
Мінсоцполітики	Міністерство соціальної політики України
Мінстратегпром	Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України
Мінфін	Міністерство фінансів України
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
НБУ	Національний банк України
ОВДП	облігації внутрішніх державних позик
ОЗДП	облігації зовнішніх державних позик
ПДВ	податок на додану вартість
ПДФО	податок і збір на доходи фізичних осіб
ПФУ	Пенсійний фонд України

РНБО	Рада національної безпеки і оборони України
СБУ	Служба безпеки України
Укравтодор	Державне агентство автомобільних доріг України
ФГВФО	Фонд гарантування вкладів фізичних осіб
ФДМУ	Фонд державного майна України
COVID-19	гостра респіраторна хвороба COVID-19, спричинена коронавірусом SARS-CoV-2

Рахункова палата, відповідно до пункту 2 частини першої та пункту 2 частини третьої статті 7 Закону України від 02.07.2015 № 576 „Про Рахункову палату” і частини третьої статті 156 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861, провела експертизу проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2022 рік”, поданого КМУ до ВРУ (№ 6000 від 15.09.2021).

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

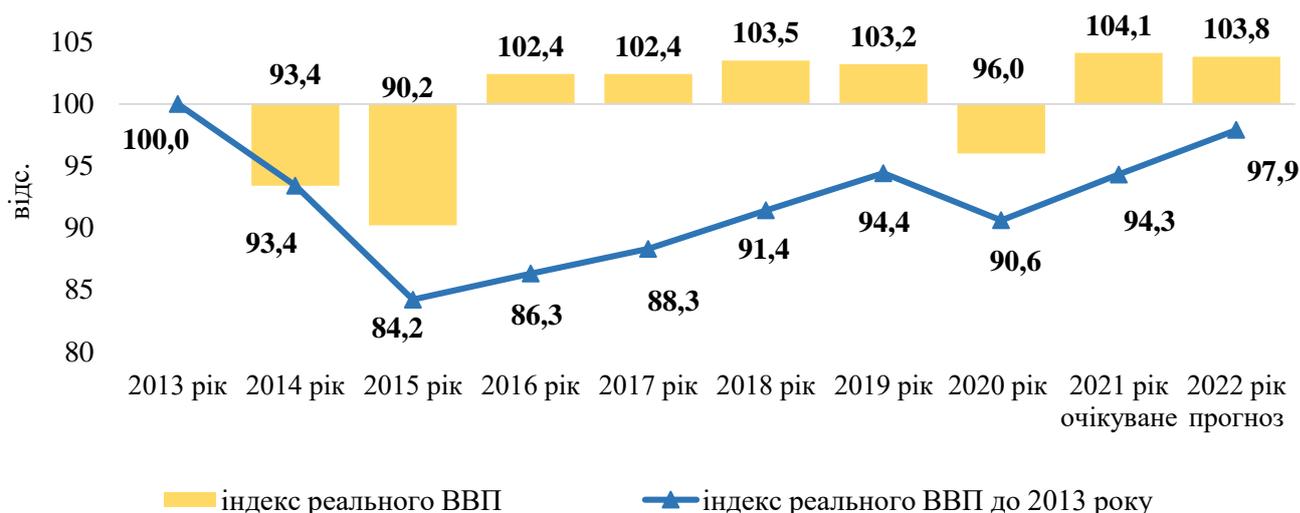
Положення низки статей законопроекту не відповідають нормам Конституції України і БКУ.

Законопроект потребує доопрацювання.

I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

1.1. Розрахунки показників державного бюджету на 2022 рік здійснено на основі обсягу номінального ВВП в сумі 5 368,7 млрд гривень. За оцінкою Рахункової палати, збільшення номінального ВВП, порівняно з очікуваним у цьому році, на 11,7 відс., враховуючи прогнозовані темпи зростання реального ВВП на 3,8 відс. і споживчих цін на 6,2 відс., є завищеним.

Діаграма 1. Прогнозований обсяг реального ВВП на 2022 рік ще не досягне ВВП 2013 року



У розрахунках показників бюджету на 2022 рік, як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, враховано макроекономічний прогноз, схвалений постановою КМУ від 31.05.2021 № 586 „Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2022 – 2024 роки” (таблиця 1).

При цьому відмічено, що основні показники макропрогнозу можуть бути уточнені у період розгляду законопроекту у ВРУ.

Таблиця 1

**Основні прогнозні макропоказники
економічного і соціального розвитку України**

№ з/п	Показники	2020 рік, звіт	2021 рік, очікуване*	2022 рік, прогноз
1.	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	4 194,9	4 808,5	5 368,7
	реальний, у відс. до попереднього року	96,0	104,1	103,8
2.	Індекс споживчих цін, грудень до грудня попереднього року, відс.	105,0	108,9	106,2
	у середньому до попереднього року, відс.	102,7	108,8	107,2
3.	Індекс цін виробників промислової продукції, грудень до грудня попереднього року, відс.	114,5	117,0	107,8
4.	Середньомісячна заробітна плата працівників номінальна, грн	11 591	13 632	15 258
	номінальна, скоригована на індекс споживчих цін, відс. до попереднього року	107,4	-	104,4
5.	Сальдо торговельного балансу (за методологією платіжного балансу), млн дол. США	- 2 438	- 6 244	- 8 595
6.	Експорт товарів і послуг, млн дол. США	60 652	65 983	70 286
	у відс. до попереднього року	95,4	108,8	106,5
7.	Імпорт товарів і послуг, млн дол. США	63 090	72 227	78 881
	у відс. до попереднього року	82,9	115,6	109,2
8.	Офіційний обмінний курс, грн до дол. США:			
	середній	27,0	28,0	28,6
	на кінець року	28,3	28,6	28,7

*У пояснювальній записці до законопроекту.

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту і Прогнозі економічного і соціального розвитку економіки на 2022 – 2024 роки Мінекономіки:

- основним рушієм у формуванні економічного зростання у 2022 році залишається внутрішній попит;

- зростанню споживання домогосподарств сприятиме збільшення реальної заробітної плати, однак темпи її приросту, за розрахунками Рахункової палати і даними Держстату, уповільняться з 12,0 відс. у січні – липні 2021 року до 4,4 відс. у 2022 році;

- кількість зайнятих економічною діяльністю у віці 15 – 70 років у 2022 році становитиме 16,45 млн осіб, що, за оцінками Рахункової палати, перевищить очікуване у 2021 році (16,36 млн осіб) лише на 90 тис. осіб, або 0,6 відс.;

- збільшення прожиткового мінімуму на кінець 2022 року до 2 589 грн, або на 8,2 відс., що, за оцінками Рахункової палати, на 2 відс. пункту перевищить зростання цін і незначно підніме споживчий попит, за обстеженням Держстату, майже чверть домогосподарств в першому кварталі 2021 року мали середньодушовий дохід у місяць нижче фактичного прожиткового мінімуму (4 140 гривні);

- споживчий попит домогосподарств значною мірою задовольнятиметься імпортом товарів і послуг, та у 2022 році збільшиться, за прогнозом Уряду, на 9,2 відс., що, за оцінками Рахункової палати, більше зростання реального ВВП у 2,4 раза, тобто фактично стимулюється розвиток економік інших країн і триватиме практика попередніх років щодо витіснення з окремих внутрішніх ринків вітчизняних підприємств-виробників унаслідок зростання імпорту (за даними Держстату, частка продажу імпортованих продовольчих і непродовольчих товарів через торгову мережу в першому півріччі 2021 року становила 46,5 відс. і перевищила показник у відповідному періоді попереднього року (44,4 відс.));

- одним із драйверів економічного зростання є відновлення інвестиційного попиту;

- валове нагромадження основного капіталу (ВНОК) зросте у 2022 році на 14,5 відс., порівняно з очікуваними 11,2 відс. у 2021 році, при цьому, за оцінками Рахункової палати, у першому півріччі цього року ВНОК збільшилося тільки на 3,5 відс., навіть за наявної низької статистичної бази порівняння – скорочення у першому півріччі 2020 року на 22,0 відс.;

- очікується поліпшення інвестиційного клімату, з огляду на це прогнозується чистий притік прямих іноземних інвестицій у 2022 році на рівні 3 – 3,5 млрд дол. США, при цьому, за попередніми даними НБУ, чистий притік прямих іноземних інвестицій у січні – липні 2021 року зумовлений реінвестуванням доходів¹ у сумі 3,6 млрд дол. США, тобто доходів підприємств з іноземними інвестиціями, які вже працюють на території України.

За оцінкою Рахункової палати, враховуючи динаміку основних економічних показників у 2021 році, показник зростання реального ВВП у 2022 році на 3,8 відс. є оптимістичним. Так, за повідомленням Мінекономіки, у січні – липні 2021 року збільшення реального ВВП становило 2,1 відсотка. За оцінкою Рахункової палати, для досягнення очікуваного збільшення реального ВВП у 2021 році на 4,1 відс. необхідне зростання економіки у III і IV кварталах цього року до відповідних кварталів попереднього року щонайменше на 7,0 відс. (у I кварталі – зниження на 2,2 відс., у II кварталі – збільшення на 5,7 відсотка). При цьому, починаючи з квітня, темпи приросту обсягу виробництва продукції (робіт, послуг) у річному вимірі в промисловості і торгівлі, частка яких у структурі валової доданої вартості становить 36,0 відс.,

¹ Реінвестовані доходи – частка доходів прямих іноземних інвесторів у нерозподіленому прибутку підприємств суб'єктів господарювання нефінансового сектору (НБУ).

уповільнювалися, за даними Держстату, у промисловості – з 13,0 відс. у квітні до 0,6 відс. у серпні, роздрібній торгівлі – з 34,3 до 9,6 відс. відповідно.

1.2. Планується підвищення в експорті частки товарів високо- і середньотехнологічного рівня, подальша диверсифікація економічних зв'язків, що потребуватиме тривалого часу, значних фінансових та інших ресурсів.

У 2021 році три чверті українського експорту становлять сировина і продукція з низьким ступенем переробки: залізні руди, плоский прокат, напівфабрикати з вуглецевої сталі, чавун, зернові й олійні культури, продукція хімії, деревина. За попередніми даними НБУ, у січні – липні 2021 року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, вартісний обсяг експорту товарів зріс на 33,5 відс., найбільше – мінеральних продуктів (удвічі), чорних і кольорових металів (на 65,7 відс.), деревини (на 43,0 відсотка). Прогнозоване зростання експорту товарів і послуг у 2022 році на 6,5 відс. насамперед залежатиме від зовнішньоекономічної кон'юнктури на світових сировинних ринках. При цьому, за даними Мінекономіки, прогнозується середньорічне зниження у 2022 році світових цін на залізні руди – на 25,9 відс., базові метали – на 6,6 відс., уповільнення зростання цін на кукурудзу і пшеницю. Зокрема, приріст середньорічної світової ціни на кукурудзу сповільниться з 27,3 відс. у 2021 році до 1,0 відсотка.

1.3. За оцінкою Рахункової палати, ризиками неутримання інфляції на прогнозованому рівні (зростання споживчих цін у грудні 2022 року до грудня 2021 року на 6,2 відс.) є підвищення цін виробників промислової продукції у 2021 році, соціальних виплат, ставок акцизного податку на тютюнові вироби.

За даними Держстату, у серпні 2021 року до грудня 2020 року індекс цін виробників промислової продукції становив 133,7 відс., що перевищило індекс споживчих цін (106,2 відс.) у 5,4 рази.

У статті 7 законопроекту пропонується встановити з 1 грудня 2021 року прожитковий мінімум на одну особу в розмірі 2 393 грн, що більше розміру прожиткового мінімуму, встановленого з 1 липня 2021 року, на 4,3 відсотка.

Передбачається підвищення у 2022 році ставок акцизного податку на тютюнові вироби на 20,0 відс. з метою їх наближення до мінімального рівня, що діє в ЄС.

За прогнозом НБУ, схваленим рішенням Ради НБУ 13 вересня 2021 року в Основних засадах грошово-кредитної політики на 2022 рік та середньострокову перспективу, показник інфляції у наступному році становитиме 5,0 відсотка.

Відповідно до прогнозу КМУ, інфляція досягне меж цільового коридору НБУ (5,0 відс. +/- 1 в. п.) у 2024 році.

1.4. Визначений з 1 грудня 2022 року розмір прожиткового мінімуму на одну особу – базового державного соціального стандарту, на основі якого

визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я, освіти, в сумі 2 589 грн становить 59,7 відс. показника, розрахованого Мінсоцполітики у цінах серпня 2021 року.

У статті 7 законопроекту запропоновано встановити з 1 січня 2022 року прожитковий мінімум на одну особу в розмірі 2 393 грн, з 1 липня – 2 508 грн, з 1 грудня – 2 589 гривень. Ураховуючи те, що з 1 грудня 2021 року прожитковий мінімум встановлено в сумі 2 393 грн, його розмір в першій половині 2022 року не змінюватиметься і зростатиме з 1 липня та 1 грудня.

У доданому до законопроекту обґрунтуванні розрахунку вартісної величини прожиткового мінімуму на 2022 рік розрахунок здійснено на основі затвердженого у законі на 2021 рік розміру прожиткового мінімуму у грудні 2021 року з урахуванням підвищення державного соціального стандарту темпами, що на 2 відс. пункту перевищують показник прогнозного індексу споживчих цін на наступний рік (106,2 відсотка).

При цьому, за даними Мінсоцполітики, фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць у цінах серпня 2021 року становив 4 334 грн, що в 1,7 раза перевищує розмір, визначений Урядом на грудень 2022 року.

У статті 7 законопроекту, як і в проекті закону на 2021 рік, запропоновано встановити, що прожитковий мінімум працевдатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, посадових окладів працівників інших державних органів, оплата яких регулюється спеціальними законами, а також працівників податкових органів з 1 січня 2022 року становитиме 2 102 гривні. При цьому прожитковий мінімум працевдатних осіб, який застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури, з 1 січня 2022 року становитиме 1 600 гривень.

Зазначене суперечить статті 1 Закону України від 15.07.1999 № 966 „Про прожитковий мінімум” (із змінами і доповненнями), в якій не передбачено визначення окремого розміру прожиткового мінімуму для таких категорій працівників.

II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

2.1. За оцінкою Рахункової палати, при прогнозованому економічному зростанні передбачені у законопроекті доходи державного бюджету реально (тобто без урахування цінового чинника) зменшаться.

У законопроекті запропоновано встановити доходи державного бюджету на 2022 рік у сумі 1 трлн 267,4 млрд грн, що більше, ніж визначено в законі на 2021 рік, на 160 млрд грн, або 14,4 відс., а порівняно з очікуваними, за оцінкою Рахункової палати, у 2021 році доходами – на 87,4 млрд грн, або 7,4 відсотка.

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

Таблиця 2

Доходи Державного бюджету України на 2022 рік

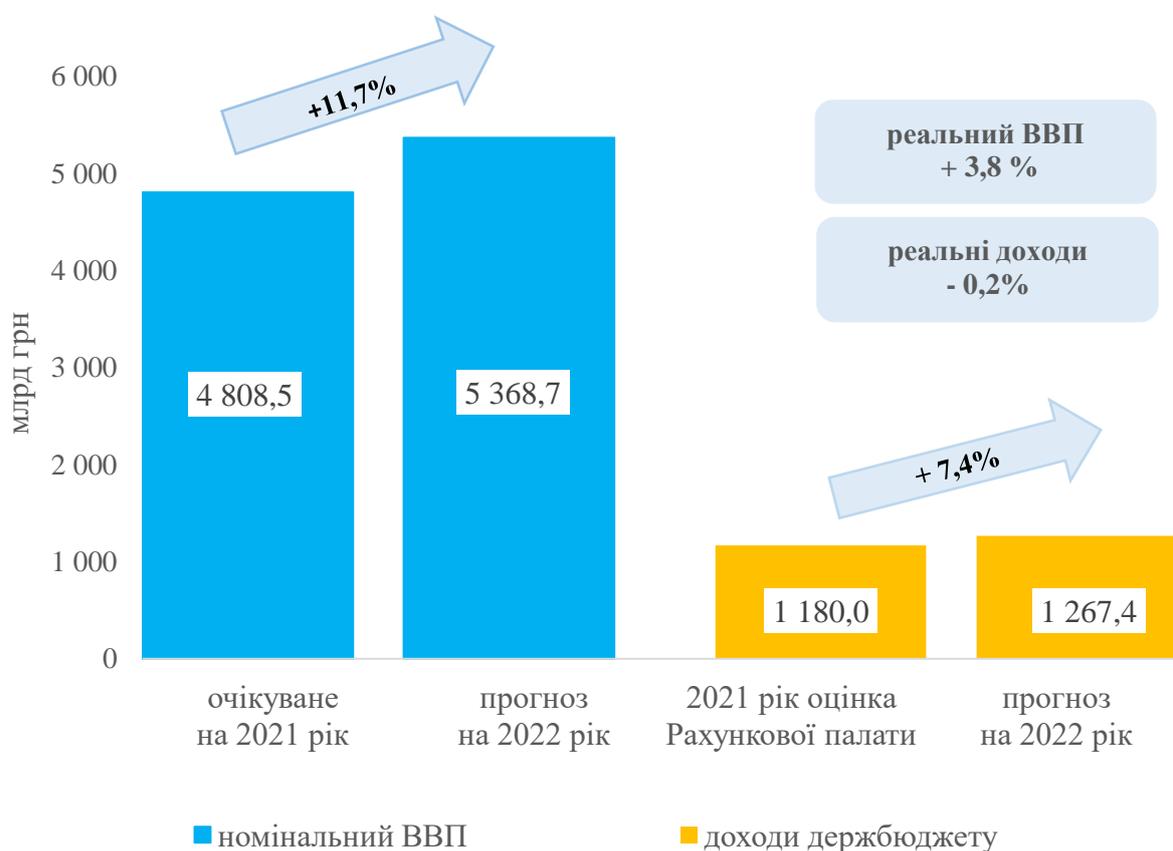
млрд грн

№ з/п	Показники	2021 рік (затверджено)	2022 рік (передбачено у законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ВСЬОГО ДОХОДІВ	1 107	1 267	160	14,4
	<i>з них:</i>				
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	138	161	23	16,8
2.	Податок на прибуток підприємств	112	137	25	22,8
3.	Рентна плата за користування надрами загальнодержавного значення	35	41	6	16,7
4.	Акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	82	84	2	3,0
5.	Акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	57	70	13	22,2
6.	ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	140	166	26	18,6
7.	ПДВ із ввезених на митну територію України товарів	352	398	46	13,2
8.	Ввізне мито	34	36	2	6,5
9.	Частина чистого прибутку державних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, та дивіденди, нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність	29	49	20	68,6
10.	Кошти, що перераховуються НБУ відповідно до Закону України „Про Національний банк України”	24	24	0	0,0
11.	Власні надходження бюджетних установ	39	43	4	10,6

При цьому в законопроекті передбачено зменшення, порівняно із затвердженим на 2021 рік обсягом, плати за ліцензії на провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і за ліцензії на випуск та проведення лотерей на 6,7 млрд грн, або 89,7 відсотка. У пояснювальній записці зазначено, що прогноз визначено за даними Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Інших обґрунтувань і розрахунків такого зменшення у доданих до законопроекту документах немає. У січні – серпні 2021 року зазначені надходження становили 1,1 млрд грн, або 15,0 відс. плану на рік.

Водночас при прогнозованому економічному зростанні 3,8 відс. доходи державного бюджету, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП² (1,076), тобто без урахування інфляційного чинника, порівняно з очікуваним, за оцінкою Рахункової палати, у 2021 році обсягом зменшаться на 0,2 відс. (107,4:1,076 – 100).

Діаграма 2. Реальні доходи у 2022 році зменшаться



2.2. У законопроекті прогнозується зниження рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет. При цьому скасування окремих податків чи зниження їх ставок, що свідчило би про зменшення фіскального навантаження на платників податків, не передбачено.

² Визначено як співвідношення прогнозного номінального ВВП на 2022 рік (5 368,7 млрд грн) і очікуваного на 2021 рік (4 808,5 млрд грн), скориговане на прогнозний реальний ВВП на 2022 рік (103,8 відс.) ((5 368,7:4 808,5 x 100):103,8).

Доходи державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) передбачені у законопроекті в сумі 1 трлн 256,6 млрд грн, або 23,4 відс. прогнозного на 2022 рік обсягу номінального ВВП, що менше на 2,0 відс. пункту показника 2020 року і на 0,9 відс. пункту показника, затвердженого й очікуваного у 2021 році (за оцінкою Рахункової палати).

Діаграма 3. Передбачено зменшення у 2022 році частки перерозподілу ВВП через державний бюджет



У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що зменшення прогнозної частки доходів у ВВП на 2022 рік порівняно з:

- фактичними показниками 2020 року відбулось за спеціальним фондом державного бюджету внаслідок проведення наприкінці 2020 року взаєморозрахунків з метою компенсації акціонерному товариству „НАК „Нафтогаз України” економічно обґрунтованих витрат при виконанні покладених на нього спеціальних обов’язків у процесі функціонування ринку природного газу, в тому числі за рахунок погашення податкового боргу публічним акціонерним товариством „Укрнафта”, та суттєвих власних надходжень Укравтодору від залучення коштів під державні гарантії;

- затвердженими показниками 2021 року (зі змінами) внаслідок внесення змін до закону про бюджет на 2021 рік у частині збільшення доходів бюджету призвело до збільшення частки доходів у затвердженому номінальному ВВП на 2021 рік.

2.3. За оцінкою Рахункової палати, враховуючи динаміку надходження доходів у 2021 році, основні прогнозні макропоказники економічного та

соціального розвитку України на 2022 рік і подані разом із законопроектом обґрунтування, збільшується ризик недосягнення передбаченого у законопроекті зростання окремих доходів.

2.3.1. У законі на 2021 рік надходження ПДФО затверджено у сумі 137,6 млрд грн, у січні – серпні 2021 року такі надходження становили 86,4 млрд грн, що на 13,2 млрд грн, або 18,0 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року при зростанні середньої заробітної плати у січні – липні, порівняно з відповідним періодом попереднього року на 21,8 відс., та скороченні кількості штатних працівників на 3,6 відсотка. За оцінкою Рахункової палати, враховуючи динаміку надходжень ПДФО у січні – серпні 2020 року, обсяг цього податку у 2021 році не перевищить 135 млрд гривень.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що розрахунок прогнозу надходжень ПДФО у 2022 році базується, зокрема, на врахуванні зв'язку фактичних надходжень податку і середньої заробітної плати штатних працівників, кількості працюючих, ставки податку.

Прогноз надходжень ПДФО на 2022 рік визначено у законопроекті в сумі 160,8 млрд грн, що на 25,8 млрд грн, або 19,1 відс., більше, ніж очікується у 2021 році (за оцінкою Рахункової палати). При цьому прогнозується збільшення середньої заробітної плати на 11,9 відс, середньооблікової кількості штатних працівників – на 2,0 відсотка. Проте тенденція до скорочення кількості працюючих у 2021 році та динаміка надходжень цього податку, зокрема невиконання більшості місячних планових показників, визначених у помісячному розписі доходів загального фонду на 2021 рік, посилює ризик недосягнення прогнозованого на 2022 рік обсягу ПДФО.

2.3.2. Прогноз надходжень до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, на 2022 рік визначено в сумі 48,6 млрд грн, що на 19,8 млрд грн, або 68,6 відс., більше, ніж затверджено у законі на 2021 рік. Очікувані надходження такого платежу на 2021 рік Мінфіном визначено в обсязі 28,8 млрд грн, що відповідає плану на рік і оцінці Рахункової палати.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що розрахунок цих надходжень здійснювався з урахуванням прогнозних показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки. При цьому в доданих до законопроекту документах відсутній розрахунок зазначених надходжень із наведенням прогнозних обсягів прибутків підприємств державного сектору економіки, а також розмірів базових нормативів відрахування.

Згідно з Порядком формування та реалізації дивідендної політики держави, затвердженим постановою КМУ від 12.05.2007 № 702, базові

нормативи відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, щороку затверджуються окремою постановою КМУ. Частина чистого прибутку державних унітарних підприємств, що відраховується до державного бюджету, визначається відповідно до Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затвердженого постановою КМУ від 23.02.2011 № 138 в редакції від 14.07.2021.

На час подання законопроекту норматив відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, на 2022 рік Урядом не встановлено. У результаті при прогнозуванні цих надходжень не дотримано принципу обґрунтованості бюджетної системи, визначеного у статті 7 БКУ.

Крім того, у доданій до законопроекту Інформації про фінансові ризики та їх вплив на показники державного бюджету в 2022 році зазначено про відсутність затверджених в установленому порядку фінансових планів суб'єктів господарювання на 2022 рік, що відповідно до Господарського кодексу України мали бути затверджені суб'єктами управління об'єктами державної власності та КМУ до 1 вересня (крім підприємств електроенергетики, фінансові плани яких підлягають затвердженню до 31 грудня). Так, із 35 фінансових планів суб'єктів господарювання на 2022 рік, які відповідно до законодавства мають затверджуватись КМУ, станом на 01.09.2021 не затверджено жодного.

Прогнозне зростання обсягу прибутків прибуткових підприємств на 2022 рік, за даними Мінекономіки, становить 14,0 відс., тоді як прогнозні надходження до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, перевищують очікувані у 2021 році в 1,7 раза. Зазначене посилює ризик їх невиконання у 2022 році.

2.4. За оцінкою Рахункової палати, у законопроекті не враховано додаткових резервів надходження доходів до державного бюджету.

2.4.1. Надходження у січні – серпні 2021 року податку на прибуток підприємств становили 106,2 млрд грн, або 94,9 відс. плану на рік, і на 33,1 млрд грн, або 45,3 відс, перевищили надходження у відповідному періоді 2020 року. За оцінкою Рахункової палати очікуваний обсяг податку на прибуток підприємств у 2021 році становитиме 141,8 млрд гривень.

У законопроекті прогнозний обсяг надходжень податку на прибуток підприємств у 2022 році визначено в сумі 137,3 млрд грн, що на 4,5 млрд грн, або 3,3 відс., менше від очікуваних надходжень у 2021 році, за оцінкою Рахункової палати, за умови прогнозованого зростання у 2022 році прибутків прибуткових підприємств.

Розрахунок прогнозних надходжень у 2022 році здійснено з урахуванням фактично задекларованої суми податку на прибуток за останній звітний рік і

розрахункової суми декларування за дев'ять місяців, скоригованих на прогнозне зростання прибутку прибуткових підприємств, за даними Мінекономіки, у 2021 році, порівняно з 2020 роком, на 22,2 відс, у 2022 році, порівняно з 2021 – на 14,0 відсотка. При цьому очікуване декларування податку до зведеного бюджету в 2021 році визначена в сумі 147,7 млрд гривень.

Враховуючи, що до державного бюджету у 2021 році зараховується 91,8 відс. надходжень до зведеного бюджету, очікувані надходження податку на прибуток до державного бюджету у 2021 році, за розрахунком до законопроекту, становитимуть 135,6 млрд грн, що на 6,2 млрд грн менше від очікуваних надходжень у 2021 році, за оцінкою Рахункової палати.

Крім того, у прогнозному розрахунку виокремлено податок на прибуток підприємств металургійного комплексу, прогнозний обсяг якого скориговано з урахуванням коливань ціни на залізну руду, зокрема у січні – вересні 2022 року з коефіцієнтом 0,6. Зазначене, за оцінкою Рахункової палати, також призвело до заниження прогнозу надходжень цього податку, оскільки в прогнозному показнику прибутку прибуткових підприємств вже враховано ціновий чинник. Так, у короткому описі модельного апарату й основних підходів до макроекономічного прогнозування, розміщеному на вебсайті Мінекономіки, прогноз прибутків підприємств враховує світові ціни.

За оцінкою Рахункової палати, прогнозні надходження податку на прибуток підприємств у 2022 році, обчислені на базі прогнозного розрахунку без додаткового їх коригування на коливання ціни на залізну руду, становитимуть 154,9 млрд грн, що на 17,6 млрд грн більше, ніж визначено у законопроекті.

Крім того, у розрахунку прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств на 2022 рік Мінфіном не враховано додаткових надходжень за рахунок погашення податкового боргу, обсяг якого на 01.09.2021 становив 15,9 млрд гривень.

Таким чином, є можливість збільшити обсяг передбачених надходжень податку на прибуток підприємств у 2022 році.

2.4.2. У січні – серпні 2021 року надходження рентної плати за користування надрами для видобування природного газу становили 21,7 млрд грн, або 94,5 відс. плану на рік, і на 11,6 млрд грн, або в 2,1 раза, перевищили надходження за відповідний період 2020 року. Зазначене зумовлено насамперед тим, що фактична за січень – серпень 2021 року митна вартість імпортного природного газу, що встановилась у процесі митного оформлення під час ввезення на територію України і яку платники рентної плати враховують при визначенні податкових зобов'язань, перевищила враховану в розрахунках до бюджету на 60,6 відс. і середню митну вартість у січні – серпні 2020 року у 2,3 раза. За оцінкою Рахункової палати, зважаючи на динаміку надходжень у січні – серпні 2021 року та зростання цін на природний газ, очікувані

надходження рентної плати за користування надрами для видобування природного газу становитимуть у 2021 році щонайменше 32 млрд гривень.

У законопроекті на 2022 рік надходження рентної плати за користування надрами для видобування природного газу визначено в сумі 26,5 млрд грн, що на 3,5 млрд грн, або 15,3 відс., більше, ніж затверджено на 2021 рік, і на 5,5 млрд грн, або 17,2 відс., менше від очікуваного у 2022 році обсягу цих надходжень за оцінкою Рахункової палати.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що прогнозний обсяг надходжень рентної плати за користування надрами для видобування вуглеводнів розраховано з урахуванням макроекономічного прогнозу, зокрема, середньорічної митної вартості імпортованого природного газу, прогнозного середньорічного обмінного курсу гривні до долара США, прогнозних обсягів видобутку природного газу та ставок оподаткування (залежно від глибини залягання покладів).

У розрахунку прогнозних надходжень цього платежу, зокрема, враховано прогнозовану Мінекономіки середньорічну ціну на імпортований природний газ у 2022 році, що становило 220 дол. США за 1 тис. м³. При цьому очікувана Мінекономіки середньорічна ціна на імпортований природний газ у 2021 році³ становить 230 дол. США за 1 тис. м³. Також Мінекономіки прогнозує, що упродовж 2022 – 2024 років середньорічна ціна на імпортований природний газ знижуватиметься на 2,2 відс. у середньому щорічно на тлі різкого цінового зростання у 2021 році з подальшим зниженням ціни до 215 доларів США за 1 тис. м³ у 2024 році.

У січні – серпні 2021 року середня митна вартість імпортованого природного газу становила 297,1 тис. дол. США за 1 тис. м³.

Якщо в розрахунку прогнозних надходжень рентної плати за користування надрами для видобування природного газу у 2022 році врахувати середньорічну ціну на імпортований природний газ на рівні очікуваної у 2021 році – 230 дол. США за 1 тис. м³, надходження цього платежу становитимуть 27,7 млрд грн, що на 1,2 млрд грн, або 4,5 відс., більше, ніж передбачено у законопроекті.

Отже, є можливість збільшити передбачені у законопроекті надходження рентної плати за користування надрами для видобування природного газу.

2.4.3. Надходження акцизного податку із ввезених на митну територію України тютюну та тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, у січні – серпні 2021 року становили 9,2 млрд грн, або 180,5 відс. плану на рік, що є наслідком прорахунків при плануванні цих

³ Мінекономіки: Прогноз економічного і соціального розвитку економіки на 2022 – 2024 роки.

надходжень. За оцінкою Рахункової палати, очікуваний обсяг надходжень такого податку у 2021 році становитиме 12 млрд гривень.

У законопроекті прогнозний обсяг надходжень акцизного податку із ввезених на митну територію тютюну та тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, визначено в сумі 8,98 млрд грн, що на 0,2 млрд грн менше, ніж надходження в січні – серпні 2021 року, і на 3,0 млрд грн менше від очікуваного в 2021 році обсязі (за оцінкою Рахункової палати). Розрахунок прогнозу надходжень цього платежу здійснено з урахуванням, зокрема, зростання очікуваних обсягів імпорту сигарет і тютюновмісних виробів для електричного нагрівання (ТВЕН) та підвищення ставки податку у 2022 році на 20 відсотків.

За оцінкою Рахункової палати, враховуючи очікувані надходження акцизного податку із ввезених на митну територію України тютюну та тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, у 2021 році в сумі 12 млрд грн, прогнозне зростання імпорту сигарет і тютюновмісних виробів для електричного нагрівання, наведене у прогнозованому розрахунку (у середньому 141 відс.), та підвищення ставок на 20 відс., прогнозні надходження цього податку до державного бюджету становитимуть 20,3 млрд грн ($12 \times 1,41 \times 1,2$), що на 11,3 млрд грн більше, ніж у законопроекті.

Ураховуючи зазначене, є можливість збільшити передбачені у законопроекті надходження акцизного податку із ввезених на митну територію України тютюну та тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах.

2.4.4. У законопроекті передбачено власні надходження бюджетних установ визначити в сумі 42,6 млрд грн, що на 4,1 млрд грн, або 10,6 відс., більше, ніж затверджено на 2021 рік. При цьому надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, у законопроекті збільшено на 3,9 млрд грн, або 10,1 відс., власні надходження бюджетних установ з інших джерел – на 241,0 млн грн, або 92,9 відсотка. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що прогнозний обсяг власних надходжень бюджетних установ визначений відповідно до прогнозних показників ГРБК щодо доходів і видатків, які здійснюються за рахунок цих коштів.

Проведений аналіз вказаних надходжень у попередні роки свідчить про щорічне зниження прогнозних обсягів власних надходжень бюджетних установ з інших джерел. Так, у 2020 році зазначені надходження перевищили затверджений на рік показник на 36,2 млрд грн, або у 31,3 раза, у 2019 році – на 14,2 млрд грн, або у 51,8 раза, у 2018 році – на 16,8 млрд грн, або у 25,1 раза. У січні – серпні 2021 року вказані надходження становили 33,8 млрд грн і вже перевищили затверджені на 2021 рік обсяги на 33,5 млрд грн, або у 130,2 раза.

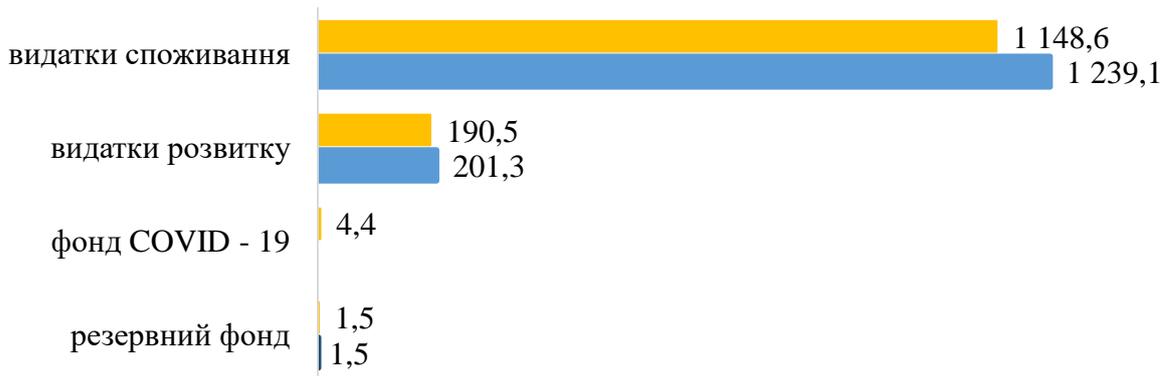
Отже, є можливість збільшити у законопроекті обсяг власних надходжень бюджетних установ за рахунок надходжень з інших джерел.

III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ

3.1. Передбачені в законопроекті видатки державного бюджету реально, тобто без урахування інфляційного чинника, менші від визначених у законі на 2021 рік на 0,4 відсотка.

Видатки державного бюджету на 2022 рік у законопроекті пропонуються у сумі 1 трлн 442 млрд грн, що на 97 млрд грн, або 7,2 відс., більше, ніж визначено у законі на 2021 рік.

Діаграма 4. Розподіл видатків державного бюджету



■ затверджені видатки на 2021 рік, млрд грн

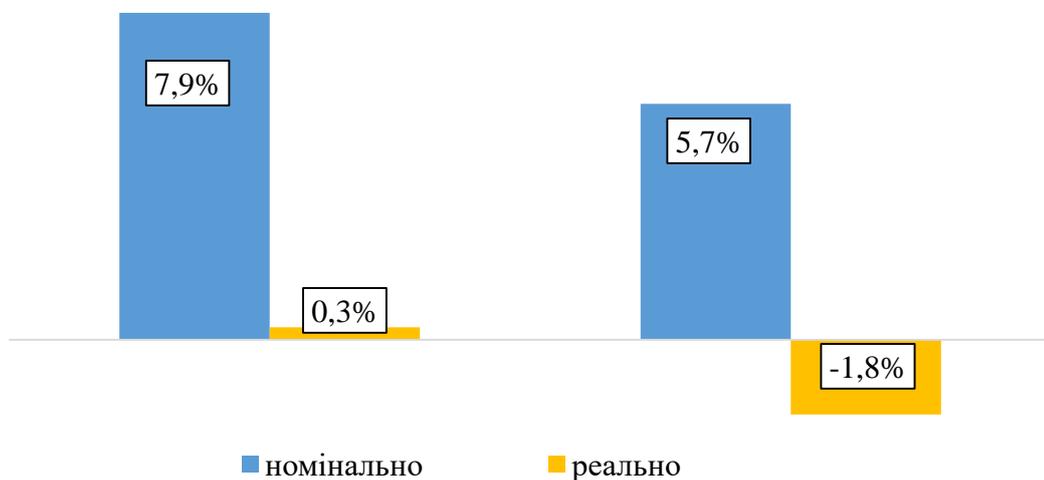
■ запропоновані видатки в законопроекті на 2022 рік, млрд грн

Обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,076), тобто без урахування інфляційного чинника, видатки розвитку менші, порівняно з 2021 роком, на 1,8 відсотка.

Діаграма 5. Зміна обсягів видатків споживання і розвитку державного бюджету порівняно з 2021 роком

видатки споживання

видатки розвитку



■ номінально

■ реально

Обсяги видатків, запропоновані на 2022 рік, за основними напрямками використання наведені у таблиці 3.

Таблиця 3

Запропоновані на 2022 рік видатки державного бюджету

млрд грн

№ з/п	Показники	2021 рік (затверджено)	2022 рік (передбачено у законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ВСЬОГО ВИДАТКІВ <i>з них:</i>	1 345	1 442	97	7,2
1.	Загальнодержавні функції	220	241	21	9,4
	<i>зокрема, обслуговування боргу</i>	<i>160</i>	<i>181</i>	<i>21</i>	<i>13,5</i>
2.	Оборона	119	134	15	12,2
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	166	174	8	4,8
4.	Економічна діяльність	102	115	13	13,3
5.	Охорона навколишнього природного середовища	8,6	8,1	-0,5	-5,8
6.	Охорона здоров'я	165	190	25	15,5
7.	Духовний і фізичний розвиток	19	16	-3	-13,9
8.	Освіта	64	70	6	9,0
9.	Соціальний захист і соціальне забезпечення	313	321	8	2,3
	<i>зокрема, соціальний захист пенсіонерів</i>	<i>195</i>	<i>201</i>	<i>6</i>	<i>2,7</i>
10.	Кошти, що передаються до місцевих бюджетів	167	172	5	3,0

У законопроекті пропонується зменшити видатки на:

- духовний і фізичний розвиток – на 2,6 млрд грн, або 13,9 відс., зокрема для фонду розвитку закладів загальнодержавного значення на реалізацію проєктів з реставрації, консервації, ремонту пам'яток культурної спадщини, здійснення заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів, що належать до сфери управління Мінкультури, як наслідок, посилюються ризики збільшення кількості незавершених проєктів;

- охорону навколишнього природного середовища – на 500 млн грн, або 5,8 відс., зокрема на утилізацію боєприпасів, рідинних компонентів ракетного палива, озброєння, військової техніки та іншого військового майна, забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів Збройних Сил України.

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

- охорону здоров'я – на 25,5 млрд грн, або 15,5 відс., при цьому за бюджетною програмою МОЗ 2308060 „Виконання програми державних гарантій медичного обслуговування населення” – на 30,8 млрд грн, або 24,3 відс., більше, ніж на 2021 рік;

- загальнодержавні функції – на 20,8 млрд грн, або 9,4 відс., при цьому видатки на обслуговування державного боргу на 21,6 млрд грн, або 13,5 відс., більші, ніж на цей рік;

- економічну діяльність – на 13,4 млрд грн, або 13,2 відс., при цьому за бюджетною програмою Міненерго 2401590 „Реструктуризація вугільної галузі”, за якою здійснюються виплати заробітної плати шахтарям державних вугледобувних підприємств, видатки пропонуються у сумі 3,1 млрд грн, як затверджено у законі на 2021 рік. У проекті Закону України від 14.09.2021 № 6052 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2021 рік” щодо реалізації соціальних заходів та інфраструктурних проектів”, прийнятому ВРУ у першому читанні, видатки на 2021 рік за бюджетною програмою 2401590 пропонується збільшити на 1 млрд грн, – до 4,1 млрд гривень. Крім того, КМУ розпорядженням від 14.07.2021 № 760-р збільшив видатки за цією бюджетною програмою на 393 млн гривень. Отже, є ризики перегляду зазначених видатків.

За бюджетною програмою Мінрегіону 2761070 „Державний фонд регіонального розвитку” видатки передбачено в сумі 11,2 млрд грн, що на 6,7 млрд грн, або у 2,5 раза, більше, ніж на цей рік. Водночас не передбачаються субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (у 2021 році – 6 млрд грн) і на реалізацію інфраструктурних проектів та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери (у 2021 році – 6,1 млрд гривень). Як наслідок, загалом видатки на проекти регіонального розвитку зменшуються на 5,4 млрд грн, або 32,5 відотка.

У Звіті про результати аудиту ефективності використання коштів ДФРР зазначено, що кошти фонду спрямовуються на проекти з будівництва, реконструкції і капітального ремонту шкіл, лікарень, дитячих садочків, об'єктів спортивної інфраструктури, центрів надання адміністративних послуг, ремонт місцевих доріг. У результаті реалізації цих проектів вирішуються нагальні соціальні проблеми. Однак не забезпечується створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків, додаткових робочих місць для підвищення конкурентоздатності регіонів, формування базису для їх зростання, усунення регіональних диспропорцій, тобто основної мети створення ДФРР не досягнуто. Отже, доцільно переглянути підходи до формування, розподілу і використанні коштів ДФРР.

3.1.1. Видатки на забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з виплати пільг і житлових субсидій, допомоги, компенсацій, грошового забезпечення деяким категоріям громадян, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,076),

тобто без урахування інфляційного чинника, на 4,9 відс. менші, ніж у 2021 році.

На забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з виплати пільг і житлових субсидій, допомоги, компенсацій, грошового забезпечення деяким категоріям громадян за двома бюджетними програмами Мінсоцполітики (2501030 і 2501230) передбачено загалом 105 млрд грн, що на 2,4 млрд грн, або 2,3 відс., більше, ніж затверджено на 2021 рік.

При цьому видатки за бюджетною програмою 2501030 на виплату деяких видів допомог, компенсацій, грошового забезпечення й оплату послуг окремим категоріям населення на 769,8 млн грн, або 1,1 відс., менші, ніж у 2021 році.

У проєкті Закону України від 14.09.2021 № 6052 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2021 рік” щодо реалізації соціальних заходів та інфраструктурних проєктів”, прийнятому ВРУ у першому читанні, видатки за бюджетною програмою 2501230 на 2021 рік пропонується збільшити на 12 млрд грн до 47,3 млрд гривень. У разі ухвалення цих змін, запропоновані на 2022 рік видатки на виплату пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у грошовій формі деяким категоріям громадян на 8,9 млрд грн, або 18,8 відс., менші, ніж у 2021 році. У разі подорожчання цих послуг, зокрема за рахунок зростання ціни на газ, і збільшення кількості субсидіантів посилюються ризики необхідності перегляду цих видатків.

У звіті про результати аналізу системи загальнообов’язкового державного пенсійного і соціального страхування та соціального захисту населення здійсненого Рахунковою палатою у 2021 році, зазначено, що Єдина інформаційно-аналітичної система соціального захисту, яка здатна опрацьовувати відомості про значну кількість пільгових категорій і нараховувати відповідні виплати, не створена.

До реєстрів баз даних центрального сховища Мінсоцполітики не внесено даних про окремі пільгові категорії громадян. Це унеможливорює належне планування видатків на забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з виплати пільг і житлових субсидій, допомоги, компенсацій, грошового забезпечення деяким категоріям громадян.

За результатами проведеної у 2020 році Мінфіном верифікації державних допомог, пільг і субсидій 26,6 млн грн призначених виплат підлягають поверненню з рекомендацією усунути невідповідності даних у різних реєстрах.

3.1.2. У законопроекті видатки на боротьбу з COVID-19 пропонуються за бюджетними програмами ГРБК.

У додатку № 3 до законопроекту видатки на боротьбу з COVID-19 передбачено за бюджетними програмами, зокрема:

- МОЗ 2301270 на проведення вакцинації населення від COVID-19 – у сумі 2,6 млрд грн;

- Мінсоцполітики 2501240 на фінансову допомогу Фонду соціального страхування України для страхових виплат медичним працівникам державних і комунальних закладів охорони здоров'я та членам їх сімей внаслідок захворювання на COVID-19 – 252 млн гривень.

Відповідно до Угоди про позику між Україною і МБРР „Екстрене реагування на COVID-19 та вакцинація в Україні” у 2022 році планується залучити 618,8 млн грн, які передбачено спрямувати для здійснення видатків за бюджетною програмою МОЗ 2301610 „Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей”.

Крім того, у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що на реалізацію програми медичних гарантій передбачено 6 млрд грн для забезпечення громадського здоров'я, зокрема проведення вакцинації населення від COVID-19, придбання обладнання для центрів контролю та профілактики хвороб.

У бюджетному запиті за бюджетною програмою МОЗ для Національної служби здоров'я 2308060 „Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення”, оприлюдненому на офіційному вебсайті МОЗ, не наведено окремих напрямів щодо надання медичної допомоги пацієнтам з COVID-19. Водночас визначено такі результативні показники: проведення вакцинації населення від COVID-19; кількість команд, які надають медичну допомогу з вакцинації; середні витрати на вакцинацію однієї особи. Інших результативних показників які б надали можливість оцінити ефективність видатків на надання медичної допомоги пацієнтам з COVID-19, не визначено.

3.1.3. Видатки на національну безпеку й оборону держави, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,076), тобто без урахування інфляційного чинника, на 1,2 відс. менші, ніж у 2021 році. Як і торік, РНБО не надала пропозицій до текстових статей і розподілу обсягу видатків між ГРБК на національну безпеку й оборону. КМУ розподілив 262,9 млн грн між дев'ятьма ГРБК без визначених критеріїв і пріоритетів.

У доданих до законопроекту Інформації щодо врахування пропозицій РНБО у проєкті Закону України „Про Державний бюджет України на 2022 рік” по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України, й Інформації щодо врахування у проєкті Закону України „Про Державний бюджет України на 2022 рік” Бюджетної декларації на 2022 – 2024 роки і рекомендацій ВРУ щодо бюджетної політики зазначено, що РНБО не надано пропозицій до текстових статей на забезпечення національної безпеки й оборони України.

КМУ в додатку № 3 до законопроекту запропонував на 2022 рік обсяги видатків на національну безпеку й оборону держави за бюджетними програмами, зокрема:

- Міноборони – у сумі 131 млрд грн, що на 13,4 млрд грн, або 11,4 відс., більше, ніж у 2021 році;
- МВС – 98,2 млрд грн, що на 69,1 млн грн, або 0,1 відс., менше;
- СБУ – 16 млрд грн, що на 1 млрд грн, або 7,0 відс., більше;
- Управління державної охорони – 1,8 млрд грн, що на 171 млн грн, або 10,3 відс., більше;
- РНБО – 304 млн грн, що на 53 млн грн, або 21,1 відс., більше.

Для Мінстратегпром за бюджетною програмою 2601030 „Виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення” передбачено 2,5 млрд грн, як і у 2021 році.

Крім того, на підвищення національної безпеки й оборони держави передбачено спрямувати ще 56,5 млрд грн за рахунок:

- надання 20 млрд грн державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави;
- залучення 21 млрд грн міжнародної підтримки для реалізації інвестиційних проектів від Французької Республіки, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучених Штатів Америки;
- надання 15,5 млрд грн державної підтримки на забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, поліцейських та інших пільгових категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України.

3.1.4. Значними є ризики необхідності перегляду передбачених у законопроекті видатків державного бюджету для ПФУ.

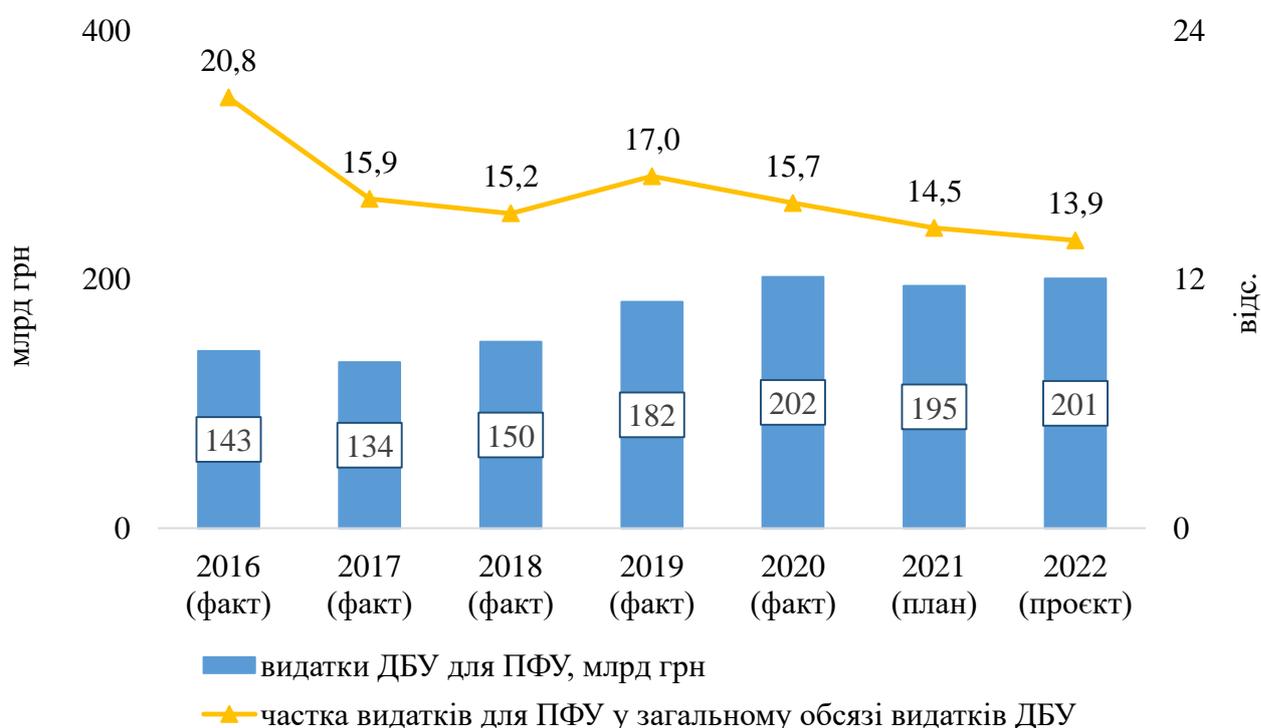
Видатків державного бюджету для ПФУ за бюджетною програмою Мінсоцполітики КПКВК 2506080 „Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду” передбачено на 5,3 млрд грн, або 2,7 відс., більше, ніж затверджено у законі на 2021 рік.

Відповідно до показників бюджету ПФУ, доданого до законопроекту, доходи і видатки ПФУ на 2022 рік передбачено в сумі 531,2 млрд грн, що на 7,2 відс. більше, ніж затверджено на 2021 рік.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що у передбаченому обсязі видатків, зокрема, враховано кошти для здійснення з 01.03.2022 індексації пенсій, продовження виплат щомісячної доплати (500 грн) пенсіонерам, які досягли 80-тирічного віку, і щомісячної доплати (400 грн) пенсіонерам, яким виповнилося 75 років, до досягнення ними 80-тирічного віку.

КМУ постановою від 15.09.2021 № 963 „Про додатковий соціальний захист окремих категорій осіб у 2022 році та в подальшому” встановив з 01.10.2022 додаткові виплати, які мають здійснюватися ПФУ у 2022 році, зокрема компенсаційну виплату (300 грн) пенсіонерам віком від 70 до 75 років і доплати до пенсії окремим категоріям пенсіонерів.

Діаграма 6. Видатки державного бюджету для ПФУ



Вкотре не передбачено повернення на ЄКР позик, наданих у попередніх роках на покриття тимчасових касових розривів ПФУ на виплату пенсій і допомоги. Враховуючи, що заборгованість за наданими з ЄКР коштами на 1 вересня 2021 року становила 74,2 млрд грн, із яких за позиками попередніх років 62,1 млрд грн, або 83,7 відс., ризики неповернення цих коштів дедалі збільшуються.

У січні – серпні 2021 року Казначейство надало з ЄКР на покриття тимчасових касових розривів ПФУ для виплати пенсій і допомоги 111,5 млрд грн позик, із яких не повернено 12,1 млрд гривень. При цьому в серпні надано 19,3 млрд грн цих позик, що на 46,7 відс. більше, ніж надавалося у середньому щомісяця у січні – липні 2021 року.

У звіті про результати аналізу системи загальнообов'язкового державного пенсійного і соціального страхування та соціального захисту населення, здійсненого Рахунковою палатою у 2021 році, зазначено, що:

- при формуванні бюджету ПФУ збалансування показників відбувається штучно, за рахунок коштів державного бюджету;

- видатки з державного бюджету на покриття дефіциту коштів ПФУ за бюджетною програмою Мінсоцполітики 2506080 не виокремлюються, що ускладнює оцінку реального дефіциту ПФУ;

- враховуючи наявні фінансові можливості державного бюджету при формуванні бюджету ПФУ на 2019 і 2020 роки, для забезпечення збалансування доходів і видатків ПФУ не передбачалося необхідного обсягу коштів на:

Поновлення, відповідно до міжнародних зобов'язань України, виплати пенсій, призначених громадянам, які постійно проживають за кордоном у таких країнах як Ізраїль і Німеччина;

погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду;

здійснення перерахунку пенсій відповідно до статті 42 Закону України від 09.07.2003 № 1058 „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” (у 2019 році перерахунок проведено з вересня, у 2020 році – з травня, при цьому як у 2019 році, так і у 2020 році перерахування пенсій планувалося з 1 березня).

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

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

У доданому до законопроекту Переліку державних інвестиційних проєктів із зазначенням загальної вартості кожного проєкту, загальних обсягів витрат державного бюджету, необхідних для розроблення та реалізації кожного проєкту, включаючи обсяги витрат державного бюджету, необхідних для завершення кожного проєкту, а також обсяги таких витрат на відповідний бюджетний період у розрізі бюджетних програм зазначено, що Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проєктів не проведено відбору державних інвестиційних проєктів і не розподілено 2,7 млрд грн державних капітальних вкладень на реалізацію цих проєктів.

Натомість у статті 25 законопроекту пропонується, як виняток із положень частин третьої та сьомої статті 33¹ і пункту 4¹ частини першої статті 38 БКУ,

державні капітальні вкладення на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів передбачити за бюджетною програмою Мінекономіки (загальнодержавні видатки та кредитування), а їх розподіл між ГРБК здійснювати за рішенням КМУ (може передбачати визначення нових бюджетних програм) на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів.

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

Натомість у статті 23 законопроекту, як виняток з положень статті 24² БКУ, кошти спеціального фонду державного бюджету, передбачені на реалізацію заходів, визначених у пункті 4 частини третьої статті 24² БКУ, запропоновано спрямувати на фінансування оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів залізничним транспортом і модернізацію залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень.

IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА БОРГ

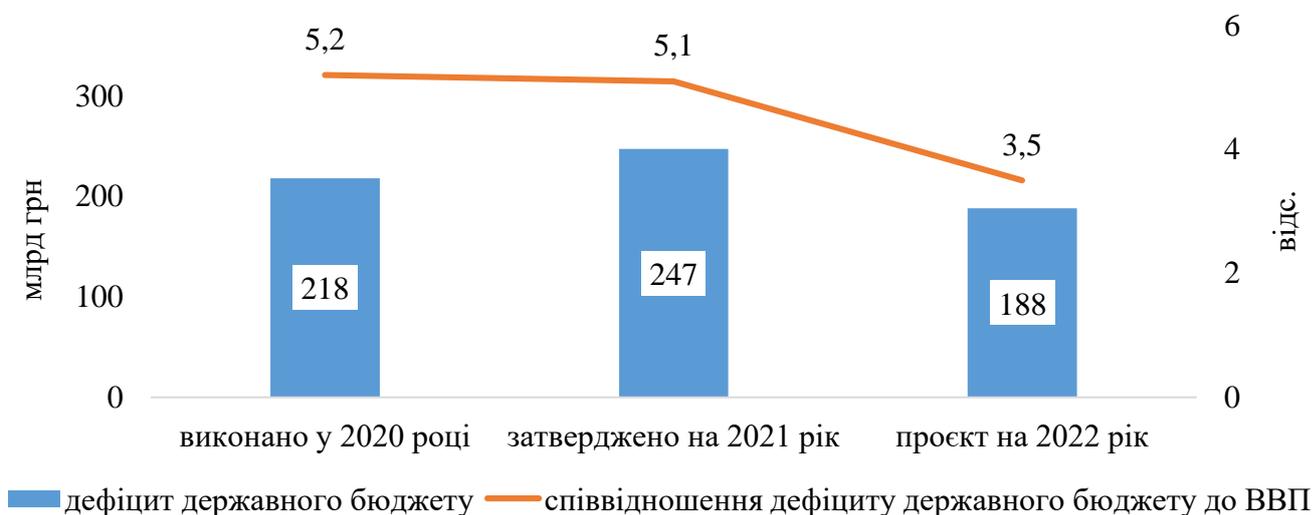
4.1. У поданому КМУ законопроекті передбачено зменшення, порівняно із затвердженим на 2021 рік, співвідношення дефіциту державного бюджету до обсягу ВВП до 3,5 відс., що відповідає показнику в Бюджетній декларації, однак перевищить встановлену у БКУ межу.

Граничний обсяг дефіциту державного бюджету на 2022 рік запропоновано визначити у сумі 188,0 млрд грн, що менше від показників виконання у 2020 році на 29,6 млрд грн, або 13,6 відс., і затвердженого на 2021 рік на 58,6 млрд грн, або 23,8 відсотка.

Передбачено зменшення, порівняно із затвердженим на 2021 рік, дефіциту загального фонду на 60,6 млрд грн, або 27,4 відс., – до 160,3 млрд гривень. Дефіцит спеціального фонду має зрости на 2 млрд грн, або 7,7 відс., – до 27,7 млрд грн – за рахунок збільшення надходжень кредитів (позик) від іноземних держав, фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів та надходжень від дострокового погашення векселів ФГВФО, що видані ним в обмін на ОВДП.

Співвідношення дефіциту державного бюджету до обсягу ВВП на 1,7 відс. пункту менше від показника у 2020 році і на 1,6 відс. пункту від співвідношення затвердженого на 2021 рік дефіциту до очікуваного номінального ВВП⁴.

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



⁴ У пояснювальній записці до законопроекту зазначено: „Обсяг номінального ВВП у 2021 році очікується на рівні 4 808,5 млрд грн, що дещо вище врахованого при розрахунках бюджету на 2021 рік показника у 4 505,9 млрд грн...”. Отже, співвідношення затвердженого законом на 2021 рік дефіциту державного бюджету до очікуваного номінального ВВП (5,1 відс.) на 0,4 відс. пункту менше від показника, розрахованого з використанням номінального ВВП, врахованого при розрахунках бюджету на 2021 рік (5,5 відсотка).

Запропонований рівень дефіциту державного бюджету у 2022 році на 0,5 відс. пункту перевищить встановлену в частині першій статті 14 БКУ межу (3 відс.), при цьому в законопроекті передбачено зупинити у 2022 році дію зазначеної норми, яка не застосовувалась у 2020 році і зупинена на 2021 рік.

У Бюджетній декларації передбачено поступове зменшення дефіциту державного бюджету і досягнення рівня, що не перевищує встановленого обмеження, вже у 2023 році – 3,0 відсотка.

За оцінкою Рахункової палати, надмірний дефіцит державного бюджету упродовж 2020 – 2022 років, основним джерелом покриття якого передбачені державні запозичення, призведе до збільшення боргового навантаження на державний бюджет у подальшому⁵.

4.2. Фінансування державного бюджету пропонується насамперед за рахунок нових державних запозичень, які становитимуть 30,7 відс. передбачених надходжень державного бюджету у 2022 році. При цьому в показниках фінансування державного бюджету не враховано обсягу можливого випуску ОВДП для підтримки діяльності банків і ФГВФО, що не відповідає вимогам статті 16 БКУ і призведе до збільшення державного боргу. Передбачене зростання доходності державних запозичень призведе до збільшення видатків на обслуговування державного боргу.

У законопроекті для фінансування державного бюджету передбачено залучити 582,1 млрд грн, зокрема надходження від:

- державних запозичень і кредитів (позик) для реалізації інвестиційних проєктів – 571,1 млрд грн, або 98,1 відс. визначених надходжень для фінансування державного бюджету;

- приватизації державного майна – 8 млрд грн, або 1,4 відс.;

- дострокового погашення векселів ФГВФО, що видані ним в обмін на ОВДП, – 3 млрд грн, або 0,5 відсотка.

При цьому надходження від державних запозичень до загального фонду становитимуть 545,6 млрд грн, що на 15,8 млрд грн, або 3,0 відс., більше, ніж зазначено у фінансово-економічному обґрунтуванні до Бюджетної декларації.

⁵ Згідно з показниками, зазначеними у Бюджетній декларації і фінансово-економічному обґрунтуванні до неї, співвідношення витрат на погашення й обслуговування державного боргу до витрат державного бюджету становитиме 30,3 відс. у 2023 році і 34,0 відс. у 2024 році, до доходів державного бюджету – 43,1 і 50,3 відс. відповідно, співвідношення видатків на обслуговування державного боргу до доходів державного бюджету – 15,2 і 15,4 відс. відповідно.

Прогнозні показники фінансування державного бюджету наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

Фінансування Державного бюджету України на 2022 рік

млрд грн

№ з/п	Показники	2021 рік (затверджено)	2022 рік (передбачено у законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	ФІНАНСУВАННЯ (ряд. I – ряд. II)	247	188	- 59	- 23,8
I.	Фінансування в частині надходжень	736	582	- 154	- 20,9
	зокрема:				
1.1.	державні запозичення	722	571	- 151	- 20,9
	внутрішні	517	420	- 97	- 18,8
	зовнішні	205	151	- 54	- 26,1
1.2.	надходження від приватизації	12	8	- 4	- 33,3
1.3.	надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів	2	3	1	50,0
II.	Фінансування в частині витрат	489	394	- 95	- 19,4
	зокрема:				
2.1.	погашення державного боргу	468	393	- 75	- 16,0
	внутрішнього	369	321	- 48	- 13,1
	зовнішнього	99	72	- 27	- 26,8
2.2.	придбання цінних паперів	21	1	- 20	- 96,2

На внутрішньому ринку від розміщення ОВДП як у гривні, так і в іноземній валюті передбачено отримати 73,5 відс. обсягу державних запозичень. Державні внутрішні запозичення на 18,8 відс. менші затвердженого на 2021 рік обсягу, їх надходження залежатимуть від попиту інвесторів на ОВДП.

У січні – серпні 2021 року обсяг ОВДП, що перебувають в обігу, зменшився на 19 млрд грн за рахунок зменшення їх обсягу у банків – на 21,5 млрд грн, НБУ – на 12,0 млрд грн, юридичних осіб – на 7,6 млрд гривень. При цьому найбільше зріс обсяг ОВДП у власності нерезидентів – на 13,6 млрд грн – до 98,0 млрд грн, що становить 10,1 відс. загального обсягу ОВДП в обігу.

Відповідно до наданої із законопроектом Інформації про фінансові ризики та їх вплив на показники державного бюджету в 2022 році, ризик виходу нерезидентів з ОВДП визначено одним з основних ризиків макроекономічного середовища, притаманного виключно для України. Цей ризик, який тиснутиме на валютний ринок до девальвації гривні та формуватиме негативні очікування щодо інвестиційних процесів загалом, оцінюється як помірний і може спричинити підвищення рівня доходності ОВДП у середньому на 3 відс. пункту.

При цьому в надходженнях від внутрішніх запозичень не враховано можливого випуску ОВДП для підтримки діяльності банків і ФГВФО, право на здійснення якого у разі потреби надано Мінфіну за рішенням КМУ у статтях 16 і 17 законопроекту без обмеження суми ОВДП. У наданій із законопроектом Інформації про фінансові ризики та їх вплив на показники державного бюджету в 2022 році зазначено про ризик додаткових зобов'язань, які можуть виникнути в разі прийняття несприятливих для держави судових рішень щодо законності націоналізації АТ КБ „ПриватБанк” (вартісна оцінка можливого впливу на державний бюджет може становити 50 млрд грн і більше), додаткової капіталізації ФГВФО (за умови реалізації песимістичного сценарію можливе виникнення в червні 2022 року дефіциту коштів у сумі 1,7 млрд грн), настання неплатоспроможності державних банків (на сьогодні державні банки не потребують докапіталізації). При реалізації таких ризиків збільшиться державний борг у 2022 році і боргове навантаження на державний бюджет у наступних бюджетних періодах.

Обсяг надходжень від зовнішніх запозичень, порівняно із затвердженим на 2021 рік, менший на 53,3 млрд грн, зокрема до загального фонду – на 54,3 млрд гривень. У наданому із законопроектом Плані державних запозичень до загального фонду державного бюджету на 2022 рік передбачено отримання коштів від МВФ у сумі 82,7 млрд грн і розміщення довгострокових ОЗДП – 42,9 млрд гривень.

Залучення зовнішніх запозичень залежатиме насамперед від:

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

За оцінкою Рахункової палати, зумовлена перманентним дефіцитом державного бюджету і значними виплатами на погашення державного боргу залежність від державних запозичень залишатиметься у середньостроковій перспективі значною навіть у разі передбаченого їх зменшення у 2022 і 2023 роках.

Середньозважена дохідність державних запозичень, як внутрішніх, так і зовнішніх, у 2022 році збільшиться, порівняно з дохідністю здійснених запозичень у 2020 році і січні – серпні 2021 року, що не відповідає завданню у сфері фінансової безпеки, визначеному в Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року⁶, щодо забезпечення зниження вартості позикових коштів для потреб держави і спричинить збільшення боргового навантаження на державний бюджет у наступних бюджетних періодах.

⁶ Затверджено Указом Президента України від 11.08.2021 № 347/2021 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року „Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року”.

Діаграма 8. Державні запозичення у структурі надходжень державного бюджету



У пояснювальній записці до законопроекту і Плані державних запозичень до загального фонду державного бюджету на 2022 рік зазначено, що середньозважена ставка для внутрішніх боргових інструментів становитиме 11,7 відс., для зовнішніх – 4,5 відс., при цьому для довгострокових ОЗДП – 7,5 відсотка. Середньозважена дохідність номінованих у гривні ОВДП становила у 2020 році 10,2 відс., у січні – серпні 2021 року – 11,3 відс., ОЗДП, номінованих в доларах США, – 7,3 і 6,9 відс. відповідно.

4.3. Надходження від приватизації державного майна передбачено за рахунок продажу об'єктів великої та малої приватизації. Однак ризики їх непродажу, зниження ціни об'єктів внаслідок зменшення інвестиційної привабливості та ненадходження коштів від приватизації державного майна у передбаченому обсязі залишаються значними.

Надходження від приватизації державного майна плануються в сумі 8,0 млрд грн, що на 4,0 млрд грн, або 33,3 відс., менше, ніж затверджено на 2021 рік.

У доданих до законопроекту документах немає обґрунтувань прогнозованої суми надходження у 2022 році коштів від приватизації державного майна. Натомість зазначено, що необхідними умовами забезпечення надходження коштів до державного бюджету від приватизації державного майна у 2022 році, зокрема, є прискорення проведення ФДМУ конкурсів з відбору радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів, включених рішенням Уряду до переліку об'єктів великої приватизації, та затвердження КМУ радників і умов продажу; своєчасна передача органами, уповноваженими управляти державним майном, ФДМУ об'єктів на приватизацію; прийняття в установлені строки рішення про приватизацію.

Перелік об'єктів великої приватизації державної власності, затверджений розпорядженням КМУ від 16.01.2019 № 36-р (із змінами), не має визначеного

строку дії. У цьому переліку об'єкти державної власності, що пропонуються до приватизації вже не один рік поспіль, у законах про державний бюджет змінюється тільки сума надходжень від їх приватизації. Так, наприклад, планувалося залучити до державного бюджету у 2019 році – 17,1 млрд грн, у 2020 – 500,0 млн грн, у 2021 – 12,0 млрд гривень.

У січні – серпні 2021 року до державного бюджету від приватизації державного майна надійшло 1,9 млрд грн, або 19,4 відс. плану на звітний період і 15,9 відс. плану на рік. При цьому, відповідно до Закону України від 30.03.2021 № 1365 „Про внесення змін до розділу V „Прикінцеві та перехідні положення” з 1 квітня 2021 року відновлено проведення аукціонів з продажу об'єктів великої приватизації. Однак, враховуючи темпи підготовки об'єктів до продажу, є висока ймовірність невиконання плану надходжень у 2021 році від приватизації державного майна і перенесення продажу об'єктів великої приватизації на 2022 рік. Ці ризики залишаються значними і у 2022 році.

Недоотримання коштів від приватизації державного майна призведе до збільшення державних запозичень і, як наслідок, – до зростання обсягу державного боргу та видатків на його обслуговування.

4.4. У законопроекті передбачено збільшення майже на чверть загального обсягу державного і гарантованого державою боргу на кінець 2022 року, порівняно з наявним станом на 31.08.2021, і зменшення співвідношення боргу до ВВП, порівняно із затвердженим на 2021 рік. Ризиками ще більшого зростання державного боргу є понадплановий випуск ОВДП для підтримки банківської системи, заміщення недонадходжень від приватизації державного майна державними запозиченнями, значна частка уразливого до валютних коливань зовнішнього державного боргу.

Граничний обсяг державного боргу на 31 грудня 2022 року визначено в сумі 2 трлн 725,3 млрд грн, що більше на 160,4 млрд грн, або 6,3 відс., від затвердженого на кінець 2021 року і на 525,4 млрд грн, або 23,9 відс., від обсягу станом на 31.08.2021. Цей показник на 4,0 млрд грн, або 0,1 відс., менший, ніж зазначено у фінансово-економічному обґрунтуванні до Бюджетної декларації. За оцінкою Рахункової палати, збільшення державного боргу у 2022 році, порівняно з наявним станом на 31.08.2021, спричинять:

- перевищення державних запозичень над запланованими витратами на погашення державного боргу – 424 млрд грн;
- передбачене Урядом знецінення гривні до іноземних валют, в яких номіновано борг, – на 101 млрд гривень.

Суттєвими є ризики збільшення державного боргу внаслідок:

- можливого понадпланового випуску ОВДП для підтримки банківської системи з коригуванням його граничного обсягу (статті 16 і 17 законопроекту);
- можливого перевищення, порівняно із передбаченими у законопроекті, надходжень кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав,

іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів (частина друга статті 4 законопроекту);

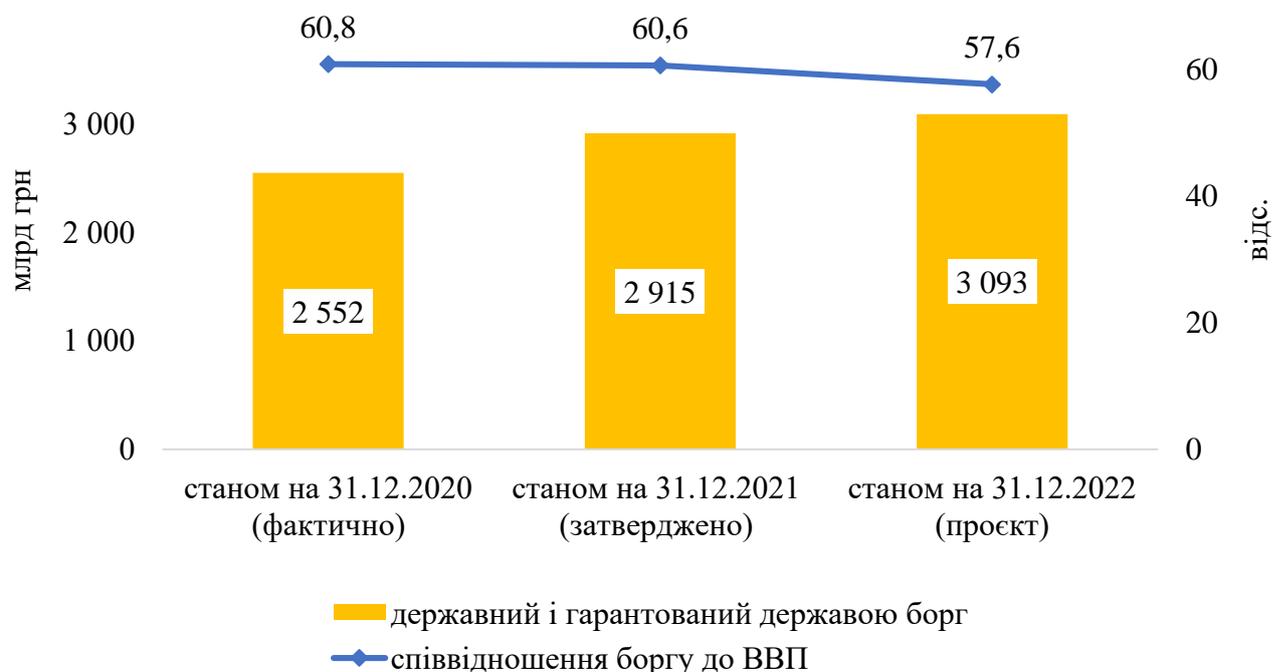
- можливого здійснення правочинів з державними деривативами за рахунок понадпланових державних запозичень (стаття 24 законопроекту);

- можливого заміщення недонадходжень від приватизації державного майна державними запозиченнями (частина четверта статті 15 БКУ);

- значної частки уразливого до валютних коливань боргу, номінованого в іноземній валюті, яка на 31.08.2021 становила 63,6 відсотка.

Граничний обсяг гарантованого державою боргу у 2022 році більший, порівняно з наявним станом на 31.08.2021, на 82,6 млрд грн, або 28,9 відс., і становитиме 368,0 млрд грн, або 6,9 відс. ВВП, що більше, ніж визначено у Бюджетній декларації і фінансово-економічному обґрунтуванні до неї, на 94,8 млрд грн і 1,8 відс. пункту відповідно. Це спричинено тим, що надання державних гарантій у законопроєкті передбачено в обсязі до 78,2 млрд грн, що становить 6,9 відс. доходів загального фонду державного бюджету. При цьому в Бюджетній декларації передбачено визначення граничного обсягу надання державних гарантій у 2022 – 2024 роках на рівні не більше 3 відс. доходів загального фонду державного бюджету для реалізації виключно самоокупних інвестиційних проєктів, таке ж обмеження визначено в абзаці другому частини першої статті 18 БКУ, дію якого у законопроєкті передбачено зупинити у 2022 році⁷.

Діаграма 9. При збільшенні обсягу боргу у 2022 році його співвідношення до ВВП зменшиться



⁷ Дія абзацу другого частини першої статті 18 БКУ, якою встановлено, що граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3 відс. планових доходів загального фонду державного бюджету, не застосовувалась у 2020 році і зупинена на 2021 рік.

Загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу має зрости на кінець 2022 року до 3 трлн 93,3 млрд грн, або 57,6 відс. ВВП, що менше на 2,4 відс. пункту граничного розміру, встановленого у частині другій статті 18 БКУ (60,0 відс.), і на 3,0 відс. пункту від граничного розміру, затвердженого на кінець 2021 року, до очікуваного ВВП (60,6 відсотка).

У разі передбаченого у Бюджетній декларації поступового зменшення дефіциту державного бюджету й обмеження обсягу надання державних гарантій на рівні не більше 3 відс. доходів загального фонду державного бюджету співвідношення загального обсягу державного і гарантованого державою боргу до ВВП продовжуватиме зменшуватись і у 2024 році становитиме 51,3 відс. ВВП, зокрема державного – 47 відсотків.

4.5. Майже третина витрат державного бюджету у 2022 році, або 11,1 відс. прогнозованого обсягу ВВП, передбачена на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу. Тільки на обслуговування державного боргу спрямовуватиметься кожна сьома гривня доходів державного бюджету, що обмежить фінансові можливості для реалізації інших бюджетних програм.

Витрати на погашення й обслуговування державного боргу, порівняно із затвердженим на 2021 рік обсягом, мають зменшитися на 52,3 млрд грн, або 8,3 відс., – до 574,7 млрд гривень. При цьому передбачено зменшення витрат на погашення державного боргу на 75,1 млрд грн, або 16,0 відс., – до 393,3 млрд грн, що на 15,8 млрд грн більше, ніж визначено у фінансово-економічному обґрунтуванні до Бюджетної декларації.

Видатки на обслуговування державного боргу мають зрости на 22,7 млрд грн, або 14,3 відс., – до 181,4 млрд грн, що спричинене збільшенням середньозваженої дохідності державних запозичень, зокрема внутрішніх, у січні – серпні 2021 року, і передбачається їх зростання і у 2022 році. Відносно доходів державного бюджету ці видатки збільшаться з 14,3 відс. у 2022 році до 15,4 відс. у 2024 році.

Прогнозується збільшення витрат на виконання гарантованих боргових зобов'язань, порівняно із затвердженим на 2021 рік обсягом, на 15,2 відс., – до 22,9 млрд грн, найбільші з яких – видатки на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями Укравтодору – 15,8 млрд гривень.

Загальний обсяг витрат на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу становитиме 597,7 млрд грн, або 32,1 відс. передбачених на 2022 рік витрат державного бюджету, що на 49,3 млрд грн, або 2,8 відс. пункту, менше, ніж затверджено законом на 2021 рік. При цьому, згідно з фінансово-економічним обґрунтуванням до Бюджетної декларації, ці витрати у 2024 році становитимуть 737,5 млрд грн, або 34,3 відс. надходжень державного бюджету.

Діаграма 10. Загальні витрати на погашення й обслуговування боргу у 2022 році зменшаться



V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

5.1. У законопроекті пропонується збільшити, порівняно із затвердженням у законі на 2021 рік, обсяг трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам на 3 відсотки. Частка трансфертів з державного бюджету в прогнозованому обсязі доходів місцевих бюджетів становить 29,3 відс., що, порівняно з планом на 2021 рік, менше на 3,4 відс. пункту.

Загалом у законопроекті передбачено надання трансфертів за 32-ма бюджетними програмами 12-ти ГРБК на суму 172,4 млрд грн, що на 5 млрд грн, більше, ніж затверджено у законі на 2021 рік.

При цьому в проекті Закону України від 14.09.2021 № 6052 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2021 рік” щодо реалізації соціальних заходів та інфраструктурних проектів”, прийнятому ВРУ у першому читанні, видатки на надання субвенцій за 4-ма бюджетними програмами на 2021 рік пропонується збільшити на 4,3 млрд гривень.

У законопроекті найбільше субвенцій пропонується спрямувати на:

- освіту – сім субвенцій на суму 114,5 млрд грн, що на 10,4 відс. більше, ніж затверджено у законі на 2021 рік, зокрема освітню субвенцію у сумі 108 млрд грн, що на 8,4 відс. більше, дві нові субвенції: на придбання обладнання для їдалень (харчоблоків) закладів загальної середньої освіти – 1,5 млрд грн і забезпечення пожежної безпеки в закладах освіти – 1,5 млрд грн;

- будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах – 23,0 млрд грн, що на 27,8 відс. більше;

- виплату грошової компенсації за житло деяким категоріям осіб – три субвенції на суму 5,5 млрд грн, що у 8,9 раза більше.

Крім того, запропоновано надання трьох нових субвенцій:

- на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України – 503 млн грн;

- на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень, – 154 млн грн;

- на справедливую трансформацію вугільних регіонів України – 118 млн гривень.

Водночас не передбачено надання п'яти субвенцій, які у законі на 2021 рік затверджені у сумі 13,3 млрд грн, зокрема:

- на реалізацію інфраструктурних проектів та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери – 6,1 млрд грн;

- на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 6 млрд грн;

- на заходи, спрямовані на боротьбу з COVID-19 та її наслідками, під час навчального процесу в закладах загальної середньої освіти – 1 млрд гривень.

5.2. Аналіз горизонтального вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів і бюджетів територіальних громад на 2022 рік засвідчив, що залишається незначною частка бюджетів, щодо яких вирівнювання податкоспроможності не здійснюється, і бюджетів, з яких передбачено перерахування до державного бюджету реверсної дотації, тобто самодостатніх громад.

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2022 рік, як і на 2021 рік, здійснено відповідно до вимог статей 98 – 100 та пункту 24² розділу VI „Прикінцеві положення” БКУ для 1 462 місцевих бюджетів, у тому числі:

- 24-х обласних бюджетів окремо за надходженнями ПДФО та податку на прибуток підприємств;

- 1 438 бюджетів територіальних громад за надходженнями ПДФО.

У результаті здійсненого вирівнювання у додатку № 5 до законопроекту передбачено міжбюджетні трансферти між державним і 1 300 місцевими бюджетами, що на 5 бюджетів менше, ніж затверджено у законі на 2021 рік.

Надання базової дотації з державного бюджету передбачено 1 089 місцевим бюджетам, у тому числі 18 обласним і 1 071 бюджету територіальних громад. Загальний обсяг базової дотації розраховано у сумі 16,3 млрд грн, або на 3,8 відс. більше, ніж затверджено на 2021 рік.

Перерахування до державного бюджету реверсної дотації передбачено з 211 місцевих бюджетів, у тому числі з 4-х обласних і 207-ми бюджетів територіальних громад. Загальний обсяг реверсної дотації розраховано у сумі 10,4 млрд грн, або на 3,9 відс. більше, ніж затверджено на 2021 рік.

Не передбачено ні базову, ні реверсну дотації, тобто вирівнювання не здійснено, для 162 місцевих бюджетів, у тому числі для двох обласних і 160-ти бюджетів територіальних громад.

Частка бюджетів, щодо яких вирівнювання податкоспроможності не здійснено, і бюджетів, з яких передбачено перерахування до державного бюджету реверсної дотації, збільшилася на 0,3 відс. пункту – до 25,5 відсотка.

При цьому, порівняно із затвердженими показниками на 2021 рік, передбачено:

- надання базової дотації на суму 115 млн грн 38 місцевим бюджетам, які у 2021 році цю дотацію не отримують;

- збільшення на 1,3 млрд грн обсягів базової дотації для 748 місцевих бюджетів;

- зменшення на 601 млн грн обсягів реверсної дотації для 98 місцевих бюджетів.

5.3. КМУ в законопроекті враховано частково Рекомендації Верховної Ради України щодо бюджетної політики, схвалені постановою ВРУ від 15.07.2021 № 1652, про розподіл субвенцій між місцевими бюджетами. Водночас у додатку № 6 до законопроекту відсутній такий розподіл субвенцій за 18-ма бюджетними програмами на суму 15,5 млрд грн, що посилює ризики несвоєчасного перерахування і неефективного використання коштів державного бюджету.

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

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

У результаті з року в рік окремі трансферти затверджуються у законі про державний бюджет без розподілу між місцевими бюджетами.

Зокрема, у законопроекті за двома бюджетними програмами передбачено надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у межах Надзвичайної кредитної програми для відновлення України – 1,5 млрд грн та реалізацію проєктів в рамках Програми з відновлення України – 0,5 млрд грн без розподілу між місцевими бюджетами у додатку № 6 до законопроекту. Водночас у статті 18 законопроекту пропонується встановити, що розподіл цих субвенцій, як виняток з положень частини шостої статті 108 БКУ, здійснюється КМУ без погодження з Комітетом ВРУ з питань бюджету.

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

5.4. Прогнозується зростання у 2022 році реальних доходів місцевих бюджетів і збільшення частки видатків місцевих бюджетів без трансфертів до державного бюджету у видатках зведеного бюджету на 0,8 відс. пункти – до 31,2 відс., переважно за рахунок збільшення видатків місцевих бюджетів на освіту.

Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів розраховано у сумі 587,6 млрд грн, що на 76,0 млрд грн, або 14,9 відс., більше плану на 2021 рік, з урахуванням індексу-дефлятора ВВП (1,076) – на 6,8 відсотка.

Доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету розраховано у сумі 415,2 млрд грн, або 7,7 відс. ВВП, що на 20,6 відс. більше плану на 2021 рік, реально – на 12,1 відсотків.

У 2022 році прогнозується зростання, зокрема, надходжень:

- ПДФО – на 46,2 млрд грн, або 22,9 відс., порівняно з планом на 2021 рік, до 247,7 млрд грн;
- податку на майно – на 8,4 млрд грн, або 20,7 відс., до 48,9 млрд грн;
- єдиного податку – на 6,5 млрд грн, або 16,1 відс., до 47,2 млрд грн;
- податку на прибуток підприємств – на 3,7 млрд грн, або 32,4 відс., до 15,1 млрд гривень.

Водночас прогнозується зменшення, зокрема, надходжень коштів від продажу землі – на 1,8 млрд грн, або 61,9 відс., до 1,1 млрд гривень.

За прогнозними розрахунками Мініну обсяг видатків місцевих бюджетів становитиме 587,6 млрд грн, що більше, ніж заплановано на 2021 рік, на 39,0 млрд грн, або 7,1 відс., реально зменшиться на 0,4 відсотка. Зокрема, прогнозується спрямування видатків на:

- освіту – 321,1 млрд грн, що на 68,2 млрд грн, або 27,0 відс., більше, ніж заплановано на 2021 рік, зокрема за рахунок збільшення субвенцій з державного бюджету на 10,8 млрд грн;
- економічну діяльність – 64,2 млрд грн, що на 51,2 млрд грн, або 44,4 відс., менше;
- загальнодержавні функції – 51,6 млрд грн, що на 3,4 млрд грн, або 7,2 відс., більше;
- соціальний захист та соціальне забезпечення – 35,2 млрд грн, що 6,9 млрд грн, або 24,6 відс., більше;
- охорону здоров'я – 34 млрд грн, що на 4,3 млрд грн, або 14,5 відс., більше.

VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2022 РІК” НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМ АКТАМ

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

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

6.2. Окремі положення законопроекту не відповідають нормам БКУ.

У пункті 3 Прикінцевих положень законопроекту пропонується зупинити чинні норми БКУ, зокрема дію абзаців другого і третього частини першої статті 14 БКУ і абзацу другого частини першої статті 18 БКУ щодо обмеження граничного обсягу дефіциту державного бюджету і граничного обсягу надання державних гарантій.

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

У статтях 4, 16 – 17 і 24 законопроекту запропоновано дозволити Мінфіну коригувати показники, зокрема фінансування та граничного обсягу державного боргу, що не відповідає вимогам частини першої статті 16, частини першої статті 18 і пункту 2 частини першої статті 40 БКУ, в яких передбачено здійснення державних запозичень у межах, визначених законом про державний бюджет, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

У підпунктах в) і г) пункту 1 і пункті 3 статті 6 законопроекту передбачено звільнення суб'єктів господарювання від зобов'язань надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями, у підпунктах в) і г) пункту 1 цієї статті передбачено звільнення вносити плату за надання державних гарантій. Зазначене суперечить частині третій статті 17 БКУ: обов'язковою умовою надання державної гарантії є укладення договору, істотними умовами якого мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання, зокрема, внести плату за надання державної гарантії, надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за гарантією.

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

У статтях 18, 23 – 25, Прикінцевих положеннях законопроекту запропоновано не застосовувати у 2022 році окремі положення БКУ, що є призупиненням їх дії.

Крім того, у пунктах 3 і 7 Прикінцевих положень законопроекту передбачено зупинити на 2022 рік дію окремих положень десяти законодавчих актів, зокрема:

- частини другої статті 18 Закону України від 15.02.1994 № 4038 „Про судову експертизу” щодо встановлення посадових окладів судових експертів на рівні не менше 10 розмірів прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року;

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

- статті 35 Закону України від 30.06.2004 № 1932 „Про Центральну виборчу комісію”, якою визначено порядок утворення і повноваження територіальних та регіональних представництв Центральної виборчої комісії, фінансове забезпечення яких має здійснюватися з державного бюджету.

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

6.4. Окремі положення законопроекту суперечать нормам інших законів.

У статті 20 законопроекту запропоновано встановити, що господарські товариства, у статутному капіталі яких 100 відс. акцій (часток) належать державі, та господарські товариства, 100 відс. акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відс., які не прийняли рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає за звітним, сплачують до державного бюджету частину чистого прибутку на державну частку в розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, установленими на відповідний рік, але не менше 90 відс., до 1 липня року, що настає за звітним.

Також запропоновано встановити, що господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, та господарські товариства, 50 і більше відс. акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відс. (крім тих, що визначені частиною першою цієї статті), які не прийняли рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає за звітним, сплачують до державного бюджету та іншим учасникам господарського товариства пропорційно розміру їх акцій (часток) у статутному капіталі господарського товариства частину чистого прибутку в розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, установленими на відповідний рік, але не менше 90 відс., до 1 липня року, що настає за звітним.

Крім того, у статті 20 запропоновано встановити норми щодо сплати пені на суму несвоєчасно сплачених зазначених коштів (частини чистого прибутку), а також щодо забезпечення реалізації дивідендної політики держави суб'єктами управління об'єктами державної власності.

Враховуючи, що правове підґрунтя й особливості управління об'єктами державної власності, зокрема норми щодо сплати дивідендів на державну частку, визначено у Законі України від 21.09.2006 № 185 „Про управління об'єктами державної власності”, такі норми мають змінюватися внесенням відповідних змін до цього закону. Включення їх до законопроекту створить ризик визнання статті 20 такою, що не відповідає Конституції України, і збільшить ризик втрат доходів бюджету.

6.5. КМУ при підготовці законопроекту не дотримано показників і положень, визначених у Бюджетній декларації і фінансово-економічному обґрунтуванні до неї.

У законопроекті перевищено показники:

- рівня надання державних гарантій до доходів загального фонду на 3,9 відс. пункту, у результаті зросте обсяг гарантованого державою боргу на 34,7 відс. і рівень гарантованого державою боргу до прогнозного ВВП на 1,8 відс. пункту;

- обсягу запозичень до загального фонду державного бюджету і витрат на погашення державного боргу – на 15,8 млрд гривень.

Зазначене не узгоджується з нормою частини третьої статті 153 Регламенту ВРУ, у якій встановлено, що проект закону про державний бюджет має бути розроблений з дотриманням вимог БКУ та ґрунтуватися на Бюджетній декларації з урахуванням рекомендацій ВРУ щодо бюджетної політики.

При цьому, як зазначено в Інформації щодо врахування Бюджетної декларації на 2022 – 2024 роки і рекомендацій ВРУ щодо бюджетної політики, у законопроекті дотримано граничних меж видатків, пов'язаних з державним боргом та гарантованим державою боргом, визначених Бюджетною декларацією і встановлення граничного обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу на рівні, що не перевищує визначеного Бюджетною декларацією.

6.6. У законопроекті не враховано Рекомендації Верховної Ради України щодо бюджетної політики, схвалені постановою ВРУ від 15.07.2021 № 1652.

КМУ при підготовці законопроекту не забезпечено спрямування на реалізацію державних інвестиційних проєктів державних капітальних вкладень в обсязі, не меншому за визначений у законі на 2021 рік (на 2022 рік видатки на реалізацію державних інвестиційних проєктів менші на 1,3 млрд грн, або 32,7 відс., ніж затверджено у законі на 2021 рік (зі змінами).

VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2022 РІК”

7.1. Стаття 1

7.1.1. У законопроекті доходи державного бюджету на 2022 рік визначено у сумі 1 трлн 267 млрд 393,4 млн грн, у тому числі доходи загального фонду – 1 трлн 131 млрд 70,5 млн грн і доходи спеціального – 136 млрд 322,9 млн гривень.

Аналіз надходжень доходів у січні – серпні цього року і розрахунків показників доходів до законопроекту засвідчив, що є можливість збільшити надходження податку на прибуток підприємств на 19 млрд 200 млн грн, рентної плати за користування надрами для видобування природного газу – на 1 млрд 194,6 млн грн, акцизного податку із ввезених на митну територію України тютюну та тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, – на 11 млрд 318,0 млн грн, власних надходжень бюджетних установ – на 1 млрд грн, як результат, доходи державного бюджету збільшити загалом на 32 млрд 712,6 млн грн, у тому числі загального фонду – на 31 млрд 712,6 млн грн, спеціального – на 1 млрд гривень.

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

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

Відповідно до частини четвертої статті 14 БКУ перевищення залишку коштів загального фонду державного бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок бюджетних коштів, який використовується на здійснення витрат бюджету згідно із законом про державний бюджет та/або змінами до нього.

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

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

7.2. Стаття 4

В абзаці другому цієї статті запропоновано дозволити Мінфіну на підставі рішення КМУ, погодженого з Комітетом ВРУ з питань бюджету, вносити зміни до розпису спеціального фонду державного бюджету з метою відображення очікуваних надходжень у 2022 році кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів, та витрат за відповідними бюджетними програмами з коригуванням відповідних показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу, а також перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету в межах загального обсягу залучення таких кредитів (позик), затвердженого у додатку № 8 до цього Закону.

Відповідно до частини другої статті 16 БКУ, кредити (позики) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і відносяться до державних зовнішніх запозичень.

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

Ураховуючи зазначене, пропонується вилучити абзац другий статті 4 законопроекту і внести зміни до статті 16 БКУ щодо можливості перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету в межах загального обсягу залучення державою від іноземних держав,

іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій кредитів (позик) для реалізації інвестиційних проєктів.

7.3. Стаття 6

7.3.1. Абзац третій підпункту в) пункту 1 статті 6

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

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

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

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

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

7.3.2. Підпункт г) пункту 1 статті 6

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

При цьому обмежень щодо обсягу надання державних гарантій Укравтодору не встановлено.

Звільнення від надання забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями і внесення плати за надання державних гарантій суперечить нормам частини третьої статті 17 БКУ, згідно з якими:

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

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

Ураховуючи зазначене, з метою узгодження з вимогами БКУ пропонується у підпункті г) пункту 1 статті 6 встановити граничний обсяг надання державних гарантій за запозиченнями Укравтодору і вилучити абзац другий цього підпункту із законопроекту.

7.3.3. Пункт 3 статті 6

У цьому пункті передбачено надання державних гарантій за рішенням КМУ для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єкта господарювання державного сектору економіки, який провадить діяльність у сфері передачі електроенергії в Україні, перед Кредитною установою для відбудови для реалізації проєкту „Підвищення ефективності передачі електроенергії (інтеграція української ОЕС до європейської об'єднаної енергосистеми) III” в обсязі до 823 680 тис. грн і можливого звільнення такого суб'єкта господарювання від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань.

При цьому звільнення від надання забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями суперечить нормам частини третьої статті 17 БКУ, згідно з якими:

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

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

Ураховуючи зазначене, з метою узгодження з вимогами БКУ пропонується у пункті 3 статті 6 вилучити абзац другий.

7.4. Стаття 23

У цій статті запропоновано як виняток з положень статті 24² БКУ кошти спеціального фонду державного бюджету, передбачені на реалізацію заходів, визначених пунктом 4 частини третьої статті 24² БКУ, спрямовувати на фінансування оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів

залізничним транспортом і модернізацію залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень.

У додатку № 3 до законопроекту за бюджетною програмою Мінінфраструктури 3101270 „Оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізація залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень” передбачено видатки у сумі 3,9 млрд гривень.

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

Визначення окремих напрямів спрямування бюджетних коштів як винятку з положень БКУ фактично є призупиненням дії положень цього законодавчого акта.

Враховуючи зазначене, пропонується статтю 23 вилучити із законопроекту і спрямувати видатки, передбачені у додатку № 3 до законопроекту за бюджетною програмою Мінінфраструктури за КПКВК 3101270 „Оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізація залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень” у сумі 3 851 804 тис. грн, на фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до положень статті 24² БКУ.

7.5. Стаття 25

У цій статті запропоновано, як виняток з положень частин третьої та сьомої статті 33¹ і пункту 4¹ частини першої статті 38 БКУ, державні капітальні вкладення на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів на 2022 рік передбачати за бюджетною програмою Мінекономіки (загальнодержавні видатки та кредитування), а їх розподіл між ГРБК здійснювати за рішенням КМУ, з можливістю визначення нових бюджетних програм, на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів.

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

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

Крім того, визначення окремих напрямів спрямування бюджетних коштів як винятку з положень БКУ фактично є призупиненням дії положень цього законодавчого акта.

У доданому до законопроекту Переліку державних інвестиційних проектів із зазначенням загальної вартості кожного проекту, загальних обсягів витрат державного бюджету, необхідних для розроблення та реалізації кожного проекту, включаючи обсяги витрат державного бюджету, необхідних для завершення кожного проекту, а також обсяги таких витрат на відповідний бюджетний період у розрізі бюджетних програм, зазначено, що Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів не проведено відбір державних інвестиційних проектів і не розподілено 2,7 млрд грн державних капітальних вкладень на реалізацію державних інвестиційних проектів.

Можливі зволікання з відбором Міжвідомчою комісією інвестиційних проектів і розподілом КМУ коштів на ці проекти створює ризики відтермінування початку використання коштів та перенесення введення в експлуатацію об'єктів.

Враховуючи зазначене, пропонується статтю 25 вилучити із законопроекту і розподілити у додатку № 3 до законопроекту видатки за бюджетною програмою Мінекономіки за КПКВК 1211120 „Державні капітальні вкладення на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів” у сумі 2 717 275,2 тис. грн між ГРБК.

7.6. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

У пункті третьому пропонується зупинити на 2022 рік дію окремих норм БКУ щодо обмеження рівнів дефіциту державного бюджету і надання державних гарантій та 8-ми законів.

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

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

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

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

7.7. Додаток № 1 „Доходи Державного бюджету України на 2022 рік” до законопроекту.

7.7.1. Код бюджетної класифікації 11020000 „Податок на прибуток підприємств”.

У законопроєкті прогнозний обсяг надходжень податку на прибуток підприємств визначено в сумі 137 300 000 тис. гривень.

Розрахунки прогнозних надходжень у 2022 році здійснено на основі фактично задекларованої суми податку на прибуток за останній звітний рік і розрахункової суми декларування за дев'ять місяців, скорегованих на прогнозне зростання прибутку прибуткових підприємств, за даними Мінекономіки, у 2021 році, порівняно з 2020 роком на 22,2 відс, у 2022 році, порівняно з 2021 – на 14,0 відсотка. При цьому в розрахунку виокремлено податок на прибуток підприємств металургійного комплексу, прогнозний обсяг якого скориговано з урахуванням коливань ціни на залізну руду, зокрема у січні – вересні 2022 року з коефіцієнтом 0,6.

Зазначене, за оцінкою Рахункової палати, призвело до заниження прогнозу надходжень цього податку, оскільки в прогнозних показниках прибутку прибуткових підприємств враховано ціновий чинник.

Прогнозні надходження податку на прибуток підприємств, за оцінкою Рахункової палати, становитимуть 154,9 млрд грн, що на 17,6 млрд грн більше, ніж визначено у законопроекті.

Крім того, у розрахунку прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств на 2022 рік не враховано додаткові надходження за рахунок сплати податкового боргу, обсяг якого на 01.09.2021 становив 15,9 млрд гривень. Мобілізація 10 відс. суми податкового боргу до доходів державного бюджету дозволить збільшити надходження цього податку на 1,6 млрд грн, із урахуванням цієї суми надходження податку на прибуток підприємств становитимуть 156,5 млрд гривень.

Пропонується встановити податок на прибуток підприємств на 2022 рік у сумі 156 500 000 тис. гривень.

7.7.2. Код бюджетної класифікації 13030800 „Рентна плата за користування надрами для видобування природного газу”.

У законопроекті прогнозний обсяг надходжень рентної плати за користування надрами для видобування природного газу визначено в сумі 26 547 599,2 тис. гривень.

Прогнозний обсяг надходжень рентної плати за користування надрами для видобування вуглеводнів розраховано з урахуванням макроекономічного прогнозу, зокрема, середньорічної митної вартості імпортованого природного газу, прогнозного середньорічного обмінного курсу гривні до долара США, прогнозних обсягів видобутку природного газу та ставок оподаткування (залежно від глибини залягання покладів).

У розрахунку прогнозних надходжень цього платежу зокрема враховано прогнозовану Мінекономіки середньорічну ціну на імпортований природний газ у 2022 році 220 дол. США за 1 тис.м³. При цьому очікувана Мінекономіки

середньорічна ціна на імпортований природний газ у 2021 році⁸ становить 230 дол. США за 1 тис.м³, у січні – серпні 2021 року середня митна вартість імпортованого природного газу становила 297,1 тис. дол. США за 1 тис.м³.

За умови врахування в розрахунку прогнозних надходжень рентної плати за користування надрами для видобування природного газу середньорічної ціни на імпортований природний газ на рівні очікуваної у 2021 році 230 дол. США за 1 тис.м³, або на 4,5 відс. вище, ніж ціна, врахована у прогнозному розрахунку, надходження цього платежу становитимуть 27,7 млрд грн (26 547 599,2x1,045), що на 1,2 млрд грн, більше, ніж передбачено у проекті закону.

Пропонується встановити рентну плату за користування надрами для видобування природного газу на 2022 рік у сумі 27 742 241,2 тис. гривень.

7.7.3. Код бюджетної класифікації 14030600 „Акцизний податок з ввезених на митну територію України тютюну та тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах”.

У законопроекті прогнозний обсяг надходжень акцизного податку із ввезених на митну територію тютюну та тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, визначено в сумі 8 982 000 тис. гривень. Розрахунок прогнозу надходжень цього платежу здійснено з урахуванням, зокрема, очікуваного зростання обсягів імпорту сигарет і тютюновмісних виробів для електричного нагрівання (ТВЕН) та підвищення ставки податку у 2022 році на 20 відсотків. При цьому прогнозні надходження на 0,2 млрд грн менше, ніж надходження цього податку в січні – серпні 2021 року, і на 3,0 млрд грн менше від очікуваного у 2021 році, за оцінкою Рахункової палати, обсягу, який, становитиме 12 млрд гривень.

Таким чином, враховуючи очікувані надходження акцизного податку із ввезених на митну територію України тютюну та тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, у 2021 році в сумі 12 млрд грн, прогнозне зростання імпорту сигарет і тютюновмісних виробів для електричного нагрівання, наведене у прогнозному розрахунку (у середньому 141 відс.), та підвищення ставок на 20 відс., прогнозні надходження цього податку до державного бюджету становитимуть 20,3 млрд грн (12 x 1,41 x 1,2), що на 11,3 млрд грн більше, ніж у законопроекті.

Пропонується встановити надходження акцизного податку із ввезених на митну територію тютюну та тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, на 2022 рік у сумі 20 300 000 тис гривень.

⁸ Мінекономіки: Прогноз економічного і соціального розвитку економіки на 2022 – 2024 роки

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

У законопроекті прогностичний обсяг власних надходжень бюджетних установ визначено в сумі 42 641 125,0 тис. грн, у тому числі плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, – 42 140 700,5 тис. грн, інші джерела власних надходжень бюджетних установ – 500 424,5 тис. гривень.

Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, у законопроекті більші, порівняно із затвердженим на 2021 рік обсягом, на 3 859 398,6 тис. грн, або 10,1 відс., власні надходження бюджетних установ з інших джерел – на 241 004,7 тис. грн, або 92,9 відсотка.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що прогностичний обсяг власних надходжень бюджетних установ визначений відповідно до прогностичних показників ГРБК щодо доходів і видатків, які здійснюються за рахунок цих коштів.

Проте проведений аналіз вказаних надходжень у попередні роки свідчить про щорічне зниження прогностичних обсягів власних надходжень бюджетних установ з інших джерел. Так, у 2020 році зазначені надходження перевищили затверджений на рік показник на 36,2 млрд грн, або у 31,3 раза, у 2019 році – на 14,2 млрд грн, або у 51,8 раза, у 2018 році – на 16,8 млрд грн, або у 25,1 раза. У січні – серпні 2021 року вказані надходження становили 33,8 млрд грн і вже перевищили затверджені на рік обсяги на 33,5 млрд грн, або у 130,2 раза. Отже є можливість збільшити вказані надходження щонайменше на 1 млрд гривень.

Ураховуючи викладене, пропонується встановити інші джерела власних надходжень бюджетних установ у сумі 1 500 424,5 тис. грн, власні надходження бюджетних установ загалом у сумі 43 641 125,0 тис. гривень.

7.8. Додаток № 2 „Фінансування Державного бюджету України на 2022 рік” до законопроекту.

7.8.1. У спеціальному фонді державного бюджету передбачено надходження коштів за кодом 601110 „Повернення бюджетних коштів з депозитів” в сумі 3,0 млрд гривень.

При цьому у статтях законопроекту і доданих до нього документах не зазначено, що планується у 2022 році розміщувати кошти державного бюджету на депозитах.

Натомість, у пункті п'ятому статті 12 законопроекту одним із джерел формування спеціального фонду у частині фінансування визначено надходження від дострокового погашення векселів ФГВФО, що видані ним в обмін на ОВДП, які відповідно до пункту тринадцятого статті 14 законопроекту спрямовуються на забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва.

У додатку № 3 „Розподіл видатків Державного бюджету України на 2022 рік” Мінфіну за КПКВК 3501540 „Забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва” у спеціальному фонді передбачені видатки в сумі 3,0 млрд гривень.

Відповідно до класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, затвердженої наказом Мінфіна 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію”, код 601100 „Повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів” включає два коди 601110 „Повернення бюджетних коштів з депозитів” і 601120 „Надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів”.

Ураховуючи зазначене, пропонується надходження від дострокового погашення векселів ФГВФО, що видані ним в обмін на ОВДП, в сумі 3,0 млрд грн відобразити за кодом 601120 „Надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів” виключивши код 601110 „Повернення бюджетних коштів з депозитів”.

7.8.2. За кодом 601200 „Розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів” у спеціальному фонді державного бюджету передбачено витрати в сумі 792 145,1 тис. гривень.

У пункті четвертому статті 14 законопроекту передбачено спрямовувати залишок коштів, джерелом формування яких були надходження від державного підприємства „Національна атомна енергогенеруюча компанія „Енергоатом” відповідно до статей 7 і 8 Закону України „Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки”, що надійшли у минулі періоди, і повернення кредитів у сумі 6 745,1 тис. грн, наданих у 2007 році з державного бюджету на реалізацію інноваційних та інвестиційних проєктів у галузях економіки, насамперед із впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива, на придбання Міністерством енергетики України цінних паперів відповідно до статті 9 Закону України „Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки”.

У попередні роки такі витрати планувалися за кодом 601220 „Придбання цінних паперів”, однак не здійснювалися.

Відповідно до класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, затвердженої наказом Мінфіна 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію” код 601200 „Розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів” включає два коди 601210 „Розміщення бюджетних коштів на депозитах” і 601220 „Придбання цінних паперів”.

Ураховуючи зазначене, пропонується у додатку № 2 „Фінансування Державного бюджету України на 2022 рік” передбачити код 601220 „Придбання цінних паперів” для відображення витрат на придбання Міністерством енергетики України цінних паперів відповідно до статті 9

Закону України „Про впорядкування питань, пов’язаних із забезпеченням ядерної безпеки”.

7.9. Додаток № 3 „Розподіл видатків Державного бюджету України на 2022 рік” до законопроекту.

У державному бюджеті передбачені видатки за КПКВК 2804000 „Державне агентство рибного господарства України”.

При цьому КМУ постановою від 24.05.2021 № 539 „Деякі питання розподілу окремих повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері меліорації земель” перейменував Державне агентство рибного господарства України на Державне агентство меліорації та рибного господарства України, а також вніс відповідні зміни до постанови КМУ від 30.09.2015 № 895 „Про затвердження Положення про Державне агентство рибного господарства України”.

Ураховуючи зазначене, пропонується змінити назву бюджетної програми КПКВК 2804000 з „Державне агентство рибного господарства України” на „Державне агентство меліорації та рибного господарства України”.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан