

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 26.11.2019 № 33-8

## **ВИСНОВОК** **ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ** **ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2019 РІК** **У СІЧНІ – ВЕРЕСНІ**

Київ 2019

## **З М І С Т**

<b>I. Оцінка основних показників економічної діяльності .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Доходи державного бюджету.....</b>	<b>9</b>
<b>III. Видатки державного бюджету та кредитування .....</b>	<b>18</b>
<b>IV. Фінансування державного бюджету та державний борг .....</b>	<b>30</b>
<b>V. Міжбюджетні трансферти та місцеві бюджети .....</b>	<b>37</b>
<b>Висновки.....</b>	<b>42</b>
<b>Пропозиції .....</b>	<b>44</b>

Висновок про результати аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2019 рік у січні – вересні підготовлений Рахунковою палатою відповідно до вимог Бюджетного кодексу України і Закону України „Про Рахункову палату” за результатами аналізу квартального звіту про виконання Державного бюджету України, місцевих бюджетів та зведеного бюджету за дев’ять місяців 2019 року, наданого Державною казначейською службою України Рахунковій палаті листом від 05.11.2019 № 14-06-1-06/19049, звітних та інформаційно-аналітичних даних Міністерства фінансів України, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерства соціальної політики України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, Національного банку України, Фонду державного майна України, окремих головних розпорядників бюджетних коштів, а також із використанням звітів про проведені Рахунковою палатою заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) в частині оцінки виконання доходів державного бюджету й ефективності використання бюджетних коштів.

## I. ОЦІНКА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*1.1. За оцінкою Рахункової палати, приріст реального валового внутрішнього продукту у січні – вересні 2019 року становив 3,9 відс. і перевищив річний прогноз, врахований при затвердженні державного бюджету, при цьому в III кварталі зростання економіки сповільнилося.*

При затвердженні державного бюджету на 2019 рік враховано Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку на 2019 рік, схвалені постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 546 (таблиця 1).

Таблиця 1

### Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2019 рік

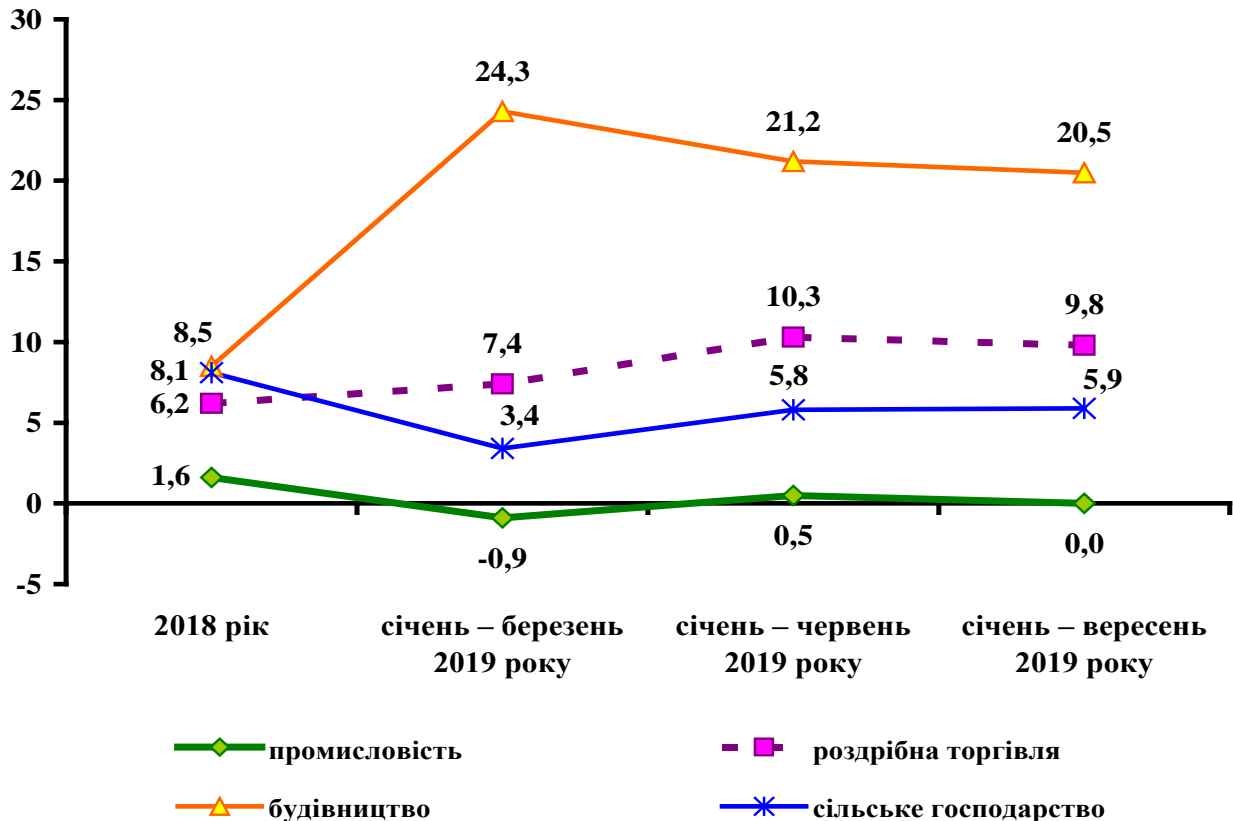
№ з/п	Показники	Враховано при затвердженні державного бюджету на 2019 рік	Січень – вересень, фактично
1.	Валовий внутрішній продукт реальний, у відс. до відповідного періоду попереднього року	103,0	103,9*
2.	Індекс споживчих цін: у середньому до відповідного періоду попереднього року, відс. до грудня попереднього року, відс.	108,7 107,4	108,8 103,4
3.	Індекс цін виробників промислової продукції до грудня попереднього року, відс.	110,1	100,2
4.	Індекс реальної заробітної плати, у відс. до відповідного періоду попереднього року	106,9	109,5
5.	Сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу, млн дол. США	-11 747	-8 504
6.	Експорт товарів і послуг, млн дол. США у відс. до відповідного періоду попереднього року	63 006 108,3	46 793 108,4
7.	Імпорт товарів та послуг, млн дол. США у відс. до відповідного періоду попереднього року	74 753 109,1	55 297 107,8

\* За оцінкою Рахункової палати.

За даними Державної служби статистики України, приріст реального валового внутрішнього продукту в першому кварталі цього року становив 2,5 відс., у другому – 4,6 відсотка. У третьому кварталі зростання економіки уповільнилося до 4,2 відсотка.

**Діаграма 1. Приріст реального ВВП у III кварталі цього року уповільнився за рахунок промисловості, будівництва і роздрібної торгівлі**

(у відс. до відповідного періоду попереднього року, наростаючим підсумком)



Промисловість, що є найбільшою складовою реального сектору економіки, у звітному періоді перебувала в стагнації. Зменшилися обсяги постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря – на 1,4 відс., виробництва продукції переробної промисловості – на 0,6 відсотка. Зокрема, знизився випуск текстильних товарів, одягу, виробів зі шкіри – на 10,3 відс., виробів з деревини, поліграфічної продукції – на 5,7 відс., продукції машинобудування – на 3,9 відсотка. Водночас обсяг продукції добувної промисловості зріс на 2,2 відс., при цьому видобуток кам'яного вугілля збільшився на 3,2 відс., сирової нафти і природного газу – на 3,1 відс., залізної руди – на 2,6 відсотка.

Зростання обсягу виконаних робіт у будівництві зумовлено збільшенням будівництва нежитлових будівель – на 31,5 відс. та інженерних споруд – на 24,1 відсотка.

Вагомим чинником зростання обороту роздрібної торгівлі є збільшення споживчого імпорту. Як результат частка товарів, вироблених на території України, у загальному обсязі продажу підприємствами роздрібною торгівлю зменшилася з 54,0 відс. у першому півріччі 2018 року до 52,9 відс. у такому ж періоді цього року, зокрема непродовольчих товарів – з 32,3 до 31,8 відс. відповідно.

У сільському господарстві виробництво рослинницької продукції, порівняно з січнем – вереснем попереднього року, збільшилося на 7,5 відс., тваринницької – на 1,7 відсотка. Зокрема, станом на 01.10.2019 намолочено більше ячменю – на 21,4 відс., кукурудзи на зерно – на 20,4 відс., насіння соняшнику – на 18,8 відс. і пшениці – на 15,1 відсотка.

При економічному зростанні прострочена заборгованість з виплати заробітної плати перед працівниками економічно активних підприємств, установ і організацій з початку року збільшилася на 35,3 відс. і станом на 01.10.2019 становила 1 млрд 970,1 млн гривень. Зокрема, борг перед працівниками підприємств сільського господарства зріс на 62,5 відс., промисловості – на 37,6 відс., при цьому підприємств добувної промисловості – у 2,5 рази.

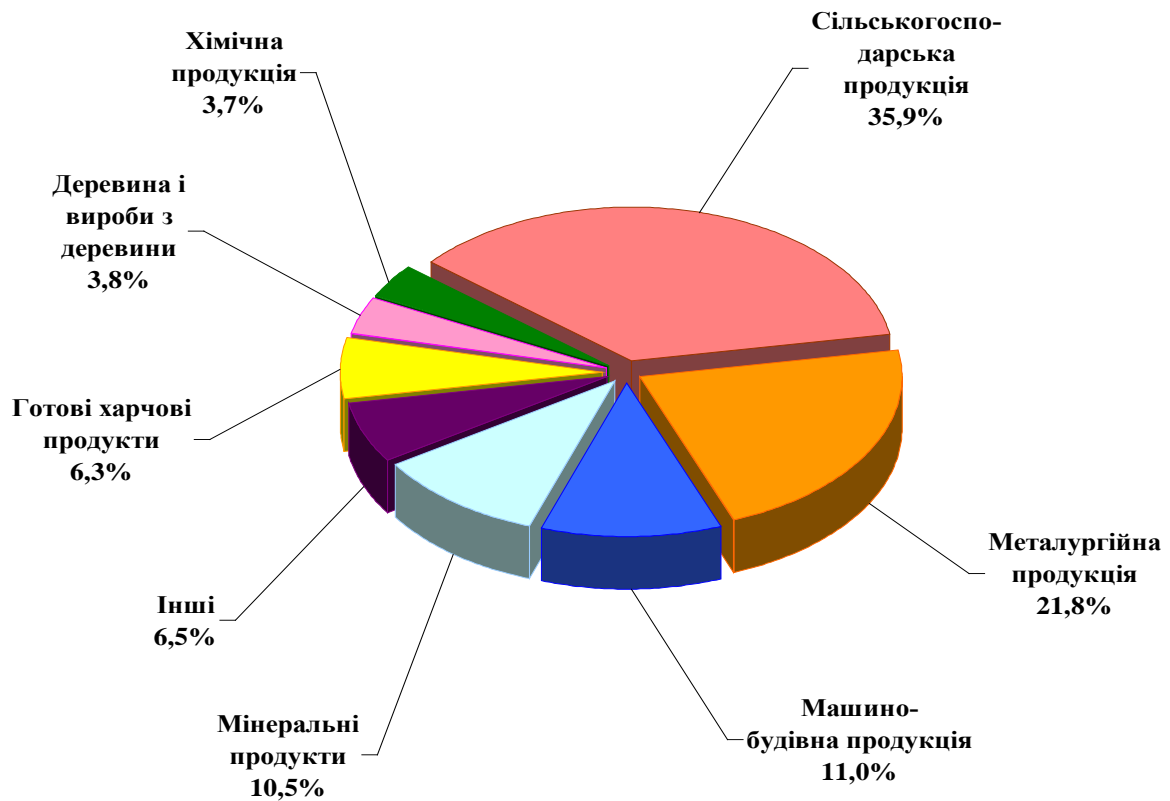
***1.2. Ураховуючи, що майже половина ВВП формується за рахунок реалізації товарів і послуг на експорт, одним із основних чинників приросту економіки стало надпрогнозоване зростання експорту. Прогноз перевищено за рахунок збільшення реалізації за межі країни сировини – зернових і олійних культур та залізної руди, сумарна частка яких у загальному обсязі товарного експорту у січні – вересні цього року становила 39,7 відс. і, порівняно з відповідним періодом попереднього року, збільшилася на 6,0 відс. пункту.***

Експорт товарів у січні – вересні цього року, порівняно з відповідним періодом 2018 року, за даними Національного банку України, зріс на 8,1 відсотка. Найбільше внаслідок сприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури зросли вартісні обсяги експорту мінеральних продуктів – на 23,3 відс., насамперед залізної руди, а також продовольчих товарів і сировини для їх виробництва – на 22,1 відс., головним чином зернових і олійних культур. Зокрема, за даними Державної митної служби України, фізичні обсяги експорту зерна у звітному періоді, порівняно з січнем – вереснем попереднього року, зросли на 43,6 відс., вартісні – на 42,4 відсотка.

Водночас погіршення кон'юнктури на світових ринках металу спричинило зменшення, порівняно з січнем – вереснем попереднього року, експорту чорних металів. За даними Державної митної служби України, фізичний обсяг експорту чорних металів зменшився на 1,9 відс., вартісний – на 10,3 відсотка.

**Діаграма 2. Три чверті українського експорту – сировина і продукція з низьким ступенем переробки**

(за даними Державної служби статистики України)



**1.3. Несприятливий інвестиційний клімат не забезпечив умов для припливу прямих іноземних інвестицій в обсягах, необхідних для прискорення зростання економіки в наступних періодах.**

Чистий приплив прямих іноземних інвестицій у січні – вересні цього року становив 1,8 млрд дол. США, або 45 відс. урядового річного прогнозу (4 – 4,5 млрд дол. США) і 32,7 відс. – обсягу приватних грошових переказів, які надійшли в Україну в першому півріччі цього року (5,5 млрд дол. США). При цьому чверть інвестицій спрямовано до банківського сектору.

За оцінкою Міністерства соціальної політики України, упродовж року на роботах за кордоном постійно перебуває 3,2 млн українців, або 20,2 відс. населення працездатного віку.

**1.4. У звітному періоді зміцнення гривні, за оцінкою Рахункової палати, призвело до недоотримання 20,7 млрд грн доходів державного бюджету і водночас зменшення витрат на погашення й обслуговування боргу та деяких видатків на 11,8 млрд гривень. При цьому ревальвація гривні створює умови для подальшого витіснення з окремих внутрішніх ринків вітчизняних підприємств-виробників внаслідок зростання імпорту.**

У січні – вересні 2019 року середній обмінний курс гривні до долара США становив 26,4 грн за дол. США і євро – 29,7 грн за євро, тоді як визначення окремих показників державного бюджету на цей рік здійснено з урахуванням обмінного курсу 28,2 і 31,9 грн за дол. США і євро відповідно.

З використанням офіційного курсу гривні до долара США і євро у січні – вересні цього року обчислювалося 39,8 відс. доходів державного бюджету і визначалися витрати державного бюджету на погашення зовнішнього і частини внутрішнього боргу, номінованого в іноземній валюті, деякі видатки державного бюджету із сумарною часткою 18,3 відс. витрат державного бюджету.

Імпорт товарів у січні – вересні цього року, порівняно з відповідним періодом 2018 року, за даними Національного банку України, підвищився на 8,3 відсотка. При цьому імпорт машин, устаткування і транспортних засобів зріс на 22,8 відс., промислових товарів – на 20,0 відс., насамперед текстильних товарів, одягу, виробів зі шкіри.

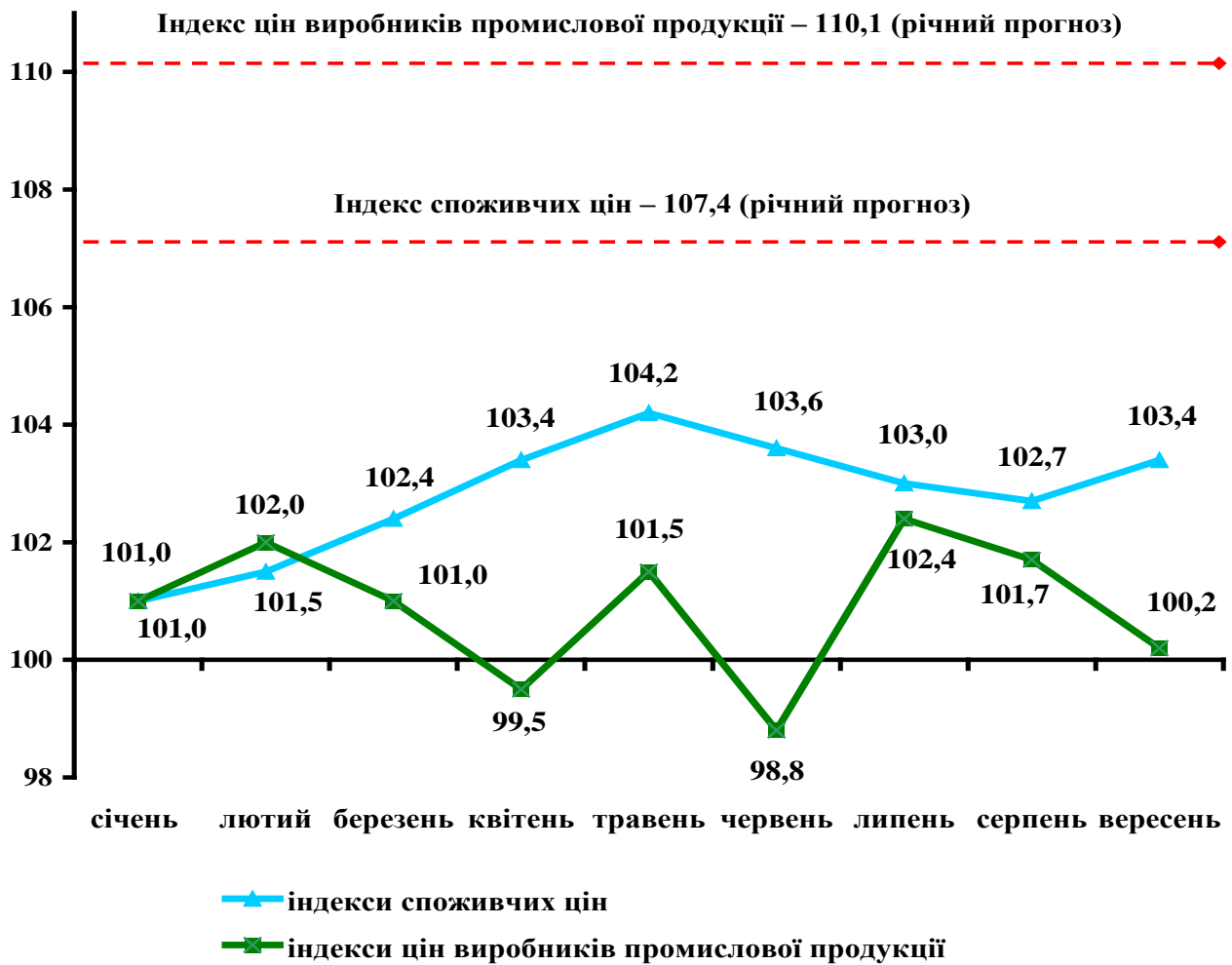
**1.5. Споживчі ціни у вересні 2019 року до грудня 2018 року підвищилися на 3,4 відс., ціни виробників промислової продукції – на 0,2 відс. при річному прогнозі на 7,4 і 10,1 відс., врахованому при затвердженні державного бюджету на 2019 рік. Суттєве відставання фактичних цінових показників від прогнозу свідчить про низьку якість їх прогнозування. Одним із основних чинників, що впливали на інфляційну динаміку впродовж звітнього періоду, стало зміцнення гривні до іноземних валют, яке поліпило цінову привабливість імпортової, насамперед непродовольчої продукції.**

Найсуттєвіше подорожчали фрукти – на 26,5 відс., послуги залізничного пасажирського транспорту – на 25,5 відс., гаряча вода й опалення – на 13,7 відс., послуги освіти – на 13,0 відс., алкогольні напої, тютюнові вироби – на 10,3 відс., водопостачання і водовідведення – на 9,6 відс., цукор – на 8,8 відс., хліб – на 8,5 відсотка.

Водночас знизилися ціни на природний газ – на 25,6 відс., яйця – на 24,4 відс., овочі – на 7,4 відс., бензин і дизельне паливо – на 6,7 відсотка. Зокрема, здешевлення природного газу для населення зумовлено зниженням ціни на цей енергоносіє на зовнішніх ринках.

**Діаграма 3. Зростання споживчих цін у вересні 2019 року до грудня 2018 року становило 45,9 відс. річного прогнозу, цін виробників промислової продукції – 2,0 відс. відповідно**

(у відс. до грудня попереднього року)



Протягом звітного періоду зберігалася тенденція до зміцнення курсу гривні. З початку року гривня до долара США зміцнилася на 13,0 відс. (з 27,7 грн за дол. США на початок року до 24,1 грн за дол. США на кінець вересня) і євро – на 17,0 відс. (з 31,7 грн за євро на початок року до 26,3 грн за євро на кінець вересня).

Помірна інфляція сприяла зростанню реальної заробітної плати у січні – вересні цього року, порівняно із січнем – вереснем 2018 року, на 9,5 відс., що перевищує річний урядовий прогноз (на 6,9 відсотка).



## II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

**2.1. План доходів загального фонду, визначений у помісячному розписі на звітний період, не виконано на 37 млрд 490,1 млн грн, або 5,4 відс., при збільшенні переплат податків і зборів до державного бюджету з початку року на 16 млрд 233,6 млн гривень.**

Доходи державного бюджету становили 740 млрд 42,6 млн грн, у тому числі загального фонду – 650 млрд 834,1 млн грн, або 70,1 відс. плану на рік (928 млрд 498,4 млн грн), спеціального фонду – 89 млрд 208,5 млн грн, або 74,5 відс. (119 млрд 673,0 млн гривень).

Виконання доходів державного бюджету в січні – вересні цього року наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

### Виконання доходів державного бюджету

млрд грн

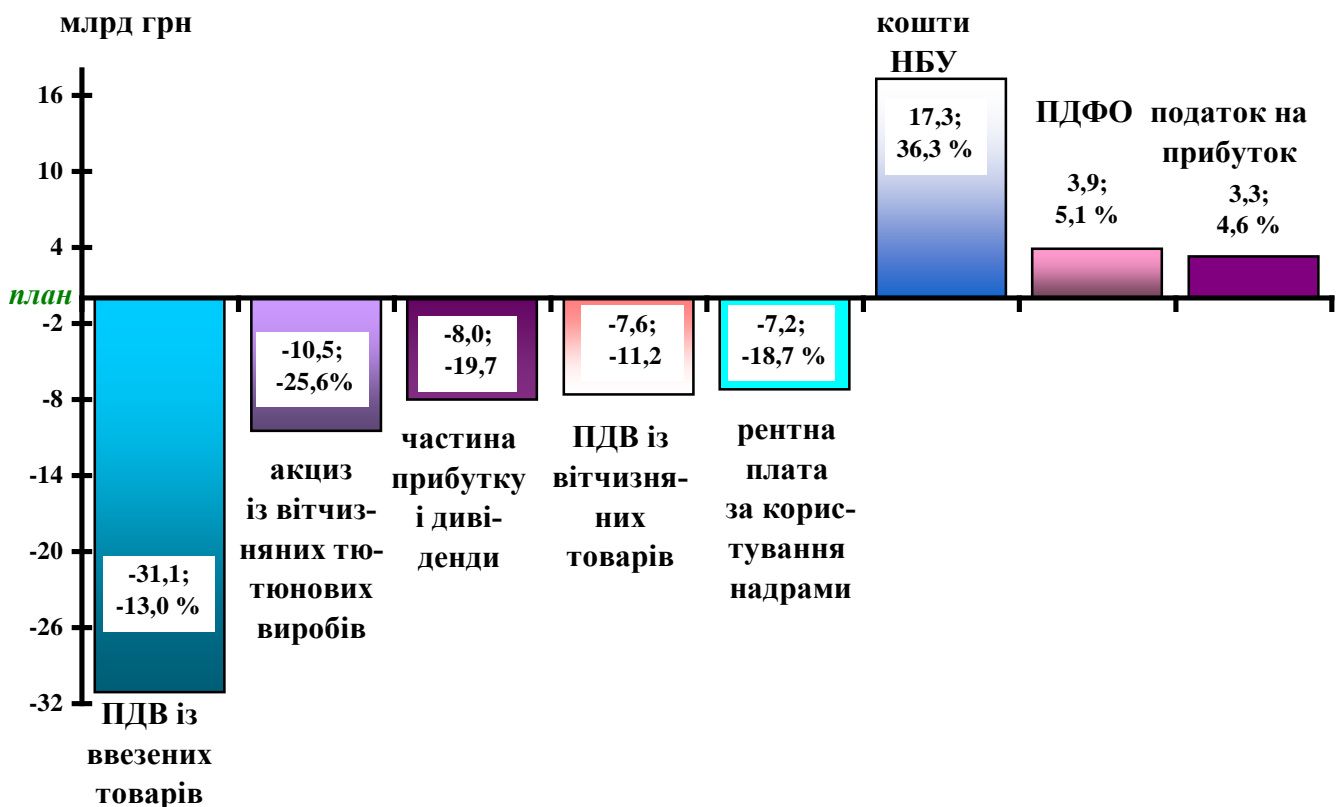
№ з/п	Показники	Всього			У т. ч. загальний фонд		
		план на 2019 рік	виконано	відс. виконання	план на січень – вересень	виконано	відс. виконання
	<b>ВСЬОГО ДОХОДІВ</b>	<b>1 048,2</b>	<b>740,0</b>	<b>70,6</b>	<b>688,3</b>	<b>650,8</b>	<b>94,6</b>
	<i>з них:</i>						
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	106,2	79,6	75,0	75,8	79,6	105,1
2.	Податок на прибуток підприємств	95,5	75,8	79,3	72,5	75,8	104,6
3.	Рентна плата за користування надрами	52,5	31,4	59,8	38,6	31,4	81,3
4.	Акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів	85,9	50,3	58,6	55,8	44,4	79,5
5.	Акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів	48,1	41,0	85,3	5,8	7,7	131,9
6.	Податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	94,6	60,1	63,6	67,7	60,1	88,8
7.	Податок на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів	342,1	211,0	61,7	239,7	208,7	87,0
8.	Ввізне мито	31,2	21,9	70,1	17,4	16,6	95,3
9.	Частина чистого прибутку державних підприємств і дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність	44,5	32,4	72,7	40,4	32,4	80,3
10.	Кошти, що перераховуються Національним банком України	47,6	64,9	136,3	47,6	64,9	136,3
11.	Власні надходження бюджетних установ	48,0	33,4	69,7	–	–	–

Сума переплат податків і зборів до державного бюджету з початку року збільшилася на 43,8 відс. – до 53 млрд 294,9 млн гривень. При цьому платежі, що сплачені до державного бюджету станом на 01.10.2019 і будуть нараховані в наступному звітному періоді, зросли на 20 млрд 144,0 млн грн, або в 2,0 раза, – до 39 млрд 676,2 млн грн за рахунок надходжень частини

чистого прибутку (доходу) господарських організацій (державних унітарних підприємств та їх об'єднань). Водночас надміру сплачені грошові зобов'язання платників податків зменшилися на 3 млрд 910,4 млн грн, або 22,3 відс., – до 13 млрд 618,7 млн гривень.

*2.2. Планові показники окремих доходів загального фонду на звітний період не виконано загалом на 68 млрд 360,1 млн грн, що спричинено, зокрема, меншим, порівняно із врахованим у бюджеті, курсом гривні до іноземних валют, системними недоліками законодавчого регулювання, планування й адміністрування акцизного податку з тютюнових виробів, зменшенням Кабінетом Міністрів України для окремих категорій державних підприємств нормативу відрахування до бюджету частини чистого прибутку після набрання чинності законом про державний бюджет.*

**Діаграма 4. Надходження, які найбільше вплинули на стан виконання плану доходів загального фонду у січні – вересні 2019 року**



**2.2.1. Відмінність фактичних за січень – вересень окремих макропоказників від прогнозних, врахованих у розрахунках доходів при затвердженні державного бюджету на 2019 рік, спричинило невиконання плану цих доходів у звітному періоді.**

Менший, порівняно з врахованим у законі про державний бюджет на цей рік, середній за січень – вересень 2019 року офіційний курс гривні до долара США на 6,5 відс. і до євро на 7,0 відс. призвів, за оцінкою Рахункової палати, до недоотримання 17,2 млрд грн доходів загального фонду державного бюджету.

Зокрема, у зв'язку з тим, що середній офіційний курс гривні до долара США у січні – вересні цього року становив 26,4 грн за дол. США, а не 28,2 грн за дол. США, як враховано при формуванні державного бюджету, до загального фонду державного бюджету, за оцінкою Рахункової палати, не надійшло:

- податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів – 14,5 млрд грн;
- ввізного мита – 1,2 млрд грн;
- рентної плати за користування надрами – 0,9 млрд гривень.

Імпорт товарів у січні – вересні цього року при прогнозованих на рік 9,5 відс. зріс на 8,3 відс., що, за оцінкою Рахункової палати, спричинило недонадходження 2,3 млрд грн податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів і 0,2 млрд грн ввізного мита.

Крім того, надходження рентної плати за користування надрами менші, ніж заплановано на звітний період, у зв'язку з тим, що середня у січні – вересні цього року фактична вартість природного газу для промислових і побутових споживачів та виробників теплової енергії менша від врахованої у розрахунках цих надходжень при формуванні державного бюджету на 2019 рік.

### **2.2.2. Системні недоліки законодавчого регулювання, планування й адміністрування акцизного податку з вироблених в Україні тютюну та тютюнових виробів спричинили невиконання запланованого на звітний період показника його надходжень.**

У Звіті про результати аудиту обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів до Державного бюджету України зокрема зазначено, що в Україні не створено цілісної та ефективної системи державного контролю за виробництвом і обігом тютюну та тютюнових виробів, а також справлянням акцизного податку з цього виду підакцизної продукції, внаслідок чого не виконувались планові показники його надходжень.

Державна фіскальна служба України та її територіальні органи не забезпечили постійного системного та якісного контролю за своєчасністю подання суб'єктами господарювання звітності про обсяги виробництва та реалізації тютюнових виробів, обсяги придбання та реалізації тютюнових виробів у оптовій мережі. Також не забезпечено належного контролю за формуванням виробниками звітних відомостей про використання та залишки марок акцизного податку, що створило ризики незаконного маркування

тютюнових виробів і, як наслідок, втрат надходжень акцизного податку до державного бюджету. При цьому, за даними Асоціації „Укртютюн”, рівень нелегального виробництва тютюнової продукції в Україні зріс з 1 відс. у 2016 році до 4,5 відс. у 2018 році, що за розрахунками, проведеними фахівцями Рахункової палати, становило 2 млрд грн недонадходження акцизного податку в 2018 році.

Невиконання планового показника акцизного податку з вироблених в Україні тютюну та тютюнових виробів також спричинено тим, що Міністерство фінансів України при його визначенні не враховує окремих чинників, що впливають на обсяг цього податку.

Так, планується зростання надходжень податку за рахунок збільшення обсягів реалізації тютюнових виробів, тоді як підвищення ставки акцизного податку і, як наслідок, цін, призводить до зменшення споживання цієї продукції. Зокрема, відповідно до Закону України від 07.12.2017 № 2245 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році”, починаючи з 1 січня її розмір підвищено на 20,0 відсотка. Крім того, з 1 липня 2019 року ставку акцизного податку підвищено ще на 9 відс. відповідно до Закону України від 23.11.2018 № 2628 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів”.

На надходження податку впливає збільшення обсягів реалізації тютюнових виробів напередодні підвищення ставки і, відповідно, зменшення продажу в перші місяці року, коли оптові компанії, ураховуючи таке підвищення ставок, реалізовували на внутрішньому ринку запаси готової продукції на складах, акцизний податок з якої сплачено у попередніх роках.

Крім того, за інформацією Державної податкової служби України, отриманою на запит Рахункової палати, на надходження акцизного податку також негативно вплинув перерозподіл ринку споживання, а саме збільшення частки споживання тютюнових виробів з меншим рівнем оподаткування, зокрема тютюнових виробів для електричного нагрівання, за рахунок скорочення споживання сигарет, ставка акцизного податку на які більша.

**2.2.3. Зменшення Кабінетом Міністрів України для окремих категорій суб’єктів господарювання державного сектору нормативів відрахування до бюджету частини чистого прибутку після набрання чинності законом про державний бюджет спричинило, зокрема, невиконання плану цих надходжень до державного бюджету. Крім того, таке невиконання спричинено недоліками планування.**

Планові надходження частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об’єднань, що вилучається до державного бюджету, та дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств,

у статутних капіталах яких є державна власність, розраховані, за інформацією Міністерства фінансів України, отриманою на запит Рахункової палати, за нормативом відрахування частини чистого прибутку та дивідендів у розмірі 90 відсотків.

Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 138 „Про затвердження порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями” і від 28.02.2018 № 139 „Про затвердження базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у 2017 році господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави” чинний на дату прийняття закону про державний бюджет на 2019 рік норматив становив 75 відсотків. Кабінет Міністрів України у постановах від 24.04.2019<sup>1</sup> затверджений норматив відрахування частини чистого прибутку і дивідендів для суб'єктів господарювання, чистий прибуток яких становить більше 50 млн грн, збільшив до 90 відс., а для інших – зменшив до 50 відсотків.

Крім того, за інформацією Міністерства фінансів України, отриманою на запит Рахункової палати, ПАТ „Укрнафта” не забезпечило перерахування до державного бюджету частини чистого прибутку на виплату дивідендів у сумі 2,9 млрд грн, АТ „Турбоатом” і ПАТ „Центренерго” сплатили дивіденди на державну частку за нормативом 50 відс. чистого прибутку, а не 90 відс., як встановлено Кабінетом Міністрів України.

При цьому в Інформації Міністерства фінансів України про опрацювання рекомендацій Рахункової палати України до „Висновку про результати аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2019 рік у першому півріччі” стосовно пропозиції Рахункової палати розглянути питання визначення узгоджених із бюджетним законодавством строків встановлення нормативів відрахування частини чистого прибутку та дивідендів зазначено, що це питання є нормативно врегульованим. Зокрема, у Порядку формування та реалізації дивідендної політики держави, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 702.

Водночас у пункті 4 цього Порядку визначено, що суб'єкти управління корпоративними правами держави подають щороку до 15 березня на основі затверджених фінансових планів на поточний рік Мінекономрозвитку інформацію про зведені показники очікуваних обсягів загального чистого прибутку та дивідендів кожної господарської організації. Відповідно до

---

<sup>1</sup>Постанови №№ 363, 364 „Про внесення зміни до пункту 1 Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України”, „Про затвердження базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у 2018 році господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави”.

пункту 8 Порядку базові нормативи частки прибутку, що спрямовуються на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності господарських організацій у поточному фінансовому році, затверджуються щороку Кабінетом Міністрів України за поданням Мінекономрозвитку та доводяться до відома суб'єктів управління корпоративними правами держави. При цьому термін не визначено.

Відповідно до статті 75 Господарського кодексу України фінансовий план, у якому мають бути визначені суми коштів, які направляються державі як власнику і зараховуються до Державного бюджету України, підлягає затвердженню до 1 вересня року, що передує плановому.

Однак, як встановлено аудитом Рахункової палати, розрахунки прогнозних надходжень дивідендів Міністерство фінансів України здійснювало за відсутності затверджених фінансових планів господарських товариств, зокрема АТ „НАК „Нафтогаз України”. За інформацією Міністерства фінансів України, надісланою на запит Рахункової палати, при плануванні показників надходжень дивідендів враховано чистий прибуток АТ „НАК „Нафтогаз України” згідно з проектом фінансового плану на 2018 рік у сумі 21,6 млрд грн, тоді як фактично за результатами діяльності у 2018 році чистий прибуток цієї компанії становив 13,6 млрд гривень.

**2.2.4. Податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування менший за плановий показник, водночас залишки невідшкодованого платникам податку на додану вартість протягом звітного періоду зменшилися, що свідчить про недоліки планування.**

Так, у січні – вересні 2019 року платники податку на додану вартість задекларували до відшкодування на поточні рахунки 111 млрд 924,7 млн грн, що на 10 млрд 481,1 млн грн, або 10,3 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року. Водночас сума бюджетного відшкодування грошовими коштами у звітному періоді становила 117 млрд 440,2 млн, що, порівняно з відповідним періодом 2018 року, більше на 19 млрд 819,9 млн грн, або 20,3 відс., і дозволило зменшити залишок невідшкодованого податку на додану вартість з 28 млрд 705,5 млн грн на 1 січня до 21 млрд 356,1 млн грн на 1 жовтня 2019 року.

**2.2.5. Перевиконання запланованих на січень – вересень показників окремих доходів загального фонду державного бюджету загалом становило 30 млрд 870,1 млн гривень.**

Найбільше, на 17 млрд 298,5 млн грн, або 36,3 відс., перевиконано плановий показник надходження коштів, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України „Про Національний банк України”, як на звітний період, так і на 2019 рік загалом.

У Звіті про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік Рахунковою палатою зазначено, що таке перевищення зумовлено не результатами діяльності Національного банку України (далі – НБУ) в 2018 році, а ретроспективним застосуванням змін облікової політики, яку НБУ запровадив майже через 6 років після переходу на Міжнародні стандарти фінансової звітності.

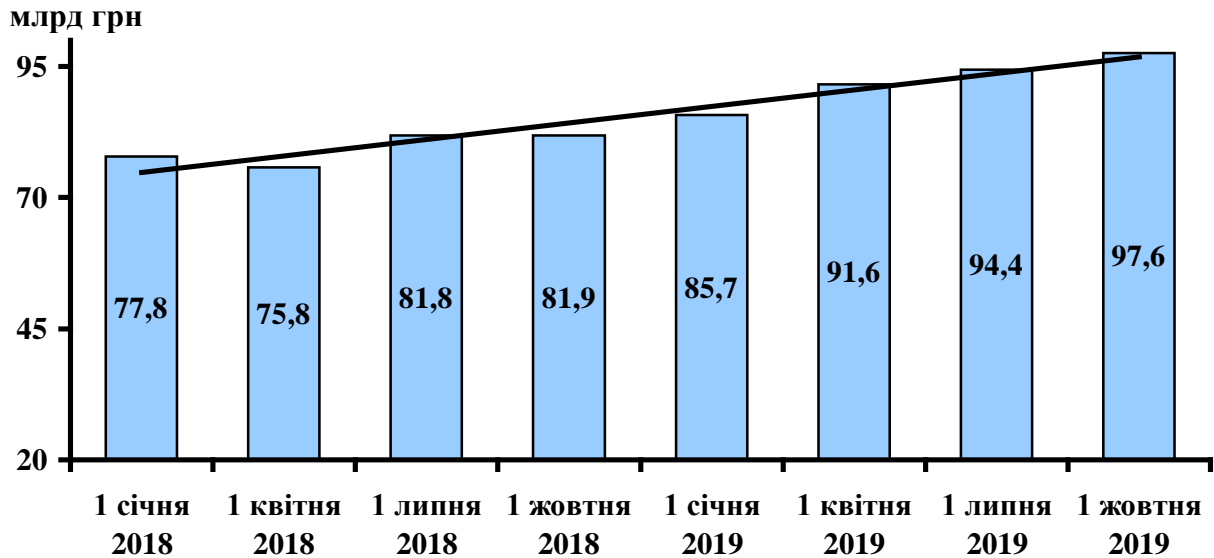
Норми чинного законодавства унеможливають якісне планування цих надходжень, оскільки відповідно до статті 5<sup>1</sup> Закону України від 20.05.1999 № 679 „Про Національний банк України” НБУ має перераховувати до державного бюджету суму частини прибутку до розподілу після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою НБУ річної фінансової звітності. Згідно з консолідованою фінансовою звітністю НБУ за 2018 рік, затвердженою Радою НБУ 23.04.2019, сума коштів, що належить до перерахування в бюджет, становила 64 млрд 898,5 млн грн, тоді як у статті 15 закону про державний бюджет визначено, що НБУ має перерахувати до бюджету не менш як 47 млрд 600,0 млн грн, а в додатку № 1 „Доходи Державного бюджету України” до закону про державний бюджет – 47 млрд 600,0 млн гривень. При цьому зміни до закону про державний бюджет на 2019 рік з метою приведення у відповідність запланованого показника надходжень від НБУ до фактичного, затвердженого у фінансовій звітності, не вносились. Водночас у частині першій статті 52 Бюджетного кодексу України, де визначено перелік підстав, за наявності яких можуть вноситися зміни до закону про державний бюджет, не міститься такої підстави, як відхилення фактичних показників надходжень коштів, що перераховуються НБУ, від запланованих показників.

***2.3. У звітному періоді продовжилося зростання податкової заборгованості суб'єктів господарювання перед державним бюджетом, обсяг якої з початку цього року зріс на 13,9 відсотка.***

Податковий борг суб'єктів господарювання перед державним бюджетом упродовж звітного періоду збільшився на 11 млрд 905,9 млн грн і становив на 1 жовтня 2019 року 97 млрд 556,3 млн грн, у тому числі платників податків, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство або прийнято рішення суду про призупинення стягнення, – 15 млрд 542,2 млн гривень. Водночас сума розстрочених і відстрочених грошових зобов'язань (податкового боргу) на 01.10.2019 становила 2 млрд 371,4 млн грн, крім того, платникам податків у звітному періоді списано 3 млрд 171,8 млн грн податкового боргу.

Найбільша податкова заборгованість обліковується за ПАТ „Укрнафта”, сума податкового боргу якого на 1 жовтня становила 15 млрд 566,3 млн грн, і з початку цього року зросла на 1 млрд 137,3 млн грн, або 7,9 відс., податковий борг ПАТ „Росава” становив 1 млрд 282,0 млн гривень.

**Діаграма 5. Податковий борг суб'єктів господарювання перед державним бюджетом зростає**



**2.4. Збільшення доходів державного бюджету в січні – вересні цього року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, на 9,7 відс., забезпечено насамперед за рахунок коштів Національного банку України, зростання цін, заробітної плати, збільшення обсягів імпорту, авансового перерахування державними підприємствами частини чистого прибутку.**

Доходи державного бюджету у січні – вересні цього року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, збільшилися на 65 млрд 251,2 млн грн, у тому числі загального фонду – на 41 млрд 706,3 млн грн, або 6,8 відс., спеціального – на 23 млрд 544,9 млн грн, або 35,9 відсотка.

Зокрема, НБУ у січні – вересні цього року згідно зі статтею 5<sup>1</sup> Закону України від 20.05.1999 № 679 „Про Національний банк України” перерахував до державного бюджету частину прибутку до розподілу за 2018 рік в сумі, що на 20 млрд 284,1 млн грн, або 45,5 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року. Таке збільшення зумовлено зокрема, змінами облікової політики, які НБУ запровадив у 2019 році.

Середні за січень – вересень цього року споживчі ціни зросли, порівняно з відповідним періодом 2018 року, на 8,8 відс., ціни виробників промислової продукції в межах України – на 8,4 відс., що забезпечило, за оцінкою Рахункової палати, збільшення надходжень податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) на 13,5 млрд гривень. Проте надходження цього податку з урахуванням бюджетного відшкодування зросли тільки на 193,8 млн гривень.

Середньомісячна заробітна плата у січні – вересні 2019 року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, зросла на 19,2 відс., що сприяло збільшенню надходжень податку і збору на доходи фізичних осіб, за оцінкою Рахункової палати, на 10,8 млрд гривень.



За рахунок зростання імпорту товарів у січні – вересні 2019 року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, загалом на 8,3 відс., а також імпорту окремих груп підакцизних товарів доходи державного бюджету збільшилися, за оцінкою Рахункової палати, на 10,6 млрд грн, з яких 7,1 млрд грн – за рахунок оподаткування транспортних засобів, що ввезені на митну територію України і поміщені в митні режими транзиту або тимчасового ввезення у період з 08.11.2015 до 25.11.2018, зокрема:

- акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) за окремими товарними групами – на 5,9 млрд грн;
- податок на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів – на 2,4 млрд грн;
- ввізне мито – на 2,3 млрд гривень.

Надходження частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, та дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, у січні – вересні цього року, порівняно з відповідним періодом попереднього року, збільшилися на 10 млрд 390,6 млн грн, або 47,2 відсотка. При цьому надходження частини чистого прибутку (доходу) господарських організацій (державних унітарних підприємств та їх об'єднань), що вилучається до державного бюджету, зросла на 24 млрд 639,7 млн грн, або в 5,2 раза, за рахунок, насамперед платежів, що сплачені до державного бюджету станом на 01.10.2019 і будуть нараховані в наступному звітному періоді, обсяг яких з початку року збільшився на 24 млрд 249,3 млн гривень.

Збільшення на 4 млрд 459,3 млн грн, або 16,5 відс., надходжень рентної плати за користування надрами у січні – вересні цього року, порівняно з відповідним періодом 2018 року, зумовлено переплатою станом на 01.01.2018 рентної плати за користування надрами для видобування природного газу, сума якої протягом січня – вересня 2018 року зменшилася на 4,8 млрд гривень.

При скороченні виробництва сигарет на 13,3 відс. надходження акцизного податку з вироблених в Україні тютюну і тютюнових виробів, порівняно з відповідним періодом 2018 року, збільшилися на 2 млрд 300,8 млн грн, або 8,2 відс., за рахунок підвищення специфічних ставок акцизного податку на цей вид продукції.

Надходження конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, у січні – вересні 2019 року становили 1 млрд 560,0 млн грн, тоді як у відповідному періоді попереднього року – менше 1 млн гривень.

Водночас ревальвація середнього у січні – вересні 2019 року офіційного курсу гривні, порівняно з відповідним періодом попереднього року, до долара США – на 2,1 відс., до євро – на 8,0 відс. зумовила, за оцінкою Рахункової

палати, зменшення на 9,4 млрд грн надходження доходів до державного бюджету, які обчислюються з використанням обмінного курсу гривні до іноземних валют.

Плата за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України та видачу дублікатів таких ліцензій у січні – вересні 2019 року зменшилися, порівняно з відповідним періодом попереднього року, на 8 млрд 12,0 млн грн, або 99,5 відс., внаслідок отримання у 2018 році операторами мобільного зв'язку ліцензій для впровадження 4G зв'язку.

### III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ

**3.1. Видатки за більшістю бюджетних програм державного бюджету здійснено в обсязі, менше плану на січень – вересень, що спричинено насамперед низькою виконавською дисципліною учасників бюджетного процесу. Видатки загального фонду державного бюджету проведено на 65 млрд 650,1 млн грн, або 8,8 відс., менше плану на січень – вересень.**

Виконання видатків державного бюджету в січні – вересні цього року наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

#### Виконання видатків державного бюджету

млрд грн

№ з/п	Показники	Всього			У т. ч. загальний фонд		
		план на 2019 рік	виконано	відс. виконання	план на січень – вересень	виконано	відс. виконання
	<b>ВСЬОГО ВИДАТКІВ</b>	<b>1 140,2</b>	<b>759,0</b>	<b>66,6</b>	<b>745,4</b>	<b>679,7</b>	<b>91,2</b>
	<i>з них:</i>						
1.	Загальнодержавні функції (без коштів, що передаються до місцевих бюджетів)	197,1	125,3	63,6	144,5	123,0	85,1
	<i>зокрема, обслуговування боргу</i>	<i>144,5</i>	<i>92,0</i>	<i>63,7</i>	<i>108,2</i>	<i>92,0</i>	<i>85,0</i>
2.	Оборона	106,9	70,8	66,3	73,8	67,7	91,7
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	141,0	96,0	68,1	88,2	81,5	92,4
4.	Економічна діяльність	85,6	40,5	47,3	22,9	15,7	68,3
5.	Охорона навколишнього природного середовища	7,5	2,9	39,5	3,7	2,4	67,2
6.	Охорона здоров'я	39,6	24,9	62,9	28,9	23,6	81,5
7.	Духовний і фізичний розвиток	10,7	6,0	55,9	7,9	5,9	74,6
8.	Освіта	56,9	35,9	63,2	27,3	23,6	86,6
9.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	220,2	156,5	71,1	152,8	148,2	97,0
	<i>зокрема, соціальний захист пенсіонерів</i>	<i>182,2</i>	<i>132,8</i>	<i>72,9</i>	<i>125,0</i>	<i>125,0</i>	<i>100,0</i>
10.	Кошти, що передаються до місцевих бюджетів	274,6	200,2	72,9	195,4	188,1	96,3

На обслуговування державного боргу видатки на 16 млрд 242,5 млн грн, або 15,0 відс., менше плану на звітний період. Економії цих видатків сприяли, зокрема менші, порівняно з врахованими у законі про державний бюджет на цей рік, середній у січні – вересні 2019 року обмінний курс гривні до долара США і рівень інфляції, що вплинули на розрахунок платежів за державним боргом, номінованим в іноземній валюті, та купонних платежів за довгостроковими інфляційними облігаціями внутрішніх державних позик. На обслуговування державного боргу в звітному періоді цього року спрямовано кожен восьму гривню доходів державного бюджету (12,4 відсотка).

Видатки загального фонду на трансферти органам державного управління інших рівнів на 7 млрд 288,5 млн грн, або 3,7 відс., менше плану на січень – вересень. Зокрема, на забезпечення державних програм соціального захисту населення спрямовано на 5 млрд 795,6 млн грн, або 8,3 відс., менше плану звітного періоду у зв'язку з тим, що згідно з Порядком фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, органи Державної казначейської служби України перераховують субвенції відповідно до помісячного розпису асигнувань державного бюджету, але у межах фактичних зобов'язань місцевих бюджетів щодо надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян.

План видатків загального фонду за трьома бюджетними програмами Міністерства оборони України не виконано на 6 млрд 650,0 млн грн, або 9,3 відс., що, за інформацією Міністерства оборони України, отриманою на запит Рахункової палати, спричинено тривалим узгодженням змін до державного оборонного замовлення і незавершенням закупівель.

Видатки за бюджетною програмою Міністерства охорони здоров'я України на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру на 4 млрд 7,5 млн грн, або 61,0 відс., менше плану звітного періоду. Це спричинено усталеною практикою тривалого визначення і погодження Міністерством потреби у закупівлях медикаментів та лікарських засобів, наслідком чого є перерахування коштів спеціалізованим організаціям, які здійснюють закупівлі за напрямами використання бюджетних коштів, у жовтні – грудні.

План видатків загального фонду за трьома бюджетними програмами Міністерства внутрішніх справ України на забезпечення виконання завдань і функцій Національної гвардії України, Національної поліції України та сил цивільного захисту не виконано на 3 млрд 310,2 млн грн, або 6,9 відсотка. За інформацією Міністерства внутрішніх справ України, отриманою на запит Рахункової палати, зазначене зумовлено насамперед тим, що у звітному періоді фактичні зобов'язання за грошовими виплатами військовослужбовцям менші, ніж передбачено у помісячному розписі державного бюджету. Крім цього, не завершено закупівлі за державним оборонним замовленням.

Видатки на виплату пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі за бюджетною програмою Міністерства соціальної політики України менше плану на 3 млрд 585,1 млн грн, або 19,1 відсотка. За інформацією Міністерства соціальної політики України, отриманою за запит Рахункової палати, видатки на надання пільг у грошовій формі заплановано з травня. При цьому порядок використання коштів за цією бюджетною програмою в частині виплати пільг затверджено Кабінетом Міністрів України постановою від 17.04.2019 № 373, тобто з недотриманням визначеного у частині сьомій статті 20 Бюджетного кодексу України терміну для затвердження порядків використання коштів – 30 днів з дня набрання законом про державний бюджет чинності. До того ж у цьому порядку визначено, що у грошовій формі пільги надаватимуться з жовтня.

План видатків загального фонду за трьома бюджетними програмами Міністерства освіти і науки України на підготовку кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики, методичне та матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів, діяльність експертних рад з питань проведення експертизи дисертацій та виплату академічних стипендій студентам не виконано на 1 млрд 554,6 млн грн, або 8,6 відсотка.

Не розпочато проведення видатків за 32 бюджетними програмами на суму 1 млрд 979,2 млн грн, що передусім є наслідком незатвердження порядків використання коштів і паспортів бюджетних програм. Зокрема, за бюджетною програмою Міністерства освіти і науки України „Фонд Президента України з підтримки освітніх та наукових програм для молоді” не розпочато проведення видатків у сумі 1 млрд грн, оскільки рішення про затвердження положення про цей Фонд і порядок використання коштів за бюджетною програмою не прийнято.

**3.1.1. Кабінет Міністрів України зволікав із виконанням вимог статті 22 закону про державний бюджет щодо прийняття і погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету рішень про розподіл за напрямками (об'єктами, заходами) коштів, передбачених на здійснення природоохоронних заходів. У результаті зростають ризики непроведення видатків на вирішення нагальних екологічних проблем.**

Кабінет Міністрів України постановою від 24.04.2019 № 393 здійснив розподіл частини коштів на здійснення природоохоронних заходів за напрямками (об'єктами, заходами), який у травні погоджено з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Станом на 01.10.2019 залишаються нерозподіленими 25,2 млн гривень.

Паспорт бюджетної програми „Здійснення природоохоронних заходів” Міністерство екології та природних ресурсів України затвердило 15.06.2019, з недотриманням терміну, визначеного у частині восьмій статті 20 Бюджетного кодексу України.

Як наслідок, видатки за цією бюджетною програмою здійснені на 294,0 млн грн, або 94,7 відс. менше плану на січень – вересень. При цьому їх проведення розпочато з липня цього року, хоча відповідно до помісячного розпису державного бюджету мало розпочатися з січня.

**3.1.2. Окремі головні розпорядники бюджетних коштів не забезпечили належного впровадження державних інвестиційних проєктів. У результаті проведення видатків на їх реалізацію перенесено на жовтень – грудень. Як наслідок зростають ризики неефективного використання коштів.**

Відповідно до частини четвертої статті 33<sup>1</sup> Бюджетного кодексу України відбір державних інвестиційних проєктів здійснюється Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проєктів. На підставі рішень цієї комісії у законі про державний бюджет на 2019 рік 2 млрд 339,4 млн грн розподілено між десятима головними розпорядниками бюджетних коштів.

У січні – вересні видатки на реалізацію державних інвестиційних проєктів здійснено на 220,0 млн грн, або 27,5 відс., менше плану на звітний період.

Не розпочато проведення передбачених у помісячному розписі державного бюджету з квітня цього року видатків на виконання державних інвестиційних проєктів:

- „Створення Міжнародного центру підготовки пілотів на базі Національного авіаційного університету” – на суму 18,4 млн грн;

- „Відновлення об’єктів транспортної інфраструктури зони відчуження” – на суму 11,6 млн грн;

- „Реконструкція легкоатлетичного ядра державного підприємства „Спортивний комплекс „Атлет”, за адресою м. Київ, пров. Лабораторний, 7а” – на суму 7,5 млн грн;

- „Реконструкція рентген-радіологічного відділення ДУ „Інститут отоларингології ім. проф. О. С. Коломійченка НАМН України” з метою введення в експлуатацію закупленого у 2011 – 2013 роках високовартісного медичного обладнання” – на суму 4,6 млн грн;

- „Реконструкція будівлі Державного підприємства „Національний центр ділового та культурного співробітництва „Український дім” на вул. Хрещатик, 2, в м. Києві” – на суму 3,5 млн гривень.

Причинами зазначеного, за інформацією, наведеною у протоколах засідання Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів, розміщених на вебсайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, є зокрема численні уточнення проєктної документації, здійснення повторних експертиз, що призводить до перенесення строків виконання робіт і зростання кошторисної вартості об’єктів будівництва.

Зокрема, на реалізацію державного інвестиційного проекту „Національний науково-практичний центр нейротравми і нейрореабілітації” у складі Державної установи „Інститут нейрохірургії ім. акад. А. П. Ромоданова НАМН України” за адресою: м. Київ, вул. Платона Майбороди, 32” передбачено 100,0 млн гривень. У січні – вересні на реалізацію цього проекту використано 0,8 млн грн, або 2,2 відс. плану на звітний період. Це спричинено незатвердженням уточненого проекту будівництва і, як наслідок, нездійсненням закупівель. При цьому початкова вартість цього проекту збільшилася в 4 рази.

### **3.1.3. У січні – вересні Кабінет Міністрів України прийняв окремі рішення про виділення коштів з резервного фонду на заходи, видатки на які могли бути передбачені при складанні проекту бюджету.**

Кабінет Міністрів України прийняв шістнадцять рішень про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету на суму 1 млрд 457,3 млн грн, або 97,2 відс. затвердженого у законі про державний бюджет обсягу цього фонду. При цьому на заходи, не пов’язані з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, спрямовано 75,8 відс. виділених коштів.

Майже три чверті виділених коштів спрямовано для тимчасового вирішення нагальних проблем вугільної галузі, хоча ці видатки мали передбачатися при складанні проекту державного бюджету за відповідними бюджетними програмами.

Зокрема, для тимчасового вирішення нагальних проблем вугільної галузі Міністерству енергетики та вугільної промисловості України виділено на поворотній основі 950,0 млн грн, з яких на оплату спожитої електричної енергії державними вугледобувними підприємствами – 450,0 млн грн (розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.01.2019 № 59-р), оплату праці працівникам вугільної промисловості – 500,0 млн грн (розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2019 № 224-р).

На придбання транспортних засобів для Державного бюро розслідувань прийнято рішення виділити 25,0 млн грн (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 № 681-р).

Крім цього, Кабінет Міністрів України прийняв рішення виділити Державному комітету телебачення та радіомовлення України на умовах повернення кошти у сумі 97,0 млн грн для здійснення заходів з відновлення безперебійного мовлення (розпорядження від 25.03.2019 № 194-р). Вказане рішення скасовано розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 527-р. При цьому у поданому Державною казначейською службою України Звіті про використання коштів з резервного фонду Державного бюджету України за січень – вересень ці 97,0 млн грн враховано у загальній сумі коштів, передбачених згідно з актами Кабінету Міністрів України, натомість не зазначено, що це розпорядження скасоване. Відповідно, нерозподілений обсяг резервного фонду занижено на 97,0 млн гривень.

**3.1.4. У порушення вимог частини п'ятої статті 24<sup>1</sup> Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України не забезпечив своєчасного і повного розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку між адміністративно-територіальними одиницями й інвестиційними програмами і проєктами регіонального розвитку та проєктами-переможцями „Всеукраїнського громадського бюджету”. У результаті відтерміновано на жовтень – грудень цього року перерахування коштів регіонам на виконання цих програм і проєктів, внаслідок чого зростають ризики невикористання отриманих ресурсів та їх повернення в кінці року до державного бюджету.**

У частині п'ятій статті 24<sup>1</sup> Бюджетного кодексу України визначено, що розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку між адміністративно-територіальними одиницями й інвестиційними програмами і проєктами регіонального розвитку та проєктами-переможцями „Всеукраїнського громадського бюджету” затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк із дня набрання чинності законом про державний бюджет.

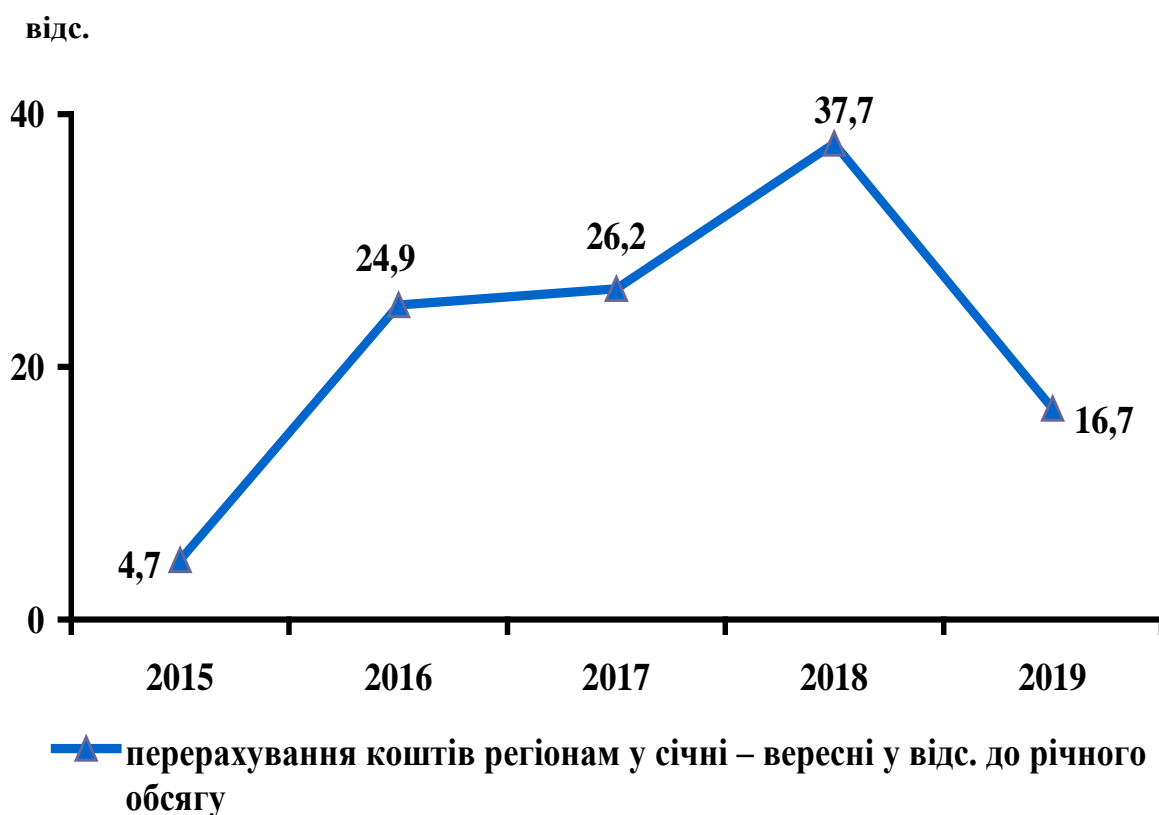
Кабінет Міністрів України, як і в попередньому році, не дотримався цього терміну. Перелік інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2019 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, в тому числі тих, що фінансуються з метою погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої органами Державної казначейської служби України станом на 01.01.2019, на суму 3 млрд 317,2 млн грн затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.05.2019 № 351-р. Розпорядженням від 05.07.2019 № 492-р Кабінет Міністрів України вніс зміни до цього переліку і збільшив суму розподілених коштів до 6 млрд 962,8 млн гривень.

Станом на 01.10.2019 не розподілено 707,2 млн грн, або 9,2 відс. обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку. При цьому розпорядженням від 09.10.2019 № 935-р Кабінет Міністрів України зменшив суму розподілених коштів до 6 млрд 738,8 млн грн, що, як зазначено у листі Міністерства розвитку громад і територій України до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, спричинено значними ризиками невикористання коштів до кінця року.

Видатки за бюджетною програмою Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 2761070 „Державний фонд регіонального розвитку” здійснено на 3 млрд 343,3 млн грн, або 72,4 відс., менше плану на звітний період. При цьому проведення цих видатків становило 16,7 відс. плану на рік, що на 1,6 відс. пункту менше від середньої частки таких видатків у січні – вересні в річній сумі у 2015 – 2018 роках. Зазначене свідчить про звуження можливостей для використання коштів до кінця року і зростання ризиків їх повернення до

державного бюджету. За інформацією головного розпорядника бюджетних коштів, отриманою на запит Рахункової палати, фінансування проєктів, які реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, призупинено відповідно до доручення Кабінету Міністрів України від 07.08.2019, наданого до листа Офісу Президента України від 23.07.2019 про призупинення фінансування проєктів за рахунок державного фонду регіонального розвитку, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.07.2019 № 492-р.

**Діаграма 6. Частка перерахованих у січні – вересні з державного фонду регіонального розвитку коштів у річній сумі цього року найменша з 2016 року**



**3.1.5. Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство інфраструктури України і Державне агентство автомобільних доріг України не забезпечили використання наявних надходжень до державних фондів, утворених відповідно до статей 24<sup>2</sup> – 24<sup>4</sup> Бюджетного кодексу України. Як наслідок, зростають ризики невиконання запланованих на 2019 рік заходів із розвитку дорожнього господарства, розв'язання нагальних екологічних проблем.**



До державного дорожнього фонду, утвореного відповідно до статті 24<sup>2</sup> Бюджетного кодексу України, надійшло 39 млрд 957,7 млн грн, або 105,0 відс. плану на січень – вересень, акцизного податку з вироблених в Україні і ввезених на митну територію України пального та транспортних засобів, ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них, плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. Крім того, у помісячному розписі державного бюджету враховані залишки надходжень до цього фонду у сумі 1 млрд 374,3 млн гривень.

За рахунок цих джерел видатки за бюджетними програмами трьох головних розпорядників бюджетних коштів проведено на 6 млрд 313,9 млн грн, або 16,6 відс., менше плану на січень – вересень.

Зокрема, видатки на дорожнє господарство за 8-ми бюджетними програмами Державного агентства автомобільних доріг України менше плану на звітний період на 4 млрд 275,3 млн грн, або 16,3 відсотка. За інформацією головного розпорядника бюджетних коштів, отриманою на запит Рахункової палати, це спричинено, зокрема, внесенням упродовж січня – вересня змін до переліків об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування, а також здійсненням оплати робіт з будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг лише після отримання висновків про якість виконаних робіт.

На заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм за бюджетною програмою Міністерства інфраструктури України видатки проведені на 1 млрд 148,9 млн грн, або 91,7 відс., менше плану на звітний період. Це спричинено, зокрема, зволіканням із внесенням змін до завдань і заходів Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 435. Відповідне рішення Кабінет Міністрів України прийняв 17 квітня 2019 року.

До Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, утвореного відповідно до статті 24<sup>3</sup> Бюджетного кодексу України, надійшло 843,6 млн грн, або 121,2 відс. плану на січень – вересень, екологічного податку, який справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензій строк. За рахунок цього джерела видатки за двома бюджетними програмами Міністерства екології та природних ресурсів України для Державного агентства України з управління зоною відчуження проведені на 430,5 млн грн, або 61,8 відс., менше плану на звітний період, що є наслідком низької виконавської дисципліни розпорядників і одержувачів бюджетних коштів.

До державного фонду розвитку водного господарства, утвореного відповідно до статті 24<sup>4</sup> Бюджетного кодексу України, надійшло 119,2 млн грн, або 89,1 відс. плану на січень – вересень, рентної плати за спеціальне використання води. За рахунок цього джерела видатки за трьома бюджетними програмами Міністерства екології та природних ресурсів України для Державного агентства водних ресурсів України проведені на 85,4 млн грн, або 63,9 відс., менше плану на звітний період.

**3.1.6. Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України й окремі головні розпорядники бюджетних коштів не забезпечили використання залишків коштів секторальної бюджетної підтримки, що надходили від Європейського Союзу в попередні бюджетні періоди. При цьому, унаслідок невиконання умов, визначених в угодах про надання такої підтримки, зростають ризики ненадання міжнародними партнерами чергових траншів допомоги.**

За рахунок залишків коштів секторальної бюджетної підтримки, що надходили від Європейського Союзу в попередні бюджетні періоди, на січень – вересень заплановано видатки чотирьом головним розпорядникам бюджетних коштів у сумі 1 млрд 904,1 млн грн, з якої 98,5 відс. не використано.

Зокрема, за бюджетною програмою Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на підтримку регіональної політики при плані 1 млрд 52,6 млн грн використано менше 0,1 млн грн, що спричинено тривалим проведенням конкурсів з відбору проектів. За інформацією головного розпорядника бюджетних коштів, отриманою на запит Рахункової палати, другий конкурс на відбір проектів не оголошено у зв'язку з невнесенням змін до нормативно-правових актів, які мають визначити умови проведення цього конкурсу.

За бюджетною програмою Міністерства інфраструктури України видатки на впровадження транспортної стратегії України проведені на 715,3 млн грн, або 99,1 відс., менше плану на звітний період, що, за інформацією Міністерства фінансів України, спричинено зволіканням із затвердженням плану заходів, які мали здійснюватися за рахунок цих коштів, і, як наслідок, – паспорта бюджетної програми.

За бюджетною програмою Міністерства енергетики та вугільної промисловості України видатки на впровадження Енергетичної стратегії України проведені на 38,8 млн грн, або 64,1 відс., менше плану на звітний період у зв'язку з тим, що Міністерство не розподілило наявних коштів за напрямками. За інформацією головного розпорядника бюджетних коштів, отриманою на запит Рахункової палати, розподіл 341,7 млн грн планується здійснити після отримання наступного траншу допомоги у жовтні цього року.

При цьому, за інформацією Міністерства фінансів України, звіт про виконання результативних показників за угодою про фінансування програми „Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України”

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України надало 02.09.2019. У цей же день Міністерство фінансів України направило Представництву Європейського Союзу в Україні запит на перерахування третього платежу (частини другого обумовленого траншу) коштів бюджетної підтримки Європейського Союзу. Враховуючи тривалість процедури розгляду таких документів, зростають ризики неотримання коштів у цьому році.

Крім цього, у січні – вересні відповідно до пункту 9 статті 11 закону про державний бюджет до спеціального фонду від іноземних суб'єктів господарювання та організацій за окремими договорами мало надійти 2 млрд 820 млн грн, які передбачалося спрямувати на поповнення статутного капіталу державного концерну „Укроборонпром” за бюджетною програмою Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. У звітному періоді ці кошти не надходили, заплановані видатки не здійснювалися.

**3.1.7. Кабінет Міністрів України не визначив порядку спрямування на облаштування військових комісаріатів та їх всебічне забезпечення надходжень у сумі 524,0 млн грн від конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення (далі – конфісковані кошти).**

У січні – вересні до цільового фонду для забезпечення оборони і безпеки держави надійшло 1 млрд 560,1 млн грн конфіскованих коштів.

Відповідно до вимог статті 35 закону про державний бюджет, у разі надходження конфіскованих коштів Кабінет Міністрів України мав визначити порядок спрямування Міністерству оборони України цих коштів у сумі 524,0 млн грн на облаштування військових комісаріатів (територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки) та їх всебічне забезпечення. Однак станом на 01.10.2019 Кабінет Міністрів України рішення не прийняв. Крім цього, не визначено напрями спрямування решти конфіскованих коштів у сумі 1 млрд 36,1 млн грн (*довідково: розподіл конфіскованих коштів здійснено у Законі України від 31.10.2019 № 265 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2019 рік”*).

**3.1.8. Кредиторська заборгованість розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету за видатками зросла на 51,1 відс. – до 3 млрд 85,7 млн грн, з якої прострочена становить 46,7 відсотка. Дебіторська заборгованість зменшилась на 8,5 відс. – до 29 млрд 204,8 млн грн, з якої прострочена становить 10,8 відсотка.**

Кредиторська заборгованість за видатками зросла на 1 млрд 43,5 млн грн, що зумовлено, зокрема, неоплатою поставлених товарів, виконаних робіт і наданих послуг. Найбільше заборгованість зросла у:

- Міністерстві внутрішніх справ України – на 165,7 млн грн, або в 2,8 раза, насамперед за придбання предметів, матеріалів, обладнання й

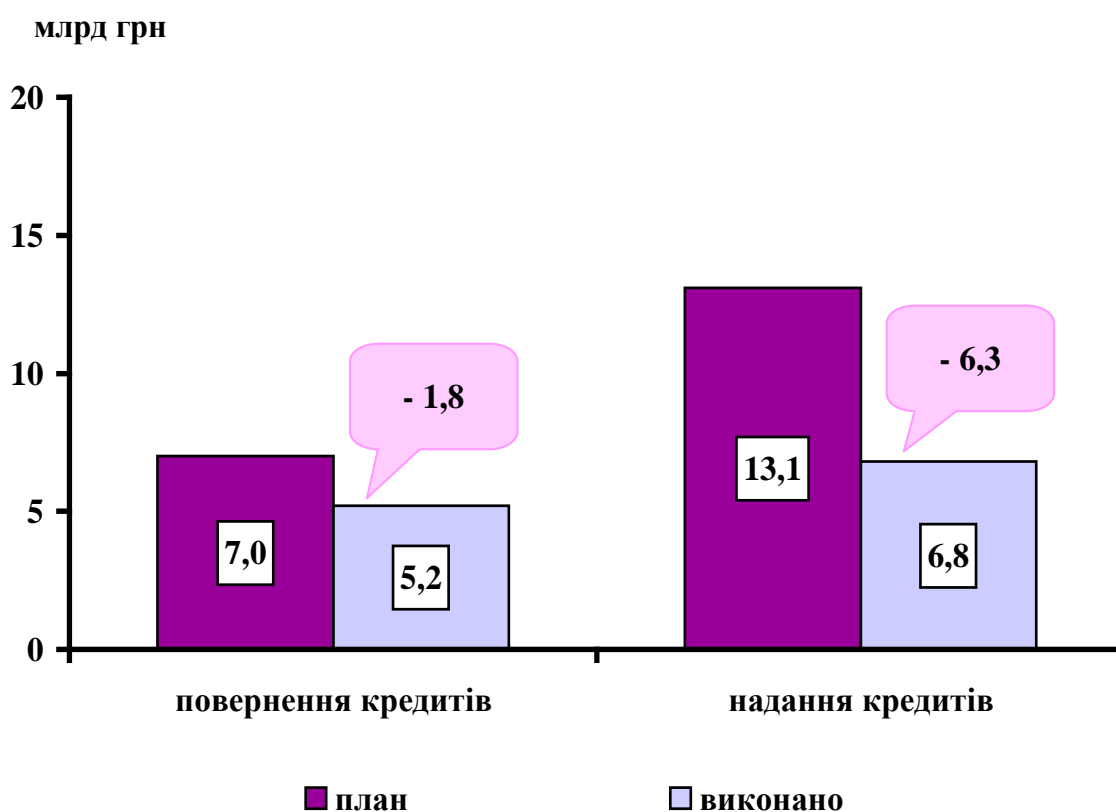
інвентарю для потреб Національної гвардії України – на 116,5 млн грн, або в 324 рази;

- Міністерстві фінансів України – на 285,1 млн грн, або в 7,7 рази, передусім за придбання обладнання і предметів довгострокового користування Державною фіскальною службою України.

Дебіторська заборгованість за видатками зменшилася з початку року на 2 млрд 704,4 млн гривень. Водночас на 588,7 млн грн, або 23,0 відс., зросла прострочена заборгованість, найбільше унаслідок попереднього перерахування коштів на придбання озброєння та військової техніки – на 352,1 млн гривень.

**3.2. Зростають ризики невиконання у 2019 році бюджетних програм з кредитування державного бюджету, що є наслідком низької вибірки коштів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів, а також неповернення у планових обсягах кредитів, які надавалися Аграрному фонду, і на фінансування проєктів розвитку за рахунок залучених державою коштів.**

**Діаграма 7. Обсяги повернення кредитів до державного бюджету і надання кредитів з державного бюджету у січні – вересні менші від плану на звітний період**



За чотирма бюджетними програмами Міністерства аграрної політики та продовольства України повернено кредитів на 977,6 млн грн, або 99,1 відс., менше плану на січень – вересень, насамперед у зв'язку з неповерненням 933,8 млн грн, які надавалися у попередні бюджетні періоди Аграрному фонду. У поточному році цим фондом не здійснювались товарні та фінансові інтервенції на ринку.

За бюджетною програмою Міністерства фінансів України (загальнодержавні видатки та кредитування) за наданими для фінансування проєктів розвитку позиками за рахунок коштів, залучених державою, повернено на 837,5 млн грн, або 14,8 відс., менше плану на звітний період.

Для реалізації інвестиційних проєктів за рахунок коштів, залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, у січні – вересні цього року надано кредитів на 5 млрд 904,1 млн грн, або 55,8 відс., менше плану на звітний період. Це є наслідком системних недоліків при впровадженні цих проєктів, зокрема затримками з укладанням субкредитних договорів, внесенням змін до фінансових угод, контрактів і проєктної документації; зволіканням із відбором проєктів і підрядних організацій; порушенням вимог кредиторів в організації і проведенні закупівель.

Не надавалися кредити, зокрема:

- 254,6 млн грн на розвиток міського пасажирського транспорту в містах України;
- 216,5 млн грн на модернізацію української залізниці;
- 114,0 млн грн на програму розвитку муніципальної інфраструктури.

За 8-ми бюджетними програмами Міністерства фінансів України надано кредити на 3 млрд 360,2 млн грн, або 81,2 відс., менше плану на січень – вересень. Зокрема, за 5-ма бюджетними програмами Міністерства для реалізації проєктів, бенефіціаром яких є Національна енергетична компанія „Укренерго”, надано кредитів на 2 млрд 13,1 млн грн, або 72,6 відс., менше плану на звітний період, що спричинено тривалим урегулюванням організаційних питань, які виникли у зв'язку з передачею цілісного майнового комплексу цієї енергетичної компанії зі сфери управління Міністерства енергетики та вугільної промисловості України до сфери управління Міністерства фінансів України.

Крім цього, за бюджетною програмою Міністерства фінансів України „Фінансування проєктів розвитку за рахунок коштів, залучених державою” надано кредитів на 1 млрд 246,5 млн грн, або 98,4 відс., менше плану на звітний період, що спричинено тривалим виконанням визначних у фінансових угодах умов, які мають передувати вибірці коштів. Зокрема, вимоги до

банків-учасників Проєкту „Основний кредит для аграрної галузі – Україна”, валютно-фінансові умови субфінансування і перелік документів, які банк має надати для участі у відборі, затверджено постановою Кабінетом Міністрів України від 10.07.2019 № 606 „Питання реалізації спільного з Європейським інвестиційним банком Проєкту „Основний кредит для аграрної галузі – Україна”. Зважаючи на тривалість проведення відбору учасників проєктів і погодження результатів цих відборів з кредиторами, зростають ризики нездійснення у планових обсягах вибірки коштів на реалізацію цього проєкту.

***3.3. Видатки з державного бюджету на пенсійні виплати проведені у планових обсягах. Однак у січні – вересні продовжувалося використання коштів єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України для виплати пенсій і допомоги.***

За бюджетною програмою Міністерства соціальної політики України видатки на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України проведені у сумі 132 млрд 332,9 млн грн, або 17,4 відс. усіх видатків державного бюджету у січні – вересні. Це на 24 млрд 231,5 млн грн, або 22,4 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року. Також за рахунок коштів державного бюджету відшкодовані витрати ПАТ „Укрпошта” за надані послуги з доставки пенсій і грошової допомоги населенню у сумі 500,0 млн гривень.

У звітному періоді Державна казначейська служба України надала за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку 82 млрд 34,7 млн грн позик на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України для виплати пенсій і допомоги, з яких не повернено 8 млрд 585,0 млн гривень.

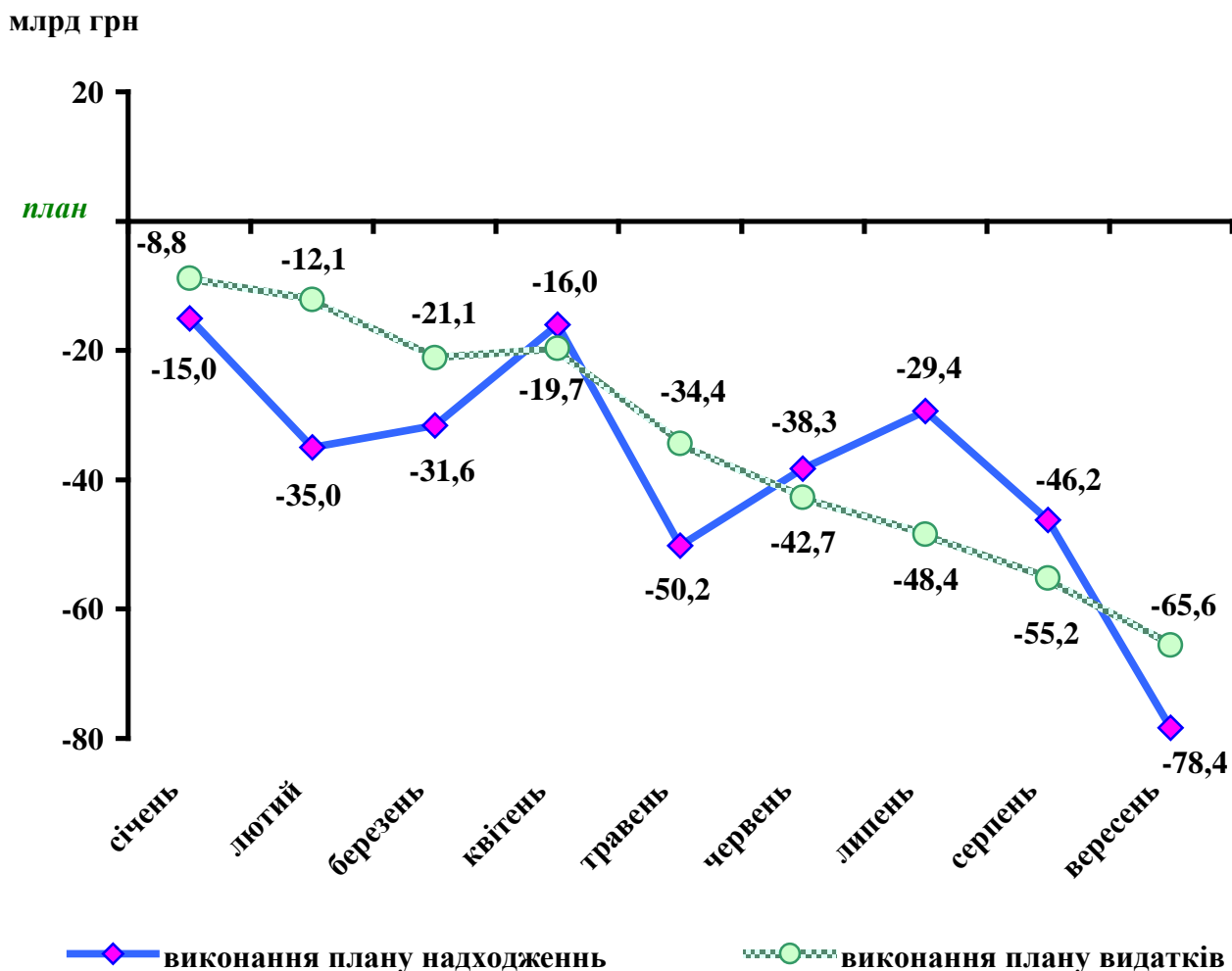
Заборгованість Фонду з початку року збільшилася і, з урахуванням заборгованості за позиками, отриманими у 2007 – 2014 роках, становила на 1 жовтня 2019 року 56 млрд 634,9 млн гривень.

#### **IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ**

***4.1. У результаті недонадходження запланованих на січень – вересень цього року доходів, державних запозичень, коштів від приватизації державного майна і повернення кредитів план надходжень загального фонду державного бюджету не виконано на 7,2 відсотка.***

Обсяг невиконання плану надходжень загального фонду державного бюджету з початку року зростав із 31 млрд 621,5 млн грн у першому кварталі до 38 млрд 286,2 млн грн у першому півріччі та 78 млрд 370,2 млн грн у січні – вересні.

**Діаграма 8. Невиконання плану надходжень загального фонду державного бюджету звужує можливості для своєчасного і повного здійснення видатків (наростаючим підсумком)**



**4.2. Унаслідок передусім невиконання плану видатків і надання кредитів дефіцит загального фонду державного бюджету на 50,7 відс. менше запланованого на січень – вересень 2019 року показника.**

Державний бюджет у січні – вересні 2019 року виконано з дефіцитом у сумі 20 млрд 657,9 млн грн, або 21,3 відс. плану на рік. При цьому загальний фонд виконано з дефіцитом у сумі 26 млрд 102,4 млн грн, що на 26 млрд 820,1 млн грн менше плану на звітний період і спричинене більшим невиконанням плану видатків та надання кредитів (65 млрд 100,2 млн грн), ніж невиконанням плану доходів і повернення кредитів (38 млрд 280,1 млн гривень).

Спеціальний фонд державного бюджету виконано з профіцитом у сумі 5 млрд 444,5 млн грн при запланованому річному дефіциті 27 млрд 560,7 млн грн унаслідок здійснення видатків і

надання кредитів у меншому обсязі, ніж отримано доходів і коштів від повернення кредитів.

**4.3. План фінансування державного бюджету з усіх джерел не виконано на 13,0 відс. унаслідок насамперед недонадходжень від державних зовнішніх запозичень і приватизації державного майна.**

Фінансування державного бюджету, зокрема погашення державного боргу і покриття дефіциту, здійснювалося за рахунок боргових джерел, які становили 97,4 відс. джерел фінансування і 32,4 відс. надходжень державного бюджету.

Виконання державного бюджету в частині фінансування наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

**Дефіцит / фінансування державного бюджету  
у січні – вересні 2019 року**

млрд грн

№ з/п	Показники	Всього			У т. ч. загальний фонд		
		план на 2019 рік	виконано	відс. виконання	план на січень – вересень	виконано	відс. виконання
	<b>ДЕФИЦИТ / ФІНАНСУВАННЯ</b> (ряд. I – ряд. II)	<b>97,2</b>	<b>20,7</b>	<b>21,3</b>	<b>52,9</b>	<b>26,1</b>	<b>49,3</b>
	<b>I. Фінансування в частині надходжень – всього,</b>	<b>452,4</b>	<b>371,3</b>	<b>82,1</b>	<b>401,9</b>	<b>361,7</b>	<b>90,0</b>
	<i>зокрема:</i>						
1.1.	Внутрішні запозичення	313,0	296,0	94,6	296,0	296,0	100,0
1.2.	Зовнішні запозичення	115,1	65,8	57,1	92,5	56,2	60,8
1.3.	Надходження від приватизації державного майна	17,1	0,4	2,3	13,4	0,4	3,0
1.4.	Продаж/пред'явлення цінних паперів	–	9,1	–	–	9,1	–
	<b>II. Фінансування в частині витрат – всього,</b>	<b>355,2</b>	<b>350,6</b>	<b>98,7</b>	<b>349,0</b>	<b>335,6</b>	<b>96,2</b>
	<i>зокрема:</i>						
2.1.	Погашення внутрішнього боргу	254,4	216,9	85,3	220,3	216,9	98,5
2.2.	Погашення зовнішнього боргу	100,0	80,9	80,9	95,2	80,9	85,0

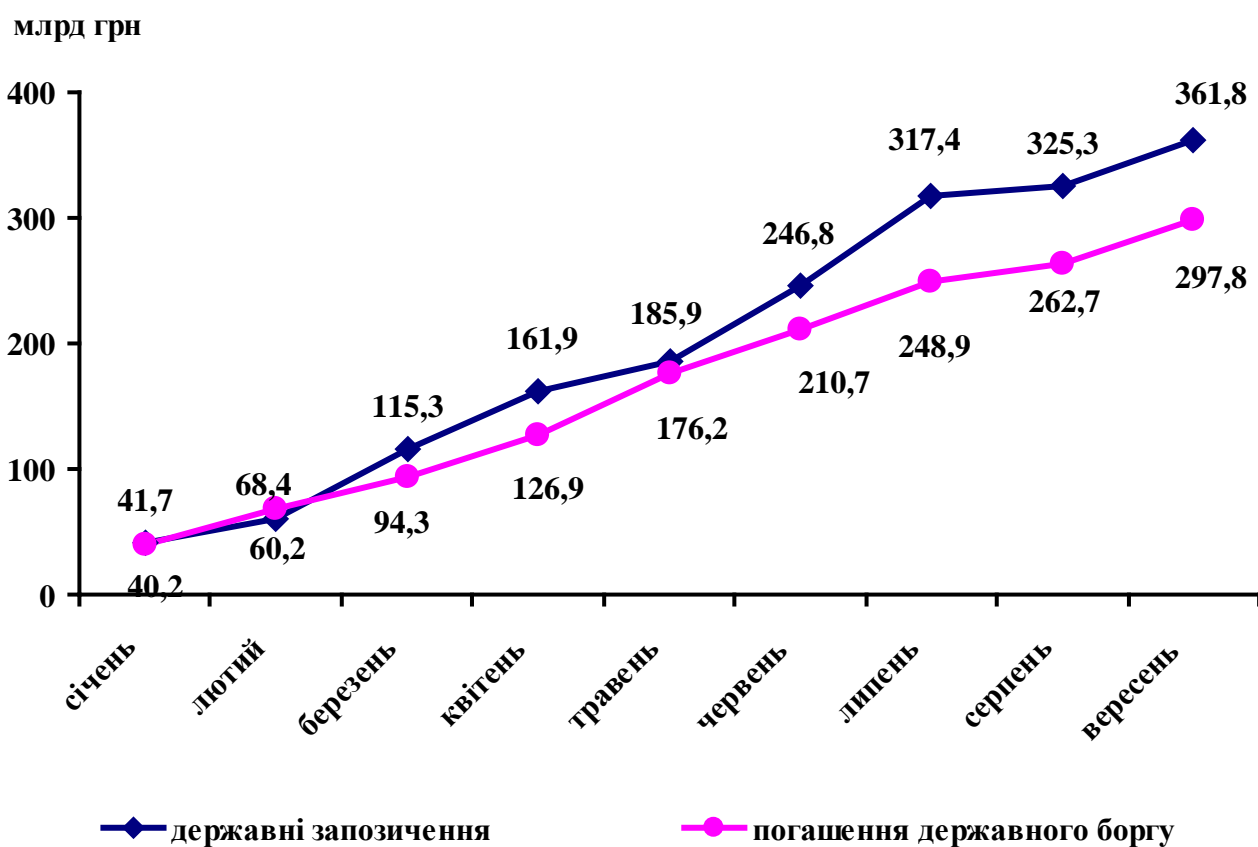
Для фінансування державного бюджету в січні – вересні цього року залучено 371 млрд 332,9 млн грн, що на 55 млрд 493,3 млн грн менше плану на звітний період. Це спричинено недоотриманням насамперед державних зовнішніх запозичень на 45 млрд 303,6 млн грн, або 40,8 відс., коштів від



приватизації державного майна – на 12 млрд 961,8 млн грн, або 97,0 відсотка. Натомість залучено 9 млрд 117,6 млн грн надходжень, що не планувалися, від продажу/пред'явлення цінних паперів, отриманих унаслідок дострокового погашення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб векселів, що видані ним в обмін на облігації внутрішньої державної позики.

Надходження від державних запозичень становили 361 млрд 817,1 млн грн, або 88,9 відс. плану на звітний період, і на 21,5 відс. перевищили обсяг витрат на погашення зобов'язань за державним боргом.

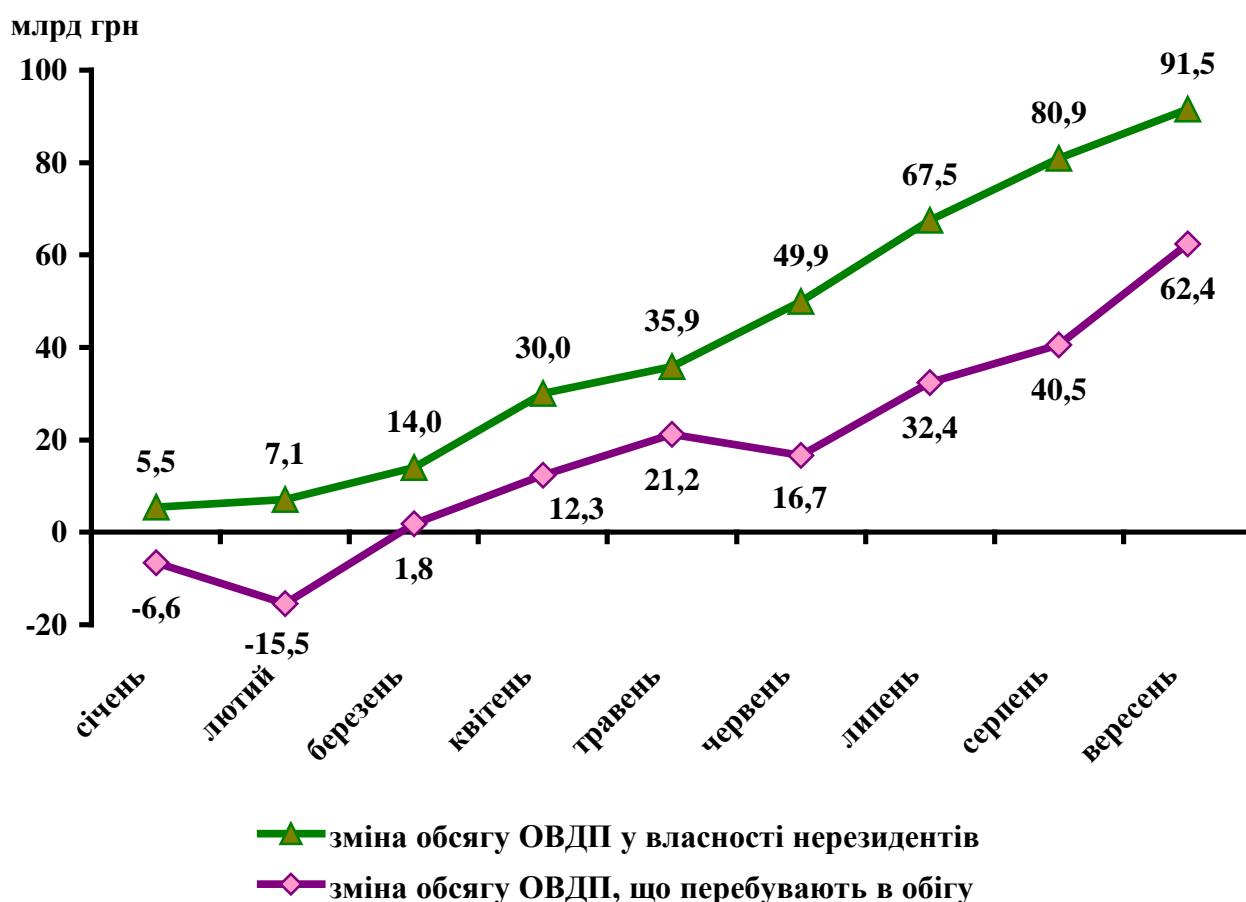
**Діаграма 9. Державні запозичення перевищили витрати на погашення зобов'язань**  
(наростаючим підсумком)



Невиконання плану державних запозичень спричинено недонадходженням до державного бюджету зовнішніх запозичень на суму 45 млрд 303,6 млн грн унаслідок передусім неотримання другого траншу макрофінансової допомоги Європейського Союзу в сумі 0,5 млрд євро. При цьому від розміщення державних цінних паперів на внутрішньому ринку отримано більше на 3,2 млрд грн плану на звітний період і на 179 млрд 939,6 млн грн, або у 2,5 раза, ніж у відповідному періоді попереднього року.

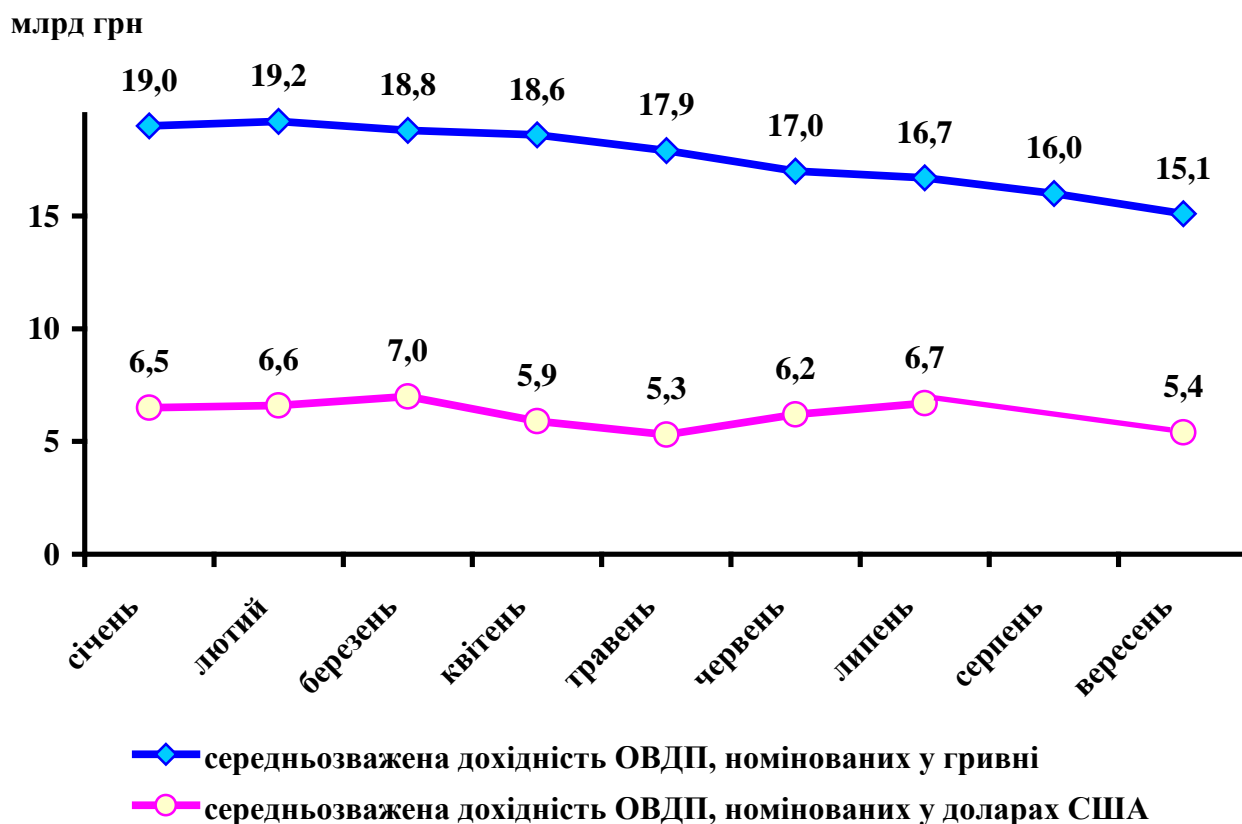
Надходження від державних внутрішніх запозичень у січні – вересні цього року забезпечено передусім нерезидентами. У результаті частка облігацій внутрішніх державних позик (ОВДП) у власності нерезидентів у загальному їх обсязі зростає з 0,8 до 11,9 відсотка. Зазначене збільшує ризики дестабілізації фінансової ситуації, зокрема знецінення національної валюти й ускладнення із залученням коштів, у разі виходу нерезидентів з ринку внутрішніх запозичень.

**Діаграма 10. Обсяг ОВДП, що перебувають в обігу, зріс за рахунок їх придбання нерезидентами**  
(на кінець місяця, наростаючим підсумком)



Зростанню обсягів запозичення ОВДП, номінованих у гривні, і зменшенню з березня цього року їх середньозваженої дохідності сприяло полегшення доступу нерезидентів до державних цінних паперів унаслідок приєднання українського ринку до мережі міжнародного центрального депозитарію цінних паперів Clearstream, що збільшило конкуренцію на внутрішньому ринку.

**Діаграма 11. Середньозважена дохідність розміщених на первинному ринку ОВДП, номінованих у гривні та доларах США, суттєво зменшилася**



У січні – вересні 2019 року здійснювалися здебільшого середньострокові (42,8 відс.) і короткострокові (42,5 відс.) державні внутрішні запозичення, а зовнішні – тільки довгострокові.

Від приватизації державного майна надійшло 398,2 млн грн, або 3,0 відс. плану на звітний період за рахунок продажу об'єктів малої приватизації. За інформацією Фонду державного майна України, невиконання плану зумовлено тим, що у звітному періоді продаж об'єктів великої приватизації не проводився, договори купівлі-продажу не уклалися.

***4.4. Ревальвація гривні до іноземних валют у січні – вересні 2019 року, при перевищенні державних запозичень над погашенням боргу, сприяла зменшенню боргових зобов'язань за державним і гарантованим державою боргом та економії витрат на їх погашення.***

Обсяг державного і гарантованого державою боргу у січні – вересні цього року зменшився на 170 млрд 669,5 млн грн, або 7,9 відс., – до 1 трлн 997 млрд 752,1 млн гривень. Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, зменшилася з 70,9 до 63,9 відс. унаслідок скорочення зовнішнього боргу на 17,0 відсотка.

За оцінкою Рахункової палати, ревальвація у січні – вересні цього року гривні до іноземних валют, в яких номіновано борг, зокрема дол. США на 13,0 відс. і євро – на 17,0 відс., сприяла зменшенню боргу на 207,4 млрд гривень. При цьому перевищення надходжень від запозичень над витратами на погашення державного та гарантованого державою боргу спричинило збільшення боргу на 36,7 млрд гривень.

У січні – вересні 2019 року державний борг зменшився на 5,5 відс. – до 1 трлн 758 млрд 14,4 млн грн і становив 85,3 відс. граничного обсягу, встановленого у статті 5 закону про державний бюджет, гарантований державою борг – на 22,2 відс. – до 239 млрд 737,7 млн грн, або 61,7 відс. граничного обсягу. Державні гарантії, можливість надання яких передбачена в статті 6 закону про державний бюджет в обсязі до 27 млрд 280,7 млн грн, у звітному періоді не надавалися.

Укріплення середнього у січні – вересні 2019 року обмінного курсу гривні, порівняно з прогнозним, що використовувався при складанні проекту державного бюджету, сприяло економії витрат на погашення державного боргу на 17 млрд 630,8 млн грн, або 5,6 відс. плану на звітний період, виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими під державні гарантії, – на 1 млрд 871,1 млн грн, або 27,0 відсотка.

Унаслідок здійснення у січні та липні цього року за бюджетною програмою Міністерства фінансів України 3511600 „Виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії” платежів за кредитом, залученим під державну гарантію державним підприємством „Укркосмос”, які передбачалися Державному космічному агентству України за бюджетною програмою 6381130 „Виконання боргових зобов'язань за кредитом, залученим під державну гарантію для реалізації проекту „Створення Національної супутникової системи зв'язку”, виникла економія коштів у сумі 1 млрд 424,5 млн грн, а витрати за бюджетною програмою 3511600 перевищили план на січень – вересень на 617,2 млн грн, або 66,3 відс., і план на 2019 рік – на 398,9 млн грн, або 34,7 відсотка.

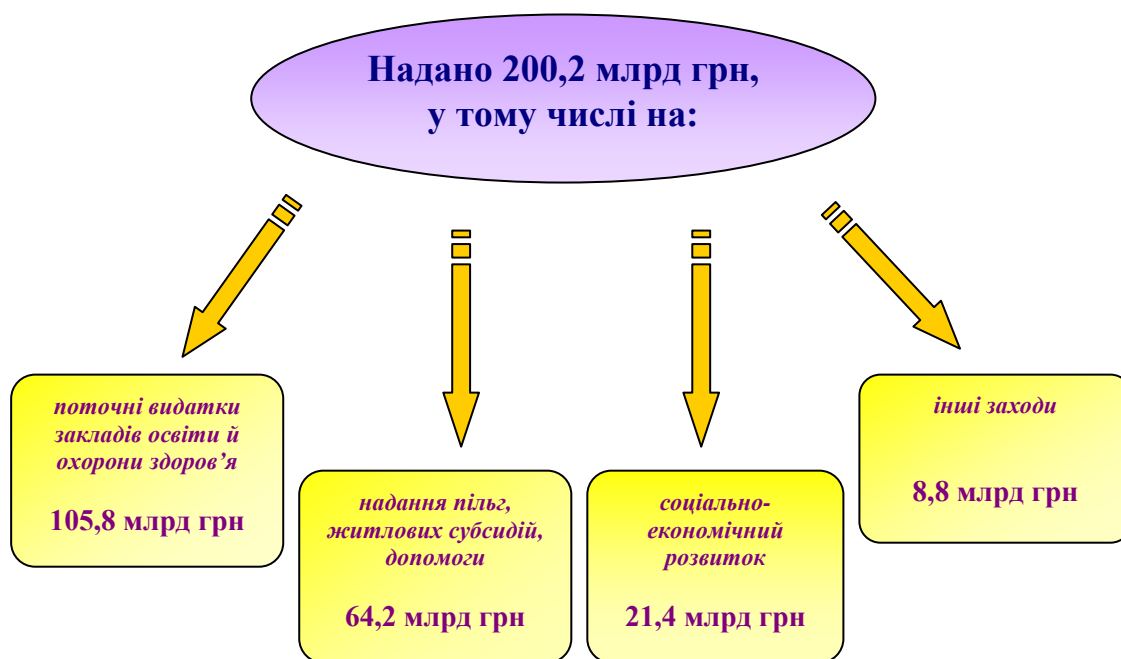
Зменшення видатків за бюджетною програмою 6381130 „Виконання боргових зобов'язань за кредитом, залученим під державну гарантію для реалізації проекту „Створення Національної супутникової системи зв'язку” в сумі 1 млрд 468,5 млн грн, передбачено в Законі України від 31.10.2019 № 265 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2019 рік”.

При цьому внаслідок здійснення короткострокових внутрішніх запозичень у попередньому і цьому році, а також виплат за облігаціями зовнішніх державних позик 2015 року, які випущені для реструктуризації державного і гарантованого державою зовнішнього боргу, витрати на погашення державного внутрішнього боргу, порівняно з відповідним періодом 2018 року, збільшилися на 100 млрд 447,0 млн грн, або 86,2 відс., зовнішнього – на 44 млрд 725,0 млн грн, або в 2,2 раза.

Ураховуючи розміщену на вебсайті Міністерства фінансів України інформацію про платежі за державним боргом у жовтні – грудні цього року за чинними станом на 01.10.2019 угодами, обсяг витрат на погашення державного боргу в 2019 році, за оцінкою Рахункової палати, становитиме 348,5 млрд грн, що менше плану на 5,8 млрд грн, або 1,6 відсотка. Зазначене свідчить про можливість зменшення обсягу державних запозичень на відповідну суму згідно з частиною першою статті 16 Бюджетного кодексу України.

## V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

*5.1. У січні – вересні цього року 84,9 відс. обсягу наданих з державного бюджету місцевим бюджетам трансфертів спрямовано на поточні видатки закладів освіти й охорони здоров'я, забезпечення виконання державних програм соціального захисту з надання пільг, житлових субсидій і різних видів допомоги окремим категоріям громадян. При цьому не розпочато надання місцевим бюджетам чотирьох субвенцій і однієї дотації, що, зокрема, спричинено зволіканням Кабінетом Міністрів України з прийняттям рішень щодо порядків та умов їх надання та розподілу.*



**Схема 1. Надані з державного бюджету місцевим бюджетам трансферти**

Не розпочато надання місцевим бюджетам стабілізаційної дотації, передбаченої в помісячному розписі державного бюджету на вересень у сумі 50,0 млн грн, оскільки станом на 01.10.2019 Кабінет Міністрів України не затвердив розподіл цієї дотації між місцевими бюджетами.

Кабінетом Міністрів України станом на 01.10.2019 не затверджено порядків та умов надання субвенцій на реалізацію проекту „Житло для

внутрішньо переміщених осіб”, проєктів транскордонного співробітництва та ремонт і реконструкцію мосту імені Є. О. Патона, що є порушенням вимог частини другої статті 97 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких порядок та умови надання субвенції, яка вперше визначена в законі про державний бюджет, затверджуються Кабінетом Міністрів України не пізніше 30 днів з дня набрання ним чинності. У результаті у звітному періоді місцеві бюджети не отримали ці субвенції у загальній сумі 22,0 млн гривень. За інформацією головних розпорядників бюджетних коштів, отриманою на запити Рахункової палати, це спричинено тривалим узгодженням проєктів порядків та умов надання таких субвенцій.

Крім того, станом на 01.10.2019 міський бюджет міста Харкова не отримав з державного бюджету передбачену в помісячному розписі державного бюджету на липень – серпень субвенцію на подовження третьої лінії метрополітену у сумі 30,1 млн гривень. Порядок та умови надання цієї субвенції Кабінетом Міністрів України затверджено постановою від 11.09.2019 № 842, яка набрала чинності 25.09.2019.

#### **5.1.1. Кабінетом Міністрів України не вжито достатніх заходів для погашення і недопущення виникнення простроченої заборгованості за надані пільги і житлові субсидії населенню.**

На виконання фактичних зобов’язань місцевих бюджетів з надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу з державного бюджету надано дві субвенції у загальній сумі 22 млрд 547,8 млн грн, або 95,8 відс. плану на січень – вересень. Однак станом на 01.10.2019 у двадцятьох областях за наданими пільгами і житловими субсидіями наявна прострочена кредиторська заборгованість у сумі 134,9 млн гривень. Найбільші суми цієї заборгованості у Львівській області – 30,2 млн грн, Запорізькій – 23,4 млн грн, Дніпропетровській – 17,7 млн грн, Донецькій – 17,6 млн грн, Херсонській – 17,4 млн грн, Харківській області – 11,6 млн гривень. Це свідчить про незабезпечення у повному обсязі фактичної потреби з таких видатків за рахунок субвенції.

Водночас згідно з частиною шостою статті 102 Бюджетного кодексу України Кабінету Міністрів України надано право здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту з надання пільг, житлових субсидій та допомоги окремим категоріям громадян між їх видами і між місцевими бюджетами, враховуючи фактично нараховані обсяги відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу цих субвенцій. У січні – вересні такі перерозподіли не здійснювалися.

#### **5.1.2. За отриманими з державного бюджету субвенціями, спрямованими на соціально-економічний розвиток регіонів, станом на 01.10.2019 на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ наявні**

**залишки коштів у сумі 14 млрд 546,5 млн грн, що збільшує ризики невикористання цих субвенцій до кінця року у повному обсязі на визначену мету.**

У державному бюджеті на цей рік передбачена субвенція місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій у сумі 4 млрд 756,6 грн, у тому числі на січень – вересень – 3 млрд 3,8 млн гривень. Кабінет Міністрів України розпорядженнями від 23.01.2019 № 39-р, від 05.06.2019 № 365-р і від 10.07.2019 № 500-р затвердив розподіли цієї субвенції у сумі 4 млрд 696,2 млн грн, не розподілено – 60,4 млн гривень. У звітному періоді на здійснення цих заходів місцевим бюджетам перераховано 2 млрд 849,0 млн грн, або 94,8 відс. плану на січень – вересень. Станом на 01.10.2019, враховуючи залишки субвенції на початок року, на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ залишилися невикористаними кошти у сумі 2 млрд 872,5 млн гривень.

У цьому році з державного бюджету передбачено надати місцевим бюджетам субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у сумі 2 млрд 100,0 млн гривень. У звітному періоді місцеві бюджети отримали 1 млрд 400,0 млн грн, або 100,0 відс. плану на січень – вересень. Станом на 01.10.2019 на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ залишилися невикористаними кошти у сумі 756,4 млн грн, або 54,0 відс. отриманої у звітному періоді субвенції.

Проведеним Рахунковою палатою аудитом ефективності використання коштів цієї субвенції встановлено, що відсутність єдиної державної політики регіонального розвитку і будівництва призводить до неналежної координації дій розпорядників та одержувачів бюджетних коштів на місцевому рівні, неефективного управління державними ресурсами. У цьому році державна фінансова підтримка розвитку інфраструктури громад здійснюється за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, видатків на підтримку регіональної політики і дев'яти субвенцій. При цьому головними розпорядниками коштів за цими видами державної фінансової підтримки визначено шість державних органів. Крім того, на державному рівні не сформовано базу даних про мережу об'єктів інфраструктури об'єднаних територіальних громад або будь-яку зведену інформацію про рівень розвитку кожної такої громади, потребу в об'єктах інфраструктури і пріоритетність для посилення розвитку інфраструктури територій.

На реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, у цьому році з державного бюджету передбачено надати місцевим бюджетам 1,0 млрд грн, з яких у звітному періоді перераховано 500,0 млн грн, або 100,0 відс. плану на січень – вересень. Станом на 01.10.2019 на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ, з урахуванням залишку на початок цього року, залишилися невикористаними кошти у сумі 3 млрд 226,3 млн гривень.

Станом на 01.10.2019 на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ наявні також значні залишки невикористаних субвенцій на інші цілі, зокрема на:

- реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти, у сумі 1 млрд 5,2 млн грн, або 83,8 відс. отриманої у звітному періоді субвенції;
- проектні, будівельно-ремонтні роботи, придбання житла і приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання, наближених до сімейних, і забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа – 491,3 млн грн, або 99,5 відс.;
- здійснення природоохоронних заходів на об'єктах комунальної власності – 443,4 млн грн, або 85,3 відс.;
- реалізацію пілотного проекту щодо розвитку системи екстреної медичної допомоги, створення оперативно-диспетчерських служб – 316,8 млн грн, або 98,1 відс.;
- придбання ангиографічного обладнання – 138,5 млн грн, або 92,3 відс.;
- створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів – 133,3 млн грн, або 88,9 відс.;
- будівництво мультифункціональних майданчиків для занять ігровими видами спорту 100,0 млн грн, або 100,0 відсотка.

***5.2. У січні – вересні цього року виконання місцевих бюджетів з перевищенням доходів над здійсненими видатками спричинено, зокрема, невикористанням деяких отриманих з державного бюджету субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів.***

Загалом до місцевих бюджетів у звітному періоді надійшло доходів у сумі 416 млрд 948,5 млн грн, видатки проведені в сумі 387 млрд 303,6 млн гривень.

Доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету, порівняно із січнем – вереснем попереднього року, збільшилися на 15,4 відсотка.

Частка видатків місцевих бюджетів без трансфертів до державного бюджету у видатках зведеного бюджету зменшилася на 5,4 відс. пункту – до 40,5 відсотка.

Проведено поточних видатків 68,9 відс. плану на рік, капітальних видатків – тільки 46,3 відс., що насамперед спричинено невикористанням деяких отриманих з державного бюджету субвенцій на будівництво, реконструкцію, ремонт об'єктів інфраструктури, закупівлю обладнання для закладів освіти й охорони здоров'я. Станом на 01.10.2019, враховуючи залишки на початок року, на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ наявні залишки цих коштів у сумі 14 млрд 546,5 млн грн, найбільші у Донецькій області – 849,2 млн грн, Київській – 830,6 млн грн, Одеській – 814,5 млн грн, Івано-Франківській – 805,1 млн грн, Львівській – 803,4 млн грн, Вінницькій – 784,2 млн грн, Дніпропетровській – 771,2 млн грн, м. Києві – 759,5 млн грн та Житомирській області – 753,9 млн гривень.



Це свідчить про низьку виконавську дисципліну і, як наслідок, зростання ризиків непроведення окремих капітальних видатків до кінця року.

У січні – вересні цього року за рішеннями місцевих рад на депозитних рахунках в установах державних банків розміщено тимчасово вільних коштів 166 місцевих бюджетів на суму 11 млрд 311,7 млн грн, з яких більше половини – кошти 15 обласних бюджетів. Станом на 01.10.2019 залишки цих коштів рахувалися у сумі 7 млрд 414,8 млн грн, з яких найбільше – обласного бюджету Донецької області – 3,0 млрд гривень.

За інформацією Державної казначейської служби України, отриманою на запит Рахункової палати, найбільший обсяг розміщених на депозитних рахунках станом на 01.10.2019 тимчасово вільних коштів бюджету м. Маріуполя – 1 млрд 218,0 млн грн, м. Вінниці – 374,5 млн грн, м. Полтави – 365,1 млн грн, м. Черкаси – 363,5 млн грн, м. Львова – 334,6 млн грн і м. Чернівці – 314,1 млн гривень.

Крім того, у звітному періоді тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів у сумі 833,1 млн грн місцевими фінансовими органами спрямовано на придбання облігацій внутрішньої державної позики. Від погашення цих облігацій до місцевих бюджетів у січні – вересні надійшло 464,7 млн гривень. За інформацією Державної казначейської служби України, отриманою на запит Рахункової палати, найбільше таких коштів надійшло до міського бюджету м. Маріуполь – 220,7 млн грн, обласного бюджету Львівської області – 100,0 млн грн, міського бюджету м. Борисполя – 94,0 млн гривень.

Загалом доходи місцевих бюджетів від розміщення тимчасово вільних коштів у звітному періоді становили 726,3 млн гривень.

З початку року місцевий борг збільшився на 2,3 відс. – до 15 млрд 705,5 млн гривень. При цьому внутрішній борг збільшився на 5,1 відс. – до 12 млрд 557,8 млн грн, з яких 8 млрд 976,1 млн грн – зобов'язання за середньостроковими позиками, що надавалися місцевим бюджетам упродовж 2009 – 2014 років з єдиного казначейського рахунку. Збільшення внутрішнього боргу спричинено отриманням місцевими бюджетами позик у банківських установах у сумі 720,1 млн грн, з яких 526,8 млн грн – бюджетом м. Одеси, й емісією облігацій внутрішньої місцевої позики у сумі 250,0 млн грн, здійсненою за рішенням Харківської міської ради. Зовнішній борг місцевих бюджетів зменшився на 7,6 відс. – до 3 млрд 147,7 млн гривень.

\* \* \*

**ПІДСУМОВУЮЧИ ВИСНОВКИ, РАХУНКОВА ПАЛАТА ВІДЗНАЧАЄ:**

**1. В умовах надпрогнозованого зростання економіки Державний бюджет України у звітному періоді не виконано як за доходами, так і за видатками.**

**2. План доходів загального фонду на звітний період, визначений у помісячному розписі, не виконано на 37,5 млрд грн, або 5,4 відс., при збільшенні переplat податків і зборів до державного бюджету з початку року на 16,2 млрд гривень. Невиконання планових показників, зокрема, спричинено:**

**- відхиленням фактичних за січень – вересень окремих макропоказників від прогнозних, врахованих у розрахунках доходів при затвердженні державного бюджету на 2019 рік, насамперед меншим, порівняно із врахованим у бюджеті, курсом гривні до іноземних валют;**

**- системними недоліками законодавчого регулювання, планування й адміністрування акцизного податку з тютюнових виробів;**

**- зменшенням Кабінетом Міністрів України для окремих категорій державних підприємств нормативу відрахування до бюджету частини чистого прибутку після набрання чинності законом про державний бюджет;**

**- зростанням податкової заборгованості суб'єктів господарювання перед державним бюджетом з початку цього року.**

**За таких умов, за оцінкою Рахункової палати, план доходів державного бюджету на 2019 рік не буде виконано.**

**3. Видатки загального фонду державного бюджету проведено на 65,6 млрд грн, або 8,8 відс., менше плану на січень – вересень внаслідок:**

**- низької виконавської дисципліни учасників бюджетного процесу, що зокрема призвело до незавершення закупівель, відтермінування початку проведення видатків, неналежного впровадження державних інвестиційних проєктів;**

**- зміцнення гривні до іноземних валют;**

**- проведення видатків на здійснення державних програм соціального захисту населення в межах фактичних зобов'язань.**

**4. Унаслідок недонадходження запланованих на січень – вересень цього року доходів, державних запозичень, коштів від приватизації державного майна і повернення кредитів план надходжень загального фонду державного бюджету не виконано на 78,4 млрд грн, або 7,2 відс., що звужує можливості для своєчасного і повного здійснення видатків.**

**5. Фінансування державного бюджету здійснювалося за рахунок державних запозичень, які становили 97,4 відс. джерел фінансування і 32,4 відс. надходжень державного бюджету.**

Полегшення доступу нерезидентів до ринку державних цінних паперів сприяло зростанню обсягів запозичення ОВДП, номінованих у гривні, і зменшенню з березня цього року їх середньозваженої дохідності. Однак зростання у січні – вересні цього року з 0,8 до 11,9 відс. частки ОВДП, що перебувають у власності нерезидентів, збільшує ризики дестабілізації фінансової ситуації у разі їх виходу з ринку внутрішніх запозичень.

6. При перевищенні у січні – вересні 2019 року запозичень над погашенням боргу загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу унаслідок ревальвації гривні зменшився на 7,9 відс., – до 1 трлн 997,8 млрд гривень.

Витрати на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу становили 394,9 млрд грн, або 91,7 відс. плану на звітний період. Одним із чинників економії коштів є відхилення середнього у січні – вересні 2019 року обмінного курсу гривні від прогнозного, що використовувався при складанні проєкту державного бюджету. Порівняно з відповідним періодом попереднього року ці витрати збільшилися на 61,1 відсотка. Зросла з 29,2 до 37,1 відс. частка цих витрат у загальних витратах державного бюджету.

7. У звітному періоді більшу частину обсягу наданих з державного бюджету місцевим бюджетам трансфертів спрямовано на поточні видатки закладів освіти й охорони здоров'я, забезпечення виконання державних програм соціального захисту з надання пільг, житлових субсидій і різних видів допомоги окремим категоріям громадян. При цьому не розпочато надання місцевим бюджетам чотирьох субвенцій і однієї дотації, що, зокрема, спричинено зволіканням Кабінетом Міністрів України з прийняттям рішень щодо порядків та умов їх надання та розподілу.

Кабінетом Міністрів України не вжито достатніх заходів для погашення і недопущення виникнення простроченої заборгованості за надані пільги і житлові субсидії населенню. Станом на 01.10.2019 у двадцяти областях наявна прострочена кредиторська заборгованість у сумі 0,1 млрд грн за наданими пільгами і житловими субсидіями.

Виконання місцевих бюджетів у січні – вересні цього року з перевищенням доходів над здійсненими видатками спричинено, зокрема, невикористанням деяких отриманих з державного бюджету субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів.

На рахунках місцевих бюджетів та бюджетних установ, враховуючи залишки на початок цього року, станом на 01.10.2019 наявні залишки коштів у сумі 14,5 млрд грн за отриманими з державного бюджету субвенціями, спрямованими на соціально-економічний розвиток регіонів.

## ПРОПОЗИЦІЇ

Для усунення виявлених відхилень і порушень при виконанні закону про Державний бюджет України на 2019 рік Рахункова палата вважає за доцільне рекомендувати:

### 1) Кабінету Міністрів України:

- затвердити розподіл коштів за бюджетною програмою „Здійснення природоохоронних заходів” за напрямками (об’єктами, заходами) в повному обсязі;

- приймати рішення про виділення коштів з резервного фонду для здійснення непередбачених витрат, що не є постійними і не могли бути передбачені під час складання проєкту бюджету;

- затвердити розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку в повному обсязі;

- вжити заходів щодо забезпечення використання надходжень у рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу, зокрема на підтримку регіональної політики, впровадження транспортної й енергетичної стратегій;

- вжити заходів щодо забезпечення використання на надання кредитів коштів, залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів;

- забезпечити затвердження порядків та умов надання субвенцій на реалізацію проєкту „Житло для внутрішньо переміщених осіб” і на ремонт та реконструкцію мосту імені Є. О. Патона;

- забезпечити затвердження розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій в повному обсязі;

- вжити заходів щодо погашення наявної та недопущення виникнення простроченої заборгованості за надані пільги та житлові субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого і рідкого пічного побутового палива та скрапленого газу;

### 2) Міністерству фінансів України:

- розглянути можливість зменшення обсягу державних запозичень у зв’язку із зменшенням обсягу витрат на погашення державного боргу в цьому році з дотриманням визначеного у законі про державний бюджет на 2019 рік обсягу фінансування державного бюджету за борговими операціями відповідно до вимог частини першої статті 16 Бюджетного кодексу України.