



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань бюджету

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-29, 255-43-61, факс: 255-41-23

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

*Щодо розгляду законопроекту
за реєстр. № 6000 від 15.09.2021 р.*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету /далі – Комітет/ на своєму засіданні 19 жовтня 2021 року (протокол № 103) розглянув питання щодо підготовки до першого читання проекту Закону України про Державний бюджет України на 2022 рік (реєстр. № 6000 від 15.09.2021 р.), поданого Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до статей 96 і 116 Конституції України, статті 37 Бюджетного кодексу України /далі – Кодекс/, статті 29 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та статті 153 Регламенту Верховної Ради України /далі – Регламент/ Кабінет Міністрів 15 вересня 2021 р. подав до Верховної Ради проект Закону України про Державний бюджет України на 2022 рік (реєстр. № 6000 від 15.09.2021 р.) /далі – законопроект/.

Спеціальну процедуру розгляду і прийняття законопроекту встановлено главою 27 «Затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням» Регламенту (насамперед визначено строки розгляду та вимоги до такої процедури).

Насамперед, слід звернути увагу, що відповідно до вимог статті 33 Кодексу та статті 152 Кабінет Міністрів 3 червня 2021 р. подав Верховній Раді Бюджетну декларацію на 2022-2024 роки (схвалену постановою КМУ від 31.05.2021 р. № 548) /далі – Декларація-2022-2024/. Такий документ вперше подано, при цьому за змістом і формою він кардинально відрізняється від Основних напрямів бюджетної політики на відповідний рік, що раніше розроблялися відповідно до чинних до 2019 р. законодавчих норм. За результатами розгляду Декларації-2022-2024 Верховною Радою прийнято постанову від 15.07.2021 р. № 1652-ІХ, якою взято до відома Декларацію-2022-2024 та схвалено рекомендації Верховної Ради щодо бюджетної політики /далі – рекомендації Верховної Ради/, а також доручено Кабінету Міністрів підготувати і подати до Верховної Ради законопроект з урахуванням рекомендацій Верховної Ради.

Відповідно до статті 154 Регламенту 21 вересня 2021 р. відбулося представлення законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради. При цьому Комітет розглянув відповідне питання і поінформував Верховну Раду

щодо законопроекту, зокрема в частині його відповідності вимогам Кодексу (лист від 21.09.2021 р. № 04-13/3-2021/292325(646681)).

На виконання частини третьої статті 156 Регламенту, пункту 2 частини першої і пункту 2 частини третьої статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата надіслала Верховній Раді і Комітету (листи від 28.09.2021 р. № 06-2342 і № 06-2343) Висновки за результатами експертизи законопроекту, затверджені рішенням Рахункової палати від 28.09.2021 р. № 21-1 /далі – Висновки РП/ (Висновки РП розміщено на офіційному сайті Рахункової палати, а також 01.10.2021 р. направлено через СЕДО народним депутатам).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України /далі – ГНЕУ/ надало висновок (лист від 30.09.2021 р. № 16/03-2021/304593 (659807)), в якому, зокрема, проаналізовано законопроект та надано зауваження до його окремих положень.

У Комітеті проаналізовано законопроект, супровідні матеріали до нього, додатково запитувану Комітетом інформацію щодо законопроекту, Висновки РП і висновок ГНЕУ до законопроекту, інші матеріали (включаючи пропозиції і зауваження щодо законопроекту) та звернуто увагу на таке.

І. ЩОДО ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ І ПОКАЗНИКІВ ЗАКОНОПРОЕКТУ

Показники проекту державного бюджету на 2022 рік розраховані виходячи з основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку на 2022 рік, передбачених у схваленому постановою КМУ від 31.05.2021 р. № 586 прогнозі на 2022-2024 рр. та у Декларації-2022-2024, зокрема: прогноз номінального ВВП становить 5368,7 млрд грн (факт за 2020 р. – 4191,9 млрд грн, прогноз на 2021 р. – 4505,9 млрд грн), його реальне зростання – на рівні 3,8% (факт за 2020 р. – падіння на 4%, прогноз на 2021 р. – зростання на 4,6%), індекс споживчих цін /грудень до грудня попереднього року/ – 106,2% (факт за 2020 р. – 105%, прогноз на 2021 р. – 107,3%). Поряд з тим, у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що для розрахунку бюджетних показників законопроекту враховано середньорічний прогнозний курс валюти – 28,6 грн/дол. США (факт за 2020 р. – 26,96 грн, прогноз на 2021 р. – 29,1 грн/дол. США, офіційний курс в середньому за січень-вересень 2021 р. – 27,49 грн/дол. США) та прогнозний курс на кінець 2022 року – 28,7 грн/дол. США (факт на 31.12.2020 р. – 28,27 грн, прогноз на 31.12.2021 р. – 28,8 грн/дол. США, офіційний курс на 30.09.2021 р. – 26,58 грн/дол. США). Загалом у пояснювальній записці до законопроекту вказано, що зазначений прогноз розроблений за сценарієм найбільш вірогідного розвитку економіки з урахуванням пандемії COVID-19, а також траєкторії та характеру переходу до сталого розвитку у середньостроковій перспективі з урахуванням впливу реформ відповідно до пріоритетів, визначених у стратегічних документах Уряду. При цьому відмічено, що основні показники макропрогнозу можуть бути уточнені у період розгляду законопроекту у Верховній Раді.

Разом з тим, у Висновках РП відмічено, зокрема, що: прогнозоване на 2022 рік зростання економіки є оптимістичним, враховуючи динаміку основних економічних показників у 2021 р.; споживчий попит домогосподарств у 2022 р.

зростатиме більшими темпами ніж зростання реального ВВП та значною мірою задовольнятиметься імпортом товарів і послуг, тобто фактично стимулюється розвиток економік інших країн і триватиме практика попередніх років щодо витіснення з окремих внутрішніх ринків вітчизняних підприємств-виробників унаслідок зростання імпорту; ризиками неутримання інфляції на 2022 рік на прогнозованому рівні є підвищення цін виробників промислової продукції у 2021 р., соціальних виплат, ставок акцизного податку на тютюнові вироби (при цьому в Основних засадах грошово-кредитної політики на 2022 рік і середньострокову перспективу, схвалених рішенням Ради НБУ 13.09.2021 р., показник інфляції у 2022 р. становитиме 5%).

Виходячи із супровідних матеріалів до законопроекту, проект державного бюджету на 2022 рік підготовлено в основному на базі чинного податкового і бюджетного законодавства. Зазначене узгоджується з визначеним пунктом 5 частини першої статті 7 Кодексу принципом обґрунтованості бюджетної системи *(згідно з яким бюджет формується на реалістичних розрахунках надходжень бюджету та витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил)*, а також визначеним пунктом 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України принципом стабільності податкового законодавства *(згідно з яким зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду)*.

Разом з тим, одночасно із законопроектом Кабінетом Міністрів подано на розгляд Верховної Ради законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України (реєстр. № 6062 від 15.09.2021 р.) /далі – законопроект № 6062/, метою прийняття якого, як відмічено у пояснювальній записці до нього, є врегулювання питань, пов'язаних із підготовкою проекту державного бюджету на 2022 рік, удосконалення бюджетних процедур та актуалізація деяких норм Кодексу. ГНЕУ також звертає увагу, що законопроект є системно пов'язаним із законопроектом № 6062.

Крім того, у презентаційних матеріалах до законопроекту звернуто увагу на можливість збільшення окремих витрат проекту державного бюджету на 2022 рік у разі прийняття урядового законопроекту про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень (реєстр. № 5600 від 02.06.2021 р.) /далі – законопроект № 5600/, який Верховною Радою 1 липня п.р. прийнято у першому читанні за основу. У пояснювальній записці до цього законопроекту вказано, що його прийняття дозволить отримати додаткові надходження до зведеного бюджету близько 50 млрд грн в розрахунку на рік (до державного бюджету – близько 30 млрд грн /згідно з презентаційними матеріалами до законопроекту/). Отже, залежно від зміни положень цього законопроекту (після його доопрацювання до другого читання) і часу його остаточного прийняття можуть з'явитися підстави для збільшення відповідних показників доходів і витрат проекту державного бюджету на 2022 рік.

Таким чином, для дотримання збалансованості показників державного бюджету і місцевих бюджетів на 2022 рік та узгодження правових норм такі

законопроекти належить розглядати взаємоузгоджено і послідовно, при цьому остаточне рішення має бути прийнято спочатку щодо законопроектів № 6062 і № 5600.

У статті 1 законопроекту загальні показники проекту державного бюджету на 2022 рік є такими *(порівняно з відповідними фактичними показниками за 2020 рік та плановими на 2021 рік /без змін, прийнятих законом від 08.10.2021 р. щодо збільшення доходів і видатків державного бюджету на 39,6 млрд грн (йдеться про прийнятий законопроект за реєстр. № 6052)/):*

доходи – у сумі 1267,4 млрд грн *(більше фактичних за 2020 р. на 191,4 млрд грн, або на 17,8%, та затверджених із змінами на п.р. на 159,96 млрд грн, або на 14,4%);*

видатки – у сумі 1441,9 млрд грн *(більше фактичних за 2020 р. на 153,8 млрд грн, або на 11,9%, та затверджених із змінами на п.р. на 96,9 млрд грн, або на 7,2%);*

повернення кредитів – у сумі 10,28 млрд грн *(більше фактичних за 2020 р. на 0,76 млрд грн, або на 8%, та затверджених із змінами на п.р. на 1,7 млрд грн, або на 19,7%);*

надання кредитів – у сумі 23,74 млрд грн *(більше фактичних за 2020 р. на 8,7 млрд грн, або на 57,9%, та затверджених із змінами на п.р. на 6,1 млрд грн, або на 34,9%);*

дефіцит (фінансування) – у сумі 188 млрд грн *(менше фактичних за 2020 р. на 29,6 млрд грн, або на 13,6%, та затвердженого із змінами на п.р. на 58,6 млрд грн, або на 23,8%).*

Порівняно з визначеними у Декларації-2022-2024 загальними показниками проекту державного бюджету на 2022 рік у законопроекті не змінено показник дефіциту (фінансування) та не суттєво збільшено показники надання кредитів і повернення кредитів */на 0,2 млрд грн/*, натомість показники доходів і видатків збільшено на 47,8 млрд грн.

Показники доходів проекту державного бюджету на 2022 рік розраховано відповідно до чинного податкового законодавства на базі основних прогнозних макроекономічних показників, схвалених постановою КМУ від 31.05.2021 р. № 586. При цьому доходи за загальним фондом плануються у сумі 1131,1 млрд грн *(більше фактичних за 2020 р. на 253,5 млрд грн, затверджених із змінами на п.р. /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./ на 149,2 млрд грн та передбачених на 2022 рік у Декларації-2022-2024 на 52,4 млрд грн)*, за спеціальним фондом – у сумі 136,3 млрд грн *(менше фактичних за 2020 р. на 62,1 млрд грн, більше затверджених із змінами на п.р. на 10,7 млрд грн та менше передбачених на 2022 рік у Декларації-2022-2024 на 4,6 млрд грн).*

Урядом прогнозується зменшення у 2022 році частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет, зокрема, доходи проекту зведеного бюджету на 2022 рік прогножуються у сумі 1671,8 млрд грн і становлять 31,1% прогнозного ВВП, що на 1,1 відсоткового пункту менше уточненого прогнозного показника на 2021 р. *(факт за 2019 р. – 32,4% ВВП, факт за 2020 р. – 32,8% ВВП, первинний прогноз на 2021 р. – 31,7% ВВП, уточнений прогноз на 2021 р. – 32,2% ВВП /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./)*, натомість на 1,1 відсоткового пункту більше, ніж

визначено на 2022 рік у Декларації-2022-2024 (30% прогнозного ВВП). Рахункова палата зауважує, що у законопроекті прогнозується зниження рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет, при цьому скасування окремих податків чи зниження їх ставок, що свідчило би про зменшення фіскального навантаження на платників податків, не передбачено. Зважаючи, що законодавством не передбачено зменшення податкового навантаження та податковий борг перед бюджетом залишається значним /на 01.09.2021 р. – 105,3 млрд грн, з них перед державним бюджетом – 82,9 млрд грн/, прогнозне зниження відповідного показника на 2022 рік потребує додаткового обґрунтування. При цьому пунктом 1 рекомендацій Верховної Ради доручено Уряду опрацювати питання щодо збільшення доходів проекту державного бюджету порівняно з відповідними показниками, передбаченими у Декларації-2022-2024, з урахуванням вжиття заходів щодо погашення податкового боргу платників податків перед бюджетом, зниження рівня тіньової економіки. Отже, потенційні резерви збільшення доходів проекту державного бюджету на 2022 рік можливі за умови подальшого покращення адміністрування податків і зборів (включаючи вжиття заходів щодо погашення податкового боргу, руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань, протидії контрабанді, запобігання відмиванню коштів через офшорні зони).

Порівняно з уточненими плановими показниками на 2021 р. /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./ у доходах проекту державного бюджету на 2022 рік найвагомніше збільшення передбачається щодо: ПДВ з ввезених на територію України товарів – на 46,4 млрд грн, або на 13,2%; ПДВ з вироблених в Україні товарів з урахуванням бюджетного відшкодування – на 26,1 млрд грн, або на 18,6%; податку на прибуток підприємств – на 25,5 млрд грн, або на 22,8%; податку на доходи фізичних осіб та військового збору (разом) – на 23,2 млрд грн, або на 16,8%; частини чистого прибутку держпідприємств, що вилучається до бюджету, та дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, – на 19,8 млрд грн, або на 68,6%; акцизного податку з ввезених на митну територію України – на 12,6 млрд грн, або на 22,2% (з них: транспортних засобів – на 6,4 млрд грн, або в 2,1 рази; тютюну та тютюнових виробів, рідин в електронних сигаретах, – на 3,9 млрд грн, або на 76,1%; пального – на 3,3 млрд грн, або на 7,9%); акцизного податку з виробленого в Україні пального – на 4,2 млрд грн, або на 43,3%; власних надходжень бюджетних установ – на 4,1 млрд грн, або на 10,6%; рентної плати за користування надрами для видобування природного газу – на 3,5 млрд грн, або на 15,3%; ввізного мита – на 2,2 млрд грн, або на 6,5%; рентної плати за користування надрами для видобування залізних руд – на 1 млрд грн, або на 30,1%.

Разом з тим, порівняно з уточненим планом на 2021 р. /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./ у проекті державного бюджету на 2022 рік зменшуються прогнозні показники доходів за деякими видами, зокрема: плата за ліцензії на провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і за ліцензії на випуск та проведення лотерей – на 6,7 млрд грн, або майже в 10 разів; акцизний податок з вироблених в Україні тютюну та тютюнових виробів, рідин

в електронних сигаретах – на 3,1 млрд грн, або на 5,4%; рентна плата за користування радіочастотним ресурсом України – на 1,2 млрд грн, або на 35,6%.

Згідно з супровідними матеріалами до законопроекту у плановому показнику ПДВ на 2022 рік враховано розрахунковий обсяг бюджетного відшкодування ПДВ у сумі 170,5 млрд грн, що більше на 14,1 млрд грн очікуваного показника у 2021 р. */156,4 млрд грн/* та на 27,4 млрд грн фактичного показника за 2020 р. */143,1 млрд грн/*. *За звітними даними впродовж січня-вересня 2021 р. грошовими коштами відшкодовано 111 млрд грн, що на 6,8 млрд грн більше ніж за аналогічний період 2020 р., при цьому залишки невідшкодованого ПДВ на 01.09.2021 р. становили 19 млрд грн (збільшилися на 0,7 млрд грн з початку п.р.).*

У статті 15 законопроекту передбачається, що НБУ після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою НБУ річної фінансової звітності та формування резервів має перерахувати до державного бюджету у 2022 р. кошти на загальну суму не менш як 24,4 млрд грн (тобто на рівні фактичних надходжень 2021 р.). Однак НБУ зазначає, що прогнозований обсяг перерахувань до державного бюджету у 2022 р. становитиме 13,6 млрд грн *(згідно з листом НБУ від 25.02.2021 р. № 62-0014/16047 на виконання частини третьої статті 33 Кодексу, а також листами НБУ від 17.09.2021 р. № 62-0014/87237, від 29.09.2021 р. № 18-0009/91215 і від 08.10.2021 р. № 62-0014/94451)*, та звертає увагу, що остаточна сума для перерахування буде визначена у консолідованій фінансовій звітності, затвердженій зовнішнім аудитором, і залежатиме від фактичних макроекономічних показників, обсягів операцій на відкритому ринку, операцій Кабінету Міністрів в національній та іноземних валютах протягом 2021 р. У свою чергу ГНЕУ звертає увагу на відповідні вимоги статті 5-1 Закону України «Про Національний банк України», а також на необхідність обґрунтування передбаченої у законопроекті суми (на рівні п.р.). Слід зазначити, що у супровідних матеріалах до Декларації-2022-2024 прогнозні надходження від НБУ на 2022 рік передбачені у сумі 13,6 млрд грн, а у пункті 1 рекомендацій Верховної Ради доручено Уряду розглянути разом з НБУ можливість збільшення такого показника. Довідково: у 2015-2020 рр. були значні обсяги перерахувань коштів НБУ до державного бюджету *(відповідно 61,8 млрд грн, 38,2 млрд грн, 44,4 млрд грн, 44,6 млрд грн, 64,9 млрд грн, 42,7 млрд грн)*.

На 2022 рік надходження частини чистого прибутку державних підприємств, що вилучається до бюджету, та дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, плануються в обсязі 48,6 млрд грн *(факт за 2020 р. – 70,7 млрд грн, план на 2021 р. – 28,8 млрд грн, факт за 9 міс. п.р. – 26,8 млрд грн)*. Згідно з супровідними матеріалами до законопроекту розрахунок таких надходжень здійснювався виходячи із прогнозних показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, однак не наведено розрахунку таких надходжень із зазначенням прогнозних показників фінансово-господарської діяльності відповідних суб'єктів господарювання, а також розмірів базових нормативів відрахування, про що

також зазначено у Висновках РП. Рахункова палата також зауважує, що на час подання законопроекту Урядом не встановлено на 2022 рік норматив відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, в результаті при прогнозуванні таких надходжень не дотримано принципу обґрунтованості бюджетної системи, визначеного у статті 7 Кодексу. Поряд з тим, згідно з інформацією про фінансові ризики *(наданою у складі супровідних матеріалів до законопроекту)* у 2022 р. існують ризики невиконання зазначеного плану в сумі 15 млрд грн за рахунок можливого зменшення сплати відповідних платежів, зокрема: НАК «Нафтогаз України» у сумі 10,7 млрд грн *(що пов'язано з імплементацією Закону України від 14.07.2021 р. № 1639-IX «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу»);* АТ «Укрнафта» у сумі 2,9 млрд грн *(у зв'язку із оскарженням заборгованості по сплаті дивідендів в судах).* Крім того, як і в п.р., статтею 20 законопроекту пропонується врегулювати питання сплати господарськими товариствами дивідендів на державну частку до державного бюджету у разі неприйняття ними рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає за звітним. Однак, таке питання передбачає унормування правових відносин на постійній основі і не є предметом регулювання закону про державний бюджет *(визначеним статтею 40 Кодексу),* який до того ж має обмежену дію у часі *(рік),* а відтак має врегульовуватися у Законі України «Про управління об'єктами державної власності», на що також вказує Рахункова палата.

У Висновках РП відмічено, що тенденція до скорочення кількості працюючих у 2021 р. (за січень-липень п.р. кількість штатних працівників скоротилася на 3,6% порівняно з відповідним періодом попереднього року) та динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб (зокрема невиконання більшості місячних планових показників у розписі доходів загального фонду на 2021 р.) посилює ризик недосягнення прогнозованого на 2022 рік обсягу цього податку.

Водночас, за оцінкою Рахункової палати, наявними є невраховані у законопроекті додаткові резерви доходів державного бюджету на 2022 рік загалом в сумі 32,7 млрд грн, а саме від податку на прибуток підприємств *(+ 19,2 млрд грн /внаслідок уточнення прогнозу без виокремлення податку на прибуток підприємств металургійного комплексу та врахування надходжень від сплати податкового боргу/),* акцизного податку із ввезених на митну територію України тютюну та тютюнових виробів, рідин в електронних сигаретах *(+ 11,3 млрд грн /з урахуванням очікуваних надходжень у п.р., прогнозного зростання імпорту таких товарів та підвищення ставки податку/),* рентної плати за користування надрами для видобування природного газу *(+ 1,2 млрд грн /за умови врахування у розрахунку очікуваної у 2021 р. середньорічної ціни на імпортований природний газ (230 дол. США за 1 тис. куб. м) замість врахованої у розрахунку (220 дол. США)/),* власних надходжень бюджетних установ *(+ 1 млрд грн /з огляду на щорічне зниження прогнозних обсягів таких надходжень/).*

У проекті державного бюджету на 2022 рік загальний обсяг доходів, що є джерелами формування державного дорожнього фонду, передбачається у сумі 81,9 млрд грн, що на 15,4 млрд грн (або на 23,2%) більше річного плану на 2021 р. Зокрема, плануються доходи щодо: акцизного податку з вироблених в Україні пального і транспортних засобів – у сумі 14,1 млрд грн, що 4,2 млрд грн більше плану на 2021 р., *при тому що перевиконання плану за 9 місяців п.р. становить 3,4 млрд грн*; акцизного податку з ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів – у сумі 57,8 млрд грн, що 9,75 млрд грн більше плану на 2021 р., *при тому що перевиконання плану за 9 місяців п.р. становить 9,97 млрд грн*; ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби – у сумі 9,98 млрд грн, що 1,5 млрд грн більше плану на 2021 р., *при тому що перевиконання плану за 9 місяців п.р. становить 1,75 млрд грн*; плати за проїзд дорогами транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, – у сумі 25 млн грн, тобто на рівні плану на 2021 р., *при тому що його за 9 місяців п.р. вже перевиконано в 5,4 раза (надійшло 92,2 млн грн)*. Отже, з урахуванням поточного виконання відповідних доходів є підстави для збільшення відповідних планових показників надходжень і витрат державного дорожнього фонду на 2022 рік.

Граничний обсяг дефіциту проекту державного бюджету на 2022 рік передбачається у сумі 188 млрд грн (у т.ч. загальний фонд – 160,26 млрд грн, спеціальний фонд – 27,75 млрд грн), що розрахунково становить 3,5% прогнозного ВВП (*факт за 2020 р. – 5,2%, план на 2021 р. – 5,5%*) і узгоджується з відповідними параметрами, визначеними у Декларації-2022-2024. Однак зазначене не відповідає вимогам абзаців другого і третього частини першої статті 14 Кодексу щодо визначення граничного обсягу дефіциту державного бюджету не вище 3% ВВП. У зв'язку з цим, у пункті 3 розділу «Прикінцеві положення» законопроекту пропонується зупинити на 2022 рік дію вищенаведених норм Кодексу (*які також зупинено на 2021 р. і не застосовувалися у 2020 р.*). Рахункова палата зауважує, що надмірний дефіцит державного бюджету упродовж 2020-2022 рр., основним джерелом покриття якого передбачені державні запозичення, призведе до збільшення боргового навантаження на державний бюджет у подальшому.

Загалом державні запозичення передбачаються в обсязі 571,1 млрд грн (у т.ч. внутрішні – 419,96 млрд грн, зовнішні – 151,16 млрд грн), що менше уточнених планових показників на 2021 р. на 150,6 млрд грн, або на 20,9%. Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту середньозважена ставка для внутрішніх боргових інструментів становитиме близько 11,7% річних, для зовнішніх боргових інструментів – близько 4,5% річних, але умови запозичень можуть змінюватися залежно від впливу політичних, економічних та геополітичних чинників. Рахунковою палатою зауважено, що збільшення середньозваженої дохідності державних запозичень у 2022 р. (порівняно з 2020 р. і січнем-серпнем п.р.) не відповідає завданню у сфері фінансової безпеки, визначеному в Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (затвердженій Указом Президента України від 11.08.2021 р. № 347), щодо забезпечення зниження вартості позикових коштів для потреб держави і

спричинить збільшення боргового навантаження на державний бюджет у наступних бюджетних періодах. Згідно з інформацією про фінансові ризики *(наданою у складі супровідних матеріалів до законопроекту)* з огляду на ймовірність поширення нового штампу коронавірусу, існує потенційний ризик недовиконання плану державних запозичень у 2021-2022 рр. для фінансування збільшеного дефіциту державного бюджету, що може спричинити необхідність скорочення видатків державного бюджету.

Статтями 16 і 17 законопроекту пропонується надати право Мінфіну у разі потреби за рішенням Кабінету Міністрів здійснювати понадпланові випуски облігацій внутрішньої державної позики (з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу) з подальшим їх спрямуванням на придбання у державну власність в обмін на ці облігації відповідно акцій банків та обмін облігацій на ринкових умовах, що були раніше випущені з метою поповнення статутних капіталів банків, а також обміном на векселі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Такі положення не узгоджуються з вимогами Кодексу (про що також зауважує Рахункова палата), зокрема: частиною першою статті 16 *(щодо здійснення державних запозичень в межах, визначених законом про державний бюджет)*, частиною першою статті 18 і пунктом 2 частини першої статті 40 *(щодо визначення граничного обсягу державного боргу законом про державний бюджет)*, пунктом 13 частини першої статті 113 *(щодо визнання порушенням бюджетного законодавства прийняття рішень, що призвели до перевищення граничного обсягу державного боргу)*. Довідково: протягом останніх років аналогічні норми постійно передбачаються у законах про державний бюджет, при цьому у 2018-2021 рр. /станом на 01.10.2021 р./ такі операції переважно не здійснювалися *(за виключенням збільшення статутного капіталу Укресімбанку у 2020 р.)*.

Кредити (позики), що залучаються державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів, у 2022 р. плануються в обсязі 25,5 млрд грн, що на 1 млрд грн більше планового показника на 2021 р. *(факт за 2019 р. – 15,9 млрд грн, або 71,5% річного плану, факт за 2020 р. – 18,1 млрд грн, або 79,8% річного плану, факт за 8 міс. 2021 р. – 8,07 млрд грн, або 32,9% річного плану)* та дорівнює прогнозованому показнику на 2022 рік, визначеному у Декларації-2022-2024. Залучення таких кредитів (позик) на невисокому рівні триває вже багато років, що свідчить про системні недоліки у плануванні та використанні зазначених коштів, зокрема через неналежне здійснення відповідальними виконавцями заходів з впровадження проектів. Зважаючи на наведене, можливість отримання у 2022 р. відповідних кредитних ресурсів у запропонованому збільшеному обсязі вбачається занадто оптимістичною. При цьому частиною другою статті 4 законопроекту пропонується дозволити Мінфіну на підставі рішення Кабінету Міністрів, погодженого з Комітетом, вносити зміни до розпису спеціального фонду державного бюджету з метою відображення очікуваних надходжень у 2022 р. таких кредитів (позик) та витрат за відповідними бюджетними програмами з коригуванням встановлених показників фінансування, видатків та

кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу, а також перерозподілу витрат бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів в межах загального обсягу залучення таких кредитів (позик). Зазначене положення не враховує вимоги частини першої статті 16, частини першої статті 18 та частини першої статті 40 Кодексу *(щодо встановлення законом про державний бюджет граничного обсягу державного боргу, фінансування державного бюджету, бюджетних призначень головним розпорядникам коштів державного бюджету та обсягів залучення відповідних кредитів (позик))*, що також зазначено у Висновках РП. Довідково: протягом останніх років аналогічна норма передбачається у законах про державний бюджет і застосовується в процесі виконання державного бюджету.

Загальні витрати на обслуговування і погашення державного боргу плануються в обсязі 574,7 млрд грн, що на 52,3 млрд грн, або на 8,3% менше плану на 2021 р. При цьому витрати на погашення основної суми боргу плануються у сумі 393,3 млрд грн /на 75,05 млрд грн, або на 16%, менше плану на 2021 р./, а видатки на обслуговування боргу – у сумі 181,4 млрд грн /на 22,7 млрд грн, або на 14,3%, більше бюджетних призначень на 2021 р./.

Граничний обсяг державного боргу на 31.12.2022 р. передбачається у сумі 2725,3 млрд грн *(більше затвердженого із змінами граничного обсягу на 31.12.2021 р. на 160,4 млрд грн, або на 6,3%)*, що становить 50,8% прогнозного ВВП *(на 31.12.2020 р. такий борг становив 2259,2 млрд грн, або 53,9% ВВП, граничний обсяг такого боргу на кінець 2021 р. визначено у сумі 2564,9 млрд грн, або 56,9% прогнозного ВВП)*, тобто в межах відповідного параметра, визначеного у Декларації-2022-2024 *(51% ВВП на кінець 2022 р.)*. Граничний обсяг гарантованого державою боргу на 31.12.2022 р. передбачається у сумі 367,98 млрд грн *(більше затвердженого граничного обсягу на 31.12.2021 р. на 17,5 млрд грн, або на 5%)*, що становить 6,9% прогнозного ВВП *(на 31.12.2020 р. такий борг становив 292,65 млрд грн, або 7% ВВП, граничний обсяг такого боргу на кінець 2021 р. визначено у сумі 350,5 млрд грн, або 7,8% прогнозного ВВП)*, хоча у Декларації-2022-2024 відповідний параметр визначено на рівні 5,1% ВВП на кінець 2022 р. Таким чином, загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець 2022 р. передбачається у сумі 3093,3 млрд грн, що становить 57,6% прогнозного ВВП *(факт на 31.12.2020 р. – 60,9% ВВП, уточнений прогноз на кінець 2021 р. – 64,7% ВВП)*. Отже, на 2022 рік планується дотримання вимог частини другої статті 18 Кодексу *(згідно з якою загальний обсяг державного боргу і гарантованого державою боргу не може перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП)*. Однак наразі немає офіційної інформації про затвердження Урядом Стратегії управління державним боргом на 2022-2024 роки, відтак залишаються нереалізованими норма частини десятої статті 16 Кодексу *(згідно з якою Стратегія управління державним боргом на середньостроковий період формується з урахуванням показників, визначених Бюджетною декларацією та законом про державний бюджет, та затверджується Кабінетом Міністрів щороку, не пізніше 1 червня року, що передує плановому)* і пункт 5 рекомендацій Верховної Ради.

Статтею 6 законопроекту передбачається надання державних гарантій у 2022 р. в обсязі до 78,2 млрд грн (*факт за 2019 р. – 4,8 млрд грн, за 2020 р. – 48,5 млрд грн, за 8 міс. 2021 р. – 38,9 млрд грн*), що розрахунково становить 6,9% доходів загального фонду проекту державного бюджету на 2022 рік та не відповідає вимогам абзацу другого частини першої статті 18 Кодексу і відповідному параметру на 2022 рік, визначеному у Декларації-2022-2024 (*згідно з якими граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3% планових доходів загального фонду державного бюджету*). У зв'язку з цим, у пункті 3 розділу «Прикінцеві положення» законопроекту запропоновано зупинити на 2022 рік дію зазначеної норми Кодексу (*яка також зупинена на 2021 р. і не застосовувалася у 2020 р.*). НБУ (*лист від 29.09.2021 р. № 18-0009/91215*) звертає увагу, що збільшення обсягів надання державних гарантій понад встановлене Кодексом обмеження може в середньостроковому періоді відчутно підвищити боргове навантаження на бюджет.

ГНЕУ загалом зауважує, що положення статей 4, 16, 17, 24 та абзаців 2 і 3 пункту 3 розділу «Прикінцеві положення» законопроекту можуть призвести до порушення параметрів боргової безпеки країни та максимізації боргових ризиків у середньо- та довгостроковій перспективі.

У законопроекті надходження від приватизації державного майна плануються за загальним фондом в обсязі 8 млрд грн, що менше на 4 млрд грн плану на 2021 р. (*факт за 2019 р. – 549,5 млн грн, за 2020 р. – 2248,2 млн грн, за 9 міс. 2021 р. – 2,09 млрд грн*) та дорівнює відповідному показнику на 2022 рік, визначеному у Декларації-2022-2024. Згідно з інформацією про фінансові ризики (*наданою у складі супровідних матеріалів до законопроекту*), враховуючи фактичний стан надходжень за 9 місяців п.р. і темпи підготовки об'єктів до продажу, у 2021 р. існує висока імовірність невиконання плану надходжень від приватизації державного майна (невиконання оцінюється в обсязі 8,3 млрд грн) та перенесення продажу об'єктів великої приватизації на 2022 рік. Розпорядженням КМУ від 16.01.2019 р. № 36-р (із змінами) «Про затвердження переліку об'єктів великої приватизації державної власності» станом на 01.10.2021 р. визначено 25 відповідних об'єктів, які підлягають продажу (при цьому такий перелік часто змінюється і не має визначеного строку дії). Зважаючи на невиконання цього джерела фінансування державного бюджету протягом останніх років, існують ризики щодо виконання запланованого показника і у 2022 р. У Висновках РП вказано, що надходження від приватизації державного майна передбачено за рахунок продажу об'єктів великої та малої приватизації, однак залишаються значними ризики непродажу відповідних об'єктів, зниження їх ціни внаслідок зменшення інвестиційної привабливості та ненадходження коштів від приватизації державного майна у передбаченому обсязі.

Крім того, згідно з пунктами 6 і 7 статті 12 та пунктами 15 і 16 статті 14 законопроекту у 2022 р. до спеціального фонду державного бюджету зараховуватиметься 70% надходжень від приватизації майна установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, що належать до сфери управління Мін'юсту та безпосередньо не забезпечують виконання встановлених для них

законодавством завдань і функцій (із спрямуванням на проведення будівництва, реконструкції та капітального ремонту об'єктів Державної кримінально-виконавчої служби), та 50% надходжень від приватизації об'єктів майнового комплексу Національної академії наук і національних галузевих академій наук (із спрямуванням на розвиток інфраструктури наукової і науково-технічної діяльності таких академій). Проте у проекті державного бюджету на 2022 рік не передбачено відповідних показників надходжень і видатків.

У статті 1 законопроекту *(аналогічно як у законах на попередні роки)* пропонується визначити оборотний залишок бюджетних коштів у розмірі до 2% видатків загального фонду державного бюджету (тобто це означає межу від 0% до 2%). Однак цим лише дублюється положення абзацу другої частини третьої статті 14 Кодексу, яким встановлено межу для визначення безпосередньо у законі про державний бюджет конкретного показника оборотного залишку в абсолютній величині. Отже, таке положення законопроекту унеможливило контроль за збереженням на кінець року оборотного залишку бюджетних коштів та визначення фактичного обсягу вільного залишку бюджетних коштів (одного з джерел фінансування бюджету), що також вказано у Висновках РП.

Видатки проекту державного бюджету на 2022 рік розподілені *(додаток № 3 до законопроекту)* між 86 головними розпорядниками коштів державного бюджету *(без урахування головних розпорядників коштів за загальнодержавними видатками і кредитуванням)*. Порівняно з 2021 р. кількість головних розпорядників коштів не змінилася (з урахуванням того, що протягом п.р. їх кількість збільшилася на 1 одиницю внаслідок утворення Міністерства аграрної політики та продовольства). При цьому передбачено видатки для Бюро економічної безпеки *(новий головний розпорядник коштів у 2021 р.)* у сумі 0,62 млрд грн, при тому що Кабінетом Міністрів офіційно призначено голову Бюро економічної безпеки, але законом від 22.09.2021 р. № 1774-IX внесено зміни до Закону України «Про Бюро економічної безпеки» щодо перенесення на 2 місяці (до кінця листопада) кінцевого терміну запуску такого органу.

При цьому видатки за загальним фондом плануються у сумі 1294,1 млрд грн *(більше фактичних за 2020 р. на 194,9 млрд грн, затверджених із змінами на п.р. /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./ на 88,3 млрд грн та передбачених на 2022 рік у Декларації-2022-2024 на 52,5 млрд грн)*, за спеціальним фондом – у сумі 147,85 млрд грн *(менше фактичних за 2020 р. на 41,1 млрд грн, більше затверджених із змінами на п.р. на 8,6 млрд грн та менше передбачених на 2022 рік у Декларації-2022-2024 на 4,7 млрд грн)*.

Відповідно до статті 7 законопроекту у I півріччі 2022 р. розміри прожиткового мінімуму не змінюватимуться */будуть на рівні, встановленому з 01.12.2021 р./*, а їх поетапне зростання передбачається з 1 липня і з 1 грудня */відповідно на 4,8% і 8,2% до грудня попереднього року/*, зокрема, прожитковий мінімум становитиме з 1 січня 2393 грн, з 1 липня 2508 грн і з 1 грудня 2589 грн, для працездатних осіб – відповідно 2481 грн, 2600 грн і 2684 грн, для осіб, які втратили працездатність, – відповідно 1934 грн, 2027 грн і 2093 грн. Згідно з статтею 8 законопроекту з 1 січня 2022 р. мінімальна зарплата у місячному

розмірі становитиме 6500 грн /у встановленому з 01.12.2021 р. розмірі/ та передбачається її підвищення з 1 жовтня до 6700 грн /зростання на 3,1%/. При цьому інфляція на 2022 рік прогнозується на рівні 106,2%, тобто підвищення прожиткового мінімуму передбачається на 2 відсоткових пункти вище прогнозного індексу споживчих цін, а підвищення мінімальної зарплати планується уповільнити в 2 рази. Запропоновані у законопроекті розміри прожиткового мінімуму і мінімальної зарплати є тотожними з відповідними розмірами цих соціальних гарантій, визначеними у Декларації-2022-2024. Разом з тим, пунктами 10 і 11 рекомендацій Верховної Ради доручено Уряду вжити заходів щодо збільшення прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення та державних соціальних гарантій і стандартів, які визначаються на його основі, з урахуванням прогнозного індексу споживчих цін (з перевищенням на 2 відсоткових пункти) та прогнозного реального ВВП (виходячи з фінансових можливостей держави) для поступового наближення прожиткового мінімуму до його фактичного розміру, а також щодо збільшення розміру мінімальної зарплати з урахуванням прогнозного індексу споживчих цін (з перевищенням на 2 відсоткових пункти) для створення конкурентних умов на ринку праці та збільшення купівельної спроможності громадян.

За інформацією Мінсоцполітики (на його офіційному сайті), наданою відповідно до статті 5 Закону України «Про прожитковий мінімум», фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах серпня 2021 р. у розрахунку на місяць на одну особу становив 4334 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 4965 грн), для дітей віком до 6 років – 3983 грн, для дітей віком від 6 до 18 років – 4893 грн, для працездатних осіб – 4525 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 5622 грн), для осіб, які втратили працездатність, – 3659 грн. Отже, законопроектом передбачається визначити розмір прожиткового мінімуму на 2022 рік /середньозважений розмір якого – 2457 грн/, який майже вдвічі нижчий за фактичний його розмір у цінах серпня 2021 р. ГНЕУ зауважує, що Урядом пропонується закріпити значно нижчий розмір базового соціального стандарту, ніж обчислений згідно з чинною на сьогодні методикою його показників, що не враховує знецінення грошових доходів та заощаджень громадян внаслідок цінової інфляції і зумовить зниження купівельної спроможності населення, погіршення рівня його життя та соціальної захищеності, створить передумови подальшого зубожіння, особливо найбільш уразливих верств населення, зокрема, тих, для кого пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги є основним, зазвичай єдиним, джерелом існування.

Поряд з тим, у статті 7 законопроекту пропонується другий рік поспіль визначати прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадових окладів суддям, працівникам інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами, а також працівникам податкових органів /у розмірі 2102 грн/, посадових окладів прокурорам окружної прокуратури /у розмірі 1600 грн/, при цьому такі розміри є нижчими від передбаченого цією ж статтею загального прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Проте, положення статті 40 Кодексу та статей 1 і 4 Закону України «Про прожитковий мінімум» не містять вимог щодо

визначення таких видів прожиткових мінімумів та їх встановлення у законі про державний бюджет. Згідно з супровідними матеріалами до законопроекту таке положення передбачено, враховуючи рівень матеріального забезпечення вищезазначених осіб, фінансові можливості бюджету і принцип збалансованості бюджету, але не надано фінансово-економічних обґрунтувань і розрахунків щодо зазначених розмірів прожиткового мінімуму. ГНЕУ зауважує, що запропонований підхід є алогічним, адже фізіологічні потреби всередині кожної з соціально-демографічних груп, щодо яких визначається розмір прожиткового мінімуму, в основному є подібними (не відрізняються залежно від органу та займаної посади), відтак, прожитковий мінімум для працездатних осіб має бути єдиним, а вже градація заробітної плати знаходить вираження через кратність розміру прожиткового мінімуму, що враховується при визначенні посадових окладів. На думку ГНЕУ, такі кроки руйнують справедливий механізм розподілу доходів, раціонального та ефективного використання державних коштів, спотворюють політику оплати праці, зокрема у межах державного управління, яка має базуватися на системних (а не вибірково-точкових) принципах і стандартах, а також є демотивуючим фактором загалом.

Крім того, статтею 22 законопроекту передбачається установити, що у 2022 р. для всіх категорій працівників установ, закладів та організацій бюджетної сфери, державних органів розмір зарплати (грошового забезпечення) може змінюватися виключно в межах бюджетних призначень на оплату праці, передбачених у державному бюджеті. Водночас, пунктом 6 розділу «Прикінцеві положення» законопроекту пропонується установити, що Кабінет Міністрів має забезпечувати утворення органів виконавчої влади та/або виконання органами виконавчої влади додаткових повноважень в межах граничної чисельності працівників системи органів виконавчої влади. Як зазначено у супровідних матеріалах до законопроекту, такі положення дозволять зменшити навантаження на фонд оплати праці працівників центральних органів виконавчої влади, інших державних органів. Однак критерії до формування у проекті державного бюджету на 2022 рік показників видатків щодо забезпечення діяльності державних органів (включаючи видатки на оплату праці) потребують пояснень, оскільки єдиного підходу не відстежується, спостерігається значна диференціація щодо збільшення обсягів відповідних видатків (проти затверджених із змінами на 2021 р.).

У проекті державного бюджету на 2022 рік видатки споживання визначені в обсязі 1239,1 млрд грн (*більше фактичних за 2020 р. на 45,9 млрд грн, або на 3,9%, та бюджетних призначень на 2021 р. /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./ на 90,55 млрд грн, або на 7,9%*) і становлять 85,9% загального обсягу видатків, а видатки розвитку – 201,3 млрд грн (*більше фактичних за 2020 р. на 106,4 млрд грн, або в 2,1 раза, та бюджетних призначень на 2021 р. /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./ на 10,8 млрд грн, або на 5,7%*) і становлять 14% загального обсягу видатків, а решта видатків в обсязі 1,5 млрд грн (0,1% загального обсягу видатків) є нерозподіленими (*резервний фонд*). За економічною структурою найбільші обсяги видатків передбачені на:

оплату праці працівників бюджетних установ – 232,1 млрд грн (*більше фактичних за 2020 р. на 29,7 млрд грн, або на 14,7%, та бюджетних призначень на 2021 р. /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./ на 18,2 млрд грн, або на 8,5%*);

трансферт Пенсійному фонду – 200,6 млрд грн (*менше фактичних за 2020 р. на 1,6 млрд грн, або на 0,8%, та більше бюджетних призначень на 2021 р. на 5,3 млрд грн, або на 2,7%*);

обслуговування державного боргу – 181,4 млрд грн (*більше фактичних за 2020 р. на 61,7 млрд грн, або в 1,5 раза, та бюджетних призначень на 2021 р. на 22,7 млрд грн, або на 14,3%*);

трансферти місцевим бюджетам – 172,4 млрд грн (*більше фактичних за 2020 р. на 12,2 млрд грн, або на 7,6%, та бюджетних призначень на 2021 р. /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./ на 4,97 млрд грн, або на 3%*).

Видатки на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду на 2022 рік передбачені в обсязі 200,6 млрд грн, тобто на рівні уточненого плану на 2021 р. (*збільшеного шляхом здійснення перерозподілу видатків Мінсоцполітики*). Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, такі видатки розраховані з урахуванням: індексу інфляції, прогнозного обсягу єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, здійснення з 01.03.2022 р. індексації пенсій, а також продовження виплати щомісячної доплати у розмірі 500 грн 80-річним пенсіонерам та 400 грн пенсіонерам, яким виповнилося 75 років до досягнення ними 80-річного віку. Разом з тим, постановою КМУ від 15.09.2021 р. № 963 «Про додатковий соціальний захист окремих категорій осіб у 2022 році та в подальшому» починаючи з 1 жовтня та з 1 грудня 2022 р. передбачається розширити коло непрацюючих осіб, яким надаватимуться щомісячні компенсаційні виплати/доплати до нарахованих пенсій (відповідно особам у віці від 70 до 75 років до 300 грн, якщо розмір щомісячної пенсійної виплати є меншим від розміру середньої заробітної плати (доходу), та особам, яким не виповнилось 75 років, якщо розмір пенсійної виплати не досягає 2500 грн, в сумі, що не вистачає до зазначеного розміру, залежно від страхового стажу). Відповідно до цієї постанови продовжуватимуться виплати доплат до пенсії особам, яким виповнилось 75 років і більше, в залежності від відповідного наявного страхового стажу (при цьому такі доплати здійснюватимуться до 3000 грн або до 2600 грн залежно від страхового стажу). Проте, у супровідних матеріалах до законопроекту немає інформації про передбачення у показниках проекту державного бюджету на 2022 рік коштів для реалізації зазначеної постанови. Крім того, впродовж п.р. Казначейством щомісяця надаються з ЄКР позики Пенсійному фонду на покриття тимчасових касових розривів і загальний обсяг цих позик за січень-вересень 2021 р. становив 130,8 млрд грн (з яких повернуто 117,6 млрд грн), а загальний обсяг заборгованості Пенсійного фонду за надання позик з ЄКР на 01.10.2021 р. становив 75,3 млрд грн і з початку п.р. збільшився на 13,2 млрд грн. У Висновках РП відмічено, що вкотре не передбачено повернення на ЄКР позик, наданих у 2007-2020 рр. на покриття

тимчасових касових розривів Пенсійного фонду (62,1 млрд грн), та з урахуванням зростання у п.р. такої заборгованості ризику неповернення цих коштів дедалі збільшуються. Отже, передбачений обсяг коштів для Пенсійного фонду на 2022 рік потребує додаткового обґрунтування. Рахункова палата вважає, що значними є ризики необхідності перегляду передбачених у законопроекті видатків для Пенсійного фонду.

У проекті державного бюджету на 2022 рік Урядом не передбачено повернення до державного бюджету коштів, наданих у 2020 р. на поворотній основі Фонду соціального страхування та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, а також не запропоновано інших рішень з врегулювання цього питання. Відповідно до супровідних матеріалів до законопроекту прогностичні показники проектів бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування на 2022 рік визначено на бездефіцитній основі, проте за умови прийняття Верховною Радою законопроекту про внесення змін до деяких законів України щодо реформування служби зайнятості, соціального страхування на випадок безробіття, сприяння продуктивній зайнятості населення, у тому числі молоді, та впровадження нових активних програм на ринку праці */урядовий законопроект за реєстр. № 6067 від 16.09.2021 р./* та законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації функцій Фонду соціального страхування України */урядовий законопроект за реєстр. № 6171 від 12.10.2021 р./*.

На 2022 рік видатки на виплату пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у грошовій формі передбачено у сумі 38,4 млрд грн, що більше фактичних видатків за 2020 р. на 2 млрд грн, або на 5,6%, та бюджетних призначень на 2021 р. */без змін, прийнятих 08.10.2021 р./* на 3,2 млрд грн, або на 9%. При цьому законом від 08.10.2021 р. *(йдеться про прийнятий законопроект за реєстр. № 6052)* збільшено відповідні бюджетні призначення на 2021 р. на 12 млрд грн, тому передбачений обсяг таких видатків на 2022 рік порівняно з уточненим планом на 2021 р. є меншим на 8,9 млрд грн, або на 18,8%, на що також звертає увагу Рахункова палата і зауважує, що у разі подорожчання відповідних послуг, зокрема за рахунок зростання ціни на газ, і збільшення кількості субсидіантів посилюються ризики необхідності перегляду таких видатків. Відтак, визначення коштів на зазначену мету потребує додаткових пояснень щодо їх обґрунтованості і достатності.

Видатки на охорону здоров'я у проекті державного бюджету на 2022 рік визначено в обсязі 192,5 млрд грн */включаючи трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам/* з урахуванням продовження реалізації заходів відповідно до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та виконання положень Указу Президента від 18.06.2021 р. № 261 «Про заходи щодо підвищення конкурентоспроможності закладів охорони здоров'я та забезпечення додаткових гарантій для медичних працівників», згідно з яким Уряду доручено опрацювати питання: підвищення зарплат у сфері охорони здоров'я для лікарів до розміру не менше ніж 20 тис.

грн на місяць, для середнього медичного персоналу – не менше ніж 13,5 тис. грн на місяць; забезпечення реконструкції та оснащення сучасним діагностичним обладнанням закладів охорони здоров'я, віднесених до переліку опорних, та інших закладів охорони здоров'я відповідно до затверджених планів розвитку спроможної мережі госпітальних округів. Згідно з абзацом другим частини п'ятої статті 4 вищезгаданого Закону обсяг коштів державного бюджету, що спрямовуються на реалізацію програми медичних гарантій, щорічно визначається в законі про державний бюджет у розмірі не менше 5% ВВП. Однак за прогнозними розрахунками Мінфіну обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я на 2022 рік становитиме 224,1 млрд грн, або 4,2% ВВП, а до законопроекту не подана відповідна програма медичних гарантій. Натомість, як і у 2020-2021 рр., згідно з статтею 19 законопроекту у 2022 р. реалізація державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів, та пунктом 3 розділу «Прикінцеві положення» законопроекту передбачається зупинити дію відповідної законодавчої норми. Видатки на реалізацію програми медичних гарантій передбачаються в обсязі 157,5 млрд грн, що на 30,8 млрд грн, або на 24,3%, більше бюджетних призначень на 2021 р. */без змін, прийнятих 08.10.2021 р., якими збільшено такі видатки на 2 млрд грн/.*

Поряд з тим, на 2022 рік передбачаються видатки МОЗ на: забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру – 11,2 млрд грн *(на 0,7 млрд грн, або на 6,8%, більше бюджетних призначень на 2021 р.)*; громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями – 3,3 млрд грн *(на 0,7 млрд грн, або на 26,5%, більше бюджетних призначень на 2021 р.)*; проведення вакцинації населення від гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, – 2,6 млрд грн *(на рівні бюджетних призначень на 2021 р.)*; лікування громадян України за кордоном – 700 млн грн *(на рівні бюджетних призначень на 2021 р.)*; реалізацію пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів – 789,5 млн грн *(на 287,5 млн грн, або в 1,5 рази, більше бюджетних призначень на 2021 р.)*. Національній академії медичних наук передбачаються видатки, серед іншого, на: впровадження та реалізацію нового механізму фінансового забезпечення надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги в окремих науково-дослідних установах НАМН – 1,95 млрд грн *(на 68,6 млн грн більше бюджетних призначень на 2021 р.)*; фонд розвитку закладів третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги – 0,5 млрд грн *(на рівні бюджетних призначень на 2021 р.)*.

У законопроекті видатки на освіту на 2022 рік передбачено, зокрема, на: Фонд Президента України з підтримки освіти, науки та спорту у сумі 500 млн грн *(на п.р. зазначені видатки встановлені у сумі 200 млн грн і за січень-вересень не проводилися, порядок використання коштів затверджено постановою КМУ від 15.09.2021 р. № 959)*; Фонд розвитку закладів фахової передвищої та вищої освіти у сумі 250 млн грн *(на рівні бюджетних призначень на 2021 р. і за січень-вересень п.р. відповідні видатки проведено у сумі 30,9 млн грн, або лише 12,4%*

річного плану); забезпечення діяльності Національного фонду досліджень, грантову підтримку наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у сумі 833,8 млн грн (на 101 млн грн, або на 13,8%, більше бюджетних призначень на 2021 р.); підтримку пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у закладах вищої освіти у сумі 105 млн грн (на 5 млн грн, або на 5%, більше бюджетних призначень на 2021 р. і за січень-вересень 2021 р. відповідні видатки проведено у сумі 12,2 млн грн, або лише 12,2% річного плану); реалізацію проекту «Президентський університет» у сумі 100 млн грн (нова програма на виконання Указу Президента України від 31.05.2021 р. № 217). На виплату академічних стипендій студентам (курсантам), аспірантам, докторантам закладів фахової передвищої та вищої освіти (код 2201190) передбачається 5,1 млрд грн, а на виплату соціальних стипендій студентам (курсантам) закладів фахової передвищої та вищої освіти (код 2501180) – 985 млн грн. Постановою КМУ від 01.09.2021 р. № 933 збільшено розміри стипендій та встановлено: для учнів закладів професійної (професійно-технічної) освіти – 1250 грн /замість 490 грн/ на місяць; для студентів закладів фахової передвищої освіти – 1510 грн /замість 980 грн/ на місяць та 1930 грн /замість 1250 грн/ за спеціальностями (спеціалізаціями), для яких встановлюються академічні стипендії у підвищеному розмірі; для студентів закладів вищої освіти, наукових установ – 2000 грн /замість 1300 грн/ на місяць та 2550 грн /замість 1660 грн/ за спеціальностями (спеціалізаціями), для яких встановлюються академічні стипендії у підвищеному розмірі.

У проекті державного бюджету на 2022 рік Міністерству культури та інформаційної політики передбачаються видатки, серед іншого, на: Фонд розвитку закладів загальнодержавного значення, в т.ч. їх будівництво (код 3801280 з уточненням найменування), – 350,4 млн грн, у т.ч. за загальним фондом – 300 млн грн, за спеціальним фондом – 50,4 млн грн (за рахунок плати за ліцензії на провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і за ліцензії на випуск та проведення лотерей) проти 1,9 млрд грн, визначених на аналогічні заходи у 2021 р. (за кодами: 3801280 «Будівництво об'єктів загальнодержавного значення» – 600 млн грн (за січень-серпень н.р. використано 245,5 млн грн, або 40,9% уточненого плану), 3801340 «Фонд розвитку закладів загальнодержавного значення» – 1,3 млрд грн (відповідно 70,2 млн грн, або 5,4% уточненого плану)); фінансову підтримку Національної суспільної телерадіокомпанії України (код 3802080) – 1,87 млрд грн, або 0,16% видатків загального фонду державного бюджету на 2021 р. /відповідно до частини третьої статті 14 Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» держава забезпечує належне фінансування НСТУ, яке передбачається окремим рядком у державному бюджеті та становить не менше 0,2% видатків загального фонду державного бюджету за попередній рік, водночас відповідно до пункту 26 розділу VI Кодексу стаття 14 вказаного Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів, виходячи з наявних фінансових ресурсів бюджетів/.

Для Мінцифри на 2022 рік передбачаються видатки за новими бюджетними програмами: розвиток пріоритетних проектів в галузі інформаційних технологій (код 2901040) – 600 млн грн; інформаційно-технологічне забезпечення проведення Всеукраїнського перепису населення (код 2901050) – 400 млн грн. Водночас, як і у попередніх роках, плануються кошти для реалізації заходів щодо: Національної програми інформатизації (код 2911040) – 717,7 млн грн *(на 115,7 млн грн, або на 19,2%, більше бюджетних призначень на 2021 р.)*; електронного урядування (код 2901030) – 317,8 млн грн *(на рівні бюджетних призначень на 2021 р.)*. При цьому, визначення окремої бюджетної програми для здійснення заходів з розвитку пріоритетних проектів в галузі інформаційних технологій (код 2901040) потребує пояснень з огляду на здійснення аналогічних заходів за бюджетними програмами за кодами 2911040 і 2901030 та вимоги програмно-цільового методу бюджетування.

Відповідно до вимог частини першої статті 35 Закону України «Про національну безпеку України» обсяг видатків на фінансове забезпечення сектору безпеки і оборони має становити не менше 5% запланованого ВВП, з яких не менше 3% – на фінансування сил оборони. В інформації, наведеній у супровідних матеріалах до законопроекту, вказано, що: до Мінфіну не надходили пропозиції від Ради національної безпеки і оборони до законопроекту стосовно статей, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони; у законопроекті загальний ресурс на національну безпеку та оборону передбачено у сумі 319,4 млрд грн (з них шляхом надання державних гарантій – до 20 млрд грн), або 5,95% прогнозного ВВП. Однак, стаття 37 Кодексу передбачає подання Кабінетом Міністрів РНБО законопроекту до його схвалення по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони, а згідно з частиною третьою статті 35 Закону України «Про національну безпеку України» Кабінет Міністрів вносить на розгляд Верховної Ради законопроект з урахуванням відповідного рішення РНБО.

Загалом загальний ресурс на національну безпеку та оборону у законопроекті передбачається у сумі 282,9 млрд грн (включаючи державні гарантії – до 20 млрд грн), або 5,27% прогнозного ВВП */у 2021 р. – 5,93% ВВП/*, при цьому видатки на національну безпеку та оборону передбачено у сумі 262,9 млрд грн, або 4,9% прогнозного ВВП, з яких на національну оборону – відповідно 135,5 млрд грн, або 2,5%. Проте у показниках проекту державного бюджету на 2022 рік не відображено коштів офіційної міжнародної підтримки для сектору національної безпеки і оборони на загальну суму 21 млрд грн та коштів на забезпечення житлом військовослужбовців і деяких інших осіб у сумі 15,5 млрд грн (про які зазначається у супровідних матеріалах до законопроекту). У зв'язку з неподанням РНБО відповідних пропозицій до законопроекту Рахункова палата вважає, що Кабінетом Міністрів розподілено 262,9 млрд грн між 9 головними розпорядниками коштів без визначених критеріїв і пріоритетів.

Після подання Урядом законопроекту до Верховної Ради 17 вересня 2021 року РНБО прийнято рішення «Про пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» по статтях, пов'язаних із

забезпеченням національної безпеки і оборони України» (введене в дію Указом Президента України від 20.09.2021 р. № 477). Зазначеним рішенням РНБО доручено Кабінету Міністрів, зокрема:

передбачити в законопроекті загальний фінансовий ресурс на забезпечення національної безпеки і оборони в обсязі не менше 5,95% ВВП та не менше 319.437,7 млн грн;

забезпечити першочергове фінансове забезпечення сектору безпеки і оборони у 2022 р. за такими пріоритетними напрямками: розвиток сектору безпеки і оборони відповідно до стандартів НАТО; виконання Національної розвідувальної програми на 2021-2025 рр.; реалізація соціальних гарантій військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських, насамперед підвищення розмірів їх грошового забезпечення та забезпечення житлом; виконання заходів з розроблення, підготовки виробництва та закупівлі сучасного високоточного ракетного озброєння (ракетних систем і комплексів, у тому числі крилатих ракет), боєприпасів і продуктів спеціальної хімії; розвиток ВМС ЗСУ; удосконалення системи охорони та підвищення рівня захисту державного кордону України; посилення територіальної оборони, удосконалення її системи управління; реалізація державної політики у сфері кібербезпеки; розвиток спроможностей вітчизняного оборонно-промислового комплексу у створенні та виробництві сучасного озброєння і військової техніки, забезпечення роботи системи спеціальної інформації; проведення досліджень, розроблення нових технологій, виробництво комплектувальних виробів, здійснення технічного переоснащення і модернізації виробничих потужностей у рамках реалізації заходів з імпортозаміщення продукції оборонного та авіаційного призначення; посилення заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та пожеж.

Отже, при доопрацюванні до другого читання законопроекту належить забезпечити врахування у його показниках вищезгаданого рішення РНБО.

Видатки на забезпечення функціонування судів і діяльності суддів, органів і установ системи правосуддя у законопроекті передбачено в обсязі 21,8 млрд грн (з них за загальним фондом – 18,3 млрд грн), що на 10,9% більше, ніж затверджено на 2021 р. Проте, за інформацією, наведеною у супровідних матеріалах до законопроекту */згідно з пунктом 11-1 частини першої статті 38 Кодексу/*, не враховано пропозиції Вищої ради правосуддя по відповідних статтях загалом на суму 9,3 млрд грн, у т.ч. на: оплату праці (з нарахуваннями) – 5,2 млрд грн (у законопроекті умови оплати праці суддів визначаються на рівні 2021 р.), інші поточні витрати – 0,7 млрд грн, капітальні видатки – 2,3 млрд грн, виконання рішень судів на користь суддів та працівників апаратів судів – 1,1 млрд грн */Мінфін вважає, що органами судової влади не надано вмотивованих обґрунтувань та розрахунків додаткової потреби/*. При цьому за спеціальним фондом на вказану мету планується отримати судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави у сумі 3,5 млрд грн */відповідно до пункту 5 частини третьої статті 29 та пункту 5 частини четвертої статті 30 Кодексу/*, що на 0,1 млрд грн більше ніж заплановано на 2021 р. */довідково: за січень-вересень п.р. надійшло 2,8 млрд грн/*.

У проєкті державного бюджету на 2022 рік не передбачено розподілу державних капітальних вкладень за державними інвестиційними проєктами, натомість за загальним фондом акумульовано такі кошти у складі загальнодержавних витрат Мінекономіки за бюджетною програмою «Державні капітальні вкладення на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів» (код 1211120) у сумі 2717,3 млн грн (*довідково: факт за 2020 р. – 1.197,05 млн грн, уточнений план на 2021 р. – 4.040 млн грн*). При цьому статтею 25 законопроекту пропонується (як виняток з положень частин третьої та сьомої статті 33-1 та пункту 4-1 частини першої статті 38 Кодексу) розподіляти такі кошти між головними розпорядниками коштів за рішенням Кабінету Міністрів (яке може передбачати визначення нових бюджетних програм) на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів, тобто без погодження з Комітетом, ігноруючи вимоги частин шостої та п'ятнадцятої статті 23 Кодексу. Таке положення не відповідає нормам Кодексу (зокрема, вищезгаданим у статті 25 законопроекту, а також частині другій статті 23 і пункту 5 частини першої статті 40 щодо встановлення бюджетних призначень законом про державний бюджет, частинам шостій і п'ятнадцятій статті 23 щодо передачі бюджетних призначень за рішенням Кабінету Міністрів, погодженим з Комітетом). Відтак, з метою дотримання бюджетного законодавства при доопрацюванні законопроекту належить статтю 25 та видатки за бюджетною програмою 1211120 виключити, здійснивши їх розподіл між відповідними бюджетними програмами головних розпорядників коштів на підставі рішення зазначеної Міжвідомчої комісії. У Висновках РП звернуто увагу, що можливе зволікання з відбором Міжвідомчою комісією інвестиційних проєктів і розподілом КМУ коштів на ці проєкти створює ризики відтермінування початку використання коштів та перенесення введення в експлуатацію об'єктів.

Поряд з тим, пунктом 22 рекомендацій Верховної Ради доручено Уряду вжити заходів щодо спрямування на реалізацію державних інвестиційних проєктів державних капітальних вкладень в обсязі, не меншому за визначений у державному бюджеті на 2021 р., що у законопроекті не знайшло відображення (*запропоновані видатки на 2022 р. є меншими на 1,3 млрд грн, ніж визначено на п.р., що також зауважено у Висновках РП*). До речі, згідно з частиною шостою статті 33-1 Кодексу державні капітальні вкладення розподіляються на реалізацію нових державних інвестиційних проєктів за умови, що в межах обсягу державних капітальних вкладень на плановий бюджетний період не менше 70% буде спрямовано на продовження (завершення) реалізації розпочатих державних інвестиційних проєктів. Виконання вказаної вимоги у разі визначення на 2022 рік обсягу державних капітальних вкладень на рівні нижче 2021 р. обмежуватиме можливість продовження (закінчення) реалізації розпочатих державних інвестиційних проєктів та розпочати нові державні інвестиційні проєкти.

Видатки на державну підтримку вугільної галузі плануються на 2022 рік загалом у сумі 4,49 млрд грн (*тобто на рівні, первинно визначеному на 2021 р.*), з них на реструктуризацію вугільної галузі – 3,12 млрд грн, заходи з ліквідації

неперспективних вугледобувних підприємств – 1,03 млрд грн, гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах – 0,34 млрд грн. Разом з тим, у п.р. вишукано додаткові кошти державного бюджету для погашення відповідної заборгованості (насамперед, для здійснення розрахунків з оплати праці з працівниками державних вугледобувних підприємств), а саме: плановий річний обсяг видатків на реструктуризацію вугільної галузі збільшено на 393 млн грн (*шляхом перерозподілу видатків Міненерго згідно з розпорядженням КМУ від 14.07.2021 р. № 760-р*) та на 1007,2 млн грн (*внаслідок прийняття закону від 08.10.2021 р.*). Отже, постає питання щодо достатності передбачених на 2022 р. коштів для вирішення проблем вугільної галузі. Рахункова палата також вбачає ризики перегляду зазначених видатків.

У законопроекті не передбачено коштів для реалізації Державної цільової економічної програми енергоефективності (*на п.р. видатки затверджено у сумі 150 млн грн*), оскільки термін дії цієї Програми завершується у 2021 р. і на даний час не прийнято рішення Урядом щодо її продовження. Натомість, на 2022 рік плануються кошти для функціонування Фонду енергоефективності у сумі 2,6 млрд грн (за кодом 2751290) проти запланованих на п.р. у сумі 100 млн грн (*за січень-вересень п.р. кошти ще не використовувалися і відповідно до постанови КМУ від 22.09.2021 р. № 985 будуть спрямовані на збільшення статутного капіталу державної установи «Фонд енергоефективності»*).

Для Мінагрополітики у проекті державного бюджету на 2022 рік передбачаються витрати, зокрема на: фінансову підтримку сільгосптоваровиробників – 4,4 млрд грн (*на 100 млн грн менше бюджетних призначень на 2021 р.*), підтримку фермерських господарств – 180 млн грн (*на 130 млн грн, або в 3,6 раза, більше бюджетних призначень на 2021 р.*), проведення земельної реформи – 139,4 млн грн (*на 88,4 млн грн, або в 2,7 раза, більше бюджетних призначень на 2021 р.*); проведення інвентаризації земель та оновлення картографічної основи Державного земельного кадастру – 237,8 млн грн (*на рівні бюджетних призначень на 2021 р.*).

Видатки державного дорожнього фонду на розвиток мережі автомобільних доріг (у складі спеціального фонду державного бюджету за рахунок відповідних доходів державного бюджету) плануються в обсязі 78,6 млрд грн, з них на: виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування, – 15,8 млрд грн (*на п.р. затверджено 14,76 млрд грн*), розвиток мережі та утримання автомобільних доріг державного значення – 39,67 млрд грн (*відповідно 36 млрд грн*), відповідну субвенцію місцевим бюджетам – 23,1 млрд грн (*відповідно 18,1 млрд грн*). Таким чином, у загальному обсязі зазначених видатків на 2022 рік видатки на виконання відповідних боргових зобов'язань вже становлять 20,1%, а тому в подальшому ймовірно здійснення запозичень Укравтодору під державні гарантії (що на наступний рік планується згідно з підпунктом «г» пункту 1 статті 6 законопроекту і в презентаційних матеріалах Мінфіну до законопроекту зазначається про наміри надати відповідні державні гарантії в обсязі 40 млрд грн) та нарощування обсягів таких запозичень матиме наслідком зростання у наступних бюджетних періодах

видатків на виконання відповідних боргових зобов'язань і зменшуватиме ресурс державного дорожнього фонду на проведення робіт з розвитку дорожнього господарства. Крім того, у проекті державного бюджету на 2022 рік (як і у п.р.) не передбачено видатків на фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм */відповідно до частини четвертої статті 24-2 Кодексу на цей напрямок належить спрямовувати 5% коштів державного дорожнього фонду в частині доходів, за виключенням коштів, що спрямовуються на виконання відповідних боргових зобов'язань/*, хоча у Декларації-2022-2024 зазначено про спрямування коштів державного дорожнього фонду за цим напрямом. Водночас, статтею 23 законопроекту пропонується установити, що у 2022 р., як виняток з положень статті 24-2 Кодексу, кошти спеціального фонду державного бюджету, передбачені на реалізацію заходів, визначених пунктом 4 частини третьої статті 24-2 Кодексу */на фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм/* (плануються у сумі 3,3 млрд грн), спрямовуватимуться на оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів залізничним транспортом та модернізацію залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень *(аналогічна норма діє у п.р.)*. Крім того, на таку мету у 2022 р. Урядом шляхом унормування у законопроекті № 6062 запропоновано ще спрямувати 50% коштів спеціального фонду, джерелом формування якого є доходи, визначені пунктом 13-5 частини третьої статті 29 Кодексу */40% надходжень від адміністративних штрафів за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі/* (плануються у сумі 545,9 млн грн) як виняток з положень пункту 21 частини четвертої статті 30 Кодексу */згідно з яким такі кошти спрямовуються на здійснення заходів із впровадження, розбудови, відновлення та експлуатації системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі/*. Отже, відповідні видатки передбачені за спеціальним фондом у сумі 3,85 млрд грн, однак зазначене не узгоджується з вищезгаданими нормами Кодексу.

Видатки державного фонду регіонального розвитку */далі – ДФРР/* передбачаються у складі загальнодержавних витрат Мінрегіону за кодом 2761070 у сумі 11,2 млрд грн, що становить 0,99% доходів загального фонду проекту державного бюджету */відповідно до вимог частини першої статті 24-1 Кодексу при складанні проекту державного бюджету ДФРР визначається в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду/* та більше на 6,7 млрд грн бюджетних призначень на 2021 р. *(на п.р. затверджено 4,5 млрд грн)* і на 0,5 млрд грн прогнозного показника на 2022 рік, визначеного у Декларації-2022-2024 *(10,7 млрд грн)*. У Висновках РП відмічено, що згідно з результатами відповідного аудиту внаслідок використання коштів ДФРР не забезпечується створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, додаткових робочих місць для підвищення конкурентоздатності регіонів, формування базису для їх зростання, усунення регіональних диспропорцій, тобто основної мети створення ДФРР не досягнуто,

отже, доцільно переглянути підходи до формування, розподілу і використанні коштів ДФРР.

Відносини між державним та місцевими бюджетами на 2022 рік у законопроекті будуються на основі чинного законодавства з урахуванням запропонованих Урядом змін до Кодексу у законопроекті № 6062. На 2022 рік законопроектом встановлюються відносини державного бюджету з 1582 місцевими бюджетами, що на 119 більше ніж у п.р. і пов'язано з наданням субвенції з державного бюджету 119 районним бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень (154,5 млн грн).

Загальний обсяг трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на 2022 рік становить 172,4 млрд грн (у т.ч. із загального фонду – 145,7 млрд грн, спеціального фонду – 26,6 млрд грн), з місцевих бюджетів державному бюджету – 10,8 млрд грн.

Із загального фонду державного бюджету передбачається надати місцевим бюджетам:

– дотації у сумі 19,98 млрд грн *(на 2,3 млрд грн, або на 10,4% менше, ніж визначено на 2021 р.)*, з них:

базову дотацію у сумі 16,3 млрд грн *(на 0,6 млрд грн, або на 3,8%, більше порівняно з п.р.)*, яку отримають 18 обласних бюджетів та 1071 бюджет територіальних громад (74,5% загальної кількості таких бюджетів і практично не відрізняється від 2021 р.). Поряд з тим, до загального фонду державного бюджету планується отримати з місцевих бюджетів реверсну дотацію в обсязі 10,8 млрд грн *(на 0,4 млрд грн, або на 3,9%, більше ніж на п.р.)*, яку будуть перераховувати 4 обласних бюджети і 207 бюджетів територіальних громад (відповідно 14,4%). Вирівнювання не здійснюється для 2 обласних бюджетів та 160 бюджетів територіальних громад (відповідно 11,1%). У Висновках РП вказано, що залишається незначною частка бюджетів, щодо яких не здійснюється вирівнювання податкоспроможності, і бюджетів, з яких передбачено перерахування до державного бюджету реверсної дотації, тобто самодостатніх громад;

додаткову дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я у сумі 2,95 млрд грн *(або на 50% менше, ніж визначено на п.р.)*, що спричинило зменшення загального обсягу дотацій. При цьому у статті 103-6 Кодексу *(згідно з якою регулюються питання надання такої дотації обласним бюджетам з подальшим розподілом між іншими місцевими бюджетами)* не встановлено вимоги щодо тимчасового характеру цієї дотації та необхідності поступового зменшення її обсягів;

додаткову дотацію на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування – 705,4 млн грн *(на 36,7 млн грн, або на 5,5%, більше ніж на п.р.)*. Однак втрати місцевих бюджетів від наданих державою податкових пільг в інших сферах економіки не відшкодовуються /прикладом є справляння відповідно до пункту 284.4

статті 284 Податкового кодексу плати за землю за земельні ділянки, надані гірничодобувним підприємствам для видобування корисних копалин та розробки родовищ корисних копалин, у розмірі 25% податку/;

– субвенції передбачаються у сумі 125,7 млрд грн, що на 6,2 млрд грн, або на 5,2%, більше порівняно з встановленими на 2021 р., зокрема:

освітня субвенція в обсязі 108 млрд грн, що на 8,4 млрд грн, або на 8,4%, більше ніж на п.р. При цьому у складі освітньої субвенції планується резерв коштів у сумі 396,8 млн грн */обсяг якого відповідно до частини третьої статті 103-2 Кодексу не може перевищувати 1% загального обсягу субвенції/*. У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що при розрахунку субвенції використано, зокрема, показник розрахункової наповнюваності класів залежно від щільності учнів та відсотка населення, що проживає у сільській місцевості, змінено підходи до визначення коефіцієнту коригування для іншого педагогічного персоналу в залежності від відсотка сільського населення в громаді, вирівнювання обсягу освітньої субвенції для окремих територіальних громад здійснено із застосуванням фінансових буферів, значення яких залежить від показника зміни вартості учня у конкретній громаді у плановому бюджетному періоді порівняно з поточним. Поряд з тим, на виконання підпункту 1 пункту 6 розділу XII Закону України «Про освіту», згідно з яким передбачено поетапне (до 2023 р.) щорічне збільшення посадових окладів педагогічних працівників найнижчої кваліфікаційної категорії до 4 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, постановою КМУ від 10.07.2019 р. № 822 «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки» встановлено з 01.01.2020 р. відповідне поетапне збільшення оплати праці педагогічних працівників. Однак, в освітній субвенції кошти на виконання зазначених норм не враховані. За оцінкою МОН додаткова потреба у таких коштах становить 12,3 млрд грн:

субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами у сумі 504,46 млн грн *(на рівні п.р.)*;

субвенція на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» у сумі 1,42 млрд грн *(на рівні п.р.)*;

субвенція на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів» у сумі 1 млрд грн *(на рівні п.р.)*;

субвенція на створення навчально-практичних центрів сучасної професійної (професійно-технічної) освіти у сумі 250 млн грн *(на 100 млн грн, або на 66,7%, більше ніж на п.р.)*;

субвенція на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я у сумі 2,2 млрд грн *(на 2,1 млрд грн, або на 40,6%, менше ніж уточнений план на п.р.)*;

три субвенції на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для окремих категорій громадян, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, у сумі 5,5 млрд грн *(на 4,9 млрд грн, або у 9 раз більше ніж на п.р. /без змін, прийнятих 08.10.2021 р./)*.

Вперше передбачається надання субвенцій на: придбання обладнання для

їдалень (харчоблоків) закладів загальної середньої освіти (1,5 млрд грн), забезпечення пожежної безпеки в закладах освіти (1,5 млрд грн), забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень (154,5 млн грн), справедливую трансформацію вугільних регіонів України (118 млн грн).

Водночас, не плануються окремі субвенції, визначені на п.р., серед них: субвенція на заходи, спрямовані на боротьбу з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками під час навчального процесу у закладах загальної середньої освіти (*1 млрд грн*), субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (*5,2 млрд грн /із змінами, прийнятими 08.10.2021 р./*), на реалізацію інфраструктурних проектів та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери (*7,6 млрд грн /із змінами, прийнятими 08.10.2021 р./*).

Із спеціального фонду державного бюджету передбачається надати місцевим бюджетам субвенції в обсязі 26,6 млрд грн, у т.ч. на:

фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах – 23,1 млрд грн */надається на виконання пункту 2 частини третьої статті 24-2 та статті 103-1 Кодексу в рамках державного дорожнього фонду/*, що більше на 5 млрд грн бюджетних призначень на п.р. і на 1,7 млрд грн уточненого плану на п.р.;

реалізацію інвестиційних проектів за рахунок кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій, а саме на: завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі (1,1 млрд грн); подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові (313,4 млн грн); реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з МБРР проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (240,8 млн грн); реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України (1 млрд грн), реалізацію проектів в рамках Програми з відновлення України (502,7 млрд грн);

реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів» – 264,98 млн грн *(за рахунок плати за ліцензії на провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і за ліцензії на випуск та проведення лотерей)*.

Загалом на 2022 рік пропонується надати з державного бюджету місцевим бюджетам 37 трансфертів (з яких із загального фонду – 30, із спеціального – 7). Однак у законопроекті не здійснено розподіл між місцевими бюджетами 19 трансфертів з державного бюджету (на загальну суму 15,5 млрд грн), або 51,4% їх загальної кількості (з яких нових лише 5 субвенцій), що не узгоджується з вимогами частини третьої статті 97 Кодексу *(згідно з якими у державному бюджеті затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів)* та не забезпечує у повній мірі виконання пункту 29 рекомендацій Верховної Ради про розподіл між місцевими бюджетами усіх міжбюджетних трансфертів, передбачених у законопроекті. Надалі зволікання з розподілом відповідних трансфертів *(що*

здійснюється згідно з частиною шостою статті 108 Кодексу) створює ризики неефективного використання зазначених коштів протягом бюджетного періоду та за визначенням Асоціації міст України негативно позначається на реалізації громадами проектів (заходів). Рахунковою палатою також звертається увага на таку невідповідність та неодноразово зауважується, що довготривале прийняття рішень Кабінету Міністрів про розподіл субвенцій посилює ризики відтермінування перерахування коштів місцевим бюджетам, а отже, невикористання цих коштів на видатки у запланованих обсягах.

Статтею 18 законопроекту пропонується установити, що, як виняток з положень частини шостої статті 108 Кодексу, розподіл між місцевими бюджетами субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України та на реалізацію проектів в рамках Програми з відновлення України здійснюється Кабінетом Міністрів. У проекті державного бюджету на 2022 рік зазначені субвенції передбачаються у складі загальнодержавних витрат Мінрегіону: код бюджетної програми 2761600 – у сумі 1480 млн грн (у т.ч. за загальним фондом – 441,2 млн грн, за спеціальним фондом – 1038,8 млн грн */за рахунок кредиту, залученого від Європейського інвестиційного банку/*); код бюджетної програми 2761610 – у сумі 502,7 млн грн (за спеціальним фондом */за рахунок кредиту, залученого від Європейського інвестиційного банку/*). Такою статтею законопроекту не враховуються вимоги Кодексу (що також зазначається у Висновках РП), оскільки згідно з пунктом 6 частини першої статті 40 Кодексу та частиною третьою статті 97 Кодексу розподіл вказаної субвенції мав би бути передбачений у додатку № 6 до законопроекту, якщо ж на даному етапі це неможливо, зазначений розподіл має здійснюватися відповідно до частини шостої статті 108 Кодексу *(за рішенням Кабінету Міністрів, погодженим з Комітетом)*.

За інформацією у супровідних матеріалах до законопроекту розрахунковий обсяг фінансового ресурсу місцевих бюджетів на 2022 рік становить 587,6 млрд грн (в т.ч. за загальним фондом – 536,1 млрд грн, за спеціальним фондом – 51,5 млрд грн). Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) визначається у сумі 415,2 млрд грн (у т.ч. за загальним фондом – 390,4 млрд грн, за спеціальним фондом – 24,8 млрд грн). Частка трансфертів з державного бюджету в прогнозованому обсязі доходів місцевих бюджетів становить 29,3%, що менше на 3,4 відсоткових пункти порівняно з планом на 2021 р.

II. ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ ЗАКОНОПРОЕКТУ ВИМОГАМ КОДЕКСУ ТА УЗГОДЖЕННЯ З ДЕЯКИМИ ІНШИМИ ЗАКОНАМИ

Частиною третьою статті 153 Регламенту встановлено, що законопроект про державний бюджет має бути розроблений з дотриманням вимог Кодексу та має ґрунтуватися на Бюджетній декларації з урахуванням рекомендацій Верховної Ради щодо бюджетної політики (якщо такі рекомендації схвалені відповідно до частини шостої статті 152 Регламенту).

Згідно з пунктом «г» пункту 1 частини першої статті 38 Кодексу у складі супровідних матеріалів до законопроекту наведена інформація щодо врахування Декларації-2022-2024 і рекомендацій Верховної Ради. При цьому ГНЕУ звертає увагу, що у контексті запровадження й розвитку засад середньострокового планування у супровідних матеріалах до законопроекту доцільно було б надати детальну інформацію щодо дотримання трирічних бюджетних пріоритетів держави та можливих ризиків, пов'язаних із забезпеченням середньострокової та довгострокової збалансованості бюджету та формуванням завдань податкової та митної політики.

Загалом про відповідність окремих положень законопроекту нормам Кодексу і іншого законодавства та щодо врахування Декларації-2022-2024 і рекомендацій Верховної Ради вже відмічалось вище по тексту, а також вказано ГНЕУ і Рахунковою палатою у своїх висновках.

Серед іншого, на думку ГНЕУ, статтями 4 і 25 законопроекту допускається можливість управління державними видатками «у ручному режимі», без відповідного економічного обґрунтування напрямів та обсягів розподілу бюджетних коштів, і такі положення є суперечливими з точки зору дотримання вимог статті 95 Конституції України (*згідно з якою виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків*). Аналогічні зауваження містяться у Висновках РП.

Законопроект за своїм змістом і формою переважно узгоджується з вимогами статті 40 Кодексу щодо предмету регулювання закону про державний бюджет. Однак, як і у попередні роки, законопроектом пропонується зупинити на 2022 р. дію окремих норм законодавчих актів */передусім йдеться про пункт 3 розділу «Прикінцеві положення» законопроекту/*. Це не відповідає вимогам частини четвертої статті 153 Регламенту (*згідно з якою законопроект про державний бюджет не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів*) та численним рішенням Конституційного Суду України, що також зазначає Рахункова палата. При цьому ГНЕУ зауважує, що у законопроекті продовжена багаторічна негативна практика призупинення законом про державний бюджет дії чинних актів законодавства, зміни передбаченого ними правового регулювання відносин, що суперечить численним рішенням Конституційного Суду України.

Поряд з тим, при подальшому доопрацюванні законопроекту потрібно внести до нього необхідні редакційні та техніко-юридичні уточнення для приведення у відповідність до вимог нормопроєктувальної техніки.

У поданих разом із законопроектом супровідних матеріалах немає деякої інформації, передбаченої частиною першою статті 38 Кодексу. Насамперед йдеться про перелік державних інвестиційних проектів із зазначенням загальної вартості кожного проекту, загальних обсягів витрат державного бюджету, необхідних для розроблення та реалізації кожного проекту, включаючи обсяги видатків державного бюджету, необхідних для завершення кожного проекту, а також обсяги таких видатків на відповідний бюджетний період у розрізі бюджетних програм */така інформація передбачена пунктом 4-1/*. Це ймовірно

пов'язано з наявністю статті 25 законопроекту, якою в інший спосіб унормовується відповідне питання (про що вище зазначено). Поряд з тим, окрему інформацію */передбачену підпунктом «ж» пункту 1, пунктами 6-2, 11 і 12-2/* не подано у зв'язку з її відсутністю з об'єктивних причин (про що поінформовано у супровідних матеріалах до законопроекту). Крім того, у супровідних матеріалах до законопроекту не наведено детальних розрахунків і обґрунтувань до окремих положень та показників законопроекту, що значно ускладнює його опрацювання і аналіз. З огляду на зазначене, від Комітету направлялися звернення до деяких державних органів (насамперед, Мінфіну) щодо термінового подання відповідних матеріалів. У відповідь на такі звернення Комітету надано певні пояснення і розрахунки, однак така інформація не є складовою безпосередньо законопроекту та/або супровідних матеріалів до нього (а відтак не є доступною для широкого обговорення як в Парламенті, так і серед громадськості).

III. ЩОДО ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЕКТУ

Процедура підготовки і розгляду законопроекту у першому читанні визначена статтями 156-157 Регламенту. Зокрема, згідно з частиною першою статті 156 Регламенту народні депутати і комітети Верховної Ради формують свої пропозиції до законопроекту і мають їх направляти до Комітету не пізніше 1 жовтня 2021 року з урахуванням визначених вимог, зокрема: пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню. Такі пропозиції та пропозиції до текстових статей законопроекту не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у законопроекті.

Розпочинаючи підготовку законопроекту до першого читання, протягом 27-29 вересня п.р. у Комітеті за участю Мінфіну, Рахункової палати, відповідних органів влади і установ попередньо розглянуто законопроект за такими напрямками: доходи і фінансування державного бюджету, державний борг; видатки та кредитування державного бюджету; відносини між державним бюджетом і місцевими бюджетами. У процесі розгляду зазначених питань у відповідних підкомітетах отримано додаткову інформацію щодо обґрунтувань і розрахунків окремих показників проекту державного бюджету на 2022 рік. Загалом звернуто увагу, що у доходній частині проекту державного бюджету на 2022 рік вбачається обґрунтованим збільшення прогнозу деяких видів надходжень. При опрацюванні показників видатків та кредитування проекту державного бюджету на 2022 рік заслухано 30 головних розпорядників коштів державного бюджету, вивчено стан і проблеми бюджетного забезпечення у відповідних сферах діяльності. Слід відмітити, що переважна більшість головних розпорядників коштів зазначила про недостатність бюджетних коштів для забезпечення їх діяльності та виконання покладених на них завдань з огляду на розпочаті та ініційовані структурні перетворення. Під час розгляду питання міжбюджетних відносин за участю представників всеукраїнських асоціацій

найбільше занепокоєння, як і у попередні роки, викликало недостатнє забезпечення фінансовими ресурсами виконання делегованих державою повноважень, насамперед у зв'язку з підвищенням зарплати педагогічних працівників та значним зростанням цін на енергоносії, що у свою чергу зумовить відволікання власних ресурсів місцевого самоврядування. За підсумками такої роботи народними депутатами – членами Комітету сформовано ряд пропозицій, які включено до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до законопроекту.

З метою збалансованого розгляду законопроекту у Комітеті за участю уповноважених представників Мінфіну та Рахункової палати опрацьовано таблицю пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до законопроекту (при формуванні якої включено загалом 3284 пропозиції) та Висновки РП. У ході роботи відмічено, що окремі народні депутати подали збалансовані пропозиції лише формально, тому що запропоновані джерела додаткових витрат бюджету в таких пропозиціях виявилися нереалістичними і не підтверджуються належними розрахунками і поясненнями, не узгоджуються з бюджетною методологією та можуть зумовити невиконання бюджетних програм (зокрема, на функціонування державних органів), видатки за якими пропонується зменшити. Поряд з тим, окремі пропозиції містять зміни до інших законодавчих актів, хоча відповідно до частини четвертої статті 153 Регламенту законопроект не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів. За попередньою оцінкою для врахування поданих пропозицій необхідно загалом близько 86,8 трлн грн. Загалом до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до законопроекту не включені пропозиції, направлені до Комітету після 1 жовтня 2021 р. *(тобто зареєстровані в Апараті Верховної Ради (в СЕДО) 2 жовтня н.р. і пізніше)* як такі, що згідно з частиною другою статті 156 Регламенту не розглядаються.

У результаті проведеної роботи підготовлено проект постанови Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2022 рік» та таблицю пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до законопроекту. Пропозиції, наведені у зазначеній таблиці та які запропоновано врахувати (або врахувати частково), включено до зазначеного проекту постанови Верховної Ради. Такі пропозиції мають бути розглянуті та враховані Кабінетом Міністрів при підготовці законопроекту до другого читання і реалізації бюджетної політики у наступних роках.

Відповідно до частини десятої статті 157 Регламенту законопроект вважається прийнятим у першому читанні, якщо буде прийнято в цілому проект постанови Верховної Ради щодо висновків і пропозицій до законопроекту, а схвалені Верховною Радою висновки і пропозиції до законопроекту набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради.

За підсумками розгляду даного питання Комітет з питань бюджету ухвалив рішення: рекомендувати Верховній Раді України проект постанови Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про

Державний бюджет України на 2022 рік», підготовлений Комітетом з питань бюджету, прийняти за основу та в цілому.

Доповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України з даного питання пропонується Голова Комітету з питань бюджету Арістов Юрій Юрійович.

Додатки:

1) проект постанови Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2022 рік», підготовлений Комітетом з питань бюджету, – на 22 стор.;

2) таблиця пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до законопроекту за реєстр. № 6000 – на 969 стор.

Голова Комітету

Ю. Арістов



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Арістов Юрій Юрійович

Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D6452E0032508F00

Дійсний до: 28.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-13/3-2021/321030 від 19.10.2021



677126