

Ю.В. КАСПЕРОВИЧ

# ФІСКАЛЬНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

*Аналітична доповідь*



Ю.В. КАСПЕРОВИЧ

# ФІСКАЛЬНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

*Аналітична доповідь*

*Публікація містить результати досліджень, проведених за грантом Президента України за конкурсним проектом № Ф75/174-2018 Державного фонду фундаментальних досліджень.*

Київ  
Фенікс  
2019

Результати цієї роботи розглянуто Вченою радою  
Національного інституту стратегічних досліджень,  
протокол від 27 грудня 2018 р. № 9

**Автор:** Ю.В. Касперович, кандидат економічних наук,  
головний консультант відділу фінансової політики НІСД

**Касперович Ю.В.**

K28 Фіскальна безпека держави в умовах гібридної війни: аналітична доповідь / Ю.В. Касперович. – Київ : Фенікс, 2019. – 128 с.

ISBN 978-966-136-639-7

Досліджено управління фіскальною безпекою держави в умовах гібридної війни. Охарактеризовано види економічних втрат через їх статистичну оцінку періоду гострої фази 2014–2015 рр. гібридної війни РФ проти України. Узагальнено вітчизняний історичний досвід застосування фіскальних інструментів реагування на гібридні загрози.

Оцінено динаміку втрат податкових та митних надходжень постраждалих регіонів АР Крим, Донецької та Луганської областей. Проаналізовано фінансування з Державного бюджету України сектору національної безпеки та оборони, підтримки постраждалих громадян та регіону, діяльності новостворених державних інституцій для відновлення розвитку.

Розроблено методику оцінки фіскальної безпеки держави в умовах гібридної війни та побудовано модель оцінки реальних та потенційних фіскальних втрат України внаслідок гібридної війни, що дозволило обґрунтувати рекомендації щодо зміцнення вітчизняної фіскальної безпеки за різними сценаріями продовження гібридної війни.

Розраховано на фахівців, які займаються теоретичною та практичною діяльністю у сфері державних фінансів, секторі національної безпеки та оборони, студентів, аспірантів, докторантів, а також осіб, які цікавляться сучасними проблемами гібридної війни.

*За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації посилання на видання є обов'язковим.*

**УДК 351.863.07:336.2](477)(048.83)**

## **ЗМІСТ**

<b>Вступ</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 1. Державні фінанси України в умовах гібридної війни</b> .....	11
1.1 Гібридна війна як чинник економічних втрат .....	11
1.2 Фіскальні інструменти реагування на гібридні загрози в 2014–2018 рр.....	16
<b>РОЗДІЛ 2. Фіскальні виклики доходної частини бюджету на території окупованих АР Крим, Донецької та Луганської областей у період АТО/ООС</b> .....	27
2.1 Податкові та бюджетні втрати АР Крим, Донецької та Луганської областей .....	27
2.2 Зростання податкового боргу постраждалого регіону Донбасу до Зведеного бюджету України.....	42
2.3 Митні втрати Державного бюджету України від часткової окупації Донбасу .....	48
<b>РОЗДІЛ 3. Фіскальні виклики видаткової частини державного бюджету України в період гібридної війни</b> .....	57
3.1 Зростання видатків сектору безпеки і оборони.....	57
3.2 Видатки на підтримку внутрішньо переміщених осіб ...	66
3.3 Бюджетне фінансування новостворених державних інституцій для відновлення розвитку.....	77

<b>РОЗДІЛ 4. Методичні підходи до оцінки фінансової безпеки України</b> .....	85
4.1 Методика оцінки фінансової безпеки в умовах гібридної війни .....	85
4.2 Модель оцінки реальних та потенційних фінансових втрат України.....	93
<b>РОЗДІЛ 5. Рекомендації щодо зміцнення фінансової безпеки держави в умовах ризиків, викликів та загроз за різними сценаріями продовження гібридної війни</b> .....	101
<b>Висновки</b> .....	117
<b>Додатки</b> .....	121

## ВСТУП

Гібридна війна стала феноменом новітньої історії людства. Разом із ускладненням всіх сфер життя за рахунок інформаційної наповненості епохи «пост-правди», воєнні конфлікти також набули більш витончених нелінійних та асиметричних форм. Їх розуміння доведеться ще не один раз переосмислювати. Сфера досліджень залучає провідних істориків, політологів та соціологів. Завдання фінансистів більш прикладне, але разом з тим не менш складне. Воно вбачається в підрахунку вартості гібридної війни для постраждалих громадян і держави загалом. Людське життя є безцінним. Однак решту матеріальних втрат все ж потрібно і необхідно обліковувати для усвідомлення «ціни» незалежності майбутніми поколіннями. Універсальним вимірником постають фінанси. Кількісне усвідомлення «ціни» гібридної війни – один з найбільш дієвих інструментів протидії її подальшого вірусного розгортання світом.

Гібридну війну наукова школа Національного інституту стратегічних досліджень у загальному вигляді розуміє як воєнні дії, що здійснюються шляхом поєднання мілітарних, квазімілітарних, дипломатичних, інформаційних, економічних та інших засобів з метою досягнення стратегічних політичних цілей. Специфіка такого поєднання полягає в тому, що кожний із військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту застосовується у воєнних цілях та використовується як зброя.

Гібридні війни стали ключовим викликом сучасності, що генерує ризики та загрози всім складовим національної безпеки держави. Їх суть не лише традиційно військова та геополітична, а торговельна та енергетична, інформаційна. Україна навчилася

жити в стані гібридної війни, яка п'ятий рік поспіль щоденно лягає найтяжчими сторінками новітньої історії державності.

Жертвою гібридної агресії Російської Федерації Україна з 2014 р. стала не першою. Раніше від неї постраждали в 2014 р. Грузія із від окупації та самопроголошення т. зв. «Республіки Абхазії» та «Республіки Південної Осетії», ще раніше – Молдова з 1991 р. із т. зв. «Придністровською Молдавською Республікою»<sup>1</sup>. Висновки світовою спільнотою своєчасно не були зроблені. І тому наступною постраждала Україна, яка може виявитися не останньою. Потенційними жертвами чергової агресії РФ можуть стати Білорусь та європейські країни Балтії.

Гібридна війна завдає тяжких втрат людського капіталу. Станом на кінець 2018 р. загинуло та травмовано понад 16 тис. військовослужбовців Збройних сил України та Національної гвардії України<sup>2</sup>, а також мирне населення. Майнові втрати можна було б покрити фінансовими ресурсами, але їх обмеженість призводить до загострення дисбалансів у економіці. Єдина комплексна міжвідомча оцінка цих втрат дотепер не здійснена, що гальмує юридичні механізми відновлення прав і свобод українців через судові позови із стягненням репарацій від Російської Федерації як країни-агресора. Зрештою нематеріальні втрати, такі як життя та здоров'я громадян, також потребують фінансових витрат для підтримки постраждалих та/або їх сімей.

Слід наголосити, що втрат внаслідок гібридної війни зазнали всі без виключення громадян України. І навіть ті, яких війна, на щастя, не торкнулася безпосередньо. Так через втрати економіч-

---

<sup>1</sup> Касперович Ю.В. Фінансування гібридних війн РФ на території Молдови та Грузії: висновки для України [Електронний ресурс] / Ю.В. Касперович // Стратегічні пріоритети. – 2017. – 4(45). – С. 25–35. – Режим доступу: <http://sp.niss.gov.ua/articles/1543/>; <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/5-1518767684.pdf>

<sup>2</sup> АТО 2014-2018 ЗСУ №9, НГУ АТО 2014-2017 №4 [Електронний ресурс] / Запити до Міністерства оборони України (22.12.2018), Міністерства внутрішніх справ України (20.05.2018). – Режим доступу: [https://dozup.pravda.com.ua/request/ato\\_2014\\_2018\\_zsu\\_no9#incoming-98465](https://dozup.pravda.com.ua/request/ato_2014_2018_zsu_no9#incoming-98465); [https://dozup.pravda.com.ua/request/ngu\\_ato\\_2014\\_2017\\_no4#incoming-76603](https://dozup.pravda.com.ua/request/ngu_ato_2014_2017_no4#incoming-76603)

ного та, зокрема, фіскального потенціалу держави кожен з нас недоотримав більш якісних освітніх, медичних та соціальних послуг.

Основне навантаження подолання наслідків гібридної війни припало на державні фінанси. У мирний час кошти можна було б альтернативно використати на стимулювання соціально-економічного розвитку, а натомість доводиться витратити на поновлення колись раніше вже існуючого.

Необхідність значних коштів для відновлення добробуту постраждалих громадян та регіону перебуває серед головних проблемних питань порядку денного бюджетної політики. Так *Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року*<sup>3</sup> в джерелах фінансування заходів із реалізації в першу чергу спирається на кошти державного та місцевих бюджетів і кошти з інших джерел, не заборонених законодавством. Фінансове забезпечення реалізації Стратегії здійснюватиметься також із застосуванням можливостей фінансової та технічної допомоги, яку надають Україні міжнародні установи та іноземні країни.

Аналогічно, фінансове забезпечення реалізації *Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України*<sup>4</sup> здійснюється за рахунок коштів, що передбачаються в державному бюджеті на відповідний рік, коштів місцевих бюджетів, а також за рахунок міжнародної фінансової і технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством.

---

<sup>3</sup> *Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» від 15 листопада 2017 р. № 909-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80>*

<sup>4</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» від 13.12.2017 р. № 1071 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF>*



Значний обсяг бюджетних видатків потребує реалізація *Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України*<sup>5</sup>, *Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей*, повноцінне виконання норм Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», представництво інтересів України в закордонних юрисдикційних органах (передусім, Європейському суді з прав людини) та виконання їх рішень.

Станом на лютий 2018 р. ЄСПЛ отримав більше чотирьох тисяч скарг. З них приблизно 2800 були проти України, 240 – проти Росії і решта – проти обох держав<sup>6</sup>. Питання стосуються Криму і Донбасу разом, але щодо Донбасу скарг набагато більше. Більшість таких скарг стосуються питань майна та неможливості отримання соціальних виплат. Суду буде простіше розглянути індивідуальні скарги після рішень у міждержавних скаргах «Україна проти Росії», але за таким підходом процес затягується в часі.

Проект Закону України «Про надання житлової допомоги громадянам України, житло яких було зруйноване (знищене) або пошкоджене внаслідок збройної агресії держави-агресора» № 6472 від 18.05.2017 р. очікує розгляду у Верховній Раді України. Він передбачає можливість регресного стягнення Державою Україна та особами коштів наданої житлової допомоги з держави-агресора в повному обсязі.

Потребують державної підтримки учасники бойових дій, чисельність яких зростає щодня. За інформацією Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, станом на 31.01.2019 р., статус учасника бойових дій надано 358 576 особам. Раніше в Єдиному реєстрі учасників антитерористичної операції за підсумками 2016 р. обліковува-

---

<sup>5</sup> Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14.03.2016 р. № 92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

<sup>6</sup> Юдківська Г.: «Ключове питання, на яке відповідь ЄСПЛ – чи контролювала Росія Крим ще до анексії» [Електронний ресурс] / Європейська правда. – 31.10.2018. – Режим доступу: <https://www.euointegration.com.ua/interview/2018/10/31/7088697/>

лося 283 895 осіб, у 2017 р. їх кількість зростає до 326 060 осіб (+14,9%), у 2018 р. – до 354 977 осіб (+8,9%)<sup>7</sup>. Підтримки також потребують сім'ї загиблих, зниклих без вісти та утримуваних у полоні військовослужбовців та цивільних громадян.

В умовах гібридної війни безпековий підхід (тобто заснований на визначенні ризиків та загроз національній безпеці для розроблення заходів щодо їх нейтралізації) до формування та реалізації державної фіскальної політики стає найбільш затребуваним. Під *фіскальною безпекою держави* розуміється стан забезпечення платоспроможності та стійкості системи публічних фінансів, який досягається шляхом управління параметрами видатків, оподаткування та збалансування бюджетів, міжбюджетних відносин, організаційно-правовими та інституційними засадами бюджетного процесу для реалізації національних інтересів держави в умовах обмежених ресурсних можливостей.

За діючого політичного режиму РФ гібридна війна проти України скоріш за все буде продовжуватися та видозмінюватися різними формами ще впродовж тривалого часу. Внаслідок цього фіскальне навантаження в Україні зберігатиметься в майбутньому. І залежатиме воно від сценаріїв подальшого ведення гібридної війни, способів деокупації та реінтеграції невідконтрольних територій АР Крим, частин Донецької та Луганської областей. Фінансові ресурси України є значно меншими від РФ та вкрай обмеженими. Відтак актуальним постає науковий підхід до систематизації вітчизняного досвіду та майбутніх сценаріїв управління фіскальною безпекою держави в умовах гібридної війни.

Пропоноване дослідження є логічним продовженням серії робіт наукової школи Національного інституту стратегічних досліджень з дослідження проблематики гібридної війни РФ проти України. Попередні напрацювання представлені в монографіях

---

<sup>7</sup> Звітність [Електронний ресурс] / Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції. – Режим доступу: <http://dsvv.gov.ua/pro-derzhavnu-služhbu/orhanizatsijno-planova-robotu/zvitništ.html>

«Донбас і Крим: ціна повернення» (2015)<sup>8</sup> та «Світова гібридна війна: український фронт» (2017)<sup>9</sup>, щорічних Аналітичних доповідях до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України», аналітичних доповідях та записках, у підготовці яких автор брав безпосередню участь. Всі вони надіслані органам державної влади, і у переважній більшості представлені у відкритому доступі на сайті НІСД <http://www.niss.gov.ua>

---

<sup>8</sup> *Донбас і Крим: ціна повернення: монографія [Електронний ресурс] / за заг. ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. – К.: НІСД, 2015. – 474 с. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2065/>; [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Razom\\_kRym\\_donbas-4ab2b.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Razom_kRym_donbas-4ab2b.pdf)*

<sup>9</sup> *Світова гібридна війна: український фронт: монографія [Електронний ресурс] / за заг. ред. В.П. Горбуліна. – К.: НІСД, 2017. – 496 с. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2431/>; [http://www.niss.gov.ua/public/File/book\\_2017/HW\\_druk\\_fin+site\\_changed.rar](http://www.niss.gov.ua/public/File/book_2017/HW_druk_fin+site_changed.rar)*

## **РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ**

### ***1.1 Гібридна війна як чинник економічних втрат***

Класична війна світової історії призводить до втрат економічного потенціалу, що найперше проявляється в падінні обсягів виробництва і торгівлі. Наступними в ланцюгових зв'язках відбуваються втрати грошових потоків, прибутків підприємств та доходів населення, а отже – їх кредиторів у банківському секторі. Розгортання кризи неплатежів, в свою чергу, провокує висхідні девальваційно-інфляційні спіралі національної грошової одиниці. Зрештою, все це призводить до втрат реальних надходжень до бюджетів всіх рівнів. У класичній економічній рецесії прямі фіскальні втрати на тому найчастіше би і обмежилися. Однак, у стані гібридної війни через нетиповий характер економічних засобів її ведення, відповідно, фіскальна сфера як похідна потребує більш комплексного безпекового підходу оцінки. Розглянемо специфіку економічних втрат в умовах гібридної війни як першоджерело фіскальних втрат.

Гібридна війна призвела до нових та загострила існуючі системні проблеми національної економіки, які накопичилися за роки її тривалої неререформованості. Слід критично визнавати, що наявність останніх значною мірою і зробила Україну уразливою до початку гібридної війни. Зрештою це стало сприятливим підґрунтям для сепаратистських настроїв та військової агресії РФ. Економічне падіння розпочалося з другої половини 2012 р. (за підсумками 2012 р. зростання ВВП становило лише +0,3%, у 2013 р. падіння продовжилось, але

завдяки зростанню в IV кварталі 2013 р. вийшло на нульову відмітку). Разом із загальнодержавними макропоказниками скорочувалася і промисловість Донбасу. Відсутність реформ зумовлювала відставання якості життя громадян від європейського рівня.

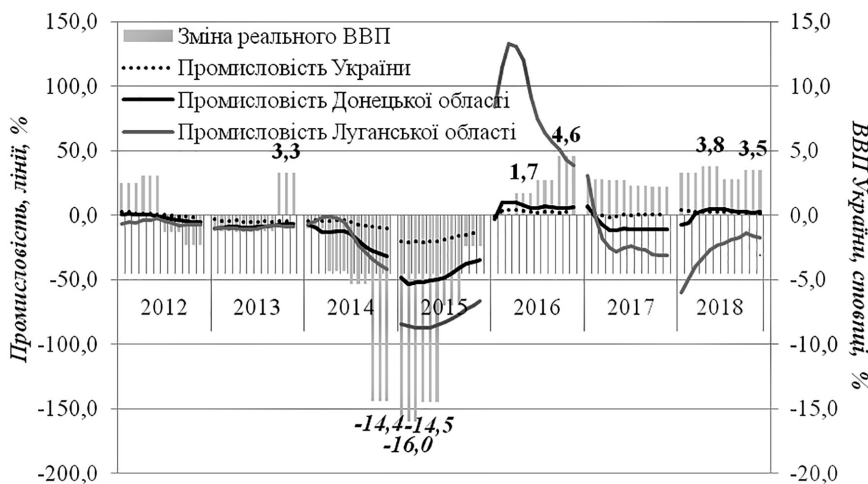
*Падіння обсягів виробництва ВВП.* З початком гібридної війни економічне падіння поступово поглиблювалося з -1,0% у I кв. 2014 р. відносно аналогічного показника 2013 р.; -4,3% у II кв.; -5,3% у III кв. Надалі ситуація погіршувалася. Найбільш сильне «дно» кризи припало на три квартали: -14,4% у IV кв., -16,0% у I кв. 2015 р. та до -14,5% у II кв. Надалі вдалося уповільнити економічне падіння до -7,0% у III кв. та -2,4% у IV кв. 2015 р. З 2016 р. розпочате економічне відновлення. Таким чином, з IV кв. 2014 р. по II кв. 2015 р. економічне падіння (за виключенням 4 кв. 2013 р.) тривало 14 кварталів підряд – з II кв. 2012 р. по IV кв. 2014 р. (рис. 1).

У річному вимірі падіння ВВП становило -6,6% у 2014 р. та -9,8% 2015 р. Падіння показника ВВП було співставне з показником 2009 р. глобальної фінансової кризи (-14,8%), коли «дно» кризи припало на три квартали одного календарного року. Падіння економіки супроводжувалося поглибленням її тінізації до рекордних 43% ВВП у 2014 р.

Відновлення ВВП у 2016 р. на рівні +2,4% ВВП було загальмоване на початку 2017 р. наслідками вимушеної блокади торгівлі з непідконтрольними територіями. Однак бізнес поступово адаптувався, а тому економіка вийшла на траєкторію зростання. Разом з тим відновлення в 2016–2018 рр. є слабким, а тому економіка не відновилася до довоєнних рівнів.

*У регіональному вимірі зниження ВВП* відбулося за рахунок анексії АР Крим та м. Севастополя, які разом забезпечували 3,8% загальнодержавного ВВП, та окупації частини Донбасу. Економічний потенціал Донецької області внаслідок часткової окупації скоротився з 10,8% у 2013 р. до 5,8% у 2016 р., Луганської області – з 3,6% до 1,3% відповідно. Разом економічний потенціал

двох областей скоротився з 14,5% до 7,1% або вдвічі за аналогічний період.



Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України про Індеси промислової продукції по регіонах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/pr/tpo/tpo\\_u/arh\\_tpo.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/pr/tpo/tpo_u/arh_tpo.html); Зміну обсягу валового внутрішнього продукту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2004/vvp/ind\\_vvp/ind\\_vvp\\_u/arh\\_indvvp.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2004/vvp/ind_vvp/ind_vvp_u/arh_indvvp.html);

**Рис. 1.** Динаміка зміни обсягів реального ВВП та виробництва промислової продукції України, Донецької та Луганської областей в 2012–2018 рр., % (до відповідного періоду попереднього року)

Падіння промислового виробництва стало головною причиною економічного падіння на початку гібридної війни. У 2014 р. воно скоротилося на -10,1% та у 2015 р. на -13,0% відносно відповідних попередніх років. Основне падіння припало на добувну промисловість і розроблення кар’єрів, зокрема добування кам’яного та бурого вугілля (-30,5% у 2014 р. та -38,1% у 2015 р.). Так

зокрема в постраждалих від військових дій та частково окупованих регіонах видобуток кам'яного вугілля зменшився: по Донецькій області з 32,9 млн т у 2012 р. до 8,5 млн т у 2017 р. або майже вчетверо; по Луганській області – з 18,9 млн т до 0,3 млн т, або в 63 рази<sup>10</sup>.

*Сільське господарство, роздрібна торгівля та будівництво.* Меншою від промисловості мірою зменшилися по Україні обсяги сільського господарства (+2,2% у 2014 р. та -4,8% у 2015 р.)<sup>11</sup>. Роздрібна торгівля скоротилася на -8,9% у 2014 р. і на -20,7% у 2015 р.<sup>12</sup> відносно попередніх років. Будівництво демонструвало -20,4% у 2014 р. та -12,3% у 2015 р.<sup>13</sup> відносно попередніх років.

*Зростання заборгованості із виплати заробітної плати.* Заборгованість із виплати заробітної плати по Україні зросла з 753,0 млн грн станом на початок 2014 р. до 2 436,8 млн грн станом на кінець 2014 р., або понад як втричі.

*Зниження рівня рентабельності операційної діяльності підприємств у 2014 р.* відбулося до -4,1% у 2014 р., порівняно з 3,9% у 2013 р.

*Скорочення обсягів зовнішньої торгівлі* розпочалося ще з 2013 р., коли РФ розпочала торговельні війни як інструмент розгортання гібридної війни. Так експорт товарів з України

---

<sup>10</sup> *Виробництво окремих видів промислової продукції [Електронний ресурс] / Головне управління статистики у Донецькій області. – Режим доступу: <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/industry8.php>; Виробництво промислової продукції за видами (2011–2017 рр.) [Електронний ресурс] / Головне управління статистики у Луганській області. – Режим доступу: <http://www.lg.ukrstat.gov.ua/sinf/promis/virpromislprod2011–2017.php.htm>*

<sup>11</sup> *Індекси сільськогосподарської продукції [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/sg/sg\\_rik/sg\\_u/iosv\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/sg/sg_rik/sg_u/iosv_u.html)*

<sup>12</sup> *Обсяг обороту роздрібною торгівлю за 2015 рік [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/sr/oort/oort\\_u/oort1215\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/sr/oort/oort_u/oort1215_u.htm)*

<sup>13</sup> *Індекси будівельної продукції в Україні у 2011–2017 роках [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/bud/ibpvuk/ibpvuk\\_u/ibp\\_uk\\_bk\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/bud/ibpvuk/ibpvuk_u/ibp_uk_bk_u.htm)*

скоротився з 68,8 млрд дол. США в 2012 р. до 63,3 млрд дол. США в 2013 р. Так надалі його падіння продовжилося і досягло свого «дна» на рівні 36,4 млрд дол. США в 2016 р. Впродовж 2017–2018 рр. триває зростання експорту товарів. Імпорт до України зменшився з 84,7 млрд дол. США в 2013 р. до «дна» 37,5 млрд дол. США в 2016 р. і з того часу зростає.

*Зростання валютного курсу, девальвація та інфляція на тлі скорочення золотовалютних резервів.* Негативне сальдо зовнішньої торгівлі товарами впродовж 2011–2013 рр. становило за три роки разом -43,7 млрд дол. США. Однак офіційний валютний курс залишався стабільним на рівні 8,0 грн/дол. США впродовж п'яти років з 2009 по 2013 рр. Курс штучно підтримувався на незмінному рівні за рахунок виснаження золотовалютних резервів, які стрімко скорочувалися з пікового значення 38,4 млрд дол. США в квітні 2011 р. до «дна» 5,6 млрд дол. США в лютому 2015 р.

Падіння резервів до критично низького рівня, що було посилене подіями гібридної війни, спричинило три хвилі девальвації національної валюти: перша – з 8,0 грн/дол. США до зростання курсу впродовж року до 15,6 грн/дол. США в грудні 2014 р. Пік «другої хвилі» у 2015 р. припав на 24,5 грн/дол. США в лютому 2015 р. із «відкатом» до 20,9 грн/дол. США в травні того року та подальшим зростанням до 23,4 грн/дол. США в грудні 2015 р. Впродовж «третьої хвилі» 2016–2018 рр. курс зріс з 24,3 грн/дол. США в січні 2016 р. до 28,1 грн/дол. США в жовтні 2018 р. із регулярними піками на початку календарного року. Таким чином, з початку гібридної війни національна валюта стрімко девальвувала понад як втричі.

*Втрати банківської системи.* Монетарні проблеми супроводжувалися процесами очищення половини банківської системи України через виведення з ринку проблемних неплатоспроможних банків та банків із непрозорою структурою власності. Впродовж 2014–2017 рр. Національним банком України прийнято рішення про визнання неплатоспроможними та ліквідацію 96 банків, в т. ч. 66 або майже 70% в 2014–2015 рр. Як



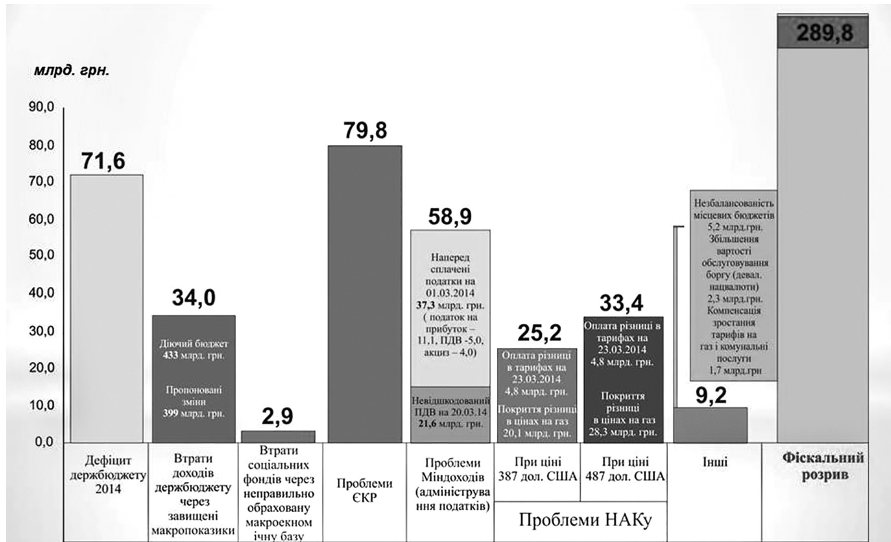
наслідок, кількість банків, що мають банківську ліцензію, зменшилася із 179 станом на кінець 2013 р. до 79 станом на кінець 2018 р. Економічну кризу 2014–2015 рр. поглибили загальна криза неплатежів з невідконтрольних територій за кредитними зобов'язаннями.

## **1.2 Фіскальні інструменти реагування на гібридні загрози в 2014–2018 рр.**

З приходом до влади в Україні проєвропейських сил виявилось, що затверджений Державний бюджет не відповідав економічним реаліям нових викликів гібридної війни. У виступі від 27.03.2014 р. діючий на той час Прем'єр-міністр України А. Яценюк у Верховній Раді України зазначив: *«Загальний обсяг фіскального розриву або тих коштів, яких не вистачає на виживання країні, складає 289 млрд грн, що практично тотожне сумі державного бюджету на поточний рік... Ми можемо сміливо зараз заявити про те, що фіскальний дефіцит, який складається з фіскального розриву і квазіфіскального дефіциту, який складається з боргів державних кампаній [прим. – НАК, Укравтодор, Укрзалізниця], вже перевалив за 500 млрд грн»*<sup>14</sup> (рис. 2). На першому етапі необхідно було скоротити фіскальний розрив на 48,5 млрд грн. Сума була розділена на дві частини: перша – це збільшення доходів держбюджету на 24,7 млрд, друга – це зменшення витрат, в тому числі скорочення соціальних програм на 23,8 млрд грн.

---

<sup>14</sup> Виступ Прем'єр-міністра України А. Яценюка у Верховній Раді 27 березня 2014 року [Електронний ресурс] / Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – 27.03.2014. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247147805>



*Джерело:* Міністр фінансів України представив на пленарному засіданні Верховної Ради України звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – 04.06.2014. – Режим доступу: [http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art\\_id=399768&cat\\_id=397854](http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=399768&cat_id=397854)

**Рис. 2.** Фіскальний розрив Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» станом на лютий 2014 р.

Урядом та Парламентом України було ухвалено низку рішень управління фіскальною безпекою державного значення. *Реформування податкової системи України в умовах гібридної війни 2014–2018 рр. мало наступні визначальні тенденції:*

1). підвищення ставок та розширення бази бюджетоутворюючих податків (в першу чергу, непрямих) для швидкого збільшення доходів: запровадження 7% ПДВ на лікарські засоби; відмова від закріпленого законодавчо подальшого зниження діючої ставки 18% податку на прибуток підприємств у 2014 р. до 17% у 2015 р. та 16% з 2016 р.; підвищення ставки ПДФО – з про-

гресивної шкали 15 та 17(20)% (>10 МЗП) (до 2016 р.) до 18% (з 2016 р.); розширення бази оподаткування з одночасним підвищенням ставок широкої номенклатури акцизного, екологічного та рентних податків;

2). відміна низки галузевих пільг, зокрема з податку на прибуток для суб'єктів індустрії програмної продукції та інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки, а також найбільшої пільги – спецрежиму з ПДВ для сільгоспвиробників, що компенсувалося переведенням державної підтримки з дохідної до видаткової частини бюджету через бюджетні дотації;

3) запровадження специфічних податкових інструментів для воєнних потреб:

- військовий збір за ставкою 1,5% з доходів фізичних осіб;

- звільнення від ПДВ операцій з ввезення на митну територію України та постачання на митній території України продукції оборонного призначення;

- звільнення від оподаткування наданої/отриманої благодійної допомоги від фізичних осіб, які внесені до Реєстру волонтерів антитерористичної операції;

- право підприємств зменшити фінансовий результат до оподаткування прибутку на всю суму благодійної допомоги (без стандартного обмеження 4% оподатковуваного прибутку попереднього звітного року) на період проведення АТО;

- включення до податкової знижки ПДФО суми коштів за договором оренди житла (квартири, будинку) внутрішньо переміщеної особи;

- зупинка нарахування штрафних (фінансових) санкцій та/або пені за несвоєчасне погашення податкових зобов'язань платників, які зареєстровані на тимчасово окупованій території;

- запровадження спецрежиму ВЕЗ «Крим»;

4) запровадження елементів оподаткування заможних громадян: зменшення пільгових площ податку на нерухоме майно, транспортний податок на нові автомобілі з великим обсягом двигуна, запровадження оподаткування пасивних доходів з депози-

тів, оподаткування пенсій вище 10 тис. грн, спроба поглиблення прогресивної шкали оподаткування ПДФО;

5) спрощення податкового адміністрування: скасовано декілька дрібних податків та зборів, уніфіковано податковий та бухгалтерський облік на базі останнього із невеликою кількістю податкових різниць, впроваджено ряд електронних сервісів – Електронний кабінет платника податків, електронне декларування на митниці, подання електронної звітності (табл. 1);

6) здійснено спроби детінізації оплати праці: запровадження знижувального коефіцієнту ЄСВ (2015 р.), зниження ставки ЄСВ вдвічі до 22% (з 2016 р.), зростання мінімальної заробітної плати вдвічі (2017 р.) із подальшим уповільненням темпів її зростання;

7) вирішення фіскальними інструментами монетарних проблем: додатковий імпорتنний збір, збір з продажу валюти (обидва вже скасовані).

8) зростання фіскальної прозорості, що зменшило потенційно можливий обсяг маніпуляцій та популізму в період гібридної війни з боку агентів країни-агресора, сприяло зміцненню довіри до держави (табл. 1);

9) проведення в 2017 р. спецконфіскації 29,7 млрд грн корупційних коштів із спрямуванням на потреби оборони і безпеки держави;

10) реформування публічного сектору, зокрема державних та місцевих фіскальних органів: проведення очищення влади – люстрації, проведення реформи державної служби, ухвалення Стратегії *реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки*<sup>15</sup> та плану заходів з її реалізації, створення низки антикорупційних органів, зміни внутрішньої організаційної структури фіскальних органів.

---

<sup>15</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» від 08.02.2017 р. № 142-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>

## ТОП-30 реалізованих реформ для фіскальної прозорості із застосуванням інформаційних технологій у 2014–2018 рр. в Україні

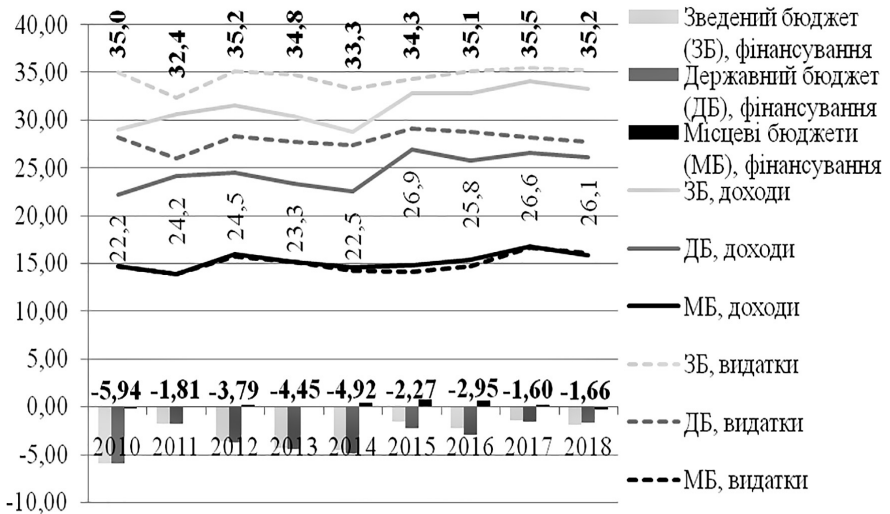
Назва інформаційної технології у фіскальній сфері	
1.	Система електронного адміністрування ПДВ з оцінкою ступеня ризиків блокування податкових накладних, прозора процедура бюджетного відшкодування ПДВ у хронологічному порядку за єдиним та публічним Реєстром заяв про повернення суми бюджетного відшкодування <a href="https://www.minfin.gov.ua/reestr">https://www.minfin.gov.ua/reestr</a>
2.	Електронна система публічних закупівель «ProZorro» <a href="https://bi.prozorro.org/hub/">https://bi.prozorro.org/hub/</a> , Аналітика публічних закупівель «DoZorro» <a href="https://dozorro.org/">https://dozorro.org/</a>
3.	Єдиний веб-портал використання публічних коштів «E-data» <a href="https://e-data.gov.ua/">https://e-data.gov.ua/</a> , що включає два портали <a href="https://spending.gov.ua/">https://spending.gov.ua/</a> про використання публічних коштів та <a href="https://openbudget.gov.ua/">https://openbudget.gov.ua/</a> про виконання бюджетів всіх рівнів у рамках Інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» та Пошуково-аналітична система «007» <a href="https://www.007.org.ua/">https://www.007.org.ua/</a>
4.	Електронна торгова система «ProZorro.Продажі» <a href="https://bi.prozorro.sale/">https://bi.prozorro.sale/</a>
5.	Електронний кабінет платника податків <a href="https://cabinet.sfs.gov.ua/">https://cabinet.sfs.gov.ua/</a>
6.	Портал електронних послуг Пенсійного фонду України <a href="https://portal.pfu.gov.ua/">https://portal.pfu.gov.ua/</a>
7.	Електронне декларування майнових статків посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування <a href="https://public.nazk.gov.ua/">https://public.nazk.gov.ua/</a>
8.	Набори відкритих даних з фіскальної політики <a href="https://data.gov.ua/organization/derzhavna-fiskalna-sluzhba-ukrayiny">https://data.gov.ua/organization/derzhavna-fiskalna-sluzhba-ukrayiny</a> ,
9.	Публікація Плану-графіку проведення документальних планових перевірок ДФС <a href="http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti">http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti</a>
10.	Інформаційно-аналітична платформа електронної верифікації та моніторингу достовірності інформації, яка подається фізичними особами для отримання всіх видів державних соціальних виплат (в т. ч. пільг, субсидій, пенсій тощо) у Міністерстві фінансів України
11.	Система дистанційного казначейського обслуговування розпорядників і одержувачів коштів державного та місцевих бюджетів «Клієнт казначейства – Казначейство»; Система подання електронної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів і державними цільовими фондами АС «Є-Звітність»

12.	Громадські бюджети участі міст: Київ, Дніпро, Львів, Тернопіль, Чернівці, Суми та ін.
13.	Звіти про досягнення цільових значень Ключових показників ефективності роботи (КРІ) ДФС про забезпечення досягнення цільових значень
14.	Електронні сервіси перевірки та моніторингу бізнес-партнерів ДФС України «Дізнайся більше про свого бізнес-партнера», комерційні сервіси – «YouControl», «Opendatabot», «Contr Agent» та ін. <a href="http://sfs.gov.ua/businesspartner">http://sfs.gov.ua/businesspartner</a>
15.	Системи електронного документообігу в державних та місцевих фінансових органах, між платниками податків з фіскальними та іншими контролюючими органами
<b>Назва інформаційної технології у суміжних до фіскальної сферах</b>	
16.	Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб
17.	Національна електронна система охорони здоров'я «eHealth» <a href="https://portal.ehealth.gov.ua/">https://portal.ehealth.gov.ua/</a> Інформаційна система для пацієнтів – сервіс запису до лікарів та зберігання медичних даних <a href="https://helsi.me/">https://helsi.me/</a>
18.	Портал економічного та соціального відновлення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ВПО України <a href="http://portal.mtot.gov.ua/">http://portal.mtot.gov.ua/</a>
19.	Добровільна ініціатива широкого кола зацікавлених сторін – CoST (Construction Sector Transparency Initiative) для забезпечення прозорості та підзвітності будівництва, яке здійснюється за рахунок публічних коштів <a href="http://portal.costukraine.org/">http://portal.costukraine.org/</a>
20.	Інформаційно-аналітична система обліку для адміністрування потреб ветеранів «Е-ветеран» для учасників бойових дій (в процесі розробки)
21.	Система електронних торгів арештованим майном «Сетам» з елементами технології блокчейн <a href="https://setam.net.ua/">https://setam.net.ua/</a>
22.	Офіційний портал координації міжнародної допомоги України «Open Aid Ukraine» Міністерства економічного розвитку і торгівлі України <a href="http://openaid.gov.ua/">http://openaid.gov.ua/</a>
23.	Єдина централізована інформаційна система управління соціальною підтримкою населення України «E-social» (в процесі розробки)
24.	Ініціатива прозорості видобувних галузей в Україні <a href="http://eiti.org.ua/">http://eiti.org.ua/</a>
25.	Інформація про стан субсидії в домогосподарстві за даними Єдиного державного реєстру отримувачів субсидій Міністерства соціальної політики <a href="https://subsidiy.ioc.gov.ua/">https://subsidiy.ioc.gov.ua/</a>
26.	Єдина державна електронна база з питань освіти Міністерства освіти і науки України <a href="https://ez.osvitavsimsim.org.ua/">https://ez.osvitavsimsim.org.ua/</a>

27.	Єдиний державний портал адміністративних послуг <a href="https://my.gov.ua/">https://my.gov.ua/</a> та Портал державних послуг <a href="https://igov.org.ua/">https://igov.org.ua/</a>
28.	Інтерактивні карти родовищ корисних копалин <a href="http://minerals-ua.info/">http://minerals-ua.info/</a>
29.	Актуальна карта руху громадського транспорту <a href="https://www.eway.in.ua/">https://www.eway.in.ua/</a>
30.	Реєстр дозволів для переміщених осіб в районі проведення АТО <a href="https://urp.ssu.gov.ua/">https://urp.ssu.gov.ua/</a>

**Джерело:** тут і далі складено автором.

*Секвестрування бюджету та запровадження заходів суворої економії бюджетних коштів.* Урядом у 2014 р. було розроблено та прийнято низку рішень Кабінету Міністрів України щодо забезпечення жорсткої економії бюджетних коштів та обмеження неперіоритетних та непершочергових видатків, зокрема: Постанову Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. №156 – р «Про заходи щодо збалансування місцевих бюджетів у 2014 році в процесі їх виконання». Так була введена заборона на придбання форменого одягу, автотранспорту, мобільних телефонів, ноутбуків, проведення ремонтів, здійснення витрат на обслуговування мобільних телефонів, оплату чартерних рейсів. Також Урядом України було переглянуто перелік державних програм, які протягом останніх років не фінансувалися, та достроково припинено виконання 14 державних цільових програм, проведена детальна ревізія 65 рішень попереднього Уряду, якими запроваджувалися популістські проекти, що потребували суттєвих фінансових ресурсів та роками не враховувались у бюджеті.



Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

Примітка: за 2018 наведено прогнознi значення.

**Рис. 3.** Динаміка доходів, видатків та фінансування Зведеного, державного та місцевих бюджетів України в період гібридної війни 2014–2018 рр., % ВВП

Зростання дефіциту Державного бюджету із подальшим здійсненням бюджетної консолідації. Дефіцит Зведеного бюджету України головним чином визначається дефіцитом державного бюджету, у той час як місцеві бюджети в цілому традиційно виконуються з профіцитом. Дефіцит Державного бюджету України сягнув у 2014 р. рекордних абсолютних та відносних показників на рівні 78,1 млрд грн або 4,92% ВВП. Надалі його було знижено у 2015 р. до 45,2 млрд грн або 2,27% ВВП та у 2016 р. 70,3 млрд грн або 2,95% ВВП (рис. 3).



З метою підтримки української армії у травні 2014 р. було здійснено випуск казначейських зобов'язань «Військові»<sup>16</sup> для розміщення на добровільних засадах серед фізичних осіб. Міністерство фінансів України здійснило їх випуск та розміщення з 21 травня 2014 р. на пред'явника в документарній формі загальним обсягом 100 млн. гривень із строком обігу 24 місяці у кількості 100 000 штук номінальною вартістю 1000 гривень однією серією В. Доходи за казначейськими зобов'язаннями виплачуються кожні шість місяців після дати випуску, що зазначена на казначейському зобов'язанні. Сертифікат казначейського зобов'язання містить чотири купони. Розмір доходу за кожним купоном казначейського зобов'язання становив 35 грн. Таким чином, відсоткова ставка становила 7% річних, що зрештою виявилось вкрай не вигідним інвестиційним інструментом на тлі річної інфляції за підсумками 2014 р. на рівні 24,9% та 43,3% у 2015 р. Генеральним агентом розміщення, доставки, інкасації, обслуговування обігу, погашення та знищення казначейських зобов'язань стало публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України» із понад 2,2 тис. установ на всій території України. Погашення казначейських зобов'язань та виплата доходу за ними були подовжені і припинилися 31 грудня 2017 р. Після зазначеної дати зобов'язання, що не були пред'явлені, вважалися погашеними.

Однак найбільш результативною бюджетна консолідація була із зниженням дефіциту Державного бюджету в 2017 р. із затверджених «Про Державний бюджет України на 2017 рік» 77,6 млрд грн до фактичних 47,9 млрд грн або 1,61% ВВП (рис. 3). Останній показник був найменшим з 2007–2008 рр., коли дефіцит становив лише 1,37% ВВП та 1,32% ВВП відповідно. Попри недофінансування деяких бюджетних статей, такий підхід з макроекономічної безпекової точки зору слід оцінювати позитивно.

---

<sup>16</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про випуск казначейських зобов'язань «Військові» від 01.04.2014 р. № 100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-2014-%D0%BF>*

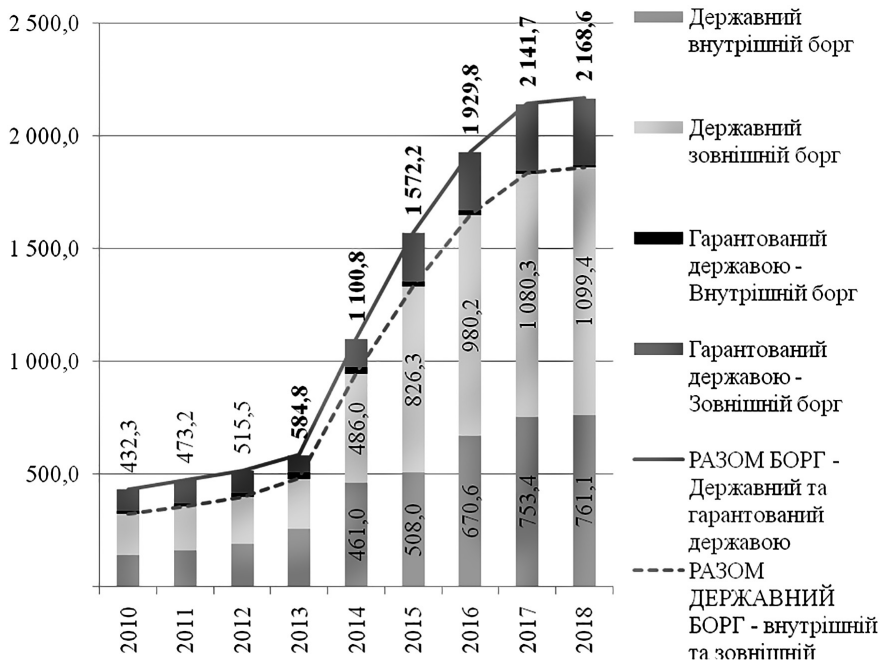
Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» затверджено граничний обсяг дефіциту на рівні 80,6 млрд грн 2,42% ВВП, що в 1,7 рази більше фактичного показника 2017 р. Зростання дефіциту державного бюджету відбувається на тлі вже традиційного недовиконання плану надходжень з приватизації державного майна для його фінансування. Законом України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» передбачено граничний обсяг дефіциту на рівні 90,0 млрд грн або 2,28% ВВП. У наступні роки Міністерством фінансів заплановано<sup>17</sup> зниження дефіциту до 2,09% ВВП у 2020 р. та 1,88% ВВП у 2021 р.

*Зростання державного боргу із подальшою реструктуризацією в 2015 р. та судовим процесом щодо російського боргу.* До початку гібридної війни экс-Президент України В. Янукович вдався до корупційної позики в РФ, яка розцінюється як політичний хабар за відмову від євроінтеграційного вектору розвитку. Єврооблігації на суму 3 млрд дол. США зі ставкою 5% річних були випущені Україною та повністю викуплені РФ у грудні 2013 р. Їх власники відмовилися від реструктуризації та звернулися до суду. Високий суд Лондона в порядку спрощеного провадження не підтримав позицію України, але частково підтримав апеляційне оскарження рішення, а тому його повторний розгляд відбуватиметься вже за повною процедурою впродовж 2019 р.

З початком гібридної війни в 2014 р. загострилася проблема наповнення бюджету, виплат за борговими зобов'язаннями, формування золотовалютних резервів. З урахуванням збільшення потреби нових запозичень та процесів стрімкої девальвації національної валюти, державний та гарантований державою борг зріс з 584,8 млрд грн у 2013 р. до 2 168,6 млрд грн у 2018 р. або в 3,7 рази (рис. 4). Піковий обсяг платежів припадає на 2019 р., що робить фіскальну безпеку держави уразливою.

---

<sup>17</sup> Державний бюджет на 2019 рік. Проект до 1 читання [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – 21.09.2018. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/derzhavnyi-biudzhet-na--rik-proekt-dochytannia?category=bjudzhet>



*Джерело:* побудовано за даними Міністерства фінансів України про Державний та гарантований державою борг України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/derzhavnyi-borh-ta-garantovanyi-derzhavoiu-borh>

**Рис. 4.** Динаміка державного та гарантованого державою боргу України в 2010–2018 рр., млрд грн

Усі реформи бюджетно-податкової політики посилили її стійкість до гібридної війни, сприяли фінансовому забезпеченню обороноздатності та підтримці державного суверенітету на більшості території України. Ключовими викликами для фіскальної безпеки, що будуть визначальними в найближчі роки, є необхідність прискорення рішучих реформ та зниження існуючого рівня боргового навантаження України.

## **РОЗДІЛ 2. ФІСКАЛЬНІ ВИКЛИКИ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ НА ТЕРИТОРІЇ ОКУПОВАНИХ АР КРИМ, ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ У ПЕРІОД АТО/ООС**

### ***2.1 Податкові та бюджетні втрати АР Крим, Донецької та Луганської областей***

Оцінка митних та податкових втрат внаслідок анексії Криму, збройної військової агресії РФ на території Донецької та Луганської областей за прямим методом ускладнена через ряд методичних застережень:

1. *Облік платників податків різниться залежно від їх розміру*: бюджетотворюючі великі платники податків (ВПП) обслуговуються територіальними управліннями Офісу ВПП Державної фіскальної служби (ДФС) України, а середні та малі – Головними управліннями ДФС у областях. Однак до 2016 р. більше половини ВПП всупереч законодавчих норм продовжувала обслуговуватися на місцях у Головних управліннях ДФС в областях. Вперше з 1 січня 2016 р. на виконання положень Меморандуму з МВФ всі ВПП згідно затвердженого Реєстру ВПП переведені на облік до системи Центрального офісу ВПП. На території Донецької та Луганської областей до 2016 р. діяли дві територіальні Спеціалізовані державні податкові інспекції (СДПІ) з обслуговування ВПП у м. Донецьку та СДПІ у м. Луганську. У ході реформи Офісу ВПП у 2016 р. вони були ліквідовані, а платники нерівномірно розподілені між новоствореними територіальними управліннями в Дніпропетровській, Запорізькій, Харківській областях та Центральним офісом ВПП у м. Києві. Великі платники податків, перебуваючи на обліку за Офісом ВПП та його відділеннями, продовжують сплачувати окремі податки до місцевих бюджетів, які обліковуються Головними

управліннями ДФС в областях. Крім того, змінювалися критерії ВПП і, відповідно, їх кількість у реєстрах та на спеціальному обліку. Реєстри, які затверджуються щорічно Наказами ДФС України, містили наступну кількість ВПП:

2013 р. – 1486; 2014 р. – 2131; 2015 р. – 1978; 2016 р. – 1725;  
2017 р. – 2512; 2018 р. – 1364 (в 2 рази менше); 2019 р. – 1500 ос.

2. *Фіскальні реформи*, передусім започаткування процесу бюджетної децентралізації із передачею вагової частини бюджетоутворюючих доходів з Державного на місцевий рівень. Застосування середньодержавних темпів приросту доходів бюджету в припущеннях щодо можливого зростання доходів для двох областей Донбасу буде некоректним, оскільки рівень заробітних плат там був одним із найвищих в Україні. Відтак зростання мінімальної заробітної плати не справляє такого рівноцінного ефекту, який міг би спостерігатися у решті регіонів України. Серед іншого, наприклад, впровадження підприємствами енергоочисних технологій істотно спливає на зменшення обсягів сплати екологічно податку.

3. *Міграція платників податків*: платники податків з початком активної фази бокових дій юридично перереєструвалися та/ або фізично мігрували в інші, ніж підконтрольна частина Донецької та Луганської областей, регіони, де у повній або частковій мірі продовжили господарську діяльність. Аналогічно платники здійснювали розмитнення в інших регіональних митницях, ніж у двох постраждалих областях Донбасу.

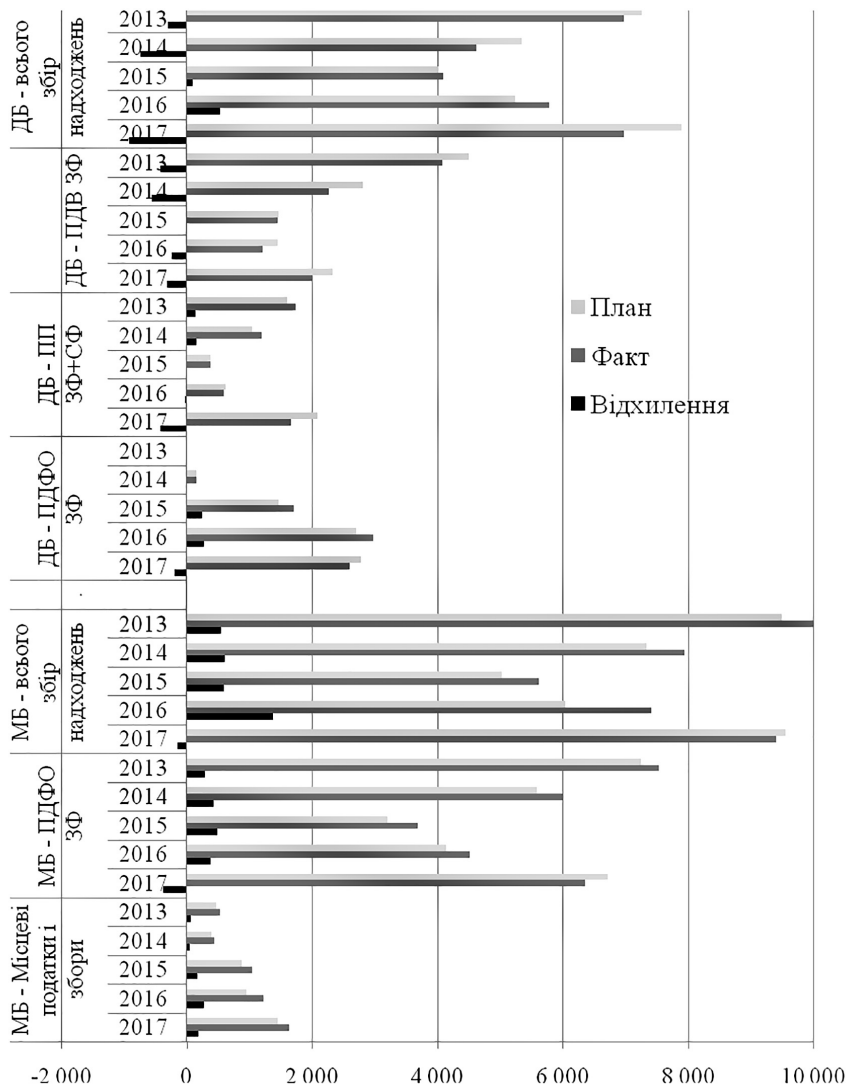
Відтак з урахуванням застережень моніторинг податкових та митних втрат зосереджено на даних річних звітів Головних управлінь ДФС у Донецькій та Луганській областях<sup>18</sup>. У відкритому доступі вони наявні на відповідних сайтах з 2013 р. (за виключенням 2014 р. у Луганській області).

---

<sup>18</sup> *Плани та звіти роботи [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti>; Плани та звіти роботи [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Луганській області. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti>*

*Податкові надходження до Державного бюджету України* з початком гібридної війни частіше характеризувалися недовиконанням плану. Індикатив надходжень до Державного бюджету України недовиконувався в 2013–2014 рр., але був в цілому виконаний в 2015 р. та 2016 рр. Характерно, що індикатив з ПДВ був виконаний лише в 2015 р., що може свідчити про проблеми з його плануванням. У 2017 р. знов повторилося недовиконання одночасно в Донецькій та Луганській областях за всіма бюджетотворюючими податками – ПДВ, податок на прибуток та ПДФО. Слід припускати, що на результати вплинули наслідки вимушеної торговельної блокади непідконтрольних територій (рис. 5).

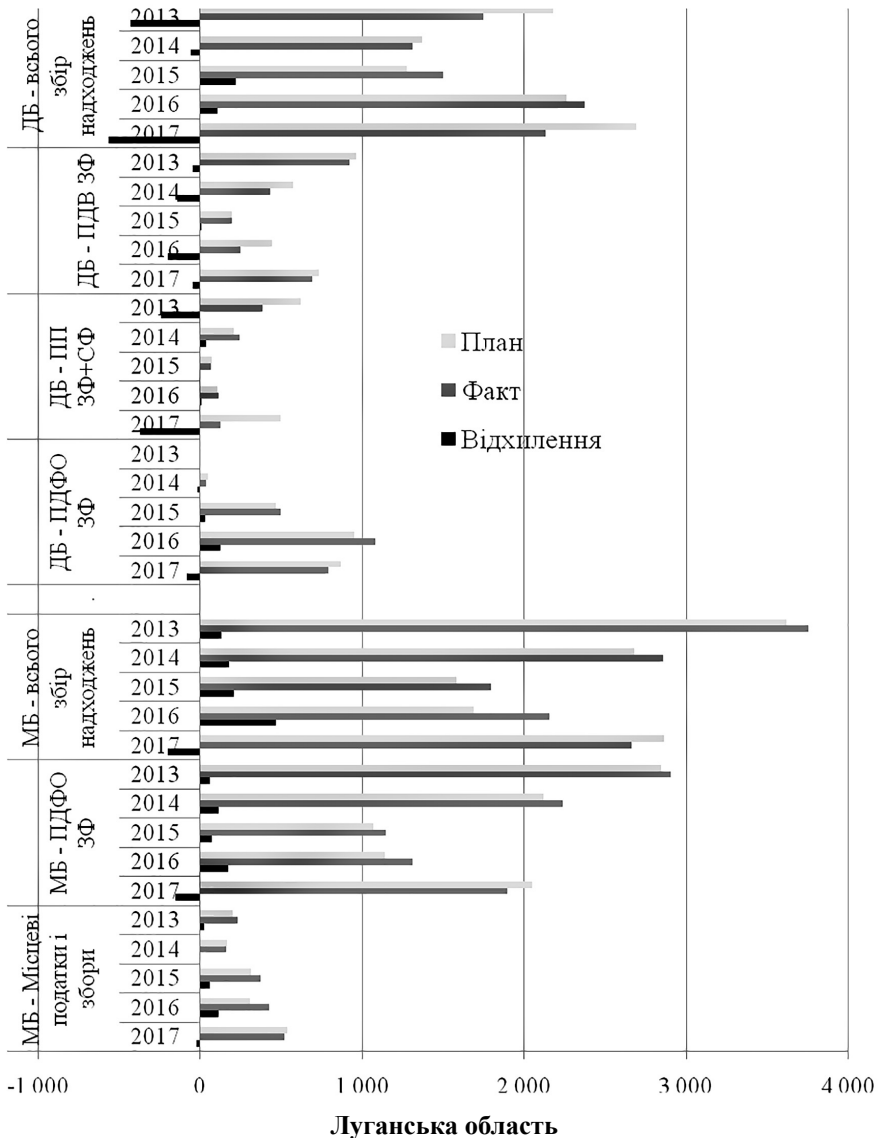
*Податкові надходження до місцевих бюджетів* найчастіше характеризувалися перевиконанням плану, навіть у довоєнний 2013 р. та кризові 2014–2015 рр. Надходження місцевих бюджетів (рис. 5–6) в основному визначаються трьома податками: загальнодержавним ПДФО та доповнюються двома місцевими – майновим (передусім, земельним) та єдиним податком. Відтак перевиконання індикативних планових показників з ПДФО та місцевих податків у 2013–2016 рр. забезпечило виконання індикативних показників місцевих бюджетів в цілому. І навпаки, недовиконання індикативу з ПДФО у 2017 р. не змогло бути компенсоване іншими податками. Зрештою воно зумовило недовиконання збору до місцевих бюджетів вперше за весь період гібридної війни. Як зазначалося вище, недовиконання ПДФО мало місце одночасно до державного та місцевих бюджетів одночасно у двох постраждалих областях, що зумовило недовиконання індикативу загальної суми збору до бюджетів всіх рівнів.



### Донецька область

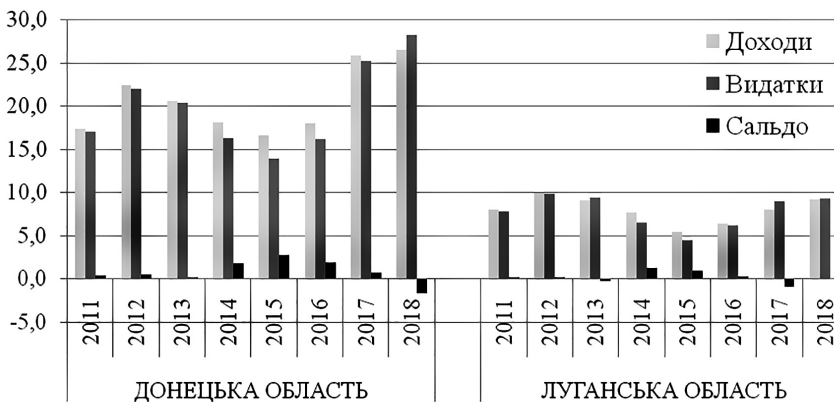
Джерело: побудовано за даними Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dozup.ppravda.com.ua/request/36031/response/79166/attach/3/.pdf>; <https://dozup.ppravda.com.ua/request/36031/response/79166/attach/4/.pdf>

Примітка: дані наведено без урахування надходжень великих платників податків (ВПП), які обслуговуються в Офісі ВПП ДФС.



*Рис. 5. Динаміка індикативних та фактичних показників податкових надходжень Донецької та Луганської областей до державного та місцевих бюджетів у 2013–2017 рр., млн грн*



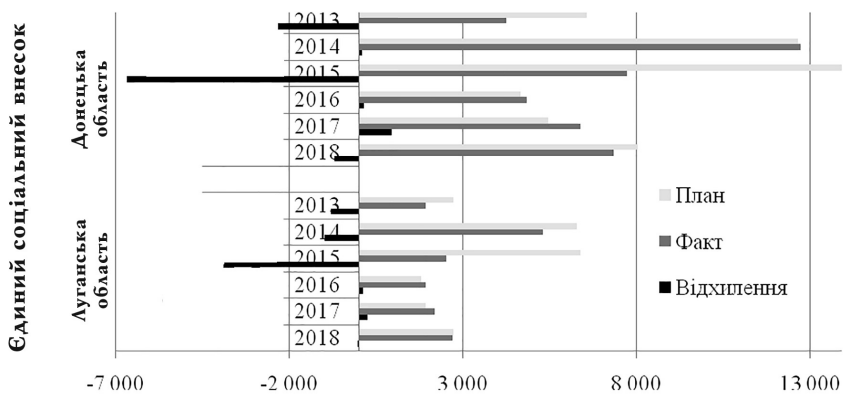


*Джерело:* побудовано за даними Державної казначейської служби України. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-miscevih-byudzhetiv-za-dohodami>; <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/monitoring-provedenih-vidatkiv-miscevimi-byudzhetami>

**Рис. 6.** Динаміка виконання зведеного бюджету Донецької та Луганської областей у 2011–2018 рр., млрд грн

Єдиний внесок на загальнообов’язкове державне соціальне страхування (ЄСВ). Адміністрування ЄСВ розпочато Державною фіскальною службою України (раніше до березня 2014 р. – ліквідованим Міністерством доходів і зборів України) та її територіальними органами з 1 жовтня 2013 р. Недовиконання індикативу в 2013 р. можна пояснити як загальним економічним спадом, так і турбулентністю зміни адміністратора. Характерно, що значні вади планування в 2015 р. відбулися в обох, Донецькій та Луганській, областях. Найбільш ймовірно при формуванні індикативу надходжень ЄСВ мали місце позитивні очікування щодо завершення активної фази збройного військового конфлікту. Разом з тим у 2015 р. фактичні надходження навіть зросли (Донецька область) або принаймні залишилися незмінними (Луганська

область). Найбільше скорочення надходжень припало на 2016 р., яке значною мірою слід пояснити зниженням ставки ЄСВ в Україні вдвічі – від 41% у середньому до 22%. У наступному 2017 р. попри недовиконання індикативу з ПДФО до державного та місцевих бюджетів у обох областях, індикатив з ЄСВ було навіть перевиконано і досягнуто зростання надходжень (рис. 7).



Джерело: побудовано за даними Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dozup.pravda.com.ua/request/36031/response/79623/attach/3/9944.pdf>

Примітка: дані за 2013 р. наведені за 01.10. по 31.12.2013 р.; дані наведено без урахування надходжень великих платників податків (ВПП) Донецької та Луганської областей, які обслуговуються в Офісі ВПП ДФС.

**Рис. 7.** Динаміка індикативних та фактичних показників надходжень єдиного соціального внеску від платників податків Донецької та Луганської областей в 2013–2018 рр., млн грн

*Податкові надходження Донецької області.* У 2012 р. до Зведеного бюджету України від платників податків (за виключенням тих, що обліковуються в Офісі ВПП) надійшло 16 751,2 млн грн та в 2013 р. – 17 009,5 млн грн.

У 2014 р. до Зведеного бюджету України податкові надходження зменшилися до 12 558,7 млн грн (-25,5% менше 2013 р. в приведених умовах та -1,2% менше індикативу), в т. ч.

4 621,6 млн грн до державного бюджету (-33,1% менше 2013 р. та -13,6% менше індикативу) та 7 937,1 млн грн до місцевих бюджетів (-20,3% менше 2013 р. та +7,8% більше індикативу). ЄСВ надійшло 12 738,0 млн грн (+0,7% більше індикативу). Зниження надходжень та невиконання деяких індикативних показників відбулося внаслідок збройної військової агресії РФ на територію області: через початок бойових дій багато підприємств були змушені призупинити або зовсім зупинити виробничий процес; у базових галузях промисловості регіону були порушені традиційні виробничі ланцюги «вугілля-кокс-метал» і «вугілля-електроенергія». Разом із спадом промислового виробництва відбулася міграція платників податків з постраждалого від військових дій регіону.

У 2015 р. надходження надалі зменшилися і до Зведеного бюджету України надійшло 9 716,4 млн грн (-19,4% менше 2014 р. та +7,5% індикативу), в т.ч. 4 096,9 млн грн до державного бюджету (-23,8% менше 2014 р. та +2,1% індикативу) та 5 619,5 млн грн до місцевих бюджетів (-15,9% менше 2014 р. та +11,8% індикативу). Скорочення надходжень до державного бюджету було частково пом'якшене підвищенням нормативу відрахування ПДФО до державного бюджету з 0% до 25%, але водночас зменшенням зі 100% до 75% – до місцевих бюджетів у рамках реформи бюджетної децентралізації.

ЄСВ надійшло 7 729,7 млн грн (-46,4% індикативу). Зокрема за I півріччя 2015 р. індикативний показник ЄСВ у сумі 6 072,4 млн грн було виконано лише на 57,8%. Фактично надійшло 3 506,9 млн грн, з яких 2 881,3 млн грн (82,2%) – від платників на контрольованій території області та 625,6 млн грн (17,8%) – від платників на тимчасово непідконтрольній території. За II півріччя 2015 р. індикативний показник у сумі 8 339,8 млн грн було фактично виконано лише на 50,6%. Фактично надійшло 4 222,8 млн грн, з яких 3 660,5 млн грн (86,7%) по контрольованій та 562,3 млн грн (13,3%) по непідконтрольній території. Тобто, питома вага останньої істотно знизилася.

*Невиконання індикативного показника ЄСВ пояснювалося проведенням АТО на території Донецької області, що в свою чергу призвело до:* простою підприємств; скорочення штатної чисельності працівників; зменшення рівня заробітної плати, що вплинуло на зменшення фонду оплати праці в цілому, зростання заборгованості з виплати заробітної плати та заборгованості по сплаті внесків; переходу платників податків та єдиного соціального внеску до державних податкових інспекцій в інші регіони; припинення господарської діяльності.

У 2016 р. до Зведеного бюджету України надійшло 13 186,8 млн грн (+49,9% більше 2015 р. та +16,9% більше індикативу), в т.ч. 5 776,4 млн грн до державного бюджету (+77,8% більше 2015 р. та +10,2% індикативу) та 7 410,4 млн грн до місцевих бюджетів (+33,6% більше 2015 р. та +22,7% більше індикативу). Зростання надходжень ПДФО як бюджетоформуючого податку позитивно вплинуло на динаміку доходів місцевих бюджетів (рис. 5–6). ЄСВ надійшло 4 831,4 млн грн (+3,4% більше індикативу). В частині скорочення надходжень ЄСВ у 2016 р. необхідно зважати на вищезгадане у трендах зниження ставки вдвічі до 22%. У 2016 р. найбільша частка податкових надходжень традиційно припадала на підприємства промислового сектору, від яких до державного бюджету надійшло 38,8% від загального збору до державного бюджету, до місцевих бюджетів – 54,5% від загального збору до місцевих бюджетів. Найбільшу питому вагу податкових надходжень у промисловості області забезпечили підприємства чотирьох галузей: видобувної промисловості, металургії, постачання електроенергії, газу, пари, машинобудування. При цьому майже 45% виробничих потужностей цих платників знаходяться на тимчасово неконтрольованій території області. Збільшення збору по підприємствах промисловості пояснюється поновленням роботи низки підприємств, які через події на території області в минулому році перебували в простой, збільшенням обсягів реалізації продукції, сплатою підприємствами цієї групи частини податкового боргу та розстрочених сум, підвищенням

ставки податку на доходи фізичних осіб з 15% до 18% та деякими іншими чинниками.

У 2017 р. до Зведеного бюджету України надійшло 16 344,1 млн грн (+21,0% більше 2016 р. та -8,6% менше індикативу), в т.ч. 6 974,2 млн грн до державного бюджету (+37,3% більше 2016 р. та -16,1% менше індикативу) та 9 369,9 млн грн до місцевих бюджетів (+11,2% більше 2016 р. та -2,0% менше індикативу). Відставання індикативного показника доходів місцевих бюджетів відбулося в основному за рахунок невиконання індикативу з ПДФО. Зменшення надходжень до місцевих бюджетів пов'язано з насильницьким захопленням українських підприємств, розташованих на тимчасово неконтрольованій території Донецької області, та з подальшою економічною блокадою цих територій. Переважна більшість захоплених підприємств перебувають на податковому обліку в Офісі великих платників податків ДФС, а в Донецькому регіоні є платниками окремих податків (ПДФО, екологічного податку, рентної плати за спеціальне використання води тощо, відповідно 75%, 80% та 50% яких надходить до місцевих бюджетів). Захоплені підприємства, починаючи з середини березня 2017 р., повністю зупинили сплату платежів до бюджетів усіх рівнів. ЄСВ надійшло 6 391,0 млн грн (+32,3% більше 2016 р. та +17,3% більше індикативу).

У 2018 р. до Зведеного бюджету України надійшло 22 732,3 млн грн (+40,7% більше 2017 р. та -1,8% менше індикативу), в т.ч. 11 779,8 млн грн до державного бюджету та 10 952,5 млн грн до місцевих бюджетів (+19,6% більше 2017 р. та +0,1% більше індикативу). ЄСВ надійшло 7 351,0 млн грн (+15,0% більше 2017 р. та -8,6% менше індикативу). У 2018 р. найбільшу питому вагу податкових надходжень у промисловості області забезпечили підприємства чотирьох галузей: підприємства металургії – 36,4% надходжень до зведеного бюджету, добувної промисловості – 22,9% надходжень, підприємства галузі постачання електроенергії, газу, пари – 14,2%, підприємства галузі виробництва коксу – 9,4% надходжень.

Таблиця 2

## Динаміка надходження податків та зборів Донецької області до зведеного, державного і місцевих бюджетів та ЄСВ у 2013–2018 рр., млн грн

Рік	Факт за попередній рік в приведених умовах	Індикативні надходження	Фактичні надходження	Виконання індикативу		Відхилення від приведенного факту попереднього року	
				млн грн	%	млн грн	%
<b>Зведений бюджет</b>							
Звіт 2013 р.	16 751,2	16 776,4	17 009,5	233,1	+1,4	258,3	+1,5
Звіт 2014 р.	16 867,0	12 713,7	12 558,7	<b>-155,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>-4 308,3</b>	<b>-25,5</b>
Звіт 2015 р.	12 060,5	9 039,5	9 716,4	677,0	+7,5	<b>-2 344,1</b>	<b>-19,4</b>
Звіт 2016 р.	8 795,8	11 277,6	13 186,8	1 909,2	+16,9	4 391,0	+49,9
Звіт 2017 р.	13 506,6	17 874,4	16 344,1	<b>-1 530,3</b>	<b>-8,6</b>	2 837,5	+21,0
Звіт 2018 р.	16 154,9	23 140,1	22 732,3	<b>-407,7</b>	<b>-1,8</b>	6 577,4	+40,7
<b>Державний бюджет</b>							
Звіт 2013 р.	7 529,4	7 279,0	6 971,1	<b>-307,9</b>	<b>-4,2</b>	<b>-558,3</b>	<b>-7,4</b>
Звіт 2014 р.	6 909,1	5 351,8	4 621,6	<b>-730,2</b>	<b>-13,6</b>	<b>-2 287,5</b>	<b>-33,1</b>
Звіт 2015 р.	5 379,2	4 011,6	4 096,9	85,4	+2,1	<b>-1 282,3</b>	<b>-23,8</b>
Звіт 2016 р.	3 249,5	5 240,0	5 776,4	536,4	+10,2	2 526,9	+77,8
Звіт 2017 р.	5 077,7	8 316,6	6 974,2	<b>-1 342,4</b>	<b>-16,1</b>	1 896,5	+37,3
Звіт 2018 р.	6 957,9	12 201,5	11 779,8	<b>-421,7</b>	<b>-3,5</b>	4 821,9	+69,3
<b>Місцеві бюджети</b>							
Звіт 2014 р.	9 957,9	7 361,9	7 937,1	575,2	+7,8	<b>-2 020,8</b>	<b>-20,3</b>
Звіт 2015 р.	6 681,3	5 027,9	5 619,5	591,6	+11,8	<b>-1 061,8</b>	<b>-15,9</b>
Звіт 2016 р.	5 546,3	6 037,5	7 410,4	1 372,9	+22,7	1 864,1	+33,6
Звіт 2017 р.	8 428,9	9 557,8	9 369,9	<b>-187,9</b>	<b>-2,0</b>	941,0	+11,2
Звіт 2018 р.	9 157,1	10 938,6	10 952,5	13,9	+0,1	1 795,4	+19,6
<b>Єдиний соціальний внесок</b>							
Звіт 2014 р.	н/д	12 654,3	12 738,0	83,7	+0,7	н/д	н/д
Звіт 2015 р.	так само	14 412,2	7 729,7	<b>-6 682,4</b>	<b>-46,4</b>	<b>-5 008,3</b>	<b>-39,3</b>
Звіт 2016 р.	так само	4 671,2	4 831,4	160,1	+3,4	<b>-2 898,4</b>	<b>-37,5</b>
Звіт 2017 р.	так само	5 446,7	6 391,0	944,3	+17,3	1 559,6	+32,3
Звіт 2018 р.	так само	8 042,5	7 351,0	<b>-691,5</b>	<b>-8,6</b>	960,0	+15,0

*Джерело:* розраховано за даними Звітів про виконання плану роботи Головного управління Державної фіскальної служби України в Донецькій області на відповідні роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/>

*Примітка:* адміністрування єдиного внеску розпочато ДФС (раніше – Міндоходів) з жовтня 2013 р.; тут і далі дані наведено без урахування надходжень великих платників податків (ВПП) Донецької області, які обслуговуються в Офісі ВПП ДФС.

*Податкові надходження Луганської області.* Луганська область до початку агресії РФ мала значний економічний потенціал і входила до п'ятірки найбільш міцних промислово-економічних регіонів України. Спад промислового виробництва в 2015 р. порівняно з 2014 р. становив 2/3 (останнє місце серед регіонів України). Враховуючи вкрай тяжкий стан економіки області, припинення діяльності майже половини підприємств, знищення логістики та руйнування сталого режиму діяльності суб'єктів господарювання, пов'язано з проведенням бойових дій на території Луганської області, вимушеного переміщення фахівців та втратою кадрового потенціалу, першочерговою задачею було відновити базу оподаткування, розширити кількісний та якісний склад платників та забезпечити стабільне наповнення бюджетів.

У 2015 р. до зведеного бюджету надійшло 3 300,5 млн грн, в т. ч. 1 499,4 млн грн до державного бюджету (+16,9% більше індикативу по загальному фонду) та 1 801,1 млн грн до місцевих бюджетів (+13,6% більше індикативу). ЄСВ надійшло 2 513,5 млн грн. До загального фонду місцевих бюджетів надійшло 1 878 млн грн податків і зборів, в т. ч. по тимчасово неконтрольованих територіях – 510,0 млн грн або 27,0% загальної суми.

У 2016 р. до зведеного бюджету надійшло 4 531,7 млн грн, в т. ч. 2 374,2 млн грн до державного бюджету (+4,8% більше індикативу по загальному фонду) та 2 157,5 млн грн до місцевих бюджетів (+27,6% більше індикативу). ЄСВ надійшло 1 929,6 млн грн.

**Динаміка надходження податків та зборів Луганської області до зведеного, державного і місцевих бюджетів та єдиного соціального внеску в 2015–2018 рр., млн грн**

Рік	Фактичні надходження	Відхилення від факту попереднього року	
		млн грн	%
<b>Зведений бюджет</b>			
Звіт 2015 р.	3 300,5	...	...
Звіт 2016 р.	4 531,7	+1 231,2	+37,3
Звіт 2017 р.	4 785,1	+253,4	+5,6
Звіт 2018 р.	5 456,7	+671,6	+14,0
<b>Державний бюджет</b>			
Звіт 2015 р.	1 499,4	...	...
Звіт 2016 р.	2 374,2	+874,8	+58,3
Звіт 2017 р.	2 132,3	<b>-241,9</b>	<b>-10,2</b>
Звіт 2018 р.	2 546,2	+413,9	+19,4
<b>Місцеві бюджети</b>			
Звіт 2015 р.	1 801,1	...	...
Звіт 2016 р.	2 157,5	+356,4	+19,8
Звіт 2017 р.	2 652,8	+495,3	+23,0
Звіт 2018 р.	2 910,5	+257,7	+9,7
<b>Єдиний соціальний внесок</b>			
Звіт 2015 р.	2 513,5	...	...
Звіт 2016 р.	1 929,6	<b>-583,9</b>	<b>-23,2</b>
Звіт 2017 р.	2 184,5	+254,9	+13,2
Звіт 2018 р.	2 707,5	+523,0	+23,9

*Джерело:* розраховано за даними Звітів про виконання плану роботи Головного управління Державної фіскальної служби України в Луганській області на відповідні роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/>

*Примітка:* дані наведено без урахування надходжень великих платників податків (ВПП) Луганської області, які обслуговуються в Офісі ВПП ДФС.

У 2017 р. до зведеного бюджету надійшло 4 785,1 млн грн (+12,4% до 2016 р. в приведених умовах), в т. ч. 2 132,3 млн грн



до державного бюджету (+23,7% більше до 2016 р. в приведених умовах) та 2 652,8 млн грн до місцевих бюджетів 2 (+3,5% більше до 2016 р. в приведених умовах). ЄСВ надійшло 2 184,5 млн грн (+13,2% більше до 2016 р.) (табл. 3).

У 2018 р. до зведеного бюджету надійшло 5 456,7 млн грн (+14,0% більше до 2017 р.), в т. ч. 2 546,2 млн грн до державного бюджету (+19,4% більше до 2017 р.) та 2 910,5 млн грн до місцевих бюджетів (+9,7% до 2017 р.). ЄСВ надійшло 2 707,5 млн грн (+23,9% більше до 2017 р.).

Впродовж тривалого часу ПДВ залишався сполучною ланкою між контрольованими та невідконтрольними територіями. Так по Донецькій області збір ПДВ у 2014 р. склав 2 258,4 млн грн (80,4% індикативу) та зменшився в 2015 р. до 1 467,6 млн грн (100% індикативу). Структура збору включала надходження від підприємств на контрольованій та невідконтрольній територіях у співвідношенні: у 2014 р. –34,0% та 66,0% (768,6 млн грн та 1 489,8 млн. грн.); у 2015 р. – 74,9% та 25,1% (1 098,7 млн грн та 368,9 млн грн) відповідно. Структура змістилася за рахунок скорочення надходжень з невідконтрольних територій вчетверо.

Обсяги оподатковуваних операцій скорочувалися в 2014 р. до 156,2 млрд грн (на -47,8% менше) та в 2015 р. до 87,3 млрд грн (на -34,8% менше). Нарахування ПДВ зменшились у 2014 р. до 2 724,5 млн грн (на -36,3% менше) та в 2015 р. до 1 941,7 млн грн (на -21,1% менше).

Основні причини зниження надходжень ПДВ у 2014–2015 рр. були наступними:

- 1) зменшення надходжень за рахунок підприємств, які припинили діяльність;
- 2) зниження обсягів постачання товарів/послуг підприємствами, що знаходяться на тимчасово невідконтрольних територіях;
- 3) разові несистематичні, пов'язані з особливостями господарської діяльності окремих платників (реалізація основних фондів тощо);
- 4) анулювання реєстрації платника ПДВ, в т. ч. по підприємствах на тимчасово невідконтрольних територіях;

5) втрати ПДВ по підприємствах, які перейшли в інші області в зв'язку з перереєстрацією із зони АТО;

6) відсутність грошових коштів на сплату нарахованих сум, несплата задекларованих сум податку та збільшення податкового боргу.

У 2014 р. 123 підприємства, які зареєстровані за основним місцем обліку (місце реєстрації) у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення Донецької та Луганської областей активно отримували бюджетне відшкодування ПДВ грошовими коштами. Загальна сума склала 6 599,1 млн грн. Найбільший обсяг (понад 100 млн грн) отримали сім великих промислових підприємств: Корпорація «Індустріальна спілка Донбасу» (3722,3 млн грн); ПрАТ «Донецьксталь» – металургійний завод» (801,2 млн грн); ПрАТ «Єнакієвський металургійний завод» (565,5 млн грн); ПАТ «Алчевський металургійний комбінат» (485,7 млн грн); ПрАТ «Харцизький трубний завод» (254,5 млн грн); ТОВ «Метінвест – Криворізький ремонтно-механічний завод» (109,4 млн грн); ПрАТ «АВК» (108,7 млн грн). У 2015 р. отримали бюджетне відшкодування ПДВ тільки 9 підприємств, у 2016 р. лише одне – ПрАТ «Авдіївський коксохімічний завод» у III кварталі на суму 54,5 млн грн.

Разом із вимушеним проголошенням блокади – припинення торговельно-економічних зв'язків з непідконтрольною територією відійшли в минуле випадки зловживання платників податків, які мали місце в зв'язку із неможливістю проведення фактичних перевірок фіскальними органами на місцях у ОРДЛО. Мали місце як реальні, так і фіктивні втрати первинних документів, які мали підтверджувати реальність господарських операцій. Запровадження системи електронного адміністрування ПДВ ліквідувало паперовий документообіг і унеможливило створення фіктивного податкового кредиту з ПДВ, який з середини 2015 р. весь забезпечений реальними грошовими коштами.

## *2.2 Зростання податкового боргу постраждалого регіону Донбасу до Зведеного бюджету України*

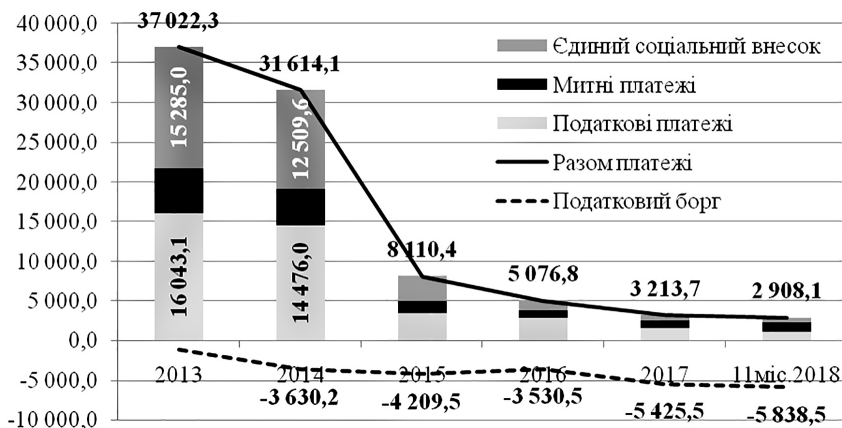
Окупація частини Донецької та Луганської областей ускладнила ведення бізнесу в регіоні, особливо на непідконтрольних територіях. Головними проблемами бізнесу в зоні АТО визначалися:

- перебої у постачанні сировини та продукції;
- неможливість проведення грошових операцій;
- неможливість подачі бухгалтерської звітності;
- складнощі з оплатою податків;
- заборгованість перед працівниками;
- незаконне вилучення майна у підприємств;
- руйнування офісів та складських приміщень;
- загроза життю та здоров'ю працівників.

На непідконтрольних територіях невизнана влада терористичних організацій т.зв. «Д/ЛНР» фізично змусила сплачувати податки до бюджетів самопроголошених республік. Великі підприємства, що були включені до ланцюгів постачання виробленої продукції із контрольованою територією та здійснювали зовнішньоекономічну діяльність, до 2017 р. мали волю чинити супротив окупантам. Більшість таких промислових підприємств були містоутворюючими, а їх зупинка могла спричинити соціальний бунт. Із затягуванням гібридної війни податкові та митні надходження з непідконтрольних територій стрімко зменшувалися. Їх зниження в цілому було рівномірно пропорційним до структури довоєнного часу.

За даними Державної фіскальної служби України, платники податків, які зареєстровані за основним місцем обліку (місцем реєстрації) у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження та населених пунктах на лінії зіткнення Донецької та Луганської областей сплатили у 2013 р. разом 37 022,3 млн грн податків та зборів, в т.ч. 16 043,1 млн грн податкових платежів та 5 694,2 млн грн митних платежів і розрахунково близько 15 285,0 млн грн єди-

ного соціального внеску (рис. 8). Їх надходження зменшилися у 2017 р. до 3 213,7 млн грн податків та зборів (в 11,5 разів менше), в т.ч. 1 543,9 млн грн податкових (понад як в 10 разів менше), 910,4 млн грн митних (понад як в 6 разів менше) та 759,4 млн грн єдиного соціального внеску (в 20 разів менше).



Джерело: побудовано за даними відповіді на публічний запит до Державної фіскальної служби України. – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/request/42539/response/94777/attach/3/18348.pdf>

**Рис. 8.** Динаміка податкових та митних платежів, єдиного соціального внеску і податкового боргу платників податків, які зареєстровані за основним місцем обліку (місцем реєстрації) у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення Донецької та Луганської областей в 2014–2018 рр., млн грн

Кількість платників, які сплатили податкові платежі, скоротилася з 160 933 осіб у 2013 р. до 10 352 осіб у 2017 р. (в 15,5 разів менше), кількість платників митних платежів – з 1 015 до 149 (в 6,8 разів менше), кількість платників єдиного соціального внеску – з 102 190 до 8 088 осіб (в 12,6 разів менше) відповідно.

Надходження всіх податків та зборів від платників, що зареєстровані на неконтрольованій території, стрімко зменшувалися з 6 631,5 млн грн у 2015 р. та 3 627,6 млн грн у 2016 р. (-45,3%) до 1 196,9 млн грн у 2017 р. (-67,0%). Надходження від платників податків на лінії зіткнення після деякого скорочення розпочали збільшувалися: з 1 478,9 млн грн у 2015 р. зменшилися до 1 449,2 млн грн у 2016 р. (-2,0%) та зросли до 2 016,7 млн грн у 2017 р. (+39,2%) та 2 492,0 млн грн за 11 місяців 2018 р. (+23,6%). Як наслідок, після проголошення блокади у березні 2017 р. основну питому вагу надходжень групи постраждалих платників (рис.8) включають платники податків з населених пунктів на лінії зіткнення.

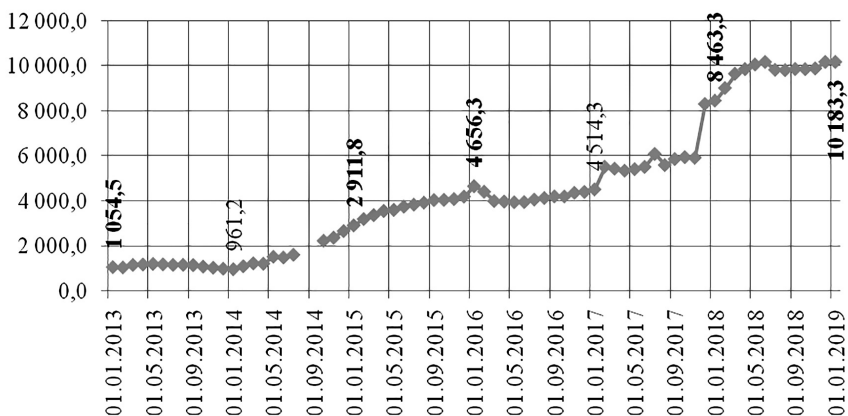
На Донецьку область у 2015 р. припадало трохи менше 2/3 надходжень, на Луганську область – трохи більше третини. У 2017 р. співвідношення становило 3/4 та 1/4 відповідно. Зокрема по Донецькій області надходження скоротилися з 5 321,1 млн грн до 2 402,0 млн грн (-54,9% менше), по Луганській області – з 2 789,3 млн грн до 811,6 млн грн (-70,9% менше).

Надходження платників податків (юридичні особи), які станом на початок грудня 2018 р. перереєструвались з території Донецької та Луганської областей на інші території України за період з 01.07.2014 р. по 01.12.2018 р. та залишилися на обліку за попереднім місцем обліку як неосновним були мало значними відносно сукупних втрат та мали нестійку динаміку. Так вони становили 974,4 млн грн у 2014 р.; 1 680,6 млн грн у 2015 р. (+72,5%); 1 514,7 млн грн у 2016 р. (-9,9%); 1 917,2 млн грн у 2017 р. (+26,6%) та 1 425,5 млн грн за 11 місяців 2018 р.

Гібридна війна призвела до накопичення значних сум податкового боргу, який у платників на неконтрольованій території та лінії зіткнення зріс вп'ятеро з 1 083,2 млн грн у 2013 р. до 5 425,5 млн грн у 2017 р. (рис.8).

*Донецька область.* До початку гібридної війни РФ проти України податковий борг платників податків, що перебували на обліку в територіальних органах ГУ ДФС у Донецькій

області, станом на 01.01.2014 р. склав 961,0 млн грн і впродовж 2013 р. був скорочений на -93,5 млн грн або на 8,9% (рис. 9). Протягом 2014 р. у зв'язку з негативними подіями на території області податковий борг платників податків збільшився на +1 950,6 млн грн та станом на 01.01.2015 р. склав 2 911,8 млн грн. Протягом 2015 р. податковий борг платників податків збільшився ще на +1 744,5 млн грн та станом на 01.01.2016 р. склав 4 656,3 млн грн. Найбільшу питому вагу в зростанні податкового боргу склали платники податків, які знаходилися на тимчасово неконтрольованій території:



*Джерело:* побудовано за даними Звітів про виконання плану роботи Головного управління Державної фіскальної служби України в Донецькій області на відповідні роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/>

**Рис. 9.** Динаміка податкового боргу Донецької області до зведеного бюджету України в 2013–2018 рр., млн грн

◆ по інспекціях, які знаходилися на підконтрольній Україні території, борг станом на 01.01.2015 р. склав 825,6 млн грн (з початку року зростання на +537,6 млн грн); станом на 01.01.2016 р. склав 1 714,1 млн грн (з початку року зростання на +888,4 млн грн). Зростан-

ня обумовлено відсутністю грошових коштів у підприємств у зв'язку з тяжким фінансовим станом дебіторів та зупиненням розрахунків за продукцію. Питома вага реального до стягнення боргу в його загальній сумі станом на 01.01.2015 р. склала майже 55% (452,2 млн грн); станом на 01.01.2016 р. склала майже 68% (1 162,8 млн грн). Погашення в свою чергу ускладнювалося низкою причин, однією з яких була відсутність активів для його забезпечення;

◆ по інспекціях районів та міст, платники яких знаходилися на тимчасово неконтрольованій території Донецької області, борг станом на 01.01.2015 р. склав 2 086,2 млн грн (з початку року зростання на +1 413,0 млн грн); станом на 01.01.2016 р. борг склав 2 942,3 млн грн (з початку року зростання на +856,1 млн грн). Зростання обумовлено, перш за все, несплатою підприємствами своїх зобов'язань у зв'язку з призупиненням діяльності внаслідок захвату озброєними формуваннями території підприємств та неможливістю здійснювати свою діяльність у даному регіоні).

*Станом на 01.01.2017 р. податковий борг до зведеного бюджету склав 4 514,3 млн грн, в т.ч. до державного бюджету – 2 968,8 млн грн. Найбільшу питому вагу в загальній сумі боргу займав ПДВ – 1 782,3 млн грн (39,5%), податок на прибуток – 721,4 млн грн (16,0%) та плата за землю – 815,8 млн грн (18,0%). За рахунок вжитих заходів із скорочення податкового боргу в 2016 р. суму боргу до зведеного бюджету зменшено на -142,0 млн грн або на -3,1%. У рахунок погашення боргу надійшло 1 237,3 млн грн.*

*Станом на 01.01.2018 р. податковий борг до зведеного бюджету істотно зріс і склав 8 463,3 млн грн, у т.ч. до державного бюджету – 6 938,8 млн грн. Податковий борг, що обліковувався станом на 01.01.2017 р. збільшився на +3 949,0 млн грн або на +87,5%. Найбільшу питому вагу в загальній сумі боргу займали так само ПДВ – 4 963,4 млн грн (58,6%), податок на прибуток – 1 486,1 млн грн (17,6%) та плата за землю – 791,6 млн грн (9,3%). В загальній сумі податкового боргу борг підприємств, які перебувають на тимчасово окупованій території та лінії зіткнення і відносно яких зупинена дія статей Податкового кодексу в части-*

ні погашення податкового боргу, становить 4 945,9 млн грн або 58,4% загальної заборгованості. Причинами виникнення боргу є, насамперед, ускладнення господарської діяльності через проведення військових дій на території області, насильницьке захоплення українських підприємств на тимчасово неконтрольованій території області, скорочення замовлень, відсутність коштів у підприємств у зв'язку з важким фінансовим станом дебіторів і припиненням розрахунків за продукцію. Також на зростання податкового боргу вплинули результати активної контрольної-перевірочної роботи, що проводилась у 2017 р. стосовно платників податків, задіяних в схемах мінімізації та ухилення від оподаткування, перехід на податковий облік до Донецької області з інших регіонів платників із значними сумами податкового боргу. Разом з тим, податковий борг без врахування новоствореного податкового боргу (тобто боргу, що виник в 2017 р.) скорочено на -542,4 млн грн (з 4 514,3 млн грн до 3 971,9 млн грн) або на 12%, чим забезпечено виконання доведеного ДФС відповідного Ключового показника ефективності (10%).

*Станом на 01.01.2019 р. податковий борг до зведеного бюджету складає 10 183,3 млн грн, в т. ч. до державного бюджету – 8 453,0 млн гривень. Податковий борг, що обліковувався станом на 01.01.2018, збільшився на 1 720,0 млн гривень. Причинами виникнення боргу є ускладнення господарської діяльності через проведення ООС на території області, перехід на податковий облік до Донецької області з інших регіонів платників із значними сумами податкового боргу, несплати донарахувань за актами документальних перевірок. Разом з цим, податковий борг без врахування новоствореного податкового боргу (тобто боргу, що виник в 2018 році) скорочено на 347,2 млн грн. Найбільшу питому вагу в загальній сумі боргу займає сума боргу з ПДВ – 5 582,9 млн грн (54,7 %), податку на прибуток – 2 148,1 млн грн (21,1 %) та плати за землю – 842,8 млн грн (8,3%).* **Таким чином, податковий борг, порівняно із довоєнним показником, виріс понад як вдвастеро.** Крім того, заборгованість з єдиного внеску за 2018 рік



збільшилась на 1 366,9 млн грн з 2 964,4 млн грн на 01.01.2018 до 4 331,8 млн грн на 01.01.2019 року.

*Значними були обсяги списання безнадійного податкового боргу, які за 2015–2018 рр. по ГУ ДФС у Донецькій області разом склали 292,3 млн грн, зокрема: у 2015 р. – 59,3 млн грн; у 2016 р. – 128,4 млн грн; у 2017 р. – 64,5 млн грн; у 2018 р. – 40,1 млн грн.*

*Луганська область. Станом на 01.01.2015 р. податковий борг до зведеного бюджету становив 1386,0 млн грн, у т. ч. до державного бюджету – 765,0 млн грн, до місцевих бюджетів – 622,0 млн грн.*

*Станом на 01.01.2016 р. податковий борг до зведеного бюджету становив 1310,0 млн грн (на -76,0 млн грн менше), у т. ч. до державного бюджету – 765,0 млн грн (не змінився), до місцевих бюджетів – 545,0 млн. грн. (на -77,0 млн грн менше). Податковий борг з податку на прибуток станом на 01.01.2016 р. становив 158,6 млн грн, який у порівнянні з 01.01.2015 р. скоротився на -64,1 млн грн або на -28,8%. Податковий борг з ПДВ складав 489,0 млн грн, що на +17,0 млн грн або на +3,7% більше в порівнянні з 01.01.2015 р. (472,0 млн грн). Податковий борг по платі за землю – 291,0 млн грн, за рік скоротився на -138,0 млн грн, або на -32,2%.*

*Станом на 01.01.2017 р. податковий борг до зведеного бюджету становив 1401,6 млн грн. Основні суми боргу обліковувалися за підприємствами, які знаходяться на непідконтрольній українській владі території – 1 036,8 млн грн або 74%.*

### ***2.3 Митні втрати Державного бюджету України від часткової окупації Донбасу***

Детальна оцінка тенденцій митного адміністрування та його результатів (зокрема, підрахунок відповідних втрат) внаслідок збройної військової агресії РФ на території Донецької та Луганської областей за прямим методом ускладнена.

Слід зважати, що складна логістична ситуація змушувала значну частку підприємств регіону, які перебувають на обліку

в Донецькій та Луганській митницях ДФС, здійснювати митне оформлення імпорту товарів в інших митницях ДФС. Означене суттєво зменшувало надходження митних платежів від Донецької та Луганської митниць ДФС до державного бюджету. Так, у 2016 р. 2,8 млрд грн митних платежів були сплачені підприємствами Донеччини не за місцем розташування. За 2017 р. такими підприємствами в інших митницях ДФС сплачені митні платежі на суму 5,0 млрд грн, що складає 75,9% від суми митних платежів, фактично перерахованих до держбюджету Донецькою митницею ДФС за 2017 р. (6,6 млрд грн).

*Основні причини здійснення підприємствами постраждалого регіону митних оформлень у інших митницях ДФС полягають у наступному:*

- 1) незадовільна якість доріг та дорожньої інфраструктури;
- 2) проблеми логістики поставок вантажів, виробничо-збутові фактори;
- 3) недостатня пропускна здатність на залізничному напрямку, який з'єднує м. Маріуполь із іншими містами, обмежені можливості судноплавних каналів Маріупольського морського торговельного порту, закриття перевізниками контейнерних ліній перевезень у Маріупольському морському торговельному порту (Донецька область);
- 4) високі страхові тарифи на автоперевезення в регіон, внаслідок чого стає нерентабельним використання послуг міжнародних автоперевізників.

За даними Служби автомобільних доріг у Луганській області<sup>19</sup>, на території Луганської області налічується 5 898 км автомобільних доріг загального користування, у тому числі на контрольованій території – 3 616 км (або 61,3%), з яких 1 177 км доріг державного значення і 2 439 км – місцевого. Критичних руйнувань дороги зазнали в ході активної фази АТО в 2014–

---

*19 Дорожники Луганщини бачать позитивні зміни та зберігають оптимізм [Електронний ресурс] / Служба автомобільних доріг у Луганській області. – 28.10.2018. – Режим доступу: [http://lg.ukravtodor.gov.ua/press/news/dorozhnyky\\_luhanshchyny\\_bachat\\_pozytyvni\\_zminy\\_ta\\_zberihaiut\\_optymizm.html](http://lg.ukravtodor.gov.ua/press/news/dorozhnyky_luhanshchyny_bachat_pozytyvni_zminy_ta_zberihaiut_optymizm.html)*

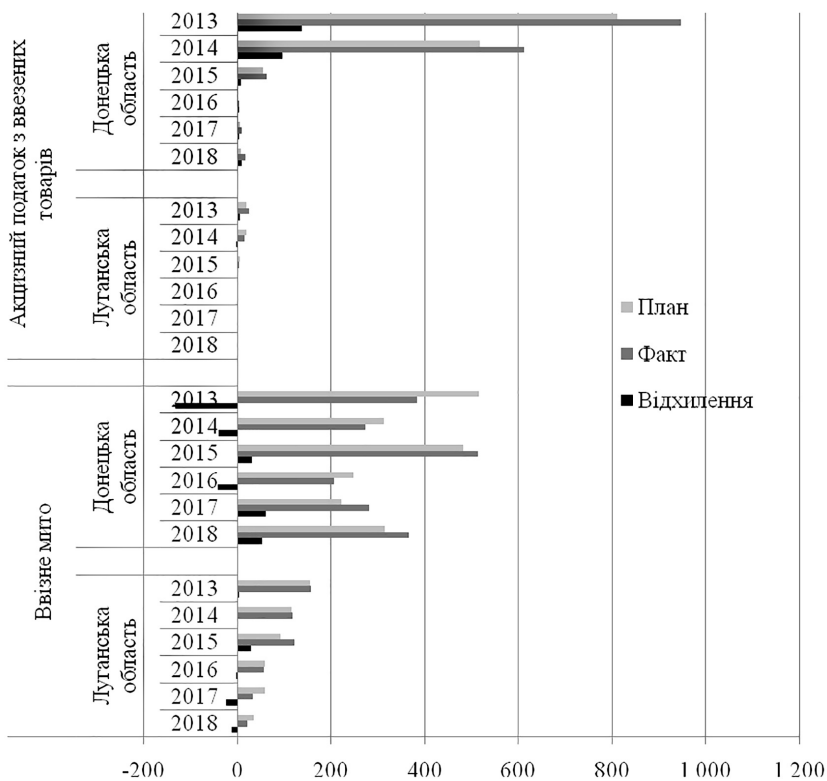
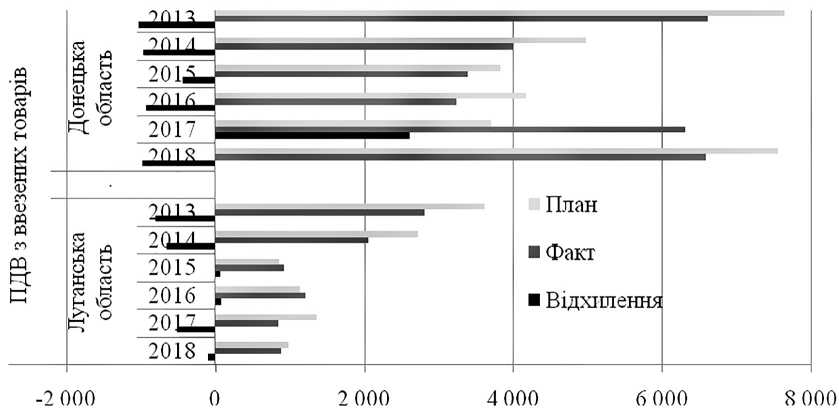
2015 рр., коли внаслідок прямих бойових дій були зруйновані 7 мостових споруд, внаслідок пересування великовагової і гусеничної військової техніки було пошкоджено не тільки покриття проїзної частини, а й вся їх конструкція. Крім цього – через відсутність можливості перевезення вантажів залізничним транспортом змінився склад транспортного потоку по дорогам загального користування, що потягло за собою надмірне навантаження на дороги Луганської області. Таким чином, 80% доріг загального користування уражені характерними руйнуваннями та перебувають у незадовільному експлуатаційному стані.

Розглянемо надходження митних платежів постраждалого регіону (рис. 10).

*Податок на додану вартість з ввезених на територію України товарів* як найбільше джерело митних надходжень, головним чином, визначає їх динаміку в цілому. У Донецькій області він скорочувався три роки 2014–2016 рр. підряд. У 2015 та 2016 рр. надходження скоротилися близько як у половину показника 2013 р. Падіння було істотно більшим від прогнозованого. Однак вже в 2017 р. разом із поживавленням імпорту він стрімко понад прогнозовано зріс майже вдвічі, але все ж не досягнувши рівня 2013 р. Фактичні надходження ПДВ з ввезених товарів по Донецькій області істотно різнилися від планових: у 2013–2016 рр. – у меншу, а в 2017 р. – у більшу сторону. У Луганській області індикативні планові показники ПДВ з ввезених товарів не виконувалися в 2013–2014 рр. та 2017 р. Після стрімкого падіння у 2014–2015 рр. він дещо зріс у 2016 р. Але в 2017 р. знов скоротився істотно нижче прогнозованого і навіть нижче показника 2015 р., що найбільшою мірою пов'язане із вимушеною блокадою<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним зарозам національній безпеці України» від 15.03.2017 р., введено Указом Президента України від 15.03.2017 р. № 62/2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-17>



Джерело: побудовано за даними Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/request/36031/response/79785/attach/3/10109.pdf>

*Примітка:* дані наведено без урахування надходжень великих платників податків (ВПП) Донецької та Луганської областей, які обслуговуються в Офісі ВПП ДФС.

**Рис. 10.** Динаміка індикативних та фактичних показників митних надходжень Донецької та Луганської областей до Державного бюджету України в 2013–2018 рр., млн грн

Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) мав значні обсяги надходжень по Донецькій області в довоєнний 2013 р. Вони почали скорочуватися в 2014 р. та значно скоротилися в 2015 р., зійшовши практично нанівець. Основні надходження акцизного податку формував імпорт нафтопродуктів. Луганська область значними надходженнями не характеризувалася (рис. 10).

Ввізного мита по Донецькій області динаміка була хвилеподібна: значне скорочення в 2014 р. змінило відновлення в 2015 р., яке перервалося падінням в 2016 р. із подальшим відновленням динаміки в 2017 р. У Луганській області ввізне мито зменшилося і надходило на однаковому рівні в 2014–2015 рр., зазнавши подальшого зменшення в 2016 та надалі 2017 рр.

Кількість суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД). У Донецькій митниці ДФС всього працюючих суб'єктів ЗЕД і акредитованих обліковувалося в 2016 р. – 430; у 2017 р. – 764. Однак активно працюючих суб'єктів ЗЕД (більше 100 митних декларацій) було в 2016 р. – 47 (10,9%); у 2017 р. – 57 (7,5%). У Луганській митниці ДФС у 2015–2018 рр. на обліку перебувало 1,5 тис. суб'єктів ЗЕД. Однак при цьому здійснювали митне оформлення на кінець 2015 р. лише 7,6% від їх загальної кількості (114 з 1498); 2016 р. – 7,8% (165 з 1497); 2017 р. – 5,6% (84 з 1500). Загальна кількість осіб, які здійснювали операції з товарами в зоні діяльності Луганської митниці, у 2017 р. (з урахуванням тих, що перебувають на обліку в інших митницях, та громадян) – 197.

Надходження від Донецької митниці ДФС до Державного бюджету України в 2015 р. становили 3 941,2 млн грн (-9,7%

менше індикативу). Недовиконання індикативного показника пояснювалося істотним зниженням обсягів виробництва промислової продукції підприємствами Донецької області, які традиційно є основними бюджетоформуючими підприємствами-імпортерами в зоні діяльності Донецької митниці ДФС, і зниженням обсягів імпорту нафтопродуктів. Обсяги оподатковуваних імпортних операцій у 2015 р. відносно 2014 р. скоротилися: по вазі на -12,6% (з 5,3 млн т до 4,6 млн т) та за вартістю на -56,1% (з 1 786,4 млн дол. США до 784,2 млн дол. США).

У 2016 р. надходження зменшилися до 3 456,6 млн грн (-12,3% менше 2015 р. та -30,8% менше індикативу). Обсяги імпорту в 2016 р. відносно 2015 р. скоротилися: по вазі на -10% (з 4,6 млн тон до 4,1 млн тон) та за вартістю на -18% (з 766 млн дол. США до 629 млн дол. США).

У 2017 р. надходження збільшилися до 6 608,7 млн грн (+91,2% більше 2016 р. та +67,7% більше індикативу). Обсяги оподатковуваних імпортних операцій у 2017 р. відносно 2016 р. збільшилися: по вазі на +51,3% (з 4,1 млн тон до 6,3 млн тон) та за вартістю на +84,7% (з 641,8 млн дол. США до 1 185,3 млн дол. США).

За рахунок перевиконання Донецькою митницею ДФС доведеного індикативного показника на 2 667,9 млн грн (табл. 4) на реконструкцію автомобільних шляхів області за 2017 р. направлено 1 028,5 млн грн. Так за підсумками 2017 р. Донецька митниця ДФС стала одним з лідерів по перерахуванню коштів на реконструкцію доріг. Як результат, Донецька область мала 4-те місце серед областей України за обсягом коштів, спрямованих на розвиток дорожньої інфраструктури. Значною була роз'яснювальна роль Донецької облдержадміністрації, яка провела серед місцевого бізнесу активну агітаційну роботу для їх повернення на розмитнення до регіональної митниці. Водночас, слід припускати, що індикативний показник був свідомо занижений навіть з огляду на аналогічний показник попереднього року та динаміку I півріччя.

У 2018 р. Донецькою митницею ДФС до Державного бюджету України перераховано понад 6,97 млрд гривень (+6% більше 2017 р.).

Одним з головних чинників зростання надходжень митних платежів до держбюджету, насамперед, стала стабільна робота основних бюджетоформуючих підприємств металургійної, вугільної та машинобудівної галузей Донецького регіону. Збільшення митних платежів обумовлено зростанням обсягів ввезення сировинних товарів, які імпортуються найпотужнішими бюджетоформуючими промисловими підприємствами регіону для виробництва власної продукції. До трійці товарів-лідерів входять вугілля, мінеральні продукти, машини, устаткування й транспорт. Кам'яне вугілля залишається основним бюджетоформуючим товаром по Донецькій митниці ДФС.

Таблиця 4

**Надходження від Донецької та Луганської митниць ДФС до Державного бюджету України в 2015–2018 рр.**

Рік	Індикативні (планові) надходження, млн грн	Фактичні надходження, млн грн	Зміна надходжень відносно попереднього року		Зміна надходжень відносно індикативу	
			Абсолютний приріст, млн грн	Темп приросту, %	Абсолютний приріст, млн грн	Темп приросту, %
<b>Донецька митниця ДФС</b>						
2015	4 364,3	3 941,2	н/д	н/д	<b>-423,1</b>	<b>-9,7</b>
2016	4 994,5	3 456,6	<b>-484,6</b>	<b>-12,3</b>	<b>-1 537,9</b>	<b>-30,8</b>
2017	3 940,8	6 608,7	+3 152,1	+91,2	+2 667,9	+67,7
<b>Луганська митниця ДФС</b>						
2015	956,8	1 048,5	-1 149,2	-52,3	+91,7	+9,6
2016	1 201,6	1 273,6	+225,0	+21,5	+72,0	+6,0
2017	1 422,9	888,2	<b>-385,4</b>	<b>-30,3</b>	<b>-534,7</b>	<b>-37,6</b>
2018	1 029,0	913,1	+24,9	+2,8	-115,9	-11,3

*Джерело:* розраховано за даними Звітів про виконання Плану роботи Донецької митниці ДФС на відповідний рік [Електронний ресурс]/ Головне управління ДФС у Луганській області. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/>; Звітів про виконання Плану роботи Луганської митниці ДФС на відповідний рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Луганській області. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/>

*Надходження від Луганської митниці ДФС.* У Луганській області зосереджені практично всі основні галузі промисловості. Митниця є експортоорієнтованою. Довжина кордону з РФ – 746 км, з якої: тимчасово непідконтрольна (Луганський регіон) – 358 км (48%); контрольована (Старобільський регіон) – 388 км (52%). Митні пости Луганської митниці ДФС: внутрішні – 3 («Старобільськ», «Северодонецьк», «Лисичанськ»); у пунктах пропуску на кордоні – 4 («Мілове», «Просяне», «Лантратівка», «Танюшівка»).

Луганською митницею ДФС у 2013 р. до Державного бюджету України перераховано 2 999,4 млн грн (+0,8% більше 2012 р.). Крім того, до місцевого бюджету від митниці надійшло 186,7 тис. грн екологічного податку.

У 2014 р. надходження Луганської митниці ДФС до Державного бюджету України знизилися до 2 197,7 млн грн (-26,7% менше 2013 р.), у 2015 р. ще нижче – до 1 048,5 млн грн (на -52,3% менше 2014 р. та +9,6% більше індикативу).

У 2016 р. надходження зросли до 1 273,6 млн грн (+21,5% більше 2015 р. та +6,0% більше індикативу). Але в 2017 р. знов зменшилися до 888,2 млн грн (-30,3% менше 2016 р. та -37,6% менше індикативу). Таким чином, з 2013 по 2017 рр., надходження знизилися з 2 999,4 млн грн до 888,2 млн грн або майже в 3,4 рази. У 2018 р. надходження дещо зросли до 913,1 млн грн (+2,8% більше 2017 р. та -11,3% менше індикативу).

Найвагоміші товарні позиції, що характеризували надходження митних платежів по імпорту протягом 2018 р.: вугілля кам'яне, антрацит – 575 млн грн (питома вага нарахованих платежів 63,5%), толуол – 26,5 млн грн (2,9%), азотна кислота – 21,3 млн грн (2,4%), смоли карбамідні – 19,2 млн грн (2,1%), скловолокно – 16,9 млн грн (1,9%). Значною мірою надходженням до Державного бюджету України протягом 2018 р. сприяли показники зовнішньоекономічних операцій основних підприємств-імпортерів Луганської області, зокрема: ТОВ «ДТЕК Східенерго», ТОВ «Науково-виробниче об'єднання «Зоря», ПАТ «Рубіжанський кар-



тонно-тарний комбінат», ТОВ «НВО «Севєродонецький склопластик», ТОВ фірма «Промінвест пластик». За результатами оформлених цими підприємствами у митному відношенні товарів, до Державного бюджету України спрямовано 739 млн грн митних платежів. Це майже 81% від усіх перерахувань митниці.

Специфічним з огляду на стан гібридної війни видом митних зловживань залишаються спроби нелегального переміщення фізичних осіб та вантажів поза межами контрольних пунктів в'їзду-виїзду (КПВВ), переміщення товарів, готівкових коштів та банківських карток через КПВВ понад дозволені обсяги. Так згідно Наказу МінТОТ<sup>21</sup> фізичним особам дозволено переміщувати через лінію зіткнення з неконтрольованої території на контрольовану територію та у зворотному напрямку товари, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 10 000 грн та сумарна вага яких не перевищує 75 кг на одну особу. Проте регулярно фіксуються спроби порушення правил низкою способів<sup>22</sup>, які нерідко супроводжуються пропозиціями неправомірної вигоди працівникам контролюючих органів. Економічним стимулом таких зловживань є суттєва різниця в ціні та якості продуктів харчування, доступності нових брендovаних промислових товарів між контрольованою та непідконтрольними територіями України.

---

<sup>21</sup> Наказ Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України «Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення» від 24.03.2017 р. № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

<sup>22</sup> *Перетинаючи межу: нелегальна торгівля з окупованим Донбасом, що підриває оборону / Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони / The Independent Defence Anti-Corruption Committee (НАКО), Transparency International Defence and Security, Transparency International Україна. – 28.11.2017. – С. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nako.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Peretynayuchy-mezhu.-Nehalna-torhivlya-z-okupovanyum-Donbasom-scho-pidryvaje-....pdf>*

## **РОЗДІЛ 3. ФІСКАЛЬНІ ВИКЛИКИ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ**

### ***3.1 Зростання видатків сектору безпеки і оборони***

Початок гібридної війни РФ виявився абсолютно неочікуваним для України з моральної та геополітичної, матеріальної та оборонної точок зору. Внаслідок хронічної недофінансованості впродовж попередніх років, боєздатність української армії на початку агресії виявилася слабкою. На допомогу найпершим прийшов волонтерський рух. Відтак питання фінансування оборони є фундаментальним у процесі зміцнення безпеки через розвиток людського потенціалу та модернізацію технічного оснащення.

Країна-агресор РФ має один із найбільших військових потенціалів у світі. А тому істотно переважав і продовжуватиме переважати Україну у військовому фінансуванні як в абсолютному, так і відносному вимірах. За даними Стокгольмського інституту дослідження проблем миру<sup>23</sup>, обсяг видатків на оборону в РФ істотно зростав з 20,4 млрд дол. США в 2000 рр. до 69,2 млрд дол. США в 2016 р. із зниженням у 2017 р. до 66,3 млрд дол. США. Для порівняння, в Україні впродовж 2000–2013 рр. він в середньому становив лише 2,0 млрд дол. США на рік і на піковому значенні в 2015 р. склав 3,5 млрд дол. США. Відповідно, на душу населення обсяг видатків на оборону в РФ зростав з 63,0 дол. США/душу в 2000 р. до 615,3 дол. США/душу в 2013 р. або в 9,8 разів. В Україні

---

<sup>23</sup> *SIPRI Military Expenditure Database, SIPRI Data for all countries 1949-2017 (excel spreadsheet) [Електронний ресурс] / Stockholm International Peace Research Institute. – Режим доступу: <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1949-2017.xlsx>*

він зростав менш повільно – з 23,3 до 97,2 дол. США/душу або в 4,2 рази відповідно. За підсумками 2017 р. відповідний показник становить 460,7 дол. США/душу в РФ та 82,5 дол. США/душу в Україні США із різницею в 5,6 рази на користь РФ. У відносному вимірі пікових значень видатки на оборону досягли в Україні в 2015 р. – 4,0% ВВП або 9,2% загального обсягу видатків; у РФ у 2016 р. – 5,5% ВВП або 14,8% видатків із того часу спадали.

Бюджетне фінансування оборони в Україні доцільно комплексно характеризувати за трьома напрямками: видатками на оборону за функціональною класифікацією видатків бюджету, бюджетними програмами Міністерства оборони України за програмною класифікацією та грошовим забезпеченням військовослужбовців за економічною класифікацією видатків бюджету.

*Функціональна класифікація видатків.* Загальновизнаною в світі є оцінка фінансування оборони як питомої ваги від ВВП. В Україні частка фінансування з 2003 р. на рівні 1,97% ВВП знижувалася до 1,17% ВВП у 2006 р. Наступного 2007 р. відзначалося її деяке зростання до 1,31% ВВП. Однак надалі знов розпочався період падіння фінансування до історично найнижчих 1,02% ВВП у 2011–2013 рр.

Видатки зведеного бюджету на оборону з початком гібридної війни рекордно зросли з 14,8 млрд грн у 2013 р. до 27,4 млрд грн у 2014 р. або на 84,3% більше. У той же час сукупні видатки збільшилися лише на 3,4% (з 505,8 млрд грн у 2013 р. до 523,1 млрд грн у 2014 р.). У 2015 р. видатки на оборону й надалі ще більш стрімко зросли до 52,0 млрд грн або на 90,1% більше 2014 р. У той час видатки зведеного бюджету зросли на 30,0% (з 523,1 млрд грн у 2014 р. до 679,9 млрд грн у 2015 р.). Надалі ріст видатків на оборону уповільнився. У 2016 р. вони становили 59,4 млрд грн (+14,1% до 2015 р.), у 2017 р. – 74,4 млрд грн (+25,3% до 2016 р.) і профінансовані в 2018 р. на рівні 97,0 млрд грн (+30,5% до 2017 р.) (табл. 5).

Відповідно питома вага видатків на оборону у ВВП почала стрімко збільшуватися до 1,72% ВВП у 2014 р. та 2,62% ВВП у 2015 р. Надалі вона дещо знизилася і за два роки (2016–

2017 рр.) перебувала на рівні 2,49% ВВП. У 2018 р. частка складала 2,73% ВВП (тут і далі враховано показник номінального ВВП 3 559 млрд грн).

Таблиця 5

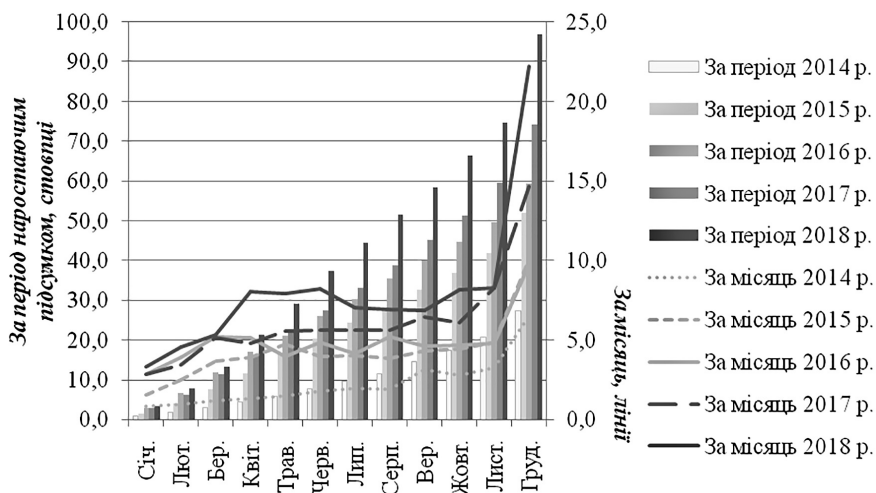
**Динаміка видатків на оборону за Зведеним (ЗБ)  
та Державним бюджетом (ДБ) України  
в 2007–2019 рр., млрд грн**

Рік	ЗБ, план	ЗБ, виконано	В т.ч.:			Довідково:					
			ДБ, затверджено з змінами	ДБ, план	ДБ, виконано	ЗБ, % виконання	ДБ, % затвердженого	ДБ, % плану	Абсолютна зміна по ЗБ, млрд грн	Темп приросту по ЗБ, %	Видатки на оборону ЗБ, % ВВП
2007	10,6	9,4	9,6	10,6	9,4	-11,2	-2,1	-11,2	3,0	47,6	1,31
2008	12,2	11,7	11,0	12,2	11,7	-4,0	6,6	-4,0	2,3	24,6	1,24
2009	13,0	9,7	12,3	13,0	9,7	-25,6	-21,2	-25,6	-2,1	-17,6	1,06
2010	13,6	11,3	12,0	13,6	11,3	-16,5	-5,5	-16,5	1,7	17,4	1,05
2011	14,5	13,2	14,4	14,5	13,2	-8,5	-7,8	-8,5	1,9	16,7	<b>1,02</b>
2012	17,4	14,5	17,4	17,4	14,5	-16,6	-16,8	-16,6	1,2	9,4	<b>1,03</b>
2013	16,2	14,8	16,2	16,2	14,8	-8,2	-8,3	-8,2	0,4	2,5	<b>1,02</b>
2014	<b>28,8</b>	<b>27,4</b>	<b>15,8</b>	<b>28,8</b>	<b>27,4</b>	-4,9	73,7	-4,9	<b>12,5</b>	<b>84,3</b>	1,72
2015	<b>54,6</b>	<b>52,0</b>	<b>50,1</b>	<b>54,6</b>	<b>52,0</b>	-4,7	3,9	-4,7	<b>24,7</b>	<b>90,1</b>	<b>2,62</b>
2016	<b>66,7</b>	<b>59,4</b>	<b>63,9</b>	<b>66,7</b>	<b>59,4</b>	-11,0	-7,1	-11,0	7,3	14,1	2,49
2017	<b>77,8</b>	<b>74,4</b>	<b>73,3</b>	<b>77,8</b>	<b>74,3</b>	-4,5	1,4	-4,5	15,0	25,3	2,49
2018	<b>97,8</b>	<b>97,0</b>	<b>88,6</b>	<b>97,8</b>	<b>97,0</b>	-0,8	9,5	-0,8	22,7	30,5	2,73
2019*	<b>104,7</b>	...	<b>104,4</b>	<b>104,7</b>	...	...	...	...	...	...	2,64
<b>Разом 2014/18</b>	<b>325,7</b>	<b>310,1</b>	<b>291,6</b>	<b>325,7</b>	<b>310,1</b>						

*Примітка:* видатки місцевих бюджетів на цивільну оборону є відносно незначними. *Джерело:* тут і далі розраховано за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

*Серед інших особливостей фінансування оборони впродовж гібридної війни слід відзначити наступні:*

- ◆ план фінансування в повній мірі традиційно не виконується;
- ◆ у структурі видатків зведеного бюджету на оборону 90% припадає на військову оборону, на військову освіту спрямовується 2,8–3,3%, на цивільну оборону 1,0–1,8%; на іншу діяльність у сфері оборони припадає 4,5–6,0% загального обсягу видатків;
- ◆ майже 100% видатків фінансується через Державний бюджет (у 2018 р. 100%);
- ◆ понад 90% видатків фінансується на рахунок загального фонду за виключенням 2017 р., коли на оборону були розподілені конфісковані кошти за рішенням суду за вчинення корупційного правопорушення;
- ◆ впродовж календарного року піковий обсяг видатків на оборону (як і більшості інших статей) традиційно припадає на грудень (рис. 11).



**Рис. 11.** Динаміка видатків на оборону за Зведеним бюджетом України в 2014–2018 рр., млрд грн

*Економічна класифікація видатків.* Грошове забезпечення військовослужбовців (ГЗВ) у 2012 р. мало найменший за попередні роки темп приросту 3,6% (до попереднього року) при паралельному темпі приросту 19,1% у заробітних платах бюджетного

сектору. Відповідно скоротилася його питома вага в оплаті праці з 5,6% у 2007 р. до 4,2% у 2012 р. З початком гібридної війни ГЗВ почало стрімко зростати в 2014 р. на +25,9% на тлі зменшення заробітних плат у бюджетному секторі; у 2015 р. – на +36,7% на тлі певного відновлення заробітних плат; у 2016 р. – на +52,7% на тлі збільшення заробітних плат на чверть (табл. 6).

*Програмна класифікація видатків.* Бюджетне фінансування Міністерства оборони України щорічно зростало: у 2014 р. становило 26,5 млрд грн (+90,2% до попереднього року); у 2015 р. – 49,1 млрд грн (+85,2%); у 2016 р. – 58,1 млрд грн (+18,4%); у 2017 р. – 68,9 млрд грн (+18,5%); у 2018 р. – 95,0 млрд грн (+37,9%). Державним бюджетом України на 2019 р. передбачене фінансування в обсязі 102,5 млрд грн (+7,9% до 2018 р.) (табл. 7).

Таблиця 6

**Динаміка видатків на грошове забезпечення  
військовослужбовців за Зведеним бюджетом України  
в 2007–2018 рр., млрд грн**

Рік	Поточні видатки (ПВ), в т.ч.	Оплата праці (ОП), в т.ч.	Заробітна плата (ЗП)	Грошове забезпечення військовослужбовців (ГЗВ)	Питома вага у ПВ %			Темп приросту, %		
					ОП, в т.ч.:	ЗП	ГЗВ	ОП	ЗП	ГЗВ
2007	187,4	54,2	43,7	10,5	28,9	23,3	5,6	н/д	н/д	н/д
2008	268,1	73,0	59,7	13,3	27,2	22,3	4,9	34,6	36,6	26,3
2009	287,3	79,0	64,6	14,4	27,5	22,5	5,0	8,3	8,2	8,9
2010	347,2	92,3	76,1	16,2	26,6	21,9	4,7	16,8	17,8	12,1
2011	374,9	101,0	82,6	18,4	26,9	22,0	4,9	9,4	8,5	13,7
2012	451,7	117,4	98,3	19,0	26,0	21,8	4,2	16,2	19,1	3,6
2013	476,5	124,9	104,1	20,8	26,2	21,8	4,4	6,4	5,9	9,0
2014	502,9	121,2	95,1	26,1	24,1	18,9	<b>5,2</b>	-2,9	-8,7	<b>25,9</b>
2015	633,1	138,9	103,2	35,7	21,9	16,3	<b>5,6</b>	14,6	8,5	<b>36,7</b>
2016	762,7	183,8	129,3	54,5	24,1	16,9	<b>7,1</b>	32,3	25,3	<b>52,7</b>
2017	957,1	218,4	154,5	63,8	22,8	16,1	<b>6,7</b>	18,8	19,6	<b>17,0</b>
2018	1 106,0	270,4	194,0	76,4	24,4	17,5	<b>6,9</b>	23,8	25,5	<b>19,7</b>

**Динаміка видатків Міністерства оборони України  
за Державним бюджетом України в 2014-2019 рр., млрд грн**

Таблиця 7

Рік	Міністерство оборони України										Інше
Код КПКВК	<b>2100000</b>	2101000	2101020	2101150	2101710	2101100	2101080	2101190	2101010	2101210	
		Апарат Міністерства оборони України, в т. ч.:	Забезпечення діяльності ЗСУ та підготовка військ	Розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння	Проведення невідкладних заходів забезпечення національної безпеки	Підготовка військових фахівців	Медичне лікування, реабілітація та санаторне забезпечення	Будівництво (придбання) житла	Керівництво та військово управління ЗСУ	Утилізація боєприпасів, озброєння, техніки	
2014	26,5	26,5	11,8	0,6	10,4	0,9	1,0	0,2	0,2	0,1	1,3
2015	49,1	49,1	38,5	5,7		1,5	1,4	0,8	0,3	0,1	0,9
2016	58,1	58,1	47,3	5,8		2,0	2,0	0,6	0,3	0,1	
2017	68,9	68,9	54,5	6,7		2,4	2,0	0,6	0,4	0,1	2,2
2018	95,0	94,3	60,8	18,4		2,9	2,5	1,0	0,5	0,5	8,3
2019*	102,5	101,7	81,7	17,0				0,8	0,7	1,5	0,8
<b>Разом</b>	<b>400,0</b>	<b>398,5</b>	<b>294,6</b>	<b>54,1</b>	<b>10,4</b>	<b>9,7</b>	<b>8,9</b>	<b>4,1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>13,5</b>

Основною і найбільшою бюджетною програмою Міністерства оборони є *Забезпечення діяльності Збройних сил України та підготовка військ* (у 2014–2018 рр. – 293,7 млрд грн). У 2019 р. обсяг її фінансування зросте в тому числі за рахунок приєднання двох менших бюджетних програм – *Медичне лікування, реабілітація та санаторне забезпечення особового складу Збройних сил України, ветеранів військової служби та членів їх сімей, ветеранів війни та Підготовка військових фахівців у вищих навчальних закладах, підвищення кваліфікації та перепідготовка військових фахівців і державних службовців, початкова військова підготовка та патріотичне виховання молоді*. Відповідно оновлена ключова бюджетна програма з 2019 р. називатиметься *Забезпечення діяльності Збройних сил України, підготовка кадрів і військ, медичне забезпечення особового складу, ветеранів військової служби та членів їх сімей, ветеранів війни*. Другою за значущістю фінансування є бюджетна програма *Розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання*.

В частині виконання бюджетної програми *Медичне лікування* слід відзначити, що до початку гібридної війни кількість медичних установ ЗСУ становила 40 од. У зв'язку із анексією АР Крим втрачено один Військово-медичний клінічний центр Кримського регіону та 2 військових госпіталів. Аналогічно щодо військових санаторіїв, ЗСУ втратило 6 з 9 санаторно-курортних закладів. Станом на 1 січня 2018 р. кількість таких становить 32 медичні установи та 4 військових санаторії.

Оновленою розширенням бюджетної програмою *Забезпечення діяльності Збройних сил України* на 2019 р. результативними показниками передбачено чисельність військовослужбовців 193,4 тис. ос., в т. ч. що беруть участь в АТО/ООС 39,2 тис. ос. і не беруть участь в АТО/ООС 122,0 тис. ос., військовослужбовців строкової служби 21,4 тис. ос. та працівників на посадах військовослужбовців 5,3 тис. ос. Середньомісячні витрати на грошове забезпечення військовослужбовця становитимуть 17 862,2 грн,



зокрема який бере участь в АТО/ООС – 19 268,0 грн та який не бере участь в АТО/ООС – 14 172,1 грн.<sup>24</sup>

Міністерству оборони України (МОУ) з 2018 р. до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня переведено Адміністрацію Державної спеціальної служби транспорту України (ДССТУ) з Міністерства інфраструктури України. Міністерство внутрішніх справ України (МВСУ) серед підвідомчих органів включає Національну поліцію України (НПУ), Національну гвардію України (НГУ), Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНСУ), Адміністрацію Державної прикордонної служби України (ДПСУ), Державну міграційну службу України (ДМСУ) (табл. 8–9).

Таблиця 8

### Динаміка видатків Міністерства внутрішніх справ України за Державним бюджетом України в 2014–2019 рр., млрд грн

Рік	Міністерство внутрішніх справ України	Апарат Міністерства внутрішніх справ України	Національна поліція України	Національна гвардія України (до 2015 р. - Головне управління внутрішніх військ МВСУ)	Державна служба України з надзвичайних ситуацій	Адміністрація Державної прикордонної служби України	Державна міграційна служба України
Код КПКВК	<b>1000000</b>	1001000	1007000	1003000	1006000	1002000	1004000
2014	<b>28,3</b>	15,3		3,8	4,1	4,6	0,6
2015	<b>36,5</b>	17,3		7,4	4,9	5,8	1,1
2016	<b>50,3</b>	4,8	21,5	9,3	6,3	6,9	1,5
2017	<b>58,8</b>	5,4	22,8	10,8	8,8	8,6	2,4
2018	<b>71,9</b>	7,8	28,0	11,3	11,6	9,6	3,6
2019*	<b>83,1</b>	12,2	29,6	12,4	13,8	10,8	4,4
<b>Разом</b>	<b>328,9</b>	<b>62,7</b>	<b>101,8</b>	<b>54,9</b>	<b>49,5</b>	<b>46,3</b>	<b>13,7</b>

<sup>24</sup> Звіти про виконання паспорта бюджетної програми Міністерства оборони України [Електронний ресурс] / Міністерство оборони України. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/diyalniŝ/byudzheth-ta-vikonannya-czilovix-program/zviti-pro-vikonannya-pasportiv-byudzhetnih-program-miniŝterŝtva-oboroni-ukraini/>

## Динаміка видатків сектору національної безпеки і оборони за Державним бюджетом України в 2014–2019 рр., млрд грн

Рік	МОУ	ДССТ У (у МОУ)	ДССТУ (поза МОУ)	МВСУ	СБУ	ГУР МОУ	Держспецзв'язку	СЗРУ	МЕРТ (цільові програми ОПК)	УДОУ	РНБОУ	РАЗОМ за рік
Код КПКВК	2100000	2105000	3105000	1000000	6520000	5960000	6640000	6620000	1201520	6600000	6500000	
2014	26,5		0,2	28,3	3,8	0,7	0,6	0,5		0,3	0,0	<b>61,1</b>
2015	49,1		0,3	36,5	4,9	0,9	0,8	0,6		0,5	0,1	<b>93,6</b>
2016	58,1		0,4	50,3	5,8	1,4	1,1	0,9	0,1	0,7	0,1	<b>118,8</b>
2017	68,9		0,5	58,8	7,2	1,6	2,1	1,3	0,4	0,9	0,1	<b>141,7</b>
2018	95,0	0,7		71,9	8,6	2,6	2,5	1,7	3,0	1,1	0,2	<b>186,6</b>
2019*	102,5	0,8		83,1	9,7	2,9	2,9	2,0	2,4	1,3	0,2	<b>207,0</b>
<b>РАЗОМ відомчо</b>	<b>400,0</b>		<b>1,4</b>	<b>328,9</b>	<b>40,0</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>7,1</b>	<b>6,0</b>	<b>4,8</b>	<b>0,6</b>	<b>808,8</b>

Складовими сектору безпеки і оборони на чолі з Президентом України, найбільшими за обсягом фінансування є Міністерством оборони України (в т. ч. ДССТ) та Міністерством внутрішніх справ України (в т. ч. НПУ, НГУ, ДСНСУ, ДПСУ, ДМСУ). Сектор також включає<sup>25</sup> Службу безпеки України (СБУ), Головне управління розвідки Міністерства оборони України (ГУР МОУ), Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку), Службу зовнішньої розвідки України (СЗРУ), Управління державної охорони України (УДОУ), Раду національної безпеки і оборони України (РНБОУ), а також Міністерство еконо-

<sup>25</sup> Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14.03.2016 р. № 92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

мічного розвитку і торгівлі України (Мінекономіки) в частині бюджетної програми з *Виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення.*

За підрахунками Міністерства фінансів України, видатки Державного бюджету на національну безпеку та оборону збільшилися з 4,0% ВВП (63,8 млрд грн) у 2014 р. до 4,8% ВВП (95,9 млрд грн) у 2015 р. та досягли цільового показника у 2016 р. на рівні 5,1% ВВП (121,7 млрд грн). У 2017 р. їх частка склала 4,8% ВВП (144,4 млрд грн) та у 2018 р. рекордних 5,4% ВВП (191,7 млрд грн). У 2019 р. вона запланована на рівні 5,37% ВВП.<sup>26</sup> В абсолютному вимірі видатки за 2014–2019 рр. становили 808,8 млрд грн (табл. 9), які забезпечили зміцнення державного суверенітету України.

### ***3.2 Видатки на підтримку внутрішньо переміщених осіб***

Гібридна війна РФ призвела до появи нової категорії постраждалих громадян – внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Найбільша кількість зареєстрованих ВПО припала на липень 2016 р. (рис. 12). Основними проблемами інтеграції<sup>27</sup> залишаються забезпеченість житлом та роботою, що у непоодиноких випадках стає причиною їх повернення на непідконтрольні території із ризиком для власного життя та майна.

---

<sup>26</sup> *Державний бюджет 2019 (презентація) [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – 01.11.2019. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/derzhavnuyi-biudzhnet--prezentatsiia?category=bjudzhet>*

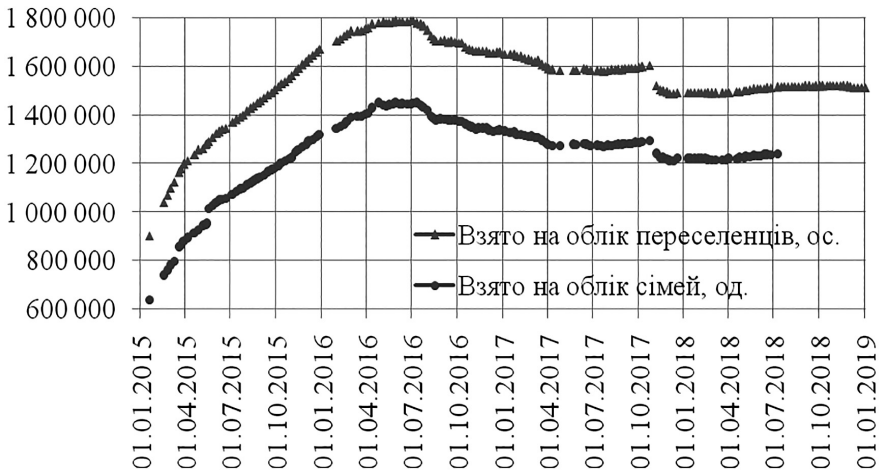
<sup>27</sup> *Індекс інтеграції внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] / Аналітичний центр CEDOS. – Режим доступу: <https://cedos.org.ua/uk/vpo-integration-index>*

*Проблематика обліку ВПО.* Єдиний реєстр ВПО<sup>28</sup> був запущений Міністерством соціальної політики у тестовому режимі лише з 1 серпня 2016 р. До цього він обмежувався регіональними форматами – кожен окремий орган соціального захисту адміністративно-територіальної одиниці мав свій реєстр. Працювали вони автономно, що унеможливило уявлення про загальну картину щодо кількості переселенців, їх місця знаходження, реального стану виплат і т. д. У результаті запуску з'явилася можливість відстежувати переселенців, які внесені в реєстр у двох управліннях. Базою змогли користуватися правоохоронні органи. Однак внаслідок недосконалості дії системи «Аркан» у частині обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади про переміщення через контрольні пункти пропуску в Донецькій та Луганській областях ВПО виникла заборгованість виплат пенсій. З грудня 2018 р. має бути запущена нова база ВПО<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб» від 22.09. 2016 р. № 646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>*

<sup>29</sup> *Члени Комітету з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення взяли участь у міжнародній конференції на тему: «Виплата пенсій внутрішньо переміщеним особам в Україні: як реалізувати конституційне право на пенсії?» [Електронний ресурс] / Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. – 05.11.2018. – Режим доступу: <http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/164390.html>*



*Джерело:* побудовано за даними Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>

**Рис. 12.** Динаміка кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО) згідно Єдиної інформаційної бази даних про ВПО в Україні в 2014–2018 рр.

Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг (головний розпорядник – Мінсоцполітики, термін реалізації – з 2014 р по даний час). Грошова допомога надається ВПО, які перемістилися з тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим і м. Севастополі та взяті на облік у структурних підрозділах з питань соціального захисту населення, але не більше ніж на шість місяців. Загальний розмір допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 3000 грн, для сім'ї, до складу якої входять особи з інвалідністю або діти з інвалід-

ністю, - 3400 грн, для багатодітної сім'ї - 5000 грн<sup>30</sup>. Разом за 2014–2019 рр. на допомогу ВПО з Державного бюджету України було використано 15,6 млрд грн. (табл. 10).

Відповідно до поданих заявок про потребу в коштах структурними підрозділами з питань соціального захисту населення обласних держадміністрацій середньомісячна кількість сімей, які потребують отримання адресної допомоги, склала в 2016 р. – 197 254 сім'ї і зменшилася в 2017 р. до 169 437 сім'ї та у 2018 р. до 165 710 сімей. Середньомісячний розмір адресної допомоги склав у 2016 р. 1 335,7 грн на одну сім'ю і зріс у 2017 р. до 1 376,2 грн та в 2018 р. до 1470,4 грн на одну сім'ю<sup>31</sup>. Мінсоцполітики профінансовано стовідсотково структурні підрозділи з питань соціального захисту населення обласних держадміністрацій, відповідно до поданих заявок про потребу в коштах для виплати зазначеної адресної допомоги.

---

<sup>30</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб» від 22.09. 2016 р. № 646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>*

<sup>31</sup> *Члени Комітету з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення взяли участь у міжнародній конференції на тему: «Виплата пенсій внутрішньо переміщеним особам в Україні: як реалізувати конституційне право на пенсії?» [Електронний ресурс] / Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. – 05.11.2018. – Режим доступу: <http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/164390.html>*

**Динаміка видатків на надання щомісячної адресної  
допомоги ВПО з Державного бюджету України  
в 2014–2019 рр.**

Рік	Затверджено Верховною Радою України на рік, млн грн	План на рік з урахуванням внесених змін, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання		
				Затвердженого показника, млн грн	Абсолютний приріст, млн грн	Темп приросту, %
2014	0,0	510,0	357,1			
2015	3 360,0	3 360,0	3 317,6	-1,3	2 960,5	9,3 р.
2016	2 887,0	3 210,2	3 161,7	9,5	-155,9	-4,7
2017	3 263,7	2 814,5	2 798,2	-14,3	-363,5	-11,5
2018	3 211,8	2 930,4	2 923,9	-9,0	125,7	4,5
2019*	3 042,6	3 042,6	[3 042,6]	...	118,7	4,1
<b>Разом</b>			15 601,0			

*Примітка:* \* – для 2019 р. здійснено припущення, що фактичне виконання дорівнюватиме затвердженому. *Джерело:* розраховано за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Отримання коштів у перші роки гібридної війни супроводжувалося численними зловживаннями з боку ВПО. Так у лютому 2016 р. Службою безпеки України повідомлялося про численні факти шахрайських схем здійснення пенсійних та соціальних виплат на підставі неправдивих відомостей про нібито проживання переселенців, наприклад: м. Северодонецьк Луганської області, за адресою: вул. Новікова, будинок 15-Б – 7500 переселенців; м. Ізюм Харківської області, за адресою: вул. Пролетарська, 2-А, кв. 29 – 3293 переселенців; м. Дружківка Донецької області, за

адресою: вул. Радченка, будинок 59 – 1300 переселенців.<sup>32</sup> Тоді ж СБУ зазначалося, що з 1,3 млн осіб-переселенців понад 60% фактично постійно проживають на території ОРДЛО. Більшість порушень були нейтралізовані заходами фактичних перевірок та верифікації. Зберігається явище т. зв. «пенсійного туризму».

*Фінансова підтримка заходів із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та ВПО в умовах експерименту* (головний розпорядник – Мінсоцполітики, 2017–2018 рр.). За пропозицією Міністерства соціальної політики України в межах реалізації спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «*Модернізація системи соціальної підтримки населення України*» з 1 грудня 2016 р. по 31 грудня 2018 р. у трьох – Львівській, Полтавській та Харківській областях реалізовано пілотний проект із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та ВПО<sup>33</sup>. Згідно Порядку,<sup>34</sup> бюджетні кошти спрямовуються на надання безвідсоткової фінансової допомоги на поворотній основі членам малозабезпечених сімей та ВПО-учасниками пілотного проекту для організації підприємницької діяльності.

Одержувачами бюджетних коштів є Донецький, Житомирський, Львівський, Полтавський, Харківський та Чернігівський обласні центри зайнятості. Фінансова допомога надається одноразово шляхом оплати обласним центром зайнятості за заявою-дорученням

---

<sup>32</sup> Зловживання при здійсненні соціальних виплат вимушеним переселенцям з тимчасово окупованих територій [Електронний ресурс] / Служба безпеки України. – 25.02.2016. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/ServiceSsu/ss-58704527>

<sup>33</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію пілотного проекту із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб» від 02.12.2015 р. № 1154 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1154-2015-%D0%BF>

<sup>34</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку заходів із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб в умовах експерименту» від 05.04.2017 р. № 224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-2017-%D0%BF>



учасника пілотного проекту або суб'єкта господарювання витрат на закупівлю обладнання та матеріалів для організації підприємницької діяльності, передбачених його бізнес-планом. Її розмір не може перевищувати *40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатної особи*, встановленого на початок відповідного року.

Однак, в процесі реалізації пілотного проекту виникали труднощі. Термін його реалізації на етапі затвердження передбачався з 1 липня 2016 р. по 31 грудня 2017 р., але був перенесений на 1 грудня 2016 р. Потім він був подовжений до 1 червня 2018 р., а пізніше ще раз – до 31 грудня 2018 р.

У 2017 р. із затверджених 20,0 млн грн і 4,5 млн грн за планом було використано лише 3,1 млн грн, що на 1,4 млн грн менше плану. Кількість осіб, які потребують надання безвідсоткової фінансової допомоги оціночно становила 5400 осіб, але фактична кількість учасників пілотного проекту замість 73 запланованих склала лише 51 особу, або на 22 особи менше. Розбіжність між затвердженою та фактичною кількістю учасників пілотного проекту пов'язана з неякісною підготовкою наданих бізнес-планів до розгляду Комісіям з питань реалізації пілотного проекту. Відтак частка осіб, яким надана безвідсоткова фінансова допомога, у загальній кількості осіб, які її потребують, замість 1,4% за планом фактично склала лише 0,9% або на -0,5 в.п. менше. Середній розмір безвідсоткової фінансової допомоги становив 60,4 тис грн. Виконання позбавилося в 2018 р. і за підсумками становило 18,2 млн грн або 91,1% затвердженого показника (20,0 млн грн).

*Фінансова підтримка заходів із створення робочих місць для відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області* (головний розпорядник – Мінсоцполітики, 2018 р.). Згідно Порядку<sup>35</sup>, Мінсоцполітики спрямовує бюджетні кошти розпоряд-

---

<sup>35</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку заходів із створення робочих місць для відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області» від 06.06.2018 р. № 454 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/454-2018-%D0%BF>*

никам нижчого рівня для здійснення ними заходів з реалізації відповідних проектів, що обрані за результатами конкурсного відбору, зокрема на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт інфраструктурних соціальних об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності, та придбання обладнання і предметів довгострокового користування. Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня є районні держадміністрації, виконавчі органи міських рад, сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад Донецької області, а в разі їх відсутності – відповідні військово-цивільні адміністрації. У конкурсному відборі беруть участь проекти, які відповідають завданням *Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року* та *Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України*.

*Розширення кола податкових та соціальних пільг для учасників АТО та ВПО.* Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 р. № 3551-ХІІ (зі змінами) передбачено переліком 22 види пільг учасникам бойових дій, 27 пільг особам з інвалідністю внаслідок війни, 18 пільг учасникам війни; 21 пільгу особам, на яких поширюється чинність цього Закону; 25 пільг особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною. Однією з найбільш значущих та витратних для бюджету є знижка плати за користування житлом та комунальними послугами особам з інвалідністю внаслідок війни (100%), учасникам бойових дій (75%), учасникам війни (50%) та особам, на яких поширюється чинність цього Закону (50%). Серед інших пільг, розмір отриманої грошової допомоги ВПО не включається до розрахунку загального місячного (річного) оподаткованого доходу відповідно до підпункту 165.1.1 пункту 165.1 статті 165 Податкового кодексу України.

*Облаштування контрольних пунктів в'їзду-виїзду з/на тимчасово неконтрольовану територію (КППВ).* Громадяни України, що живуть на тимчасово окупованих країною-агресором РФ територіях, їздять на контрольовану територію для відвідування родин,

закупівлі необхідних товарів та послуг. Так, наприклад, впродовж грудня 2018 р. адміністративну межу в Херсонській області в обох напрямках перетнули 119 851 особа та 21 272 транспортних засобів. Лінію розмежування на сході України в обох напрямках перетнуло 1 090 700 осіб, в т. ч. через КПВВ у Донецькій області 815 тис. осіб та 136 тис. транспортних засобів, через КПВВ «Станція Луганська» – 275,7 тис. осіб. Повільно, але все ж постійно підвищується зручність та швидкість перетину КПВВ громадянами, які проживають на тимчасово окупованій території.

*Пенсійне забезпечення ВПО.* Чисельність отримувачів пенсійних виплат із числа внутрішньо переміщених осіб впродовж 2014–2018 рр. істотно різнилася. Кількість пенсіонерів, які переселились з непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей і яким виплачувалися пенсії органами Пенсійного фонду, станом на 01.01.2015 р. становила 598,8 тис. осіб; на 01.01.2016 р. – 956 тис. осіб. Крім того, на підконтрольній Україні території отримували пенсії 2,3 тис. осіб переселенців з АР Крим<sup>36</sup>. Станом на 01.01.2017 р. пенсії виплачувались 548,9 тис. таких пенсіонерів; на 01.01.2018 р. – 516,1 тис. осіб.<sup>37</sup>

Всього на непідконтрольній території станом на серпень 2014 р. перебувало 1 278,2 тис. пенсіонерів, в т. ч. у Донецькій області – 767,3 тис. осіб, у Луганській – 510,9 тис. осіб. У травні 2018 р. виплачено пенсії 501,9 тис. осіб. При цьому точних даних про чисельність пенсіонерів, які перебувають на непідконтрольній території, зокрема про померлих та тих, що виїхали до інших країн, немає.

За даними Пенсійного фонду України, станом на травень 2018 р. не отримували пенсії як такі, що залишили місце тим-

---

<sup>36</sup> *Звіт про роботу Пенсійного фонду України в 2015 році та План роботи Пенсійного фонду України на 2016 рік [Електронний ресурс] / Пенсійний фонд України. – Режим доступу: <https://www.pfu.gov.ua/3828-zvit-pro-robotu-pensijnogo-fondu-ukra/>*

<sup>37</sup> *Звіт про роботу Пенсійного фонду України в 2017 році, бюджет, пріоритети діяльності та План роботи Фонду на 2018 рік [Електронний ресурс] / Пенсійний фонд України. – 03.03.2018. – Режим доступу: <https://www.pfu.gov.ua/32629-zvit-pro-robotu-pensijnogo-fondu-ukrayini-u-2017-rotsi-byudzheth-priorytety-diyalnosti-ta-plan-roboty-fondu-na-2018-rik/>*

часового проживання, виїхали, померли, не зареєструвалися і не стали на облік як внутрішньо переміщені особи 650,4 тис. осіб. За розрахунковими даними з часу припинення пенсійних виплат на непідконтрольних українській владі територіях Донецької і Луганської областей (з серпня 2014 р.) залишились проживати на цих територіях і жодного разу не зверталися до органів Пенсійного фонду України на підконтрольній території щодо поновлення пенсійних виплат 125,9 тис. пенсіонерів<sup>38</sup>.

У період з серпня 2014 р. по травень 2018 р. пенсіонерам, які перемістились з непідконтрольних територій, виплачено 66,5 млрд грн, в т. ч.: 2014 р. – 4,9 млрд грн; 2015 р. – 29,4 млрд грн (з яких 1,9 млрд грн виплата пенсії січня 2016 р. в грудні 2015 р.); 2016 р. – 11,5 млрд грн (-17,9 млрд грн); 2017 р. – 11,1 млрд грн (-0,4 млрд грн); за січень-травень 2018 р. – 9,5 млрд грн.<sup>39</sup> Пенсійним фондом України за підсумками 2016 р. зазначалося, що в результаті проведених заходів щодо підтвердження правомірності пенсійних виплат особам з числа ВПО, економія коштів Пенсійного фонду України склала 13,5 млрд грн (припинення безпідставних виплат).

*Забезпеченість власними коштами загальної потреби на виплату пенсій територіальними органами Пенсійного фонду в*

---

<sup>38</sup> *Рекомендації учасників слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення на тему: «Щодо права на отримання пенсій осіб, яких змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру (проект Закону України за реєстр. № 6692)» [Електронний ресурс] / Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення. – Рішення до протоколу № 7 від 05.07.2018 р. – Режим доступу: <http://komspir.rada.gov.ua/documents/Rishennya/73874.html>*

<sup>39</sup> *Касперович Ю.В. Безпековий вимір фіскальної політики в процесі реінтеграції окупованих територій та підтримки ВПО: аналітична записка / Ю.В. Касперович. – Липень, 2018. – К.: НІСД. – 30 с. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/3110/>; [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/1\\_Kasperovych\\_Bezpekov-2d157.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/1_Kasperovych_Bezpekov-2d157.pdf)*

*Донецькій та Луганській областях істотно знизилась, зокрема через ряд трьох ключових факторів:*

– втрати власних коштів Пенсійного фонду України по територіях непідконтрольних українській владі з початку проведення анти-терористичної операції станом на 01.06.2018 р. у сумі 68,6 млрд грн;

– необхідність осучаснення та виплати пенсій ВПО, які серед інших регіонів традиційно є одними із найвищих по Україні (наприклад, станом на 01.01.2019 р.: Україна – 2 645,66 грн; Донецька область – 3 438,93 грн (+30,0%); Луганська область – 3 171,82 грн (+19,9%)<sup>40</sup>);

– зниження ставки ЄСВ в Україні вдвічі до 22% з 2016 р.

Непоодинокими є випадки одночасного отримання двох пенсій – від української влади на підконтрольній території та самопроголошеної влади терористичних республік т. зв. «Д/ЛНР» на окупованих територіях Донбасу. Інформаційний обмін з терористичними організаціями є політично неприйнятним для України. Разом з тим, як озвучувалося експертами<sup>41</sup>, такий обмін даними відбувається між Києвом та Москвою щодо пенсіонерів у Криму в межах укладених раніше міждержавних двосторонніх угод. Таким чином було унеможливлено одночасне отримання громадянами України як ВПО одночасно двох пенсій – від України на підконтрольній території та від РФ на місцях у Криму.

Здійснення виплат пенсій громадянам, які проживають на непідконтрольних територіях і не мають статусу ВПО, є відкритим питанням політичного характеру. З точки зору міжнародного права та Конституції Україна має здійснювати їх виплату. Розглядається можливість надання таких повноважень Червоному Хре-

---

<sup>40</sup> Середній розмір призначеної пенсійної виплати станом на 01.01.2019 р. [Електронний ресурс] / Пенсійний фонд України. – 11.01.2019. – Режим доступу: <https://www.pfu.gov.ua/382153-станом-на-01-01-2019-року/>

<sup>41</sup> Прес-конференція «Фінансування тероризму чи конституційний обов'язок. Чи повинна Україна платити пенсії громадянам з окупованих територій?» [Електронний ресурс] / Інститут світової політики. – 06.06.2018. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/IWPUkraine/videos/1933270333391152/>

сту. Разом з тим, не виключено, що отримані пенсіонерами кошти опосередковано через купівлю товарів та послуг на окупованій території можуть будуть спрямовані на фінансування тероризму. Означене є категорично неприйнятним для України.

### **3.3 Бюджетне фінансування новостворених державних інституцій для відновлення розвитку**

Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (далі – МТОТ) утворене<sup>42</sup> у квітні і затверджене Положенням<sup>43</sup> у червні 2016 р. МТОТ утворене реорганізацією шляхом злиття двох попередніх спеціально утворених установ – Державного агентства з питань відновлення Донбасу та Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Крім того, МТОТ передано повноваження Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в частині залучення інвестицій, у тому числі коштів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги, з метою відновлення і розвитку Донецької та Луганської областей (Донбасу). Гранична чисельність органу на даний час складає 119 осіб<sup>44</sup>. МТОТ є головним органом у системі центральних ор-

---

<sup>42</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» від 20.04. 2016 р. № 299 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299-2016-%D0%BF>*

<sup>43</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» від 08.06.2016 р. № 376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF>*

<sup>44</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» від 05.04.2014 р. № 85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF>*

ганів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

*Основними завданнями МТОТ є забезпечення формування і реалізація державної політики з питань:*

– тимчасово окупованих територій України та населення, що на них проживає, кінцевою метою якої є їх реінтеграція в єдиний конституційний простір України;

– внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій України, сприяння реалізації їх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання (реінтеграція) або інтеграції за новим місцем проживання в Україні;

– застосування норм міжнародного гуманітарного права на території України;

– координації діяльності з надання гуманітарної допомоги цивільному населенню під час збройних конфліктів;

– розбудови миру, відновлення та розвитку Донецької та Луганської областей та ін.

*Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкція) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях (головний розпорядник – Мінрегіон, 2015 р.). Згідно Порядку та умов<sup>45</sup> субвенція надавалася обласним бюджетам і спрямовувалася на реалізацію проектів і заходів у населених пунктах, що постраждали внаслідок проведення антитерористичної операції і на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі:*

---

<sup>45</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях» від 29.04.2015 р. № 250 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-2015-%D0%BF>*

1) нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт, проектні та вишукувальні роботи на об'єктах соціальної і дорожньо-транспортної інфраструктури, житлово-комунального господарства комунальної власності, які необхідно відновити для життєзабезпечення населених пунктів, що постраждали внаслідок проведення антитерористичної операції;

2) реконструкція, капітальний ремонт, проектні та вишукувальні роботи – на об'єктах житлового фонду комунальної власності, що зазнали пошкодження внаслідок проведення антитерористичної операції;

3) реконструкція, капітальний ремонт, проектні та вишукувальні роботи – на об'єктах комунальної власності, які можливо використати для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб;

4) проектні та вишукувальні роботи – на об'єктах, що фінансуватимуться за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, крім тих, що проводяться на об'єктах приватної власності.

У 2015 р. із затверджених Державним бюджетом України 291,6 млн грн було використано 247,0 млн грн, або на -15,3% менше плану.

*Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України* (головний розпорядник – МТОТ, з 2017 р.). Згідно Порядку та умов<sup>46</sup>, субвенція спрямовується на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, зокрема на:

1) будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів житлового фонду комунальної власності, в тому числі об'єктів

---

<sup>46</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України» від 04.10.2017 р. № 769 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/769-2017-%D0%BF>*



соціального призначення, для надання житлових приміщень внутрішньо переміщеним особам;

2) реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів житлового фонду комунальної власності для надання в тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам;

3) придбання в комунальну власність житла для надання в тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам;

4) придбання обладнання і програмного забезпечення для центрів надання адміністративних послуг, розміщених у населених пунктах поблизу контрольних пунктів в'їзду/виїзду.

*Пілотні заходи з реагування на проблеми для розвитку, викликані переміщенням осіб та поверненням комбатантів* (головний розпорядник – МТОТ, з 2018 р.). Згідно Порядку<sup>47</sup>, бюджетні кошти спрямовуються на реалізацію субпроектів у рамках Проєкту «*Подолання наслідків конфлікту, пілотний проєкт з відновлення та розбудови спроможностей*» з метою:

1) поліпшення стану інфраструктури житла;

2) розширення можливостей для пошуку роботи;

3) розширення муніципальних послуг, включаючи послуги охорони здоров'я, соціальної та психосоціальної допомоги;

4) здійснення заходів із відродження територіальних громад та фінансування операційних витрат, пов'язаних із здійсненням заходів, передбачених Листом-угодою про Грант між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 20 вересня 2016 р. № TF0A3307.

*Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників АТО* утворена в серпні 2014 р. замість ліквідованої Державної служби з питань інвалідів та ветеранів. Після реорганізації

---

<sup>47</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації пілотних заходів з реагування на проблеми для розвитку, викликані переміщенням осіб та поверненням комбатантів» від 28.03.2018 р. № 221 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2018-%D0%BF/conv>*

низки бюджетних програм у 2017 р. Служба виконує дві з них. Найбільшою бюджетною програмою є *Заходи із психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації, забезпечення санаторно-курортним лікуванням постраждалих учасників Революції Гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які здійснювали заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях*. Другою і останньою є *Фінансова підтримка громадських об'єднань ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'ятників та з відзначення святкових, пам'ятних та історичних дат*. Дана бюджетна програма в 2015–2017 рр. передавалася до головного розпорядника – Міністерства соціальної політики України. На звернення Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України в лютому 2018 р.<sup>48</sup> наприкінці 2018 р. утворено Міністерство у справах ветеранів України, яке з 2019 р. опікуватиметься надалі проблематикою Служби.

*Міністерство інформаційної політики України* утворене в січні 2015 р. для забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах інформаційного суверенітету України, державного іномовлення та інформаційної безпеки. З 2015 р. Міністерство виконує три бюджетні програми: керівництво та управління у сфері інформаційної політики; виробництво та трансляція телерадіопрограм для державних потреб, збирання, обробка та розповсюдження офіційної інформаційної продукції, фінансування системи державного іномовлення України; здійснення заходів у сфері захисту національного інформаційного простору.

Підсумовуючи, загальний обсяг видатків лише за основними 30-ма бюджетними програмами на підтримку постраждалих гро-

---

<sup>48</sup> *Постанова Верховної Ради України «Про звернення Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України щодо створення Міністерства України у справах ветеранів – центрального органу виконавчої влади для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни» від 27.02.2018 р. № 2294-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2294-19>*

мадян (ВПО та учасників АТО) та регіону Донбасу з Державного бюджету України в 2014–2019 рр. склав понад 41,9 млрд грн (табл. 1–3 Додатку А, табл. 7, 11).

Таблиця 11

**Динаміка видатків за основними бюджетними програмами на підтримку постраждалих громадян (ВПО та учасників АТО) та регіону Донбасу з Державного бюджету України в 2014–2019 рр., млн грн**

Рік	Міністерство соціальної політики України (в частині підтримки постраждалих ВПО та у АТО)	Міністерство оборони України (в частині медичного лікування)	Міністерство інформаційної політики України	Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників АТО	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та ВПО України	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	Бюджетні програми для обласних державних адміністрацій (в частині забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання ВПО, закупівлі житла для сімей загиблих військовослужбовців і т. ін.)	<b>РАЗОМ за рік</b>
2014	1 217,5	961,7		66,4		5,5	79,2	<b>2 330,3</b>
2015	6 417,6	1 435,4	135,0	116,3	2,2*	248,8	46,5	<b>8 401,8</b>
2016	4 548,4	1 994,1	112,4	181,3	10,5			<b>6 846,7</b>
2017	4 790,3	2 012,7	245,0	106,8	55,3			<b>7 210,1</b>
2018	4 972,1	2 473,1	857,6	140,1	102,6			<b>8 545,4</b>
2019*	4 708,8	2 933,5	545,6	161,2	239,2			<b>8 588,3</b>
<b>РАЗОМ відомчо</b>	<b>26 654,6</b>	<b>11 810,5</b>	<b>1 895,7</b>	<b>772,0</b>	<b>409,8</b>	<b>254,3</b>	<b>125,7</b>	<b>41 922,6</b>

*Примітка:* \* зірочкою позначено у 2015 р. до створення МТОТ видатки Державного агентства з питань відновлення Донбасу (2,0 млн грн) та Державної служби з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (0,2 млн грн), які реорганізовані шляхом злиття в МТОТ.

*Джерело:* розраховано за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Найбільший обсяг видатків на підтримку постраждалих громадян здійснюється Міністерством соціальної політики України в сумі 26,7 млрд грн за 2014–2019 рр. У розрізі бюджетних програм найбільшою є *Надання щомісячної адресної допомоги ВПО* в сумі 15,6 млрд грн за 2014–2019 рр., а найбільший обсяг її фінансування в сумі 3,3 млрд грн припав на 2015 р. Вагомою також є *Щорічна разова грошова допомога ветеранам війни*.

Розрахований обсяг не враховує видатки за місцевими бюджетами, державними (поза)бюджетними соціальними фондами та Пенсійним фондом України. Так зокрема через центри зайнятості передбачено ряд заходів сприяння зайнятості ВПО<sup>49</sup>, в т. ч. найбільший – компенсація до півроку витрат роботодавця на оплату праці за працевлаштування безробітних ВПО. Значною була допомога ВПО з боку позабюджетних програм гуманітарної допомоги міжнародних організацій та країн-партнерів.

Найбільшими з міжнародних програм технічної допомоги для відновлення Донбасу та ВПО стали<sup>50</sup> «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України», «Розвиток соціальної інфра-

---

<sup>49</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» від 08.09.2015 р. від 8 вересня 2015 р. № 696 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/696-2015-%D0%BF>*

<sup>50</sup> *Список проектів Відновлення Донбасу та ВПО / Офіційний портал координації міжнародної допомоги України Open Aid Ukraine, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://openaid.gov.ua/uk/projects?q\[project\\_economic\\_sectors\\_id\\_in\]=18](http://openaid.gov.ua/uk/projects?q[project_economic_sectors_id_in]=18)*

структури в зв'язку зі збільшенням кількості внутрішньо переміщених осіб в Україні», «Сприяння розвитку соціальної інфраструктури», «Відновлення управління та сприяння примиренню в постраждалих від кризи громадах України» тощо. Найбільшими донорами були і залишаються Європейський Союз та Уряд Федеративної Республіки Німеччина, Уряд США та Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), ООН, Шведська міжнародна агенція з розвитку і співпраці (SIDA). В умовах обмеженості фінансальних ресурсів міжнародні проекти істотно допомогли Україні у протидії гібридній війні.

## РОЗДІЛ 4. МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ФІСКАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

### *4.1 Методика оцінки фіскальної безпеки в умовах гібридної війни*

Гібридна війна негативно вплинула на всі складові національної безпеки. Оцінка рівня економічної безпеки в Україні здійснюється Міністерством економічного розвитку і торгівлі України згідно оновлених у жовтні 2013 р. *Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України*<sup>51</sup> (раніше – *Методики розрахунку рівня економічної безпеки України* від 2007 р.). Методичні рекомендації розроблені з метою визначення рівня економічної безпеки України як однієї з основних складових національної безпеки держави. Вони визначають перелік основних індикаторів стану економічної безпеки України, їхні порогові значення, а також алгоритм розрахунку інтегрального індексу економічної безпеки.

Інтегральний індекс економічної безпеки складається з 9 середньозважених субіндексів – складових економічної безпеки. З початком гібридної війни погіршилися макроекономічна, виробнича, інвестиційно-інноваційна, демографічна та соціальна безпека (яка погіршувалася з 2013 р). Енергетична безпека припинила свій трирічний тренд зростання в 2015 р. Меншою мірою постраждали продовольча та зовнішньоекономічна безпеки.

---

<sup>51</sup> *Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» від 29.10.2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>*

Найвищий серед субіндексів показник має продовольча безпека, яка погіршилася в 2013 р. і надалі відновилася. Зовнішньоекономічна безпека досягла найнижчого значення в 2012 р., зміцнилася на однаковому значенні 35% в 2013–2014 рр. і надалі зростала. Однак найбільш стрімко погіршилася фінансова безпека з 50% у 2013 р. до 36% та 35% у 2014–2015 рр. відповідно. Як наслідок, інтегральний показник економічної безпеки погіршився в 2014 р. і досяг «дна» свого значення в 2015 р. із поліпшенням у 2016 р. Однак таке поліпшення відбулося лише до рівня довоєнного 2013 р. і не досягло рівня 2011 р. (табл. 12).

Фінансова безпека, у свою чергу, містить наступні складові: банківська безпека; безпека небанківського фінансового ринку; боргова безпека; бюджетна безпека; валютна безпека; грошово-кредитна безпека. Із початком гібридної війни РФ проти України погіршення зазнали всі компоненти.

Найбільше навантаження подолання наслідків гібридної війни припало на податкову, бюджетну та боргову безпеки. Однак, існуюча *Методика оцінки інтегрального індексу економічної безпеки* не розкриває даної специфіки. Очевидно, гібридна війна буде створювати навантаження в найближчі роки навіть за оптимістичних сценаріїв завершення її активної стадії. Деокупація та реінтеграція постраждалих регіонів також потребуватиме від України значних додаткових джерел публічних фінансових ресурсів. Відтак актуальним є напрацювання методики оцінки фіскальної безпеки держави в умовах гібридної війни.

## Динаміка інтегрального індексу економічної безпеки України в 2010–2016 рр., %

Субіндекси економічної безпеки	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Виробнича безпека	50	55	49	48	50	47	56
Демографічна безпека	47	56	45	46	45	43	46
Енергетична безпека	35	32	34	39	47	45	58
Зовнішньоекономічна безпека	41	36	29	35	35	37	40
Інвестиційно-інноваційна безпека	35	36	37	35	30	35	30
Макроекономічна безпека	38	48	38	39	33	31	36
Продовольча безпека	90	92	93	86	94	92	92
Соціальна безпека	57	59	64	62	57	55	56
Фінансова безпека	44	47	46	50	36	35	38
<b>Інтегральний показник рівня економічної безпеки</b>	<b>47</b>	<b>50</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>48</b>

*Джерело:* побудовано за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <https://dozup.prawda.com.ua/request/38406/response/84230/attach/2/.PDF.pdf>

***Розроблена Методика інтегральної оцінки фіскальної безпеки держави в умовах гібридної війни складається з наступних п'яти етапів:***

***I етап. Формування множини (переліку) індикаторів.*** Інтегральний індекс фіскальної безпеки в умовах гібридної війни включає чотири групи субіндексів:

– «*Макропоказники*», що в свою чергу включає 4 індикатори ключових макроекономічних показників;

– «*Фіскальні показники*» – 5 індикаторів бюджетно-податкових показників;

– «*Пенсійні показники*» – 2 індикатори пенсійних показників;

– «*Воєнні показники та показники кількості постраждалих*



людей» – 4 індикатори воєнних показників. Включення до переліку індикаторів кількості ВПО та учасників АТО/ООС зумовлено необхідністю їх державної соціальної підтримки за рахунок коштів бюджетів всіх рівнів.

***II етап.** Визначення характеристичних значень індикаторів.* Розрахунок інтегрального індексу фіскальної безпеки держави пропонується здійснювати на основі оцінки 15 згрупованих індикаторів, які базуються на статистичних даних. Вихідні дані для розрахунку регулярно збирають, обробляють та публікують у відкритому доступі органи державної влади (табл. 4 Додатку А):

– Державна служба статистики України: обсяги номінального ВВП у фактичних цінах, індекс споживчих цін, рентабельність операційної діяльності підприємств;

– Державна казначейська служба України: місячну, квартальну, річну звітність про виконання зведеного, в т. ч. державного та місцевих бюджетів, що дозволяє розрахувати питому вагу доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету та прямих податків у податкових надходженнях зведеного бюджету. За даними двох вищезазначених органів розраховуються чотири показники відносно обсягу номінального ВВП у фактичних цінах: доходи, дефіцит та валовий борг сектору загального державного управління (СЗДУ);

– Національний банк України: офіційний курс гривні щодо іноземних валют;

– Пенсійний фонд України: звіти про виконання бюджету Пенсійного фонду, що дозволяє розрахувати частку власних надходжень у доходах Пенсійного фонду та кількість пенсіонерів;

– Міністерство соціальної політики України, яке є адміністратором Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, про кількість ВПО за Реєстром ВПО;

– Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (з 2019 р. – Міністерство в справах ветеранів України), яка є держателем Єдиного реєстру

учасників антитерористичної операції, про кількість учасників бойових дій;

– Міністерство оборони України та Міністерство внутрішніх справ України: кількість загиблих/травмованих військовослужбовців Збройних сил України та Національної гвардії України відповідно.

**III етап.** *Нормування значень індикаторів* за формулою (табл. 5 Додатку А):  $y(x)=(X-X_{\min})/(X_{\max}-X_{\min})$ , де  $X_{\max}$  – максимальне значення часового ряду;  $X_{\min}$  – мінімальне значення часового ряду.

**IV етап.** *Визначення вагових коефіцієнтів груп та індикаторів* експертним методом. Питома вага індикатора дорівнює питомій вазі групи, помноженій на питому вагу індикатора в групі. За результатами контрольної перевірки сума питомих ваг субіндексів дорівнює одиниці або 100%. І так само одиницю або 100% становить сума питомих ваг індикаторів (табл. 13).

**V етап.** *Розрахунок інтегрального індексу фінансової безпеки держави* шляхом множення нормованих значень індикатора на його питому вагу. Отримані значення індикаторів додаються в межах кожного з п'яти субіндексів, а потім значення всіх субіндексів додаються між собою (табл. 5 Додатку А). Отримані значення інтегрального індексу представлено на рис.5.1.

## Вагові коефіцієнти субіндексів та індикаторів фіскальної безпеки держави в умовах гібридної війни

Субіндекси	Найменування індикаторів	Ваги субіндексів*	Ваги індикаторів*	
Субіндекс «Макро-казники»	ВВП за паритетом купівельної спроможності, млрд дол.		0,0625	
	Інфляція сложивчих цін (до грудня попереднього року), %		0,0625	
	Валютний курс, дол. США/грн	0,25	0,0625	
	Рентабельність операційної діяльності підприємств, %		0,0625	
	Доходи сектору загального державного управління, % ВВП		0,0500	
Субіндекс «Фіскальні показники»	Дефіцит сектору державного управління, % ВВП		0,0500	
	Валовий борг сектору державного управління, % ВВП	0,25	0,0500	
	Питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, %		0,0500	
	Питома вага прямих податків у податкових надходженнях зведеного бюджету, %		0,0500	
	Частка власних надходжень у доходах Пенсійного фонду, %	0,15	0,0750	
Субіндекс «Пенсійні показники»	Кількість пенсіонерів, млн ос.		0,0750	
	Видатки зведеного бюджету на оборону, % ВВП		0,0875	
	Кількість ВПО за Реєстром ВПО, тис. ос.		0,0875	
Субіндекс «Воєнні показники та показники кількості постраждалих людей»	Кількість нових учасників бойових дій, тис. ос.	0,35	0,0875	
	Кількість загиблих/гравмованих військовослужбовців Збройних сил та Національної гвардії України, тис. ос.		0,0875	
	<b>РАЗОМ</b>	<b>1,00</b>	<b>1,0000</b>	

*Примітка:* \* – визначаються експертно. Курсивом виділено показники обрненого впливу.

Кожному індикатору складових стану фіскальної безпеки держави притаманні характеристичні значення, які визначають рівень її фіскальної безпеки. Діапазон характеристичних значень кожного показника (індикатора) вимірюється від 0 до 1 (або від 0 до 100 відсотків) та ділиться на п'ять інтервалів:  $[u_0, u_{\text{крит}})$ ,  $[u_{\text{крит}}, u_{\text{небезп}})$ ,  $[u_{\text{небезп}}, u_{\text{нездв}})$ ,  $[u_{\text{нездв}}, u_{\text{здв}})$ ,  $[u_{\text{здв}}, u_{\text{опт}}]$ , де  $u_0$  – значення індикатора, яке характеризується як мінімальний або абсолютно небезпечний рівень фіскальної безпеки та за якого він дорівнює 0;

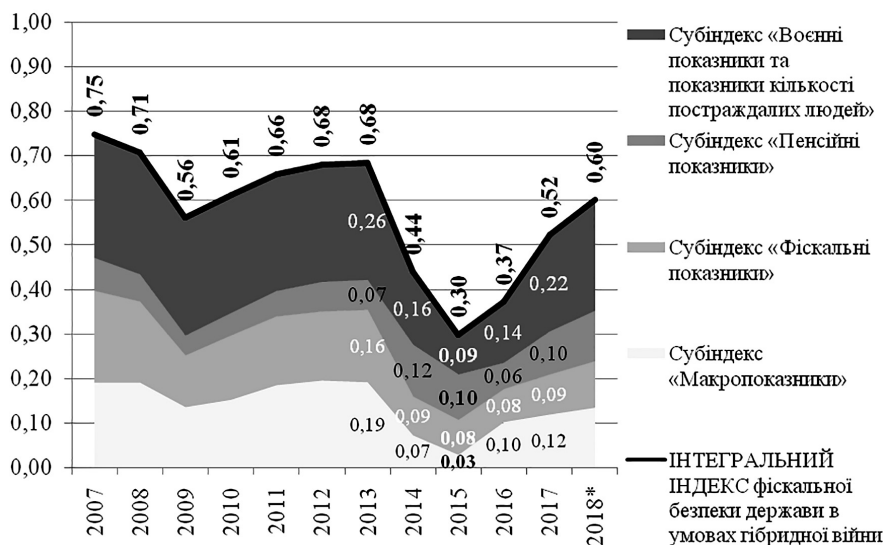
$u_{\text{крит}}$  – критичний рівень 0,2, або 20% оптимального значення;

$u_{\text{небезп}}$  – небезпечний рівень 0,4, або 40% оптимального значення;

$u_{\text{нездв}}$  – незадовільний рівень 0,6, або 60% оптимального значення;

$u_{\text{здв}}$  – задовільний рівень 0,8, або 80% оптимального значення;

$u_{\text{опт}}$  – оптимальний рівень дорівнює 1, тобто оптимальному значенню.



Примітка: за 2018 р. розраховано на основі прогнозних даних.

**Рис. 13.** Динаміка інтегрального індексу фіскальної безпеки України у 2007–2018 рр. в умовах гібридної війни РФ (2014–2018 рр.)

Як свідчать розраховані показники, найвище значення інтегральний індекс фіскальної безпеки держави мав у 2007 р. на задовільному рівні 0,75 або 75%. Індекс зазнав зниження під час глобальної фінансової кризи 2009 р. і надалі по 2012–2013 р. включно відновлювався.

Із розгортанням гібридної війни РФ проти України інтегральний індекс фіскальної безпеки істотно погіршився вдвічі впродовж 2014–2015 рр. У 2015 р. він досяг найнижчого за досліджуваний період небезпечного рівня 0,30 або 30% від оптимального значення, що понад як вдвічі гірше аналогічних показників попередніх 2010–2013 рр.

Основне падіння 2014–2015 рр. припало на субіндекс *«Воєнні показники та показники кількості постраждалих людей»* зокрема через появу нової чисельної категорії внутрішньо переміщених громадян (ВПО) з анексованого Криму та окупованої частини Донбасу, зростання кількості учасників бойових дій і, відповідно, загиблих/травмованих військовослужбовців. Так пікова кількість ВПО була зареєстрована станом на 04.07.2016 р., коли за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, було взято на облік 1,79 млн переселенців або 1,45 млн сімей з Донбасу і Криму. Станом на кінець 2018 р. загинуло та травмовано понад 16 тис. військовослужбовців Збройних сил України та Національної гвардії України.

Не менш значне падіння припало на субіндекс *«Макропоказники»* внаслідок скорочення обсягів ВВП на -6,6% у 2014 р. та на -9,8% у 2015 р. відносно попереднього року. Як наслідок погіршення зовнішньо-торговельного сальдо та скорочення золотовалютних резервів, національна валюта девальвувала в 2,7 рази – з 8,0 грн/дол. США в 2011–2013 рр. до 11,9 грн/дол. у 2014 р. та 21,8 грн/дол. у 2015 р. У відповідь споживчі ціни зросли на +24,9% у 2014 р. та ще на +43,3% у 2015 р. до грудня попереднього року.

Відновлювальна динаміка інтегрального індексу фіскальної безпеки триває з 2016 р. Разом з тим за п'ять років у стані гіб-

ридної війни 2014–2018 рр. показник не досяг довоєнного рівня 2013 р. Поліпшення економічної динаміки на основі відновлення миру в Україні має зміцнити фіскальну на національну безпеку держави в цілому до оптимального рівня.

Розроблена Методика оцінки фіскальної безпеки держави в умовах гібридної війни в цілому розкриває та доповнює методику оцінки економічної безпеки держави, яка використовується Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Вона також може бути використана Молдовою та Грузією як раніше постраждалими країнами від збройної військової агресії РФ. Моніторинг інтегрального індексу може застосовуватися Міністерством фінансів України та Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України для управління фіскальною безпекою держави в процесі розробки заходів підтримки постраждалих громадян та регіону. Методика стане особливо корисною для убезпечення під час майбутньої деокупації та реінтеграції тимчасово непідконтрольних територій, відновлення територіальної цілісності та суверенітету України.

## ***4.2 Модель оцінки реальних та потенційних фіскальних втрат України***

Єдиної консолідованої міжвідомчої оцінки втрат України внаслідок гібридної війни РФ на даний час не здійснено. Державна фіскальна служба України у відповіді на запит у листопаді 2018 р. надала оціночні обсяги недонадходжень до зведеного бюджету від підприємств, які зареєстровані в населених пунктах на окупованій території та лінії зіткнення і припинили сплачувати податки і збори, на рівні 94,7 млрд грн за 2015–2018 рр. Оціночне зменшення доходів від таких же підприємств, які продовжують сплату податків склало 81,1 млрд грн. Втрати і змен-

шення надходжень єдиного соціально внеску (ЄСВ) становили 42,2 млрд грн та 17,2 млрд грн відповідно. Таким чином, *загальний обсяг витрат за 2015–2018 рр. зведеного бюджету становив 175,8 млрд грн та 59,4 млрд грн ЄСВ – разом 235,2 млрд грн.* Крім того, у 2013 р. платниками АР Крим та м. Севастополь до зведеного бюджету було сплачено 11,7 млрд грн і 8,1 млрд грн ЄСВ – разом 19,8 млрд грн. З травня 2014 р. відповідні надходження припинилися.

Втрати власних коштів Пенсійний фонд України по непідконтрольних українській владі територіях з початку проведення антитерористичної операції станом на 01.07.2018 р. оцінив у *70,4 млрд грн*, в т. ч. у 2014 р. – 5,5 млрд грн; у 2015 р. – 14,1 млрд грн; у 2016 р. – 20,3 млрд грн; у 2017 р. – 20,7 млрд грн; у I півріччі 2018 р. – 9,8 млрд грн. У період з серпня 2014 р. по травень 2018 р. пенсіонерам, які проживали на непідконтрольній території, виплачено *66,5 млрд грн*. Таким чином, сума виплаченого та втраченого є практично еквівалентною<sup>52</sup>. Розрахунок витрат Пенсійного фонду України у зв'язку із недонадходженнями власних коштів фонду з територій Донецької та Луганської областей, непідконтрольних українській владі, здійснюється з урахуванням суми ЄСВ, розподіленої на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, та інших власних надходжень, контроль за сплатою яких здійснюють органи Пенсійного фонду України, що надходили з цих областей у період до початку проведення антитерористичної операції. При цьому також враховуються досягнуті темпи їх зростання в зазначений період. Крім цього, починаючи з 2016 р., враховується зниження ставки ЄСВ вдвічі до 22%, а також пропорції його розподілу за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

---

<sup>52</sup> Касперович Ю.В. *Безпековий вимір фіскальної політики в процесі реінтеграції окупованих територій та підтримки ВПО: аналітична записка [Електронний ресурс] / Ю.В. Касперович // Національний інститут стратегічних досліджень. – Липень, 2018. – Режим доступу: [http://niss.gov.ua/content/articles/files/1\\_Kasperovyuch\\_Bezpekov-2d157.pdf](http://niss.gov.ua/content/articles/files/1_Kasperovyuch_Bezpekov-2d157.pdf)*

Як свідчить проведений огляд<sup>53</sup>, існуючі публічні оцінки втрат України внаслідок гібридної війни істотно різняться між собою. Однак, більшість з них мають слабку методичну обґрунтованість розрахунків, а нерідко авторський підхід взагалі детально не розкривається. Найбільш узагальненими були відносні оцінки втрат ВВП або промислового виробництва. Додатково до цього доцільно зробити оцінки в твердих абсолютних показниках, які б враховували фактор часу та ланцюговий ефект втрат національною економікою, що поширюється далеко за межі АР Крим, Донецької та Луганської областей, морської акваторії. Твердість оцінкам в абсолютних показниках може надати використання в якості вимірника долара Сполучних Штатів Америки через його поширеність у міжнародних розрахунках. Таким чином, можна методично «обійти» знецінення гривні внаслідок стрімкої інфляції та девальвації національної грошової оцінки в перші роки гібридної війни.

*На нашу думку, оцінку економічних і похідних фіскальних втрат доцільно здійснювати одночасно за трьома напрямками:*

1. *Оцінка локальних економічних втрат*, яка включає втрати майна фізичних та юридичних осіб, державного та комунального майна. Найбільшим типом об'єктів за сумою та кількістю руйнувань внаслідок гібридної війни, як було виявлено на території Донецької та Луганської областей, є житловий фонд і дорожня інфраструктура. Втрати активів підприємств, які були захоплені бойовиками терористичних організацій, слід розраховувати за їх балансовою вартістю за звітними даними довоєнного 2013 р. Відтак логічно оцінку вартості втраченого та пошкодженого майна буде проводити в національній валюті. Локальний підрахунок втрат має постійно проводитися місцевими органами влади та систематизуватися на державному рівні. Кожна втрата із документальним підтвердженням фактів має бути належно зафіксована всіма наявними засобами за спеціально встановленими і суворо дотримани-

---

<sup>53</sup> Детальніше див. Касперович Ю.В. Методичні підходи до оцінки фіскальних втрат України внаслідок гібридної війни РФ [Електронний ресурс] / Ю.В. Касперович // Економіка та держава. – 2018. – №12. – С. 61-64. – Режим доступу: <http://www.economy.in.ua/?n=12&y=2018>



ми юридичними процедурами. Результатом мав би стати єдиний Реєстр пошкодженого та зруйнованого майна внаслідок гібридної агресії РФ. Причому важливо було з початку конфлікту хронологічно фіксувати загальну оцінку втрат та результати проведених робіт з відновлення, зокрема обсяг та джерело їх фінансування. Недоліком локальної оцінки економічних втрат від гібридної війни РФ є інфляційна зміна цін та неможливість врахування їх ланцюгового ефекту по національній економіці в цілому.

2. *Оцінка реальних економічних втрат*, яка включає фактичне падіння ВВП України за період гібридної війни. На нашу думку, слід обмежитися показником втрат обсягів виробленого ВВП, оскільки включення туди і вартості природно-ресурсного потенціалу може скласти хибне враження, що Україна за якусь ціну гіпотетично може відмовитися від власних територій. З метою оцінки реальних економічних втрат показник номінального ВВП України в гривнях конвертується в доларовий еквівалент за середнім річним офіційним обмінним курсом. Розрахунок у таблиці 6 Додатку А засвідчує, що в 2014 р. втрати ВВП відносно попереднього року склали -48,5 млрд дол. США і продовжилися в 2015 р. на рівні ще -42,5 млрд дол. США, склавши номінально разом за два роки -91,0 млрд дол. США. У гривневому еквіваленті за тодішнім поточним обмінним валютним курсом минулих років сума складає -1 504,6 млрд грн, що майже співставно обсягу ВВП України за весь 2014 р. (1 586,9 млрд грн). Поряд із визначенням ланцюгового абсолютного приросту може бути використаний базисний на основі 2013 р. Після глибокого падіння ВВП у 2014–2015 рр. на -91,0 млрд дол. США наступне зростання за три роки 2016–2018 рр. на +39,8 млрд дол. США не змогло його компенсувати, і, таким чином, збитки зберігаються на рівні -51,2 млрд дол. США. Слід також відзначити, що обсяг втрат включає також інші невійськові фактори, передусім, валютну, банківську та боргові кризи 2014–2015 рр. Однак зрештою всі вони визначальною мірою були спровоковані саме наслідками гібридної війни.

3. *Оцінка потенційних економічних втрат*, які включають можливий, але недоотриманий обсяг зростання ВВП за умови відсутності збройної військової агресії РФ на територію України. З метою їх розрахунку здійснено припущення щодо можливого зростання ВВП з 2013 р. у доларовому еквіваленті на 5% щорічно. Показник 5% обрано як усереднене економічне зростання двох попередніх довоєнних років 2012 та 2013 рр., коли відносно попереднього року воно склало +8,1% та +3,1% відповідно. Розширюючи екстраполяцію з дво- до трирічного періоду з урахуванням росту ВВП в 2011 р. на +19,8%, обґрунтованим може також стати обрання для розрахунків показника потенційного зростання в +10% на рік. Розрахунок у таблиці 7 Додатку А засвідчує, що потенційні втрати ВВП України в 2014–2018 рр. становили -495,2 млрд дол. США, тобто, майже півтрильйона доларів. При перерахунку в гривні втрати ВВП коливаються від -4,0 трлн грн (за курсом 2013 р. 7,99 грн/дол. США) до -11,7 трлн грн (за поточним обмінним валютним курсом минулих років) та -13,5 трлн грн (за курсом 2018 р. 27,2 грн/дол. США).

*Похідною від економічних втрат є оцінка фіскальних втрат.* Внаслідок гібридної війни через скорочення обсягів виробництва ВВП відповідно зменшився і обсяг доходів, що вилучається державою для виконання її функцій. Із стрімким зростанням військових потреб обороноздатності при збереженні платоспроможності держави впродовж 2014–2015 рр. мало місце істотне збільшення ставок та розширення бази оподаткування.

З метою проведення оцінки *локальних фіскальних втрат* доцільно використовувати прямі розрахунки органів місцевої та державної влади – обласних державних адміністрацій, центрального апарату та територіальних управлінь Державної фіскальної служби та Пенсійного фонду України із систематизацією на рівні Міністерства фінансів України. Однак, з плином часу зростає кількість припущень при їх здійсненні, а відтак достовірність отриманих результатів спадає. Свідченням того є припинення з другої половини 2018 р. щомісячної публікації відповідних оці-

нок втрат власних доходів на сайті Пенсійного фонду України, а також неpubлічність оцінок інших органів влади.

В свою чергу, *реальні та потенційні фіскальні втрати* слід розраховувати на основі продовження використання розглянутих вище двох відповідних підходів до оцінки економічних втрат України внаслідок гібридної війни РФ. Так до обсягу втрат ВВП необхідно застосувати відсоткову частку, яка вилучається державою для вторинного перерозподілу через фонди публічних фінансових ресурсів. Екстраполюючи п'ятирічний воєнний період 2014–2018 рр., згідно таблиці 14 частка перерозподілу через доходи сектору загального державного управління становила 39,9%; в т. ч. доходи зведеного бюджету – 32,3%; в т. ч. податкові надходження зведеного бюджету – 26,3% (табл. 14).

Таблиця 14

### Динаміка питомої ваги публічних доходів у ВВП України в 2014–2018 рр.

Рік	Номінальний ВВП, млрд грн	млрд грн			% ВВП		
		Доходи сектору загального державного управління	в т. ч. доходи зведеного бюджету	в т. ч. податкові надходження зведеного бюджету	Доходи сектору загального державного управління	в т. ч. дохід зведеного бюджету	в т. ч. податкові надходження зведеного бюджету
2014	1 587	639,7	456,1	367,5	40,3	28,7	23,2
2015	1 989	832,9	652,0	507,6	41,9	32,8	25,5
2016	2 385	914,2	782,9	650,8	38,3	32,8	27,3
2017	2 984	1 172,0	1 017,0	828,2	39,3	34,1	27,8
2018*	3 559	1 412,3	1 184,3	986,3	39,7	33,3	27,7
<i>Середнє значення за 2014–2018 рр.</i>					<b>39,9</b>	<b>32,3</b>	<b>26,3</b>

*Джерело:* розраховано за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

*Запропонований Методичний підхід до оцінки економічних та фіскальних втрат по ВВП за паритетом купівельної спроможності включає 6 етапів:*

**I етап.** *Перерахунок показників номінального ВВП за рік, що передуює початку війни, та всі роки її тривалості з гривневого в доларовий еквівалент за середнім офіційним валютним курсом.*

**II етап.** *Розрахунок реальних економічних втрат: визначення абсолютного приросту показників ВВП у доларовому еквіваленті. Додавання від'ємних та додатних значень між собою.*

**III етап.** *Розрахунок потенційних економічних втрат: обрання базисного показника ВВП останнього повного довоєнного року. Множення значення ВВП базисного року на коефіцієнт 1,05 (за припущення щодо зростання ВВП на 5% щороку). Кількість разів множення відповідає кількості років тривалості війни. Визначення різниці між фактичним та розрахунковим значенням ВВП. Додавання отриманих різниць між собою.*

**IV етап.** *Розрахунок частки ВВП, що перерозподіляються через доходи сектору загального державного управління, зведений бюджет, податкові надходження зведеного бюджету шляхом ділення їх абсолютних значень на показник номінального ВВП. Обчислення середнього значення.*

**V етап.** *Визначення реальних/потенційних фіскальних втрат шляхом множення значення реальних/потенційних економічних втрат та частки ВВП, що перерозподіляється відповідно через сектор загального державного управління, зведений бюджет, податкові надходження зведеного бюджету.*

**VI етап.** *Переведення отриманих значень економічних та фіскальних втрат у гривневий еквівалент за офіційним валютним курсом базисного року та/або тодішнім поточним обмінним валютним курсом минулих років та/або курсом року здійснення розрахунків.*

Таким чином, оцінки реальних фіскальних втрат доходів сектору загального державного управління за 2014–2015 рр. становили (табл. 6 Додатку А):

- 36,3 млрд дол. США або -600,3 млрд грн за тодішнім поточним обмінним валютним курсом минулих років,
  - в т. ч. доходів зведеного бюджету
- 29,4 млрд дол. США або -486,6 млрд грн,
  - в т. ч. податкові надходження зведеного бюджету
- 23,9 млрд дол. США або -395,5 млрд грн.

В свою чергу, *оцінки потенційних фіскальних втрат* доходів сектору загального державного управління за 2014–2018 рр. становили (табл. 7 Додатку А):

- 197,6 млрд дол. США або -4,7 трлн грн за тодішнім поточним обмінним валютним курсом минулих років,
  - в т. ч. доходів зведеного бюджету
- 160,1 млрд дол. США або -3,8 трлн грн,
  - в т. ч. податкові надходження зведеного бюджету
- 130,2 млрд дол. США або -3,1 трлн грн.

Для співставлення значущості втрат, податкові надходження Зведеного бюджету України за підсумками 2018 р. лише наблизилися до трильйонної позначки.

Пропоновані методичні підходи до оцінки втрат у гібридній війні є комплексними. Поряд із відновленням територіальної цілісності та суверенітету, порушених прав і свобод громадян України, відшкодування завданих збитків за пропонованими підходами має стати предметом судових позовів проти РФ у міжнародних судових юрисдикціях. Результатом має стати стягнення виплат репарацій з РФ для відшкодування збитків внаслідок її збройних військових агресій.

## **РОЗДІЛ 5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗМІЦНЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ РИЗИКІВ, ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ ЗА РІЗНИМИ СЦЕНАРІЯМИ ПРОДОВЖЕННЯ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ**

Посилення навантаження на фіскальну безпеку в умовах гібридної війни вимагає розробки рекомендацій щодо нейтралізації викликів, ризиків та загроз. Окремі рекомендації можуть різнитися з урахуванням трьох можливих сценаріїв подальшого розгортання гібридної війни.

*За сценарію загострення фази гібридної війни доцільно:*

– збільшення видатків на фінансування оборони, зокрема для модернізації технічного оснащення та збільшення грошового забезпечення військовослужбовців, доукомплектування військовослужбовцями Збройних сил України (станом на 25.10.2018 р. загальний відсоток укомплектованості – 66,9%<sup>54</sup>);

– опрацювання юридичних можливостей неповернення т. зв. «російського боргу Януковича» в рахунок завданих гібридною війною РФ економічних та зокрема фіскальних втрат.

*За сценарію деокупації та реінтеграції непідконтрольних нині АР Крим, частини Донецької та Луганської областей на умовах Мінських угод доцільно:*

– запровадження демілітаризованих вільних економічних зон «Крим» та «Донбас» на звільнених територіях з урахуванням історичного досвіду помилок їх функціонування (1998–2005 рр.) при дотриманні принципу максимальної фіскальної прозорості. Спе-

---

<sup>54</sup> Загальний процент укомплектування підрозділів: запит до Міністерства оборони України. – 30.10.2018 р. – № 321/КЦ/56ВихЗП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dozstup.pravda.com.ua/request/zaghalnii\\_protstient\\_ukompliektuv#incoming-92058](https://dozstup.pravda.com.ua/request/zaghalnii_protstient_ukompliektuv#incoming-92058)

ціальний податковий режим може передбачати високий ступінь фіскальної автономії. Обов'язковою умовою буде сплата до Державного бюджету України загальнодержавного податку на додану вартість через існуючу систему електронного адміністрування, акцизного податку та митних платежів для відновлення раніше розірваних торговельних відносин. ПДФО та місцеві податки залишатимуться на місцях для наповнення місцевих бюджетів;

- списання податкового боргу підприємств на звільнених територіях;

- збільшення обсягів фінансування бюджетних програм на розмінування територій із залученням коштів міжнародної допомоги;

- утворення об'єднаних територіальних громад на звільнених територіях для реалізації переваг децентралізації влади;

- розробка механізмів одночасного або пролонгованого в часі відновлення пенсійних виплат для жителів звільнених територій без статусу або із втраченим статусом ВПО;

- узгодження питань повного або пропорційного (не)зарахування трудового стажу за роки окупації до страхового для нарахування пенсій.

*За сценарію консервації існуючого стану та/або стану загострення гібридної війни доцільно:*

- активізувати роботу та оприлюднити звіт *Міжвідомчій комісії з питань узагальнення правової позиції держави щодо відсічі і стримування збройної агресії РФ та підготовки консолідованої претензії України до РФ щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України*, яка утворена на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 р. № 1059. Залучити для проведення єдиної консолідованої оцінки фіскальних втрат України внаслідок гібридної війни РФ до її складу голів: (1) Державної фіскальної служби України, в т. ч. Головних управлінь ДФС в Донецькій та Луганській областях, Офісу великих платників податків ДФС; (2) Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій; (3) територіальних відді-

лень Торгово-промислової палати України в Донецькій та Луганській областях, а також фахових наукових та експертних кіл;

- підготовка судового позову до РФ про відшкодування завданих втрат на основі напрацьованої державними та місцевими органами влади єдиної консолідованої міжвідомчої оцінки локальних втрат, з використанням запропонованої авторської моделі оцінки реальних та потенційних втрат (Розділ IV, підрозд. 4.2);

- налагодження щоквартального моніторингу показників та розрахунок інтегрального індексу фіскальної безпеки на основі запропонованої авторської методики (Розділ IV, підрозд. 4.1) для оцінки стану її відновлення та реалізації можливостей управління;

- ініціювання створення міждержавної робочої групи із Молдовою та Грузією для спільного напрацювання оцінок втрат від гібридних війн РФ для одночасного пред'явлення позовів про репарації в міжнародних судових юрисдикціях;

- реалізація пілотних проектів реформ місцевого розвитку на території Донецької та Луганської областей;

- проведення огляду всіх видів міжнародної фінансової та технічної допомоги, що надавалася Україні з боку міжнародних партнерів на подолання наслідків гібридної війни для компліментарності бюджетного фінансування;

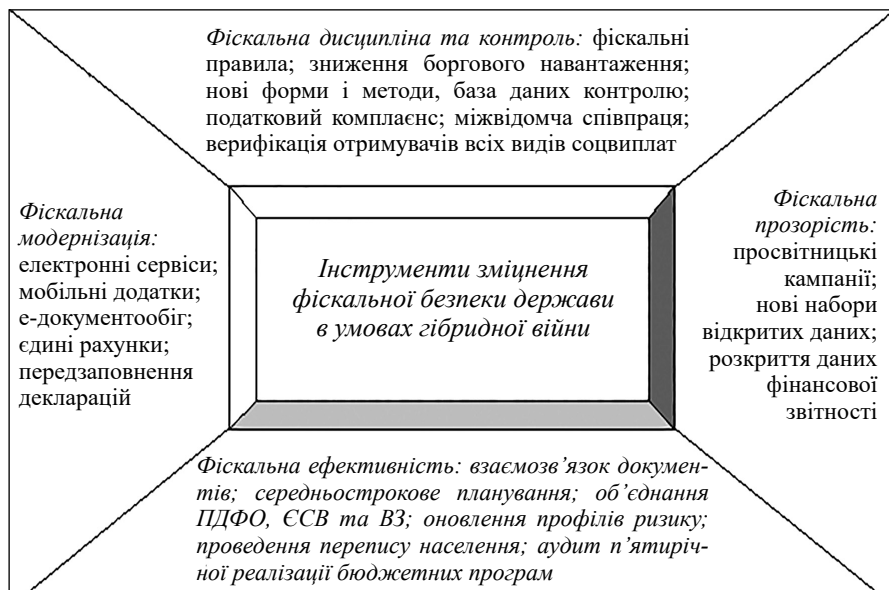
- проведення інвентаризації існуючих пільг для ВПО та учасників АТО, інших постраждалих у гібридній війни для приведення їх до реалістичного обсягу, який дійсно може бути профінансований державою. На даний час недофінансованість та/або нерівномірне фінансування надмірно широкого обсягу пільг дискредитує виконання державою її соціальної функції;

- забезпечення безпекових заходів проведення перших місцевих виборів в новоутворених об'єднаних територіальних громадах Донецької та Луганської областей на прилеглих до лінії розмежування регіонах;

- підвищення інформаційної безпеки збереження, обробки та передачі даних державних та місцевих фінансових органів від можливих хакерських атак та вірусів.



*З метою зміцнення фіскальної безпеки незалежно від сценаріїв гібридної війни доцільним є впровадження заходів у частині фіскальної модернізації, ефективності, прозорості та дисциплінованості (рис. 14).*



*Рис. 14. Система заходів зміцнення фіскальної безпеки України*

*В частині фіскальної дисципліни та контролю доцільно реалізувати наступні заходи:*

- запровадження і дотримання фіскальних правил при складанні та виконанні Державного бюджету України, а також для місцевих бюджетів;
- зниження боргового навантаження до економічно безпечних меж;
- реалізація середньострокового підходу до управління державним боргом;
- розвиток функціональної спроможності державного внутрішнього фінансового контролю розпорядників та отримувачів бюджетних коштів;

– запровадження нових форм та методів контролю, зокрема ІТ-аудиту;

– створення єдиної бази публічної частини результатів державного фінансового контролю всіх уповноважених органів, зокрема виконання рекомендацій щодо усунення виявлених порушень на об'єктах контролю;

– забезпечення рівномірності витрачання бюджетних коштів впродовж бюджетного року;

– розробка загальнодержавної Стратегії податкового комплаєнсу – добровільного дотримання законодавчих норм на існуючих успішних практиках (наприклад, *Рішення Київської міської ради «Про Програму формування податкової культури в місті Києві на 2016–2018 роки» від 22 липня 2016 року № 847/847*) та з урахуванням кращих міжнародних практик;

– налагодження співпраці місцевих органів влади із місцевими податковими органами в частині детінізації оплати праці, обліку земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, посилення реалістичності бюджетного прогнозування/планування;

– розробка та впровадження Інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України («E-Social») для унеможливлення шахрайств та зловживань у сфері державних соціальних виплат;

– налагодження превентивної, поточної та ретроспективної верифікації отримувачів всіх видів державних соціальних виплат на основі ухвалення проекту Закону України *«Про верифікацію та моніторинг державних виплат»*, що має посилити адресність державної соціальної підтримки, забезпечити державу від шахрайств та зловживань.

*В частині фіскальної модернізації доцільно реалізувати наступні заходи:*

– спрощення податкового та митного адміністрування за рахунок доопрацювання існуючих та розробка нових електронних сервісів (перспективно, із застосуванням ІТ-технології блокчейн) для зручності платників податків;

- розробка мобільних додатків для платників податків із персоналізованими даними;
  - запровадження повноцінного електронного документообігу в фіскальних органах всіх рівнів;
  - запровадження сервісу попереднього заповнення *Податкової декларації про майновий стан і доходи та Декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування*, на основі даних, що вже містяться в базах даних ДФС та фінансових установ;
  - запровадження єдиного рахунку для сплати митних платежів, єдиного рахунку для сплати податків (крім ПДВ).
- В частині фіскальної ефективності доцільно реалізувати наступні заходи:*
- налагодження взаємозв'язку між стратегічними документами соціально-економічного розвитку (зокрема, *Стратегії інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року та Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України*) та існуючими бюджетними програмами для взаємної оцінки ефективності їх реалізації;
  - підвищення дієвості існуючих інструментів стимулювання регіонального розвитку для підтримки постраждалих внаслідок гібридної війни, прискорення окупації та реінтеграції, а саме: бюджетної децентралізації, співробітництва територіальних громад, Громадського бюджету участі, Державного фонду регіонального розвитку, субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій тощо;
  - розвиток методичних засад середньострокового бюджетного планування, програмно-цільового методу бюджетування на загальнодержавному та місцевому рівнях;
  - об'єднання ПДФО, ЄСВ та військового збору в один податок для спрощення податкового адміністрування із розщепленням на рівні казначейських органів;

- оновлення профілів ризику в ризик-орієнтованій системі податкового та митного контролю;
- проведення Всеукраїнського перепису населення для визначення реальної кількості громадян, їх розміщення, вікового та майнового складу, визначення потреб та можливостей;
- запровадження аудиту прогресу реалізації бюджетних програм за 5 років за існуючими результативними показниками;
- налагодження системи моніторингу міграційного руху для обліку кількості громадян, що постійно або тимчасово перебувають за кордоном.

*В частині підвищення фіскальної прозорості доцільно реалізувати наступні заходи (табл. 15):*

- запровадження просвітницьких кампаній для підвищення фінансової грамотності громадян всіх вікових груп та сфер діяльності;
- розширення практик Громадського бюджету участі (партиципативного бюджету) на рівні міст та областей постраждалого регіону, Всеукраїнському рівні на умовах співфінансування;
- популяризація розкриття інформації про виконання місцевих бюджетів на порталі <https://openbudget.gov.ua/local-budget/> за доходами, видатками та фінансуванням із представленням даних у динаміці та графіці;
- застосування процедур огляду видатків за процедурою Бюджетного кодексу, інструментарію Boost Світового банку<sup>55</sup> для оцінки ефективності бюджетних видатків в рамках проекту «Прозорий бюджет»;
- зростання кількості та упорядкування існуючих наборів відкритих даних у фіскальній сфері державними та місцевими органами влади на порталі <https://data.gov.ua/>;
- розгляд можливості розкриття даних фінансової звітності та загальних даних форми №1ДФ (*Податковий розрахунок сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь фізичних осіб, і*

---

<sup>55</sup> BOOST Initiative [Електронний ресурс] / The World Bank Group. – Режим доступу: <http://boost.worldbank.org/boost-initiative>

сум утриманого з них податку) щодо кількості працюючих, сум нарахованих та виплечених доходів, і утриманого податку всіх суб'єктів господарювання на щоквартальній основі на державному порталі ДФС для виховання податкової етики ділових відносин.

Реалізація комплексу зазначених заходів сприятиме зміцненню фіскальної безпеки України для реалізації національних інтересів, головним з яких є протидія гібридній війні РФ для відновлення добробуту громадян.

*Таблиця 15*

### **ТОП-25 перспективних реформ для фіскальної прозорості із застосуванням інформаційних технологій на 2019–2020 рр. в Україні**

	<b>Назва інформаційної технології</b>
<b>1.</b>	Налагодження автоматичного міжнародного обміну податковою інформацією, в т. ч. інформацією про фінансові рахунки нерезидентів та обмін глобальними звітами з трансфертного ціноутворення великих міжнародних груп компаній
<b>2.</b>	Автоматизована система контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв та тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка»
<b>3.</b>	Налагодження автоматичного міжнародного обміну податковою інформацією, у т. ч. інформацією про фінансові рахунки нерезидентів та обмін глобальними звітами з трансфертного ціноутворення великих міжнародних груп компаній
<b>4.</b>	Створення інтегрованої автоматизованої інформаційної бази з даними про стан та результати державного контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів – Держаудитслужби, Рахункової палати, Казначейства, Держфінмоніторингу, ДФС, Антимонопольного комітету, НКЦПФР та інших відповідних державних органів, що уповноважені здійснювати державний контроль
<b>5.</b>	Запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів, єдиного соціального внеску (крім ПДВ)
<b>6.</b>	Створення системи контролю за переміщенням міжнародних поштових та експрес-відправлень, забезпечення контролю оподаткування електронної комерції (в т. ч. транскордонної)
<b>7.</b>	Проведення всезагального електронного т. зв. «нульового» декларування доходів громадян із подальшою розробкою програмних алгоритмів для непрямих методів їх податкового контролю
<b>8.</b>	Впровадження ДФС інформаційної системи «Електронний доперевірочний аналіз» для електронних камеральних податкових перевірок «Е-аудит»
<b>9.</b>	Приєднання України до спільної європейської транзитної системи NCTS

10.	Запровадження сервісу попереднього заповнення податкових декларацій «e-Filing»
11.	Автоматизований оперативний обмін інформацією із митними адміністраціями зарубіжних країн
12.	Розширення функціональної спроможності вітчизняних бухгалтерських програм на заміну санкційним російським продуктам «1С», «Парус» та «Галактика»
13.	Створення системи оцінки рівня задоволення платників податків якістю обслуговування ДФС
14.	Проектування нової IT-архітектури ДФС за результатами аудиту інформаційних систем та аналізу ключових функцій
15.	Розробка спеціалізованих програмних продуктів (мобільних додатків) ДФС
16.	Єдиний державний інформаційний веб-портал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі»
17.	Підключення державних фінансових органів до системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта»
18.	Автоматизація перевірки електронних декларацій державних службовців
19.	Інформаційна система реєстрації та обліку новітніх моделей реєстраторів розрахункових операцій (РРО, касових апаратів) та перевірки фіскальних чеків «E-Receipt» <a href="https://cabinet.sfs.gov.ua/cashregs/check">https://cabinet.sfs.gov.ua/cashregs/check</a>
20.	Єдиний казначейський рахунок ДФС для сплати підприємствами митних платежів
21.	Оснащення всіх митних пунктів пропуску повним комплектом сучасних технічних засобів контролю: мобільними та стаціонарними сканерами для огляду вантажних транспортних засобів та контейнерів, ваговими комплексами, детекторами різних типів, електронними замками з функцією GPS – GSM навігації, системами фото- і відеоспостереження тощо
22.	Оновлення профілів ризиків податкового та митного контролю
23.	Взаємодія інформаційних систем Державної фіскальної служби України та Державної прикордонної служби України щодо обміну інформацією для запровадження спільного митного та прикордонного контролю на пунктах пропуску
24.	Розширення можливостей, в т. ч. інфраструктури, Контакт-центру ДФС, та запровадження сучасних сервісів обслуговування клієнтів
25.	Всеукраїнський громадський бюджет у складі Державного бюджету України

*Джерело:* складено автором.

Демократична політика України є більш гнучкою. На відміну від країни-агресора РФ, наша держава готова надавати більше прозорості для підзвітності та підконтрольності для громадян. У відповідь вона ж спроможна більш чутливо реагувати на доречні зауваження з боку громадянського суспільства.

Фіскальна прозорість у період гібридної війни має посилені економічний, політичний та соціальний ефекти. Політичний ефект полягає в оцінці управлінських дій, можливо, із подальшими кадровими рішеннями. Економічний ефект має включати підвищення ефективності бюджетних відносин відповідно до гібридних викликів. Соціальний ефект полягатиме в забезпеченні справедливості державної фінансової підтримки постраждалих громадян – внутрішньо переміщених осіб (ВПО), ветеранів АТО/ООС – учасників бойових дій, осіб з інвалідністю внаслідок війни, учасників війни, їх сімей, а також постраждалих учасників Революції Гідності.

Застосування принципу прозорості в фіскальній сфері створює дієвий безпековий інструмент національного масштабу. *Можливості застосування інструментарію фіскальної прозорості в протидії гібридній війні окреслюють шість напрямів:*

**1. Фіскальна прозорість є потужним інструментом боротьби з трьома основними проблемами національної економіки – корупцією та тіньовою економікою, а також (не) свідомою неефективністю використання ресурсів (безгосподарністю), які значною мірою зробили Україну вразливою до гібридної війни.** Найбільш успішні досягнення реформ спираються саме на інформаційні технології, які зробили бюджетні відносини більш прозорими, а отже – зрозумілими для широких кіл громадськості. Вони, якщо не унеможливили, то істотно звузили сферу потенційних зловживань. Більша фіскальна прозорість підвищує довіру до держави.

Індикатором збільшення фіскальної прозорості стало просування України в міжнародному тематичному рейтингу «*Open Budget Index*», яке припало саме на період війни. За єдиною ме-

тодологією рейтинг складається незалежними експертами раз на два роки за результатами аналізу бюджетів 115-ти країн. На тлі деякого зменшення середнього балу відкритості бюджету в світі, Україна демонструє стрімкий прогрес. Так за підсумками рейтингу кількість набраних балів із 100 можливих зросла з 46 у 2015 р. до 54 у 2017 р., що на 18 позицій вище.

У період гібридної війни прозорість стала значущою в суміжних до фіскальної сферах. Єдина інформаційна база даних про ВПО була запущена Міністерством соціальної політики в тестовому режимі з серпня 2016 р., а з жовтня 2016 р. – у повноцінному режимі. До цього реєстр обмежувався регіональними форматами: кожен окремий орган соціального захисту адміністративно-територіальної одиниці мав свій реєстр. Працювали вони автономно, що унеможливило уявлення про загальну картину щодо кількості переселенців, їх місця знаходження, реального стану виплат. Відтак з'явилася можливість виявити переселенців, які були внесені в реєстр у двох управліннях.

Нагальною вимогою часу є створення Єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення, що включатиме централізовані взаємопов'язані між собою бази даних (реєстри) усіх категорій отримувачів соціальної допомоги від держави та реєстри надавачів соціальної допомоги. Таку систему доцільно створювати на базі найбільш повного та цілісного Реєстру застрахованих осіб Пенсійного фонду України. Інформаційно-аналітична система управління соціальною підтримкою населення України «E-social», як очікується, об'єднає в єдину інформаційну мережу близько 2,1 тис. установ та більше 3 тис. надавачів послуг. Система для 46 тис. користувачів міститиме 187 ділових процесів. Під час впровадження «E-social» повинна бути забезпечена інтеграція з 8 існуючими базами даних / інформаційними системами установ, зокрема Єдиним реєстром учасників АТО Міністерства в справах ветеранів України.

Паралельно найближчим часом має бути створена сучасна інтерактивна, комфортна та єдина Інформаційно-аналітична си-



стема обліку для адміністрування потреб ветеранів «Е-ветеран». Тут кожний учасник бойових дій отримає власний електронний кабінет та можливість встановити відповідний мобільний додаток. Вони нададуть можливість отримувати державні послуги та консультування в online-режимі, відстежувати статус розгляду власних документів, вступати в безпосередні комунікації з представниками міністерства та отримувати необхідну інформацію.

**2. Оптимізація процесів управління та контролю.** Прискорити прийняття та якісно посилити обґрунтованість управлінських рішень має обробка великих обсягів даних. Важливо розвивати навички діагностування кризових явищ у фіскальній сфері на ранній стадії через системність взаємозв'язків між подіями, діями та явищами. Знання тенденцій із моніторингом їх відхилення надає можливість управляти гібридними ризиками. Фіскальна прозорість має скорочувати лаг між виявленням проблем бюджетної політики, прийняття рішень їх вирішення, впровадження та оцінки ефекту їх реалізації.

Поряд з оперативним управлінням не менш важливим є ретроспективний контроль для оцінки своєчасності та правильності управлінських рішень. У окремих випадках має поставати відповідальність посадових осіб за дії або бездіяльність перед суспільством. З протилежного перспективного боку важливим є аналіз сценаріїв для розробки стратегічного планування. Обробка великих даних відкриває можливості для економіко-математичного моделювання прогнозування впливу рішень з фіскальної політики для економічної динаміки. Це додаватиме політичного тиску для проведення необхідних реформ.

Фіскальна прозорість розширює потенціал контролю. Так, наприклад, з вересня 2018 р. Державна аудиторська служба України розпочала моніторинг закупівель через власний електронний кабінет в системі «ProZorro» на підставі даних автоматичного моніторингу ризиків. Разом з тим, проконтролювати використання кожної гривні органи державного фінансового контролю, правоохоронні та антикорупційні органи у повній мірі неспроможні.

Їм на допомогу фіскальна прозорість відкриває більше можливостей для громадського контролю. Значна частина корупційних справ була розпочата саме за поданням громадських активістів. Вп'яте в 2018 р. проводився національний конкурс журналістських розслідувань та аналітичних досліджень «Є-Розслідування», який популяризує відкриті реєстри, бази даних та е-сервіси з використання публічних фінансів, а також сприяє підвищенню якості розслідувань з використанням відкритих даних.

**3. Підвищення справедливості у фіскальному перерозподілі на перетині інтересів постраждалих у гібридній війні громадян, регіонів та видів економічної діяльності.** Можуть з'являтися сумніви, що структура формування доходів (передусім, оподаткування) та здійснення видатків є справедливою та раціональною. Фіскальна прозорість розкриває існуючі механізми перерозподілу для їх удосконалення:

- ◆ між категоріями постраждалих громадян, зокрема забезпечення адресності державної соціальної підтримки тим, хто її дійсно потребує. При цьому слід уникнути шахрайств та зловживань. Таким інструментом став запущений Міністерством фінансів процес верифікації отримувачів всіх видів державних соціальних виплат, який було розбудовано на основі інформаційної системи найбільш інноваційного націоналізованого АТ КБ «Приватбанк»;

- ◆ між державами, зокрема представлення обсягів та спрямування міжнародної допомоги Україні для відновлення Донбасу на офіційному порталі «Open Aid Ukraine» Мінекономіки. Однак найважливіша складова перебуває ще попереду в межах реалізації 15 кроків плану BEPS. На виконання мінімального стандарту має відбутися налагодження автоматичного обміну податковою інформацією. Обміну підлягає інформація про фінансові рахунки нерезидентів та звіти з трансфертного ціноутворення для великих міжнародних груп компаній з обсягом консолідованого річного доходу понад 750 млн євро. Слід додати, цей ресурс потрібен для зміцнення міжнародної безпеки в широкому значенні;

◆ *між регіонами*, зокрема горизонтальне вирівнювання при розподілі фінансування проектів Державного фонду регіонального розвитку, міжбюджетних трансфертів для підтримки постраждалих громадян і відновлення об'єктів інфраструктури на території Донецької та Луганської областей. Остання інформація представлена на Порталі економічного та соціального відновлення. В цілому ж по Україні рейтингова оцінка соціально-економічного розвитку регіонів вимірюється з 2015 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за *Методикою проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики*. Вона включає 27 показників щоквартальної та 64 показники річної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів України. За всіма напрямками оцінки в 2015–2017 р. Донецька та Луганська області обіймали найнижчі 24 та 25 місця відповідно. Вони мали найслабші показники за переважною більшістю критеріїв із деяким незначним виключенням;

◆ *між галузями*, зокрема з метою обґрунтування справедливості (не)надання податкових пільг або дотацій, застосування інших фінансових інструментів державної підтримки із цільовим використанням.

**4. Підвищення фінансової грамотності для протидії популізму та пропаганді.** Із зростанням кількості інформації в світі зростає кількість неправдивих та маніпулятивних повідомлень. Нерідко вони стають частиною інформаційної складової гібридної війни РФ проти України. Громадяни схильні піддаватися паніці, чим можуть дестабілізувати економіку. Фіскальна прозорість є найбільш універсальним інструментом упередження. Слід припускати, що за її допомоги Україна уникла значного обсягу провокацій, маніпуляцій та популізму, щодо яких ослаблена в перші роки гібридної війни держава була особливо вразливою.

Важливо донести, що фіскальні ресурси обмежені. У питаннях бюджетно-податкової політики найчутливішими є обслуговування державного боргу, податкових змін, фінансування соці-

альних бюджетних програм, зокрема житла для ВПО та пільг для ветеранів війни.

Фіскальна прозорість є запорукою для підвищення фінансової грамотності. Остання передбачає підвищення якісного рівня економічної освіти, фаховості експертних дискусій та журналістики. Фіскальна політика може подаватися у простій, зручній та доступній для пересічного користувача формі. Так набуває все більшої популярності журналістика на основі аналітичної обробки її великих та відкритих даних. Найбільш цікавими є вітчизняні проекти «Texty.org.ua», «Ціна держави» від CASE Україна, факт-чекінг «VoxCheck» та Індекс моніторингу реформ «iMoPe» від «VoxUkraine».

Так бюджетні відносини охоплюють більшість сфер життя людини, а тому зацікавитися ними потенційно має кожен свідомий громадянин. Підвищення загального рівня економічної грамотності є важливим у відкритій демократичній державі. Має набуватися критичне ставлення до політиків при реалізації їх передвиборчих програм для раціонального вибору політичних альтернатив.

**5. Економія часових та просторових, людських та матеріальних ресурсів.** Обмеженість ресурсів, у порівнянні із нафтовидобувною країною-агресором РФ, вимагає їх максимально ефективного використання. Людина – найвища цінність. І гуманізація умов праці людини має ставати визначальним трендом. Із щоденним зростанням обсягів інформації людина фізично неспроможна їх обробити. Це зумовлює зростання навантаження, що переходить у ненормований графік роботи працівників. Наприклад, державні податкові органи потерпають від паперових запитів. Суттєво зменшити їх кількість могло б зростання кількості публічних знеособлених відкритих даних про платників податків, адміністрування податків за галузями та регіонами. Корисним для зручності громадян стало збільшення інформації на офіційних веб-сайтах. Так можливо істотно скоротити кількість запитів до розпорядників даних, в т. ч. також помилкових запитів

до розпорядників, які нею не володіють. Відтак з'являється більше часу на професіоналізацію державної служби, можливості по завершенні робочого дня більше часу проводити з родиною та облаштовувати власний добробут. Поряд із тим важлива також банальна економія матеріального ресурсу, наприклад, паперу (який здебільшого імпортується за валюту), витратних матеріалів оргтехніки, часу на друк, копіювання та сканування документів.

**6. Прискорення розвитку інформаційних технологій.** Найчастіше в основі підвищення фіскальної прозорості лежали інформаційні технології (табл. 1). Інноваційні рішення стали їх ядром. Фіскальна прозорість, таким чином, може стати драйвером розвитку інформаційної економіки. Україна має можливість очолити глобальні тренди завдяки потужному кадровому потенціалу вітчизняних спеціалістів ІТ-сфери. Унікальні вітчизняні системи закупівель та відшкодування ПДВ відзначені на міжнародному рівні. Ряд систем є перспективними (табл. 15). Відкритість даних про економіку через її фіскальну політику збільшує інвестиційну привабливість для інвесторів. Визначальними постають інклюзивність та ендогенність економічного розвитку.

*Серед головних викликів фіскальної прозорості є слабка кадрова, програмно-технічна підготовленість державних органів та недостатні гарантії захисту даних. Передусім, в частині налагодження автоматичного обміну податковою інформацією із зарубіжними країнами. Важливим є підвищення інформаційної безпеки збереження, обробки та передачі даних державних та місцевих фінансових органів від можливих хакерських атак та вірусів. Нагальним завданням є включення профільних ІТ-дисциплін у програми підвищення кваліфікації працівників публічного сектору.*

## ВИСНОВКИ

1. Гібридна війна призвела до втрат економічного потенціалу України. Економічні втрати 2014–2015 рр. зумовлювалися втратами промислового виробництва та роздрібною торгівлі. Зросла заборгованість із виплати заробітної плати. Їх посилювали монетарні втрати девальвацією національної валюти та інфляцією споживчих цін, що зумовили банківську кризу. Сукупність факторів зумовили послаблення фіскальної безпеки. Відновлення ВВП у 2016 р. було загальмоване на початку 2017 р. наслідками вимушеної блокади торгівлі з непідконтрольними територіями. Однак зрештою національна економіка адаптувалася і вийшла на траєкторію сталого зростання. Разом з тим економічне відновлення в 2016–2018 рр. є слабким з огляду втрат, а тому економіка не відновилася до довоєнних рівнів.

2. Бюджетні інструменти оперативного реагування на військову загрозу включали реформування податкової системи, запровадження суворої економії бюджетних видатків, зростання дефіциту та державного боргу. Основними тенденціями реформування податкової системи періоду гібридної війни стали: підвищення ставок та розширення бази бюджетоутворюючих податків (в першу чергу, непрямих) для швидкого збільшення доходів, відміна низки галузевих пільг, запровадження специфічних податкових інструментів для воєнних потреб, запровадження елементів оподаткування заможних громадян, спрощення податкового адміністрування, спроби детінізації оплати праці, вирішення фіскальними інструментами монетарних проблем тощо.

3. Оцінка податкових та митних втрат внаслідок анексії Криму, збройної військового агресії РФ на території Донецької та Луганської областей за прямим методом ускладнена через ряд методичних застережень. Головним є специфіка обліку великих

платників податків та здійснення розмитнення в митницях інших областей. Падіння податкових надходжень з початку гібридної війни в 2014 р. в основному припало на 2015 р., у т. ч. за рахунок скорочення надходжень з непідконтрольних територій. Найглибше падіння митних надходжень у Донецькій області припало на 2016 р., у Луганській – на 2017 р. значною мірою внаслідок вимушеного рішення щодо блокади. Таким чином, негативного впливу гібридної війни бюджету всіх рівнів зазнавали щороку. Податковий борг середніх та малих платників податків Донецької області до зведеного бюджету зріс вдесятеро. Основна частина боргу, як і Луганської області, обліковується по непідконтрольним українській владі територіям. Значними були обсяги списання податкової заборгованості.

4. Видатки Державного бюджету на оборону впродовж 2014–2015 рр. мали найвищий темп росту, порівняно із іншими статтями та видатками в цілому. В абсолютному вимірі видатки на забезпечення національної безпеки та оброни України за 2014–2019 рр. становили 808,8 млрд грн. Загальний обсяг видатків лише за основними 30-ма бюджетними програмами на підтримку постраждалих громадян (ВПО та учасників АТО) та регіону Донбасу з Державного бюджету України в 2014–2019 рр. склав понад 41,9 млрд грн. Найбільший обсяг видатків на підтримку постраждалих громадян здійснюється Міністерством соціальної політики України в сумі 26,7 млрд грн за 2014–2019 рр. У розрізі бюджетних програм найбільшою є *Надання щомісячної адресної допомоги ВПО* в сумі 15,6 млрд грн за 2014–2019 рр., а найбільший обсяг її фінансування в сумі 3,3 млрд грн припав на 2015 р. Вагомою також є *Щорічна разова грошова допомога ветеранам війни*. В умовах обмеженості фіскальних ресурсів міжнародні проекти істотно допомогли Україні у протидії гібридній війні

5. Із розгортанням гібридної війни РФ проти України інтегральний індекс фіскальної безпеки держави істотно погіршився впродовж 2014–2015 рр. У 2015 р. він досяг найнижчого за період небезпечного рівня 0,30 або 30% від оптимального значення, що вдвічі менше аналогічних показників попередніх 2010–2013 рр. Основне

падіння припало на субіндекс «Воєнні показники та показники кількості постраждалих людей», зокрема через появу категорії внутрішньо переміщених осіб, зростання кількості учасників бойових дій, і, відповідно, кількості загиблих/травмованих військовослужбовців Збройних сил та Національної гвардії України. Поліпшення економічної динаміки впродовж останніх років підвищує значення індексу фіскальної безпеки. Отримана динаміка в цілому корелює з тенденціями показника економічної безпеки держави, що розраховується Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

6. Єдина консолідована міжвідомча оцінка втрат України внаслідок гібридної війни РФ потребує нагального проведення робочою групою. Оцінку економічних і похідних фіскальних втрат у абсолютних показниках доцільно здійснювати одночасно за трьома методичними підходами: локальні втрати в національній валюті, реальні та потенційні втрати за паритетом купівельної спроможності ВВП. Проведені *оцінки реальних фіскальних втрат* доходів сектору загального державного управління за 2014–2015 рр. становили: -36,3 млрд дол. США або -600,3 млрд грн за тодішнім поточним обмінним валютним курсом минулих років, в т. ч. доходів зведеного бюджету -29,4 млрд дол. США або -486,6 млрд грн, в т. ч. податкові надходження зведеного бюджету -23,9 млрд дол. США або -395,5 млрд грн. В свою чергу, *оцінки потенційних фіскальних втрат* доходів сектору загального державного управління за 2014–2018 рр. становили: -197,6 млрд дол. США або -4,7 трлн грн за тодішнім поточним обмінним валютним курсом минулих років, у т. ч. доходів зведеного бюджету -160,1 млрд дол. США або -3,8 трлн грн, в т. ч. податкові надходження зведеного бюджету -130,2 млрд дол. США або -3,1 трлн грн. Відшкодування обсягу завданих економічних та похідних фіскальних втрат за пропонованими методиками можуть бути використані при складанні судових позовів проти РФ у міжнародних судових юрисдикціях.

7. Посилення навантаження на фіскальну безпеку держави в умовах гібридної війни вимагає втілення рекомендацій щодо нейтралізації викликів, ризиків та загроз. *За сценарію загострення*



*фази гібридної війни доцільно: збільшення видатків на фінансування оборони, опрацювання юридичних можливостей неповернення т. зв. «боргу Януковича» у рахунок завданих гібридною війною втрат. За сценарію деокупації та реінтеграції непідконтрольних нині АР Крим, частини Донецької та Луганської областей на умовах Мінських угод доцільно: запровадження СЕЗ «Крим» та «Донбас» з урахуванням помилок історичного досвіду їх функціонування; списання податкового боргу підприємств на звільнених територіях; збільшення обсягів фінансування бюджетних програм на розмінування територій із залученням коштів міжнародної допомоги. За сценарію консервації існуючого стану та/або стану загострення гібридної війни доцільно: створення міжвідомчої робочої групи для проведення консолідованої оцінок втрат внаслідок гібридної війни РФ проти України; ініціювання створення міждержавної робочої групи із Молдовою та Грузією для спільного напрацювання оцінок втрат від гібридних війн РФ для одночасного пред'явлення позовів про репарації в міжнародних судових юрисдикціях; проведення інвентаризації існуючих пілг для ВПО та учасників АТО для приведення їх до реалістичного обсягу, який може бути профінансований державою.*

8. Система заходів зміцнення фіскальної безпеки України паралельно має включати якісне поліпшення стану фіскальної дисципліни та контролю, подальше збільшення фіскальної прозорості, підвищення фіскальної ефективності, а також фіскальну модернізацію передусім в частині податкового та митного адміністрування. Фіскальна прозорість через зміцнення довіри до держави стає дієвим інструментом протидії гібридній війні. Реалізовано значний обсяг проектів, які продовжують розвиватися. Прозоре представлення фіскальних даних може сприяти боротьбі з корупцією та тіньовою економікою, оптимізувати процеси управління та контролю, підвищити справедливість фіскального перерозподілу, фінансово грамотно протидіяти популізму та пропаганді, зекономити ресурси, а також прискорити розвиток інформаційних технологій. Вищезазначене в сукупності буде вирішальними перевагами України над країною-агресором.

## ДОДАТКИ

### Динаміка фінансування видатків Державної служби України в справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції з Державного бюджету України в 2014–2019 рр., млн грн

Додаток А. Таблиця 1

Код КТК/ВК	2505000	2505010	2505150	2505030	2505140	2505040	2505160	2505170	2505080
	<b>Державна служба України в справах ветеранів війни та учасників АТО</b>								
	Керівництво та управління в сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників АТО								
	Заходи із психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації, забезпечення санаторно-курортним лікуванням постраждалих учасників Революції Гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які здійснювали заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях								
	Фінансова підтримка громадських об'єднань ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'яників та з відзначення святкових, пам'ятних та історичних дат								
	Забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь у антитерористичній операції та/або в забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок								
	Забезпечення протезуванням та ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь у антитерористичній операції та/або в забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок								
	Забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням								
	Заходи з соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції (крім військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку)								
	Здійснення заходів щодо надання соціальної та психологічної допомоги центрами соціально-психологічної реабілітації населення								
2014	66,4	6,0		60,4					
2015	116,3	9,2		Мінус	31,1		18,6	10,0	5,6
2016	181,3	13,5		Мінус	43,0		38,0		
2017	106,8	19,5		Мінус					
2018	140,1	27,3		5,6					
2019*	161,2	27,8		22,5					
<b>Разом</b>	<b>772,0</b>	<b>103,2</b>		<b>88,5</b>	<b>74,1</b>		<b>55,0</b>	<b>18,6</b>	<b>10,0</b>
									<b>5,6</b>

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ai/le-storage/vikopamy-a-detzhavnogo-budzhetu>

**Динаміка фінансування видатків Міністерства соціальної політики України в частині соціальної підтримки постраждалих внаслідок гібридної війни РФ з Державного бюджету України в 2014–2019 рр., млн грн**

	Міністерство соціальної політики України (в частині соціальної підтримки постраждалих внаслідок гібридної війни РФ)	Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг	Щорічна разова грошова допомога ветеранам війни і жертвам нацистських переслідувань та соціальна допомога особам, які мають особливі та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною	Компенсація підприємствам, установам, організаціям у межах середнього заробітку працівників, призваних на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період	Санаторно-курортне лікування ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про жертви нацистських переслідувань» та інвалідів	Надання одноразової грошової допомоги	Фінансова підтримка громадських об'єднань інвалідів та ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'яників та з відзначення Дня пам'яті та примирення, Дня перемоги над нацизмом у Другій світовій війні	Виплата матеріальної допомоги військовослужбовцям, звільненим з військової строкової служби	Розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які були депортовані з території України	Фінансова підтримка заходів із створення робочих місць для відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області	Фінансова підтримка заходів із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб в умовах експерименту
Код КПКВК	2500000	2501480	2501150	2501350	2501470	...	2501220	2501570	2501120	2501080	2501480
2014	1 217,5	357,1	761,5		84,0	14,7	Служба АТО		0,2		
2015	6 417,6	3 317,6	772,2	2 086,2	135,0	28,2	66,3	11,9	0,2		
2016	4 548,4	3 161,7	1 042,8		110,9	89,6	80,1	19,7	43,7		
2017	4 790,3	2 798,2	1 269,1	252,0	142,0	160,1	92,2	38,4	35,1		3,1
2018	4 972,1	2 923,9	1 302,2		185,2	370,6	Служба АТО	47,3	63,1	61,7	18,2
2019*	4 708,8	3 042,6	1 323,7		198,3	16,5	Служба АТО	82,3	45,3		
Разом	<b>26 654,6</b>	<b>15 601,0</b>	<b>6 471,4</b>	<b>2 338,2</b>	<b>855,4</b>	<b>679,7</b>	<b>238,6</b>	<b>199,6</b>	<b>187,7</b>	<b>61,7</b>	<b>21,3</b>

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikopannya-dazhavlavno-buidzhetu>

**Динаміка фінансування видатків Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України з Державного бюджету України в 2014–2019 рр., млн грн**

	<b>Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (МТТО)</b>	Апарат Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України	Керівництво та управління з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб	Заходи щодо захисту і забезпечення прав та інтересів, соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації в зв'язку з громадською або політичною діяльністю вказаних осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їхніх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних із їх відвідуванням, надання особам, позбавленим особистої свободи, та членам їхніх сімей правової допомоги, медичних та соціальних послуг, виплату державних стипендій імені Левка Лук'яненка	Пілотні заходи з реагування на проблеми для розвитку, викликані переміщенням осіб та поверненням комбатантів	Заходи, спрямовані на зменшення соціального, економічного та екологічного впливу вибухонебезпечних предметів на життя та діяльність населення (протимінна діяльність) та інформування населення про небезпеки вибухонебезпечних предметів	МТТО (загальнодержавні видатки та кредитування)	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проекту «Житло для внутрішньо-переміщених осіб»
Код КПКВК	1600000	1601000	1601010	1601020	1601600	1601030	1610000	1611020	1611600
2014									
2015									
2016	10,5	10,5	10,5						
2017	38,5	38,5	38,5				16,8	16,8	
2018	72,1	72,1	45,5	17,2	9,4		30,4	30,4	
2019*	195,2	195,2	40,9	126,7	22,6	5,0	44,0	34,0	10,0
<b>Разом</b>	<b>316,4</b>	<b>316,4</b>	<b>135,4</b>	<b>143,9</b>	<b>32,0</b>	<b>5,0</b>	<b>91,2</b>	<b>81,2</b>	<b>10,0</b>

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.treasur.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-detzhavnogo-byudzhetu>

Вихідні дані для розрахунку індикаторів та субіндексів інтегрального індексу фіскальної безпеки України  
в 2007–2018 рр. в умовах гібридної війни РФ (2014–2018 рр.)

Групи	Найменування індикаторів	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Субіндекс «Макро-показники»	ВВП за паритетом купівельної спроможності, млрд дол. США	148,7	188,2	121,6	136,0	163,2	175,7	179,6	132,3	90,9	93,3	112,1	126,4
	Інфляція споживчих цін (до грудня попереднього року), %	-16,6	-22,3	-12,3	-9,1	-4,6	0,2	-0,5	-24,9	-43,3	-12,4	-13,7	-9,8
	Валютний курс, дол. США/грн	0,198	0,190	0,128	0,126	0,126	0,125	0,125	0,084	0,046	0,039	0,038	0,037
	Рентабельність операційної діяльності підприємств, %	6,8	3,9	3,3	4,0	5,9	5,0	3,9	-4,1	1,0	7,4	8,9	9,1
	Доходи сектору загального державного управління (СЗД), % ВВП	40,2	42,4	40,8	43,4	42,9	44,7	43,3	40,3	41,9	38,3	39,3	40,5
Субіндекс «Фіскальні показники»	Дефіцит СЗД, % ВВП	-1,9	-3,0	-6,0	-5,8	-2,8	-4,3	-4,8	-4,5	-1,2	-2,2	-2,2	-2,5
	Валовий борг СЗД, % ВВП	-11,8	-19,7	-34,1	-40,6	-36,9	-37,5	-40,5	-70,3	-79,3	-81,2	-71,0	-70,5
	Питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, %	26,5	24,8	26,0	25,6	21,7	22,6	23,8	22,2	18,5	21,8	22,6	22,2
	Питома вага прямих податків у податкових надходженнях зведеного бюджету, %	49,8	47,9	45,2	46,9	47,5	47,2	49,6	46,5	43,0	45,0	44,5	45,8
	Субіндекс «Пенсійні показники»	Частка власних надходжень у доходах Пенсійного фонду України, %	72,4	66,3	59,0	61,6	65,6	67,0	66,0	67,7	63,7	41,9	54,2
Кількість пенсіонерів (станом на кінець року), млн ос.		-13,8	-13,7	-13,7	-13,7	-13,8	-13,6	-13,5	-12,1	-12,3	-12,0	-11,7	-11,5
Відатки зведеного бюджету на оборону, % ВВП		1,31	1,24	1,06	1,05	1,02	1,03	1,02	1,72	2,62	2,49	2,49	2,74
Кількість ВПО за Регстром ВПО (найбільша за рік), тис. ос.								0,0	-901,3	-1673,1	-1790,3	-1652,5	-1522,7
Кількість зарплат та травмованих військовослужбовців Збройних сил України та Національної гвардії України (ЗГВ), тис. ос.								0,0	4,6	93,8	88,0	-11,8	-8,8
Субіндекс «Воєнні показники та показники кількості постраждалих людей»							0,0	-5,6	-5,4	-2,1	-1,8	-1,2	

*Примітка:* тут і далі дані з 2014 р. наведені без АР Крим та зони проголошення АТО/ООС. Зрочного позначено прогнозні дані на 2018 р. Курсивом виділено показники, які мають оборотний вплив і при розрахунку враховані із від'ємним значенням. Кольором підсвічено мінімальні та максимальні значення часового ряду для розрахунку. *Джерело:* тут і далі побудовано за даними Державної служби статистики України, Національного банку України, Державної казначейської служби України, Пенсійного фонду України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, прогнозні показники за експертною оцінкою автора.

Таблиця 5

## Нормовані та зважені показники для розрахунку інтегрального індексу фіскальної безпеки України в 2007–2018 рр. в умовах гібридної війни РФ (2014–2018 рр.)

Нормовані	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
ВВП	0,59	1,00	0,31	0,46	0,74	0,87	0,91	0,43	0,00	0,02	0,22	0,36
Інфляція	0,61	0,48	0,71	0,79	0,89	1,00	0,98	0,42	0,00	0,71	0,68	0,77
Валютний курс	1,00	0,95	0,57	0,55	0,55	0,55	0,55	0,29	0,06	0,01	0,01	0,00
Рентабельність	0,83	0,61	0,56	0,61	0,76	0,69	0,61	0,00	0,39	0,87	0,98	1,00
Доходи СЗДУ	0,29	0,64	0,39	0,80	0,73	1,00	0,79	0,31	0,56	0,00	0,15	0,34
Дефіцит СЗДУ	0,85	0,62	0,00	0,06	0,67	0,36	0,26	0,32	1,00	0,78	0,79	0,73
Валовий борг СЗДУ	1,00	0,89	0,68	0,58	0,64	0,63	0,59	0,16	0,03	0,00	0,15	0,15
Питома вага доходів місцевих бюджетів	1,00	0,78	0,94	0,88	0,41	0,52	0,66	0,46	0,00	0,41	0,51	0,47
Питома вага прямих податків	1,00	0,73	0,33	0,58	0,66	0,62	0,98	0,51	0,00	0,31	0,22	0,42
Частка власних находжень ПФУ	1,00	0,80	0,56	0,65	0,77	0,82	0,79	0,84	0,71	0,00	0,40	0,52
Кількість пенсіонерів	0,00	0,03	0,04	0,04	0,00	0,08	0,12	0,71	0,65	0,79	0,89	1,00
Видатки на оборону	0,17	0,13	0,02	0,02	0,00	0,01	0,00	0,41	0,93	0,85	0,86	1,00
Кількість ВПО	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,07	0,00	0,08	0,15
Кількість УБД	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,95	0,00	0,06	0,87	0,91
Кількість ЗТВ	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,03	0,63	0,67	0,78
Зважені	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
ВВП	0,04	0,06	0,02	0,03	0,05	0,05	0,06	0,03	0,00	0,00	0,01	0,02
Інфляція	0,04	0,03	0,04	0,05	0,06	0,06	0,06	0,03	0,00	0,04	0,04	0,05
Валютний курс	0,06	0,06	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Рентабельність	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,00	0,02	0,05	0,06	0,06
Доходи СЗДУ	0,01	0,03	0,02	0,04	0,04	0,05	0,04	0,02	0,03	0,00	0,01	0,02
Дефіцит СЗДУ	0,04	0,03	0,00	0,00	0,03	0,02	0,01	0,02	0,05	0,04	0,04	0,04
Валовий борг СЗДУ	0,05	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01
Питома вага доходів місцевих бюджетів	0,05	0,04	0,05	0,04	0,02	0,03	0,03	0,02	0,00	0,02	0,03	0,02
Питома вага прямих податків	0,05	0,04	0,02	0,03	0,03	0,03	0,05	0,03	0,00	0,02	0,01	0,02
Частка власних находжень ПФУ	0,08	0,06	0,04	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,00	0,03	0,04
Кількість пенсіонерів	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,05	0,05	0,06	0,07	0,08
Видатки на оборону	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,08	0,07	0,07	0,09
Кількість ВПО	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,04	0,01	0,00	0,01	0,01
Кількість УБД	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,00	0,01	0,08	0,08
Кількість ЗТВ	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,00	0,00	0,06	0,06	0,07
<b>ІНТЕГРАЛЬНИЙ ІНДЕКС ФБГВ</b>	<b>0,75</b>	<b>0,71</b>	<b>0,56</b>	<b>0,61</b>	<b>0,66</b>	<b>0,68</b>	<b>0,68</b>	<b>0,44</b>	<b>0,30</b>	<b>0,37</b>	<b>0,52</b>	<b>0,60</b>

Модель оцінки реальних економічних та фінансових витрат України внаслідок гібридної війни РФ в 2014–2018 рр.

Таблиця 6

Рік	Номинальний ВВП, млрд грн	Офіційний курс гривні (середній за період), грн за дол. США	Фактичний ВВП, млрд дол. США	Зміна ВВП, млрд дол. США	Зміна ВВП (перерахунок у гривні за курсом 2013 р. 7,99 грн/\$), млрд грн	Зміна ВВП (перерахунок за поточним обмінним валютним курсом минулих років), млрд грн	Зміна ВВП (перерахунок у гривні за курсом 2018 р. 27,2 грн/\$), млрд грн
1	2	3	4=2/3	5=4-4 <sub>0</sub>	6=5*ВКурс7,99	7=5*3	8=5*ВКурс27,2
2013	1 455	7,99	182,0				
2014	1 587	11,89	133,5	-48,5	-387,8	-576,8	-1 319,8
2015	1 989	21,84	91,0	-42,5	-339,5	-927,8	-1 155,3
2016	2 385	25,55	93,4	2,3	18,6	59,4	63,2
2017	2 984	26,60	112,2	18,8	150,5	500,9	512,3
2018	3 559	27,20	130,8	18,6	149,0	507,1	507,1
<b>Всього падіння ВВП 2014–2015 рр.</b>				<b>-91,0</b>	<b>-727,3</b>	<b>-1 504,6</b>	<b>-2 475,1</b>
<b>Всього ріст ВВП 2016–2018 рр.</b>				<b>39,8</b>	<b>318,2</b>	<b>1 067,5</b>	<b>1 082,7</b>
<b>Разом падіння та ріст ВВП 2014–2018 рр.</b>				<b>-51,2</b>	<b>-409,2</b>	<b>-437,1</b>	<b>-1 392,4</b>
Разом реальні витрати доходів сектору загального державного управління (всього падіння ВВП у 2014–2015 рр. *39,9%)							
Разом реальні витрати доходів Зведеного бюджету (всього падіння ВВП у 2014–2015 рр. *32,3%)							
Разом реальні витрати податкових надходжень Зведеного бюджету (всього падіння ВВП у 2014–2015 рр. *26,3%)							
Разом реальні витрати податкових надходжень Зведеного бюджету (всього падіння ВВП у 2014–2015 рр. *26,3%)							

Модель оцінки потенційних економічних та фіскальних втрат України внаслідок гібридної війни РФ в 2014–2018 рр.

Рік	Фактичний ВВП 2013 р., млрд дол. США	Потенційний ВВП у випадку зростання ВВП 2013 р. на 5% щорічно, млрд дол. США	Фактичний ВВП, млрд дол. США	Потенційно недоотриманий ВВП за рік, млрд дол. США	Втрати ВВП (перерахунок у гривні за курсом 2013 р. 7,99 грн/\$), млрд грн	Втрати ВВП (перерахунок у гривні за поточним обмінним валютним курсом минулих років), млрд грн	Втрати ВВП (перерахунок у гривні за курсом 2018 р. 27,2 грн/\$), млрд грн
1	2	3=2*1,05	4	5=4-3	6=5*ВКурс7,99	7=5*ВКурс	8=5*ВКурс27,2
2013	182,0	182,0					
2014		191,1	133,5	-57,6	-460,6	-684,9	-1 567,3
2015		200,7	91,0	-109,7	-876,5	-2 395,3	-2 982,5
2016		210,7	93,4	-117,4	-938,1	-2 998,7	-3 192,2
2017		221,3	112,2	-109,1	-871,7	-2 900,7	-2 966,5
2018		232,3	130,8	-101,5	-811,1	-2 760,3	-2 760,3
<b>Разом потенційно недоотриманий ВВП 2014-2018 рр.</b>				<b>-495,2</b>	<b>-3 958,0</b>	<b>-11 740,0</b>	<b>-13 468,9</b>
<b>Разом потенційні втрати доходів сектору загального державного управління (потенційно недоотриманий ВВП*39,9%) 2014–2018 рр.</b>							
				-197,6	-1 579,1	-4 684,0	-5 373,8
<b>Разом потенційні втрати доходів Зведеного бюджету (потенційно недоотриманий ВВП*32,3%) 2014–2018 рр.</b>							
				-160,1	-1 280,1	-3 796,9	-4 356,1
<b>Разом потенційні втрати податкових надходжень Зведеного бюджету (потенційно недоотриманий ВВП*26,3%) 2014–2018 рр.</b>							
				-130,2	-1 040,5	-3 086,2	-3 540,7



Наукове видання

# ФІСКАЛЬНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

*Аналітична доповідь*

**КАСПЕРОВИЧ Юлія Володимирівна**

Коректура: *Голованова І. В.*

Комп'ютерне верстання: *Кірсенко С. М.*

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 7,44.

Наклад 50 пр. Зам. № ДФ711.

ПП «Видавництво Фенікс»

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 271 від 07.12.2000 р.

вул. Шутова, 13-б, Київ, 03067

[www.fenixprint.com.ua](http://www.fenixprint.com.ua)