

ФІСКАЛЬНІ РИЗИКИ ТА ВИКЛИКИ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ У 2018 РОЦІ

Анотація

У аналітичній записці виявлено фіскальні ризики та виклики виконання Державного бюджету України у 2018 році. Серед основних з них визначено: відхилення динаміки макропоказників відносно прогнозу у гіршу сторону; повільна детінізація економіки, передусім у частині легалізації фонду оплати праці; тінізація обігу підакцизної тютюнової продукції; непропорційне зростання повноважень, відповідальності та професійної кваліфікації новостворених органів місцевої влади із їх фінансовим забезпеченням у місцевих бюджетах. Обмежують можливості держави із стимулювання економічного зростання: висока частка видатків державного бюджету на обслуговування державного боргу із піковими виплатами в 2018-2020 рр., видатків на національну безпеку та оборону, необхідність покриття дефіциту Пенсійного фонду, житлово-комунальні субсидії та пільги. Водночас висока частка видатків Державного бюджету на субсидії поєднується із заборгованістю населення.

Крім того, фіскальні виклики та ризики потенційно нестимуть: обмежені фінансові можливості держави для підтримки постраждалих внаслідок гібридної війни на Донбасі; турбулентність у фінансуванні закладів охорони здоров'я, які можуть розпочатися із стартом медичної реформи; нерівномірне витрачання бюджетних коштів впродовж року. Хронічне невиконання планів надходжень до Державного бюджету України від приватизації змушує шукати інші джерела покриття дефіциту шляхом нарощення запозичень, які відповідно збільшують державний борг.

Негативний вплив на виконання Державного бюджету України можуть продовжувати справляти: недостатня дієвість державного фінансового контролю; рішення міжнародних судових арбітражів не на користь України; слабкість базису для запровадження середньострокового бюджетного планування; гальмування із затвердженням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей; необхідність докапіталізації державних банків. Фіскальні ризики виконання Державного бюджету посилюватимуться ризиками у суміжних із бюджетною сферах.

З метою нейтралізації ризиків виконання Державного бюджету України на 2018 р. органам державної влади запропоновано низку практичних рекомендацій.

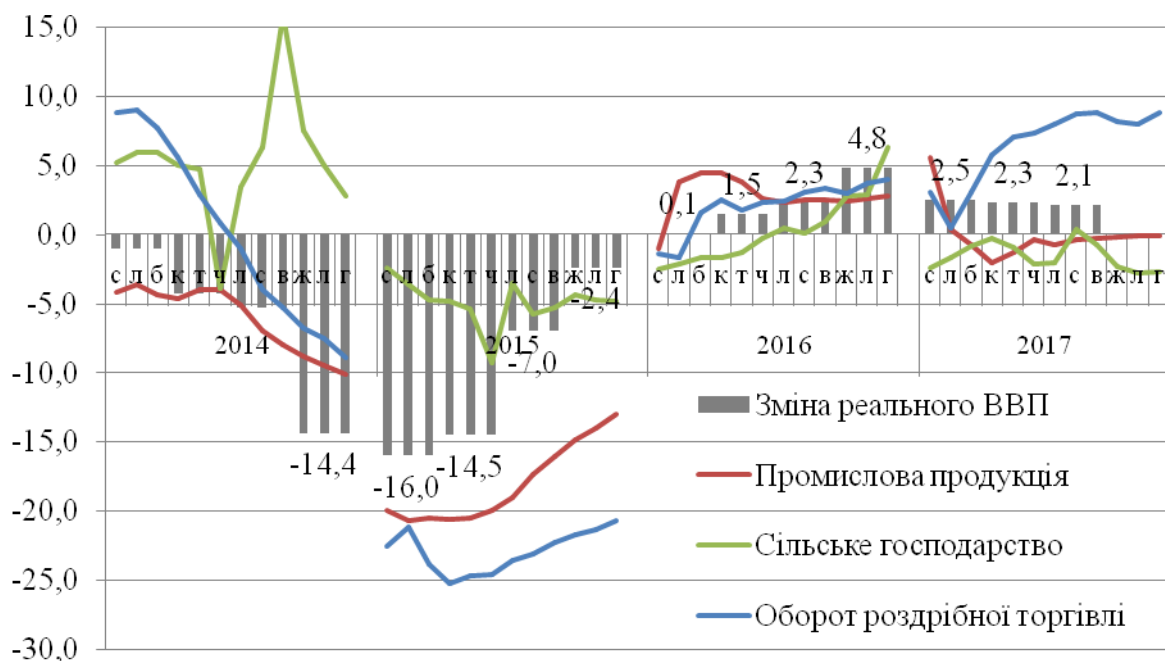
ФІСКАЛЬНІ РИЗИКИ ТА ВИКЛИКИ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ У 2018 РОЦІ

Сучасну відкриту ринкову економіку неможливо уявити без зовнішнього впливу. Однак такий вплив в Україні негативним чином посилюється тривалою внутрішньою неререформованістю та гібридною війною. Як наслідок, впродовж останніх років з'явилося більше ризиків та викликів бюджетній безпеці, ніж вдалося їх нейтралізувати. Віддзеркаленням стану економіки, успіхів та невдач реформ є бюджет. Затягування процесу складних реформ через вади політичного процесу позначається щороку більшими потенційними втратами доходів та прямими витратами бюджету.

Зберігаються численні фінансові ризики для виконання бюджету:

1. Відхилення динаміки макропоказників відносно прогнозу у гіршу сторону, передусім за рахунок девальвації із подальшим зростанням інфляції.

Макроекономічне середовище на сьогодні є мало сприятливим для формування та виконання бюджету. У 2017 р. торгівля стала рушієм економічного зростання на тлі об'єктивних факторів від'ємної динаміки у промисловості (блокада торгівлі з ОРДЛО) та сільському господарстві (погодні умови) (рис.1).



Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Рис. 1. Динаміка реального ВВП, промислового та сільськогосподарського виробництва, обороту роздрібною торгівлі в 2014-2017 рр., % до попереднього періоду

Оборот роздрібною торгівлі¹ у 2017 р. порівняно із 2016 р. зріс на **8,8 %** (у 2016 р. +4,0 %). Скорочення в 2017 р. відбулося у трьох областях – Волинській (-5,8 %), Луганській (-1,9 %) та Тернопільській (-0,5 %). Промисловість² у 2017 р. скоротилася на **-0,1 %** (показник 2016 р. +2,8 %), у т.ч. у добувній промисловості та розробленні кар'єрів – -5,8 %, переробній – +4,0 %, постачанні електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря – -6,5 %. Виробництво кам'яного вугілля у 2017 р. склало 24,8 млн т, що на 16,0 % менше 2016 р. Основним фактором стала торговельна блокада на окупованих територіях Донецької (-12,6 % у 2017 р. та +6,4 % у 2016 р.) та Луганської областей (-31,0 % у 2017 р. та +39,0 % у 2016 р.). Виробництво

¹ Експрес-випуск «Оборот роздрібною торгівлі у 2017 році» [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – 22.01.2018. – № 23/0/08.1вн-18. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2018/01/08_w.zip

² Експрес-випуск «Промислове виробництво у 2017 році» [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – 23.01.2018. – № 29/0/03.1вн-18. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2018/01/10_w.zip

*сільськогосподарської продукції*³ у 2017 р. порівняно із 2016 р. **зменшилось на -2,7 %** (зростання на +6,3 % у 2016 р.).

Впродовж 2017 р. дещо *прискорилося інфляція*, що зумовило коригування макропрогнозу у 2017 та 2018 рр. (табл. 1-2 Додатку А). Інфляція на споживчому ринку в грудні 2017 р. порівняно з груднем 2016 р. становила – **13,7 %** (грудень 2016/2015 рр. – 12,4 %; грудень 2015/2014 рр. – 43,3 %) ⁴; у середньому до попереднього року в 2017 р. – **14,4 %** (2016 р. – 13,9 %; 2015 р. – 48,7 %) ⁵. Інфляційно-девальваційний ефект зростання непрямих податків на споживання є короткочасним. Сума дефіциту у абсолютних показниках «заморожена», утримуючись відносно незмінною. Відносний показник перебуває в економічно безпечних межах, хоча високих з урахуванням існуючого боргового навантаження (рис. 2-3).

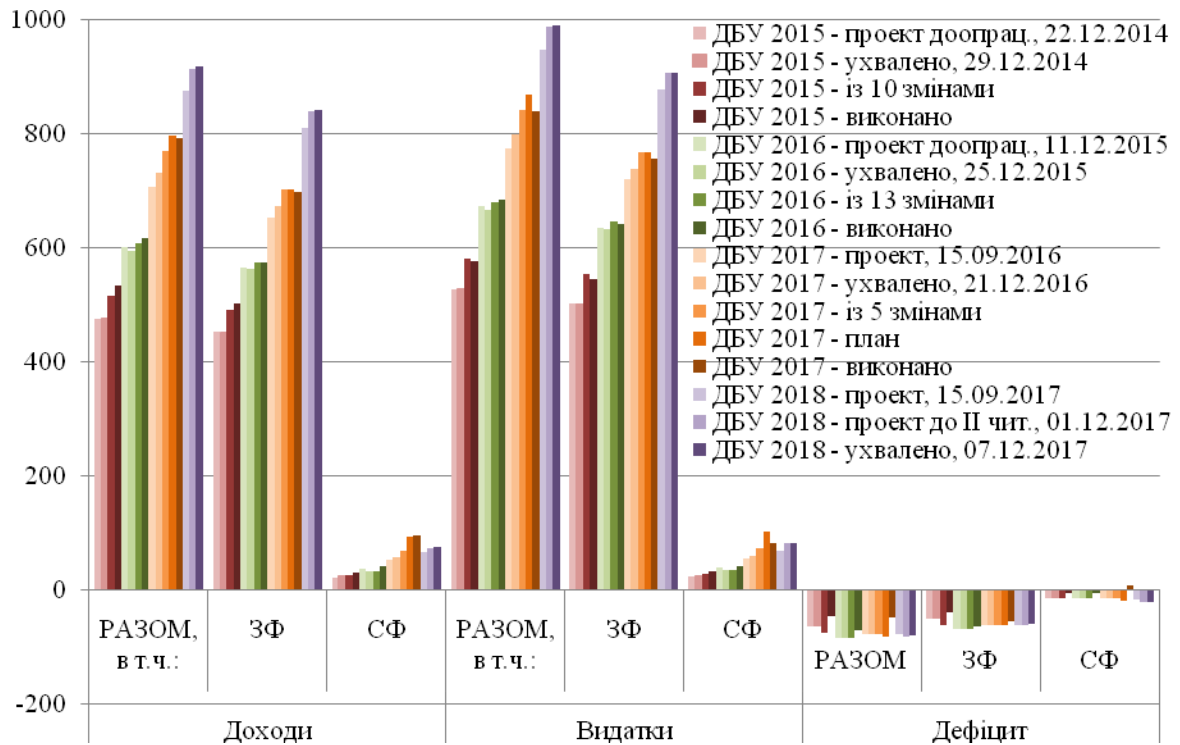
Зовнішньоторговельний дисбаланс поглибився. За підсумками 2017 р. експорт товарів становив 43,3 млрд дол. США, імпорт – 49,6 млрд дол. Порівняно із 2016 р. експорт збільшився на +19,0 % (на +6,9 млрд дол.), імпорт – на +26,4 % (на +10,3 млрд дол.). Як наслідок, понад як вдвічі більше негативне сальдо становило -6,3 млрд дол. проти -2,9 млрд дол. у 2016 р. ⁶. Подальше випереджальне зростання імпорту над експортом без істотного зростання зовнішніх інвестицій посилюватиме негативне сальдо торговельного балансу, що спричинятиме повільне послаблення гривні. Із високою ймовірністю воно також може бути викликане затримкою траншів МВФ та результатами міжнародних судових арбітражів не на користь України. Модель економічного зростання 2017 р., очевидно, не буде сприятливою у середньостроковій перспективі.

³ Експрес-випуск «Індекс сільськогосподарської продукції у 2017 році (попередні дані)» [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – 15.01.2018. – № 11/0/06.5вн-18. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2018/01/03_w.zip

⁴ Індекси споживчих цін у 1992-2017рр. (до грудня попереднього року) [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik/isc/isc_u/isc_gr_u.htm

⁵ Індекси споживчих цін у 1993-2017рр. (до відповідного періоду попереднього року) [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik/isc/isc_u/isc_per_u.htm

⁶ Експрес-випуск «Зовнішня торгівля України товарами у 2017 році» [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – 14.02.2018. – № 60/0/08.2вн-18. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2018/02/17_w.zip



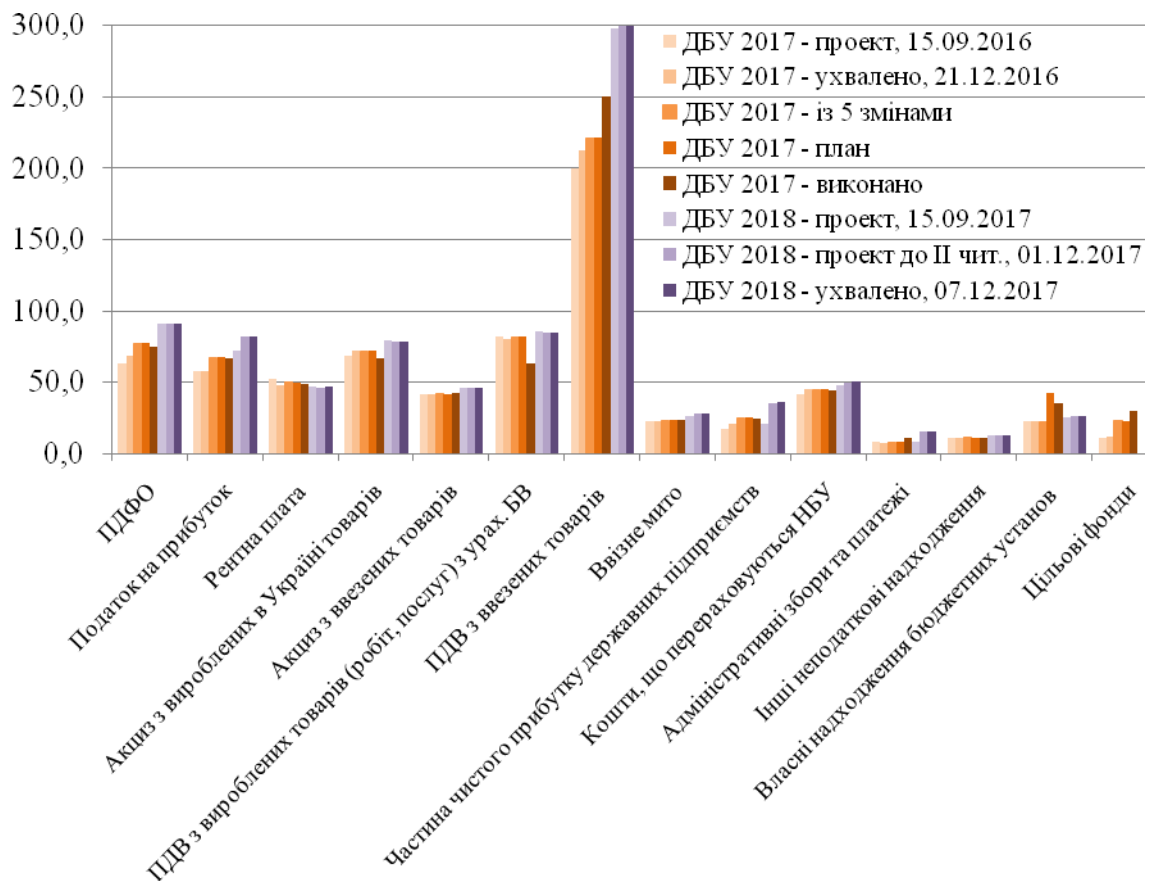
Примітка: Тут і далі по тексту зберігається єдине застосування кольорів: червоний для Державного бюджету на 2015 рік; зелений – на 2016 р.; оранжевий – на 2017 р.; фіолетовий – на 2018 р. у відтинках етапу бюджетного процесу. У проектах Законів України «Про Державний бюджет України» на 2015 та 2016 рр. наведено доопрацьовані показники, оскільки подані від 12.12.2014 р. та від 14.09.2015 р. відповідно вони одразу ж відкликалися, не публікувалися та відсутні на сайті Верховної Ради України.

Джерело: побудовано за даними Законів України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік офіційного веб-порталу Верховної Ради України <http://zakon.rada.gov.ua/> та Державної казначейської служби України <http://www.treasury.gov.ua/>

Рис. 2. Динаміка виконання Державного бюджету України на 2015-2018 рр., млрд грн.

У якості стимулу економіки останніми змінами⁷ оподаткування надано право на розстрочення на 24 місяці сплати «імпортного» ПДВ платникам, які ввозитимуть на митну територію України промислове обладнання для власних виробничих потреб до 1 січня 2020 р. Передбачено зміну процедури реєстрації / зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування з ПДВ в Єдиному реєстрі податкових накладних.

⁷ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році» № 2245-VIII від 07.12.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2245-19>



Джерело: побудовано за даними Законів України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік офіційного веб-порталу Верховної Ради України <http://zakon.rada.gov.ua/> та Державної казначейської служби України <http://www.treasury.gov.ua/>

Рис. 3. Динаміка формування основних статей доходів Державного бюджету України в 2017-2018 рр., млрд грн

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2018 рік»⁸ (далі – ДБУ-2018) порівняно з ДБУ-2017 Міністерству економічного розвитку і торгівлі України на етапі підготовки до другого читання та у затвердженому документі додано 4 нові програми (разом на суму 0,65 млрд грн):

- Формування статутного капіталу публічного акціонерного товариства «Експортно-кредитне агентство» (ЕКА)– 0,2 млрд грн;
- Функціонування інституції з підтримки та просування експорту – 0,05 млрд грн;

⁸ Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» № 2246-VIII від 07.12.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>

- Поповнення статутного капіталу державної інноваційної фінансово-кредитної установи для забезпечення статутної діяльності – 0,1 млрд грн;
- Державна підтримка технологічних інновацій для розвитку промисловості – 0,3 млрд грн.

ЕКА у перспективі покликане стимулювати масштабну експансію експорту товарів (робіт, послуг) українського походження. Згідно Закону України⁹ створення ЕКА мало відбутися ще у середині 2017 р. Як передбачається, ЕКА на добровільних засадах здійснюватиме страхування, перестраховування, надаватиме гарантії за договорами, які забезпечують розвиток експорту, а також братиме участь у реалізації програми часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами.

ЕКА за задумом має функціонувати як пара-банківська та страхова організація для експортерів, однак в умовах ринкової економіки такі функції відповідно має виконувати «здоровий» приватний спеціалізований фінансовий (а краще не публічний) сектор. Передусім, мова йде про профільний ПАТ «Державний експортно-імпортний банк України».

Діяльність ЕКА через відсутність чітких критеріїв надання підтримки може нести великі прямі втрати для бюджету. Наприклад, для здійснення страхової виплати за підтримки держави за договором страхування комерційних та некомерційних ризиків, що перевищує 10% власного капіталу ЕКА, можуть надаватися кредити з державного бюджету. Втратами для бюджету також буде, якщо послугами ЕКА користуватимуться відомі великі експортери, які раніше експортували без такого державного фінансового сприяння. Не виключена також корупційна складова у діяльності ЕКА. На усунення відповідних прогалин діючого Закону Мінекономіки вже підготовлений законопроект змін до нього.

⁹ Закон України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» № 1792-VIII від 20.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1792-19>

Необхідним для українських експортерів є супровідне методичне сприяння. Вже існуючий Офіс з просування експорту є консультативно-дорадчим органом при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, який було створено як «єдине вікно» допомоги українським експортерам для виходу на іноземні ринки.

З огляду на слабкі результати політики імпортозаміщення у минулих роках, ефективність нової спроби бюджетного стимулювання експорту за інших рівних умов може виявитися обмеженою та такою, що навряд чи зможе компенсувати втрату російського ринку збуту вітчизняних товарів. Найбільш швидким та дієвим заходом у даному випадку могло би стати чергове розширення експортних квот до ЄС для низки товарів, передусім – мед, курятина, яблучний та виноградний соки, оброблені томати, зернові та їх похідні, адже їх квоти вичерпуються¹⁰ за перші дні календарного року.

2. Повільна детінізація економіки, передусім в частині легалізації фонду оплати праці.

За попередніми розрахунками Мінекономрозвитку¹¹ у I кварталі 2017 р. інтегральний показник рівня тіньової економіки склав 37 % від офіційного ВВП, що на 6 в.п. менше за показник I кварталу 2016 р. Раніше після рекордного значення у 2014 р. на рівні 43 % відповідний показник знизився до 40 % у 2015 р. та 35% у 2016 р. Таким чином, показник за I квартал 2017 р. виявився більшим, ніж середній за 2016 р. навіть на тлі більшого економічного зростання (I кв. 2017 р. +2,5 % та 2016 р. +2,3 % відповідно).

Для порівняння, у європейських країнах рівень тіньової економіки має тенденцію стабільного (за виключенням кризового 2009 р.) зниження і за

¹⁰ Tariff quota consultation [Електронний ресурс] / European Commission, Taxation and Customs Union. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/quota_consultation.jsp

¹¹ Тенденції тіньової економіки в Україні у I кварталі 2017 року [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – 21.09.2017. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=ТендентииTinovoiEkonomiki>

минулі п'ять років оцінюється¹² на рівні 22,77% ВВП, що у півтора-два рази нижче за вітчизняний.

Довідково: Згідно останніх досліджень найвідомішого у світі експерта з тіньової економіки Ф. Шнайдера на основі альтернативного методу розрахунків із використанням космічних даних інтенсивності нічного освітлення (а не темпу зростання ВВП чи ВВП на душу населення, які нерідко піддаються критиці) відповідний показник у країнах Європи знижується: з 28,12 % ВВП у 1991-1999 рр. до 24,79 % ВВП у 2000-2009 рр. та 22,77 % ВВП у 2010-2015 рр.

Водночас рівень тіньової економіки у країнах ЄС істотно коливається. Станом на 2015 р. найвищий серед країн ЄС він зафіксований на Кіпрі (32,20 % ВВП) та Греції (31,45 %), а найнижчий – у Люксембурзі (10,38%), Австрії (10,01 %) та Швейцарії (8,7 % ВВП). Україна (42,90 % ВВП) демонструє найвищий показник, який в свою чергу перевищує дані сусідніх Молдови (39,68 %), РФ (37,91 %) та Білорусі (32,37 % ВВП).

Статистично значущими факторами експертно визначені 7 показників: відкритість торгівлі, рівень безробіття, розмір уряду, фіскальна свобода, верховенство права, контроль за корупцією, стабільність уряду.

Явище тіньової економіки в Україні не є унікальним та вичерпно описане¹³ з точки зору міжнародного досвіду низкою відомих чинників:

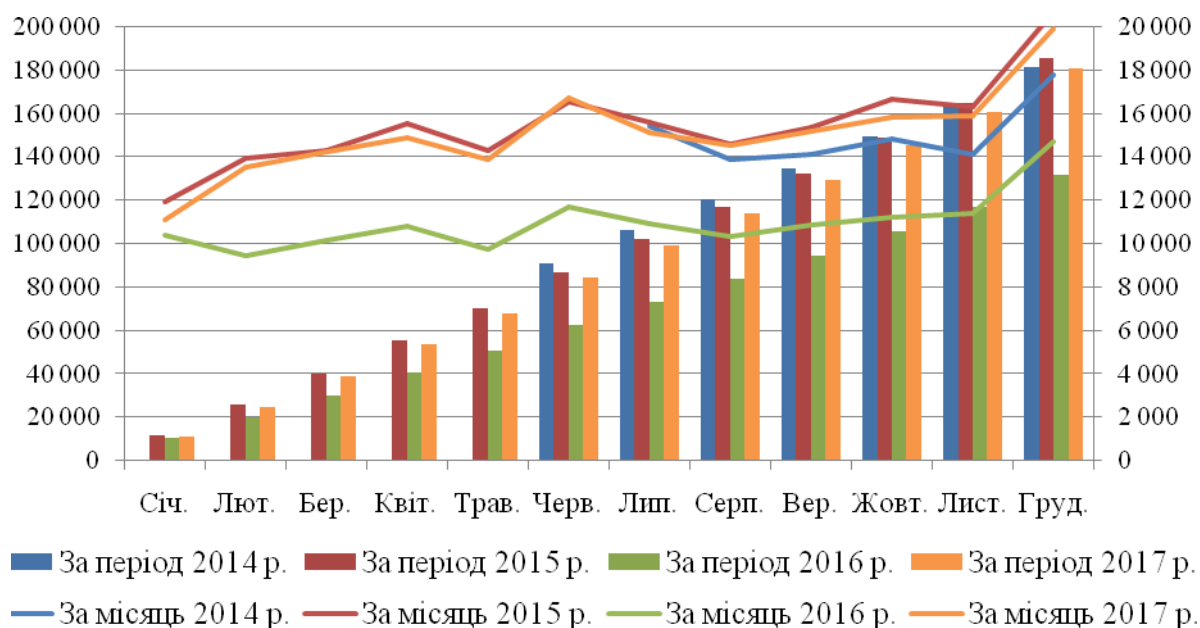
- високе навантаження на фонд заробітної плати з податкових та соціальних внесків;
- низька якість інституцій (корупція), слабка якість та малий обсяг послуг у публічному секторі;
- складні регуляції, в т.ч. на ринку праці та торговельні бар'єри;
- високі штрафи та покарання за порушення законодавства;
- уповільнення розвитку офіційної економіки;
- самозайнятість та безробіття;
- значний розмір сільськогосподарського сектору;
- широке використання готівки та ін.

Всі перелічені чинники в істотно негативній мірі присутні в Україні, а отже вимагають сильної політичної волі для їх комплексного подолання.

¹² Schneider F. Shadow Economies around the World: New Results for 158 Countries over 1991-2015 [Електронний ресурс] / Johannes Kepler University of Linz, Department of Economics. – Working Paper No. 1710. – July, 2017. – 51 p. – Режим доступу: <http://www.econ.jku.at/papers/2017/wp1710.pdf>

¹³ Medina L., Schneider F. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? [Електронний ресурс] / IMF Working Papers. – January, 2018. – 76 p. – Режим доступу: <http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>

Тінізація економіки в Україні є основною причиною недоотримання потенційного обсягу доходів до бюджету. Особливо відчутно це на прикладі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, який спрямовується на виплати пенсійного та соціального забезпечення (ЄСВ). З метою зниження тінізації економіки держава вжила активних заходів з істотного зниження податкового навантаження з ЄСВ до 22 % (2016 р.) та зростання мінімальної заробітної плати (2017 р.). Однак, очікуваних масштабів детінізації не відбулося. Наслідком стало зниження надходжень ЄСВ у 2016 р. із відновленням зростання у 2017 р. (рис. 4) Надходження ЄСВ в 2017 р. становили 180,8 млрд грн., що на 49,0 млрд грн або на 37,2 % більше за 2016 р. (131,8 млрд грн), але водночас на -2,6 % менше 2015 р. (185,7 млрд грн.).



Примітка: помісячне виконання позначене лінією по правій шкалі, кумулятивне наростаючим підсумком за період з початку року – стовпчиками по лівій шкалі.

Джерело: побудовано за даними Надходження коштів єдиного внеску / Державна фіскальна служба України. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/pokazniki-roboti/nahodjennya-podatviv-i-zboriv--obovjaz/nahodjennya-koshtiv-edinogo-vnesku/>

Рис. 4. Динаміка надходжень єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні в 2014-2017 рр., млн грн

На уповільнення процесу детінізації поряд із загальною спадною макроекономічною динамікою найбільш істотно впливали три чинника.

По-перше, поширеним залишається практика неоформлення трудових відносин, виплата заробітних плат «у конвертах», оформлення цивільно-правових договорів замість трудових. Так в останньому випадку з метою податкової оптимізації де-факто наймані працівники де-юре є ФОП-ами третьої групи платників єдиного податку із мінімальною сплатою ЄСВ.

Довідково: За даними Державної фіскальної служби України¹⁴, протягом 2017 р. роботодавцям, які порушували податкове законодавство при виплаті заробітної плати та інших доходів фізичним особам, донараховано до сплати 819 млн грн, в т.ч. майже 664 млн грн ПДФО, 122 млн грн ЄСВ та понад 33 млн грн військового збору.

Загалом під час перевірок порушення законодавства встановлено в 60 % перевірених суб'єктів господарювання.

За рахунок вжитих заходів податкового контролю було виявлено близько 5 тис. найманих осіб, праця яких використовувалася роботодавцем без оформлення трудових відносин.

Фахівці ДФС у складі робочих груп з питань легалізації виплати заробітної плати та зайнятості населення, створених за ініціативою місцевих органів виконавчої влади, здійснювали обстеження виробничих, торгових приміщень юридичних та фізичних осіб, місць здійснення підприємницької діяльності. За результатами проведеної роз'яснювальної роботи роботодавці уклали додатково майже 41 тис. трудових угод з найманими працівниками.

За результатами вжитих органами ДФС заходів залучено до державної реєстрації майже 26 тис. громадян, які здійснювали підприємницьку діяльність без реєстрації. До бюджету додатково сплачено понад 19 млн грн. податків.

По-друге, новим чинником приховування реальних доходів населення стала можливість необґрунтовано отримувати субсидію на оплату житлово-комунальних послуг.

По-третє, зростає трудова міграція українців за кордон. Кількість зайнятих економічною діяльністю в Україні на 2017 р. спочатку прогнозувалася на рівні 20,2 млн осіб, але потім прогноз було знижено до 16,25 млн осіб, на 2018 р. – 18,5 млн осіб із зниженням до 16,35 млн осіб (табл. 1-2 Додатку А). Складно кількісно оцінити масштаби міграції, які достовірно може надати лише Всеукраїнський перепис населення. Вперше і

¹⁴ У 2017 році роботодавцям-порушникам донараховано до сплати 819 млн. грн. [Електронний ресурс] / Державна фіскальна служба України. – 01.02.2018. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/325226.html>

поки що в останній раз він відбувся в 2001 р. Нині перепис вже декілька разів відкладається і в чергове перенесений на 2020 р.¹⁵ У найближчій перспективі потік мігрантів найбільш ймовірно буде зростати, особливо робітничих професій із західних регіонів України.

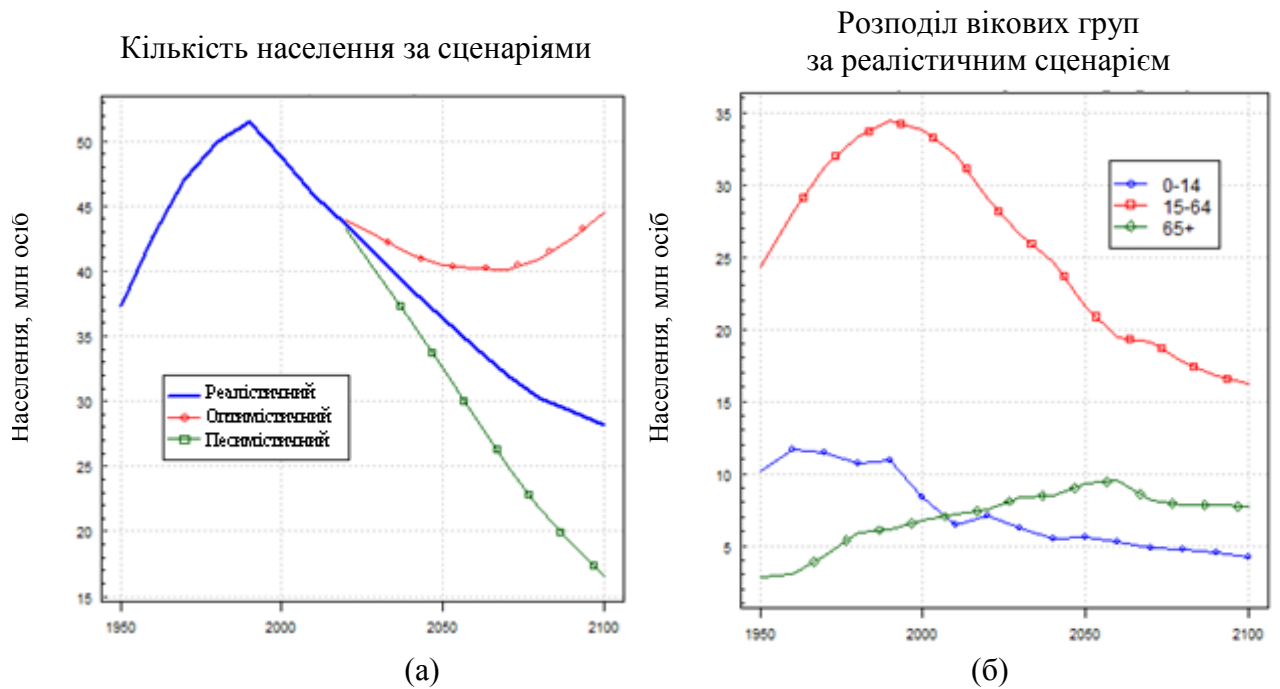
За прогнозом ООН¹⁶, кількість населення в Україні зменшуватиметься з нинішніх 44,223 млн осіб у 2017 р. до 41,200 млн осіб - у 2030 р.; 36,416 млн осіб - у 2050 р. та 28,186 млн осіб у 2100 р. (рис. 5). На тлі прогнозованого зниження населення впродовж 2017-2050 рр. у 51 країні та районах світу, Україна перебуває у десятці¹⁷ країн, де таке скорочення відбудеться понад як на 15 % до 2050 р. Основною причиною визначається зменшення народжуваності.

В останні роки різко зросла кількість інвалідів та пенсіонерів за рахунок постраждалих та внутрішньо переміщених осіб в результаті військових дій на Донбасі. З початку 2017 р. внаслідок націоналізації т.зв. «Д/ЛНР» 45 великих українських підприємств і вимушеним проголошенням торговельної блокади непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей були втрачені також і їх податкові надходження та ЄСВ.

¹⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 581» № 1323-р від 16.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1323-2015-%D1%80>

¹⁶ World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables // United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. – Working Paper No. ESA/P/WP/248. – New York, 2017. – 53 р. – Режим доступу: https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf

¹⁷ Десятка країн: Болгарія, Хорватія, Латвія, Литва, Польща, Республіка Молдова, Румунія, Сербія, Україна та Віргінські острови США.



Примітка: на рис. б представлено прогноз динаміки кількості населення за трьома віковими групами: від 0 до 14 років (середній графік), від 15 до 64 років (верхній графік) та старше 65 років (нижній графік).

Джерело: демографічний профіль України згідно доповіді «Перспективи народонаселення світу: перегляд 2017 року» відділу народонаселення Департаменту з економічних та соціальних питань Організації Об'єднаних Націй.¹⁸

Рис. 5. Сценарії динаміки кількості (а) та вікової структури (б) населення України до 2100 р., млн осіб

3. Тінізація обігу підакцизної тютюнової продукції як відповідь на стрімке зростання ставок акцизного податку. На виконання зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію з ЄС та з метою зниження обсягів споживання податковими змінами¹⁹ наприкінці 2017 р. державою встановлено графік збільшення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до 2025 р. на 20 % щорічно до досягнення мінімального стандарту ЄС (90 євро за 1000 штук). Серед істотних ризиків постає збільшення нелегального обороту підакцизної продукції, яка після заборони²⁰ ввезення до т.зв. «ДНР» із т.зв. «ЛНР» з грудня 2017 р. може потрапляти на

¹⁸ Ukraine - The demographic profiles display. World Population Prospects: The 2017 Revision / United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. – Режим доступу: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Graphs/DemographicProfiles/>

¹⁹ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році» № 2245-VIII від 07.12.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2245-19>

²⁰ Казанский Д. Как в ДНР ввели санкции против ЛНР [Електронний ресурс] / Блог Дениса Казанского. – 05.01.2018. – Режим доступу: http://deniskazansky.com.ua/kak_v_dnr_vveli_sankcii_protiv_lnr/

вітчизняний ринок чотирма²¹ шляхами нелегальної торгівлі з окупованими територіями Донбасу.

4. Непропорційне зростання повноважень, відповідальності та професійної кваліфікації новостворених органів місцевої влади із їх фінансовим забезпеченням у місцевих бюджетах. Затримка із добровільним об'єднанням територіальних громад (ОТГ) порушує цілісність бюджетної системи. Крім того, деякі ОТГ виявляють недостатню фінансову спроможність. Як підраховано²², **об'єднані територіальні громади отримують власні доходи приблизно на 50% від можливого.** Причинами є проблеми обліку землі та нерухомості на місцях. Передусім йдеться про неефективно або невчасно оформлену чи передану в оренду землю, несплату податку на нерухомість. Крім того, законодавчо неврегульованою є передача землі за межами населених пунктів у власність ОТГ для розширення дохідної бази їх бюджетів. З іншого боку, видатковій частині бюджету бракує якісних проектних рішень з поліпшення локальної інфраструктури в ОТГ.

5. Висока частка видатків державного бюджету на обслуговування державного боргу (у ДБУ-2018 р. – 130,2 млрд грн по загальному фонду) із піковими виплатами в 2018-2020 рр., **видатків на національну безпеку та оборону** (171,7 млрд грн по загальному фонду), **покриття дефіциту Пенсійного фонду**²³ (139,3 млрд грн), **житлово-комунальні субсидії та пільги** (73,7 млрд грн) поряд із захищеними статтями

²¹ Перетинаючи межу: нелегальна торгівля з окупованим Донбасом, що підриває оборону [Електронний ресурс] / Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО), Transparency International Україна, Transparency International Defence & Security. – Листопад, 2017. – Режим доступу: <https://nako.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Peretynayuchy-mezhu.-Nelehalna-torhivlya-z-okupovanyim-Donbasom-scho-pidryvaje-....pdf>

²² Об'єднані територіальні громади отримують власні доходи на 50% від можливого – Зубко [Електронний ресурс] / Національна Рада Реформ. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/obyednani-terytorialni-gromady-otrymuyut-vlasni-dohody-na-50-vid-mozhlyvogo-zubko>

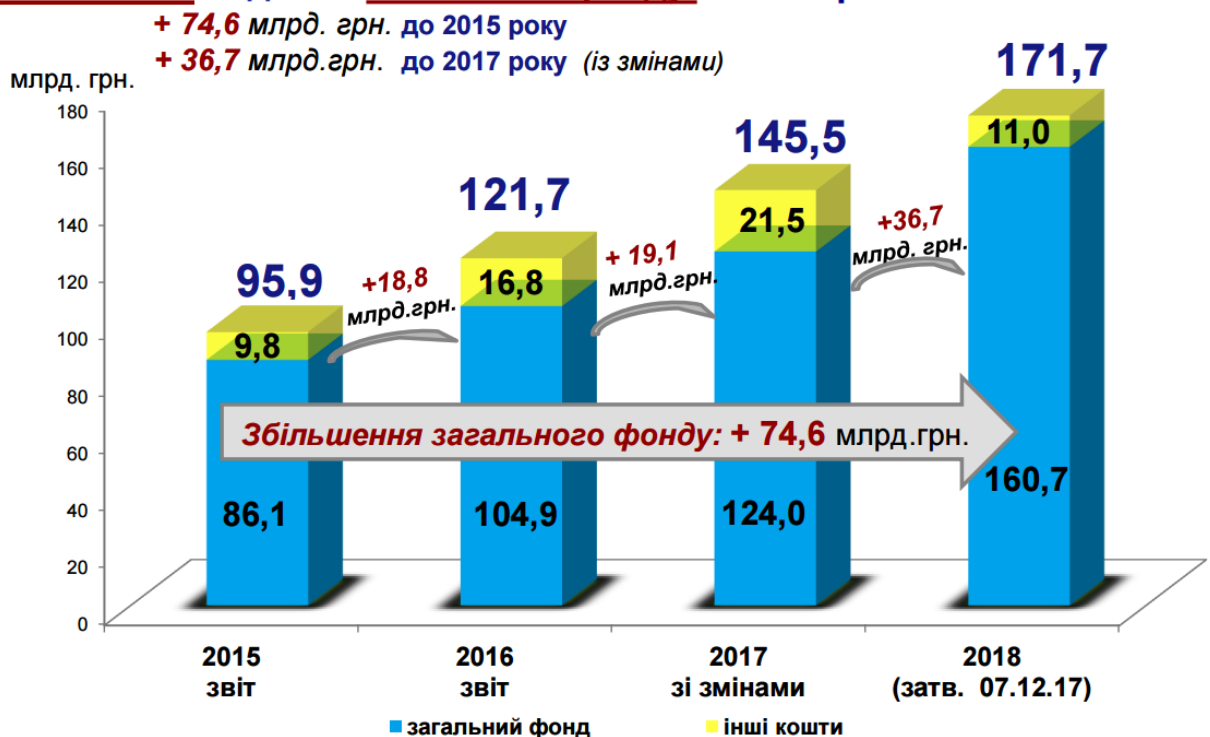
²³ Крім того, обліковується заборгованість Пенсійного фонду за позиками з Єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів, яка утворилась за період 2007-2014 рр. і станом на 01.01.2018 р. становить 48,0 млрд грн.

видатків бюджету²⁴ – що загалом обмежує можливості бюджетного стимулювання національної економіки.

У 2015 р. на оборону та безпеку було спрямовано 95,9 млрд грн, що на 32,0 млрд грн або у 1,5 разу більше 2014 р. У 2016 р. – 121,7 млрд грн, що на 25,8 млрд грн або у 1,3 рази більше порівняно з 2015 р (рис. 6).

Очевидно, що відмовлятися від сплати за боргами неприпустимо. Частка видатків на їх обслуговування вже сягнула понад п'яту частину сукупних видатків Державного бюджету (табл. 1). Цей показник «зв'язує руки» щодо можливості монетарного та фіскального стимулювання національної економіки.

Збільшення видатків загального фонду на 2018 рік:



Джерело: Презентація для громадян Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» / Міністерство фінансів України. – 29.12.2017. – Режим доступу: <https://minfin.gov.ua/news/view/zakon-ukrainy-pro-derzhavnyi-biudzhnet-ukrainy-na-rik-tekst--prezentatsiia-dlia-hromadian?category=novini-ta-media>

Рис. 6. Динаміка фінансування видатків Державного бюджету України на національну безпеку і оборону в 2015-2018 рр., млрд грн

²⁴ Згідно ст. 55 Бюджетного кодексу України вони включають: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг та енергоносіїв та ін.

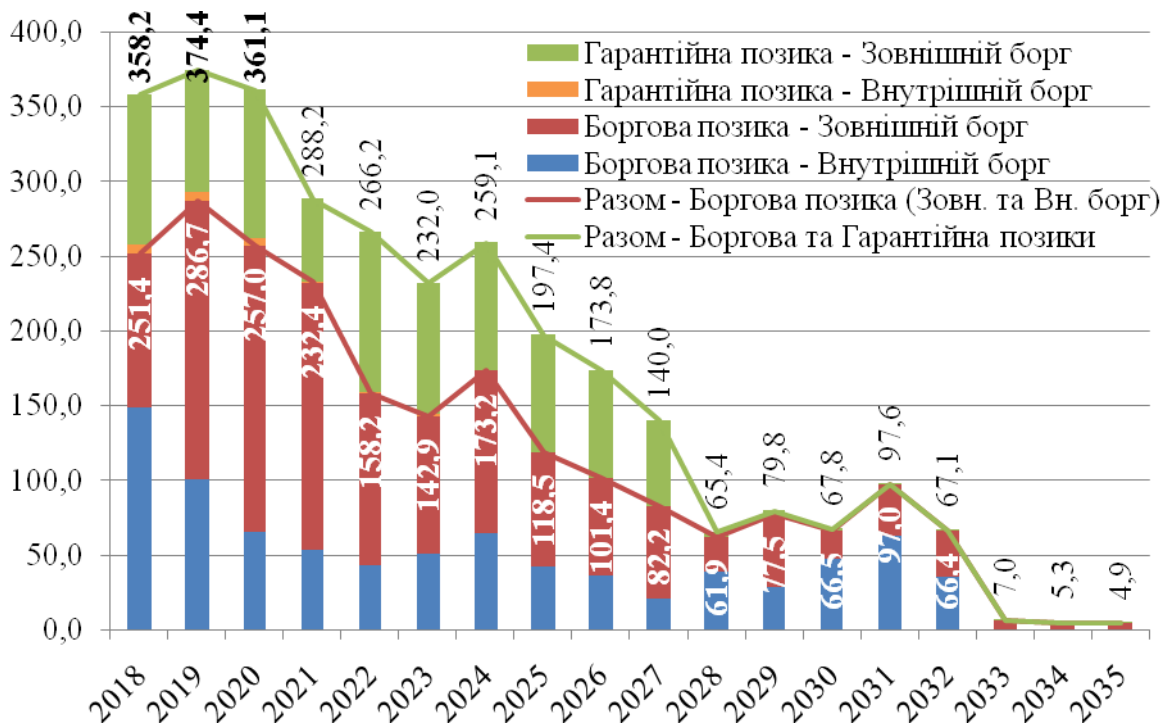
**Динаміка видатків Державного бюджету України
на обслуговування державного боргу в 2007-2018 рр., млрд грн.**

Роки	Видатки Державного бюджету на обслуговування державного боргу, млрд грн	Всього видатки ДБУ, млрд грн		<i>Довідково:</i> Частка видатків на обслуговування боргу у сукупних видатках, %	
		з трансфертами	без трансфертів	з трансфертами	без трансфертів
2007	3,35	129,60	174,25	2,58	1,92
2008	3,77	182,38	241,49	2,07	1,56
2009	9,04	180,26	242,44	5,01	3,73
2010	15,54	225,82	303,59	6,88	5,12
2011	23,13	238,58	333,46	9,70	6,94
2012	24,20	271,22	395,68	8,92	6,12
2013	31,68	287,61	403,46	11,01	7,85
2014	47,98	299,62	430,22	16,01	11,15
2015	84,51	402,93	576,91	20,97	14,65
2016	95,79	489,49	684,88	19,57	13,99
2017	110,46	566,64	839,24	19,49	13,16
2018	130,20	...	991,70	...	13,13

Примітка: бюджетна програма з обслуговування боргу за 2013 р. також у назві включає заходи щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень. За 2017 р. наведено показники за оперативними даними.

Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України <http://www.treasury.gov.ua/>

Існує моральне зобов'язання України для продовження співпраці враховувати позицію та рекомендації її міжнародних кредиторів, передусім Міжнародного валютного фонду. З огляду на графік платежів (рис. 7) необхідна нова реструктуризація та вихід на зовнішні ринки запозичень вже у середині 2018 р.



Джерело: побудовано за даними матеріалів до Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» №7000 від 15.09.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551

Рис. 7. Платежі з виконання діючих боргових та гарантованих зобов'язань на 2018 р. і наступні бюджетні періоди до повного погашення таких зобов'язань в 2018-2035 рр., млрд грн

6. Висока частка видатків Державного бюджету на субсидії поєднується із заборгованістю населення, а монетизація субсидій лише розпочата тільки на рівні підприємств-надавачів послуг.

За житлово-комунальні послуги населенню за 2017 р. нараховано 86,0 млрд грн, з яких **оплачено лише 75,8 млрд грн або 88,1 %**. У тому числі за газопостачання рівень оплати становив 80,9 %; за централізоване опалення та гаряче водопостачання – 94,4 %; водопостачання та водовідведення – 96,5 %; утримання будинків і споруд та прибудинкових територій – 93,9 %; вивезення побутових відходів – 94,1 %.

Середні нарахування за житлово-комунальні послуги, з урахуванням електроенергії (із розрахунку 150 кВт•год), на одного власника особового рахунку в грудні 2017 р. становили 1 476,4 грн.

Станом на кінець 2017 р. заборгованість населення становила:

- зі сплати за газопостачання – 12,4 млрд грн;
- за централізоване опалення та гаряче водопостачання – 11,1 млрд грн;
- за водопостачання та водовідведення – 1,8 млрд грн;
- за утримання будинків і споруд та прибудинкових територій – 3,0 млрд грн;
- за вивезення побутових відходів – 0,4 млрд грн.

На виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 27.06.2003 р. № 976 *«Про затвердження Порядку погашення реструктуризованої заборгованості та внесення поточних платежів за житлово-комунальні послуги»* у 2017 р. з населенням було укладено 91,3 тис. договорів щодо погашення реструктуризованої заборгованості на загальну суму 430,9 млн грн. Сума внесених платежів, з урахуванням довгострокових договорів, становила 187,4 млн грн.²⁵

Надання населенню субсидій включає їх два види:

- субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг;

Довідково: За даними Державної служби статистики²⁶, у 2017 р. **призначено субсидії 8809,3 тис. домогосподарств** (107,4 % із числа тих, які звернулися, ураховуючи тих, що звернулися за субсидіями у 2016 р., але призначено їм було тільки у 2017 р.). Порівняно з 2016 р. кількість таких домогосподарств збільшилась на 1 132,1 тис., або **на +14,7 %**.

У 2017 р. загальна сума субсидій, призначених домогосподарствам, становила **3 980,1 млн грн**, у 2016 р. – 5 704,7 млн грн

Середній розмір призначеної субсидії на одне домогосподарство у грудні 2017 р. зменшився порівняно з відповідним періодом 2016 р. на 27,2 % і становив 993,4 грн.

²⁵ Експрес-випуск «Про оплату населенням житлово-комунальних послуг у грудні 2017 року» [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – 31.01.2018. – № 37/0/05.5вн-18. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2018/01/13.zip>

²⁶ Експрес-випуск «Про надання населенню субсидій у грудні 2017 року» [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – 22.01.2018. – № 23/0/05.5вн-18. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2018/01/07.zip>

За 2017 р. перераховано бюджетних коштів організаціям, що надають домогосподарствам житлово-комунальні послуги (включаючи погашення заборгованості минулих періодів) 62 921,0 млн грн. **Заборгованість бюджетів перед ними становить 25 935,0 млн грн.**

- субсидії готівкою для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

Довідково: У 2017 р. призначено субсидії **811,5 тис. домогосподарств** (89,0 % із числа тих, які звернулися).

За 2017 р. загальна сума призначених субсидій становила 2 264,5 млн грн, у 2016 р. – 1 579,5 млн грн.

Середній розмір призначеної субсидії на одне домогосподарство у грудні 2017 р. збільшився порівняно з відповідним періодом 2016 р. на 18,6 % і становив 2 545,7 грн.

У 2017 р. загальна сума отриманих готівкою субсидій становила **2 247,3 млн грн**, у 2016 р. – 1 852,9 млн грн.

Заборгованість бюджетів з виплати субсидій готівкою на кінець 2017 р. становить 283,2 млн грн.

7. Обмежені фінансові можливості держави для підтримки постраждалих внаслідок гібридної війни на Донбасі із необхідністю істотного зростання видатків для деокупації та реінтеграції непідконтрольних територій (передусім, в частині пенсійного та соціального забезпечення).

Довідково: Під окупованою Горлівкою Донецької області у селищах Травневе та Гладосове, які наприкінці листопада 2017 р. повернулися під контроль української влади, повністю відновили виплату пенсій. Усю накопичену заборгованість з пенсій люди отримали до кінця 2017 року, і надалі нарахування та виплата пенсій їм здійснюється у штатному режимі. За інформацією головного Управління Пенсійного фонду у Донецькій області, у Гладосовому українську пенсію отримує 15 пенсіонерів, у Травневому – 45²⁷.

Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України стало другим лідером за відносним зростанням видатків у Державному бюджеті на 2018 р., порівняно з ДБУ-2017. Разом зі збільшенням вдвічі фінансування *Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на*

²⁷ Персональна сторінка П. Жебрівського, Голови Донецької військово-цивільної адміністрації [Електронний ресурс] / Соціальна мережа «Facebook» – 15.01.2018. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=851298621719325&set=a.115490091966852.17598.100005175844287&type=3>

сході України (ДБУ-2017 – 0,017 млрд грн; ДБУ-2018 – 0,034 млрд грн, +0,017 млрд грн або вдвічі) додано дві нові бюджетні програми:

- *Заходи щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади Російської Федерації на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та тимчасово окупованій території України, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей (ДБУ-2018 – 0,10 млрд грн);*
- *Пілотні заходи з реагування на проблеми для розвитку, викликані переміщенням осіб та поверненням комбатантів (ДБУ-2018 – 0,06 млрд грн).*

Незважаючи на це, проблеми із забезпеченням переселенців житлом та роботою є основним чинником їх повернення додому на непідконтрольній території.

8. Турбулентність у фінансуванні закладів охорони здоров'я, що може розпочатися із стартом медичної реформи.

Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 р.²⁸, передбачені:

- автономізація бюджетних закладів охорони здоров'я;
- створення єдиної електронної системи обміну медичною інформацією;
- адаптація міжнародних уніфікованих клінічних протоколів;
- запровадження нової моделі фінансування медичної допомоги;
- створення госпітальних округів;
- запровадження реімбурсації (відшкодування вартості) окремих лікарських засобів.

Водночас багато учасників процесу не обізнані із її суттю, що є значною проблемою громадської комунікації та підтримки. Основна

²⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я» № 1013-р від 30.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>

відповідальність покладається МОЗом на облдержадміністрації, тут виникає проблема дуалізму влади: керівники ОДА призначаються і підзвітні Президенту, а МОЗ перебуває у вертикалі Кабінету Міністрів України, і таким чином має обережний вплив на ОДА. Так, наприклад, МОЗ 22.01.2018 р. повідомляє, що *«всі наявні в країні вакцини [зокрема, від кору] сьогодні знаходяться в регіонах. Тому будь-який перерозподіл вакцин – це добра воля та взаємодопомога одних регіонів іншим»*. Іншим прикладом того ж дня стала остання заява МОЗ про зрив місцевою владою початку програми «Доступні ліки» у регіонах.²⁹

Довідково: Як повідомлялося МОЗ: «З усієї України надходять повідомлення, що люди не можуть отримати препарати за програмою «Доступні ліки». Лікарі не видають рецепти, а аптеки – ліки, кажучи, що немає фінансування. Проте, фінансування з національного рівня було виділено вчасно та в повному обсязі, але в усіх областях, крім двох, **його не розподілено місцевою владою**.

7 грудня Верховна Рада ухвалила бюджет на 2018 рік, 3 січня Державна казначейська служба України перерахувала в кожную область заплановану на січень суму. В регіони надійшло 83,3 млн грн з передбаченого на цей рік 1 млрд грн (кошти на перший місяць року).

Проте наразі лише дві області – Полтавська та Чернігівська – попіклувалися про своїх пацієнтів та направили кошти до кінцевих розпорядників, якими зазвичай є заклади охорони здоров'я. Натомість в інших регіонах дотепер не ухвалені обласні та місцеві бюджети, не розподілено кошти по районах. Будь-які затримки в роботі програми створюють перерви в лікуванні для пацієнтів, які мають серцево-судинні хвороби, діабет II типу та бронхіальну астму.

Міністерством охорони здоров'я України найбільшою за обсягом фінансування є Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам (ДБУ-2017 – 56,22 млрд грн; ДБУ-2018 – 57,37 млрд грн, +1,15 млрд грн або +2,0 %). Фінансування цього міністерства збільшено за рахунок створення Національної служби здоров'я України (НСЗУ), на яку у поданому до ВР проекті ДБУ-2018 призначається фінансування на рівні 8,27 млрд грн. Основним напрямом витрачання коштів служби буде надання первинної медичної допомоги населенню.

²⁹ Кошти для програми «Доступні ліки» виділено вчасно. МОЗ закликає місцеву владу розподілити фінансування [Електронний ресурс] / Міністерство охорони здоров'я. – 22.01.2018. – Режим доступу: <http://moz.gov.ua/article/news/koshti-dlja-programi-%C2%ABdostupni-lik%C2%BB-vidileno-vchasno-moz-zaklikae-miscevu-vladu-rozpodiliti-finansuvannja>

НСЗУ буде оплачувати безпосередньо лікарням за надані послуги, **без посередництва місцевих рад**. Передбачається розбудова НСЗУ як єдиного національного замовника послуг з медичного обслуговування населення (медичних послуг) та її територіальних органів.

Наприкінці 2017 р. після підписання Президентом України Законів України про медичну реформу³⁰ Кабінет Міністрів України затвердив ряд постанов, зокрема *утворення Національної служби здоров'я та Методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування*. Остання, на думку експертів, не дає чіткого механізму розрахунку собівартості, містить багато припущень і нерозкритих визначень, не враховує розриву фактичних витрат та наявного бюджетного фінансування закладів охорони здоров'я, система обліку не відповідає чинним стандартам бухгалтерського обліку. Відтак ця *Методика потребує доопрацювання за результатами консультацій та фінансово-економічного аналізу*³¹.

9. Нерівномірне витрачання бюджетних коштів впродовж року дестабілізує розрахунки розпорядників бюджетних коштів за товари, роботи та послуги, а також посилює традиційні коливання валютного курсу наприкінці та початку бюджетного року.

Традиційним став рекордний обсяг видатків Зведеного бюджету України у грудні кожного року, що зумовлює валютно-курсові коливання. Видатки у грудні є рекордними відносно попередніх 11 місяців (рис. 8):

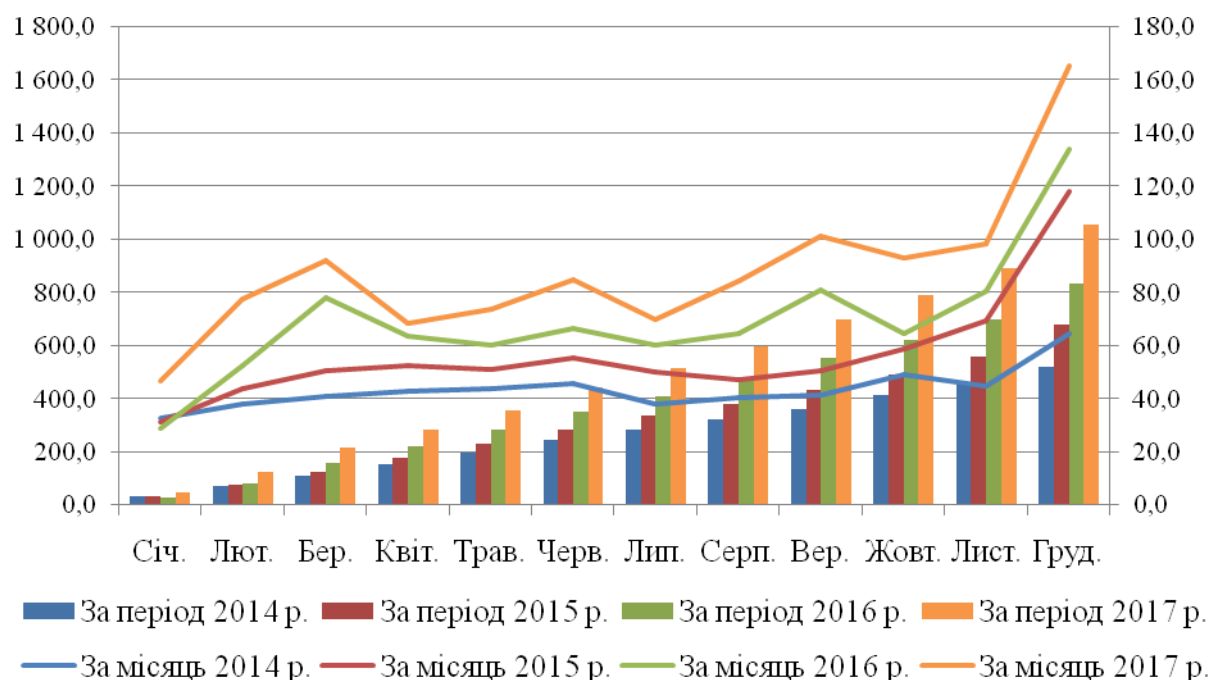
- у грудні 2014 р. було витрачено 64,8 млрд грн, що на 23,1 млрд грн або на 55,5 % більше середньомісячного обсягу видатків за попередні 11 місяців року (41,7 млрд грн);

³⁰ Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» № 2168-VIII від 19.10.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-viii>

Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» № 2206-VIII від 14.11.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2206-viii>

³¹ Асоціація міст України пропонує в.о. Міністра охорони здоров'я провести консультації щодо Методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – 04.01.2018. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/novyna/asociaciya-mist-ukrayiny-proponuye-vo-ministra-ohorony-zdorovya-provesty-konsultaciyi-shchodo>

- у грудні 2015 р. – 118,4 млрд грн, що на 67,3 млрд грн або в 2,3 рази більше (51,0 млрд грн);
- у грудні 2016 р. – 134,0 млрд грн, що на 70,2 млрд грн або в 2,1 рази більше (63,8 млрд грн);
- у грудні 2017 р. – 165,4 млрд грн, що на 84,4 млрд грн або понад як вдвічі більше (81,0 млрд грн). Водночас необхідно відзначити, що ще у листопаді 2017 р. планувалося витратити за грудень 217,1 млрд грн, що могло би бути на 136,0 млрд грн або в 2,7 рази більше.



Примітка: помісячне виконання позначене лінією по правій шкалі, кумулятивне наростаючим підсумком за період з початку року – стовпчиками по лівій шкалі. За 2017 р. наведено показники за оперативними даними.

Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України <http://www.treasury.gov.ua/>

Рис. 8. Динаміка фінансування видатків зведеного бюджету України в 2014-2017 рр., млн грн

Характерно, що рекордні обсяги видатків стосуються як державного так і місцевих бюджетів. Розпорядники неодноразово з листами про зміщення термінів фінансування з кінця року зверталися до Міністерства

фінансів (наприклад, листи НАН України³²). Традиційною з 2015 р. стала аномальна практика виплати січневих пенсій наступного року у грудні поточного року.

У відповідь на м'яку фіскальну політику (грудневий пік та зростання пенсій) НБУ з метою утримання планового рівня інфляції запровадив низку заходів, спрямованих на посилення жорсткої монетарної політики. Неочікуваним для учасників фінансового ринку стало перше за останні роки підвищення облікової ставки наприкінці 2017 р.³³ Необхідність відновлення співпраці з МФВ для отримання чергового кредитного траншу передбачає зменшення бюджетного дефіциту, що вплинуло на скорочення витрачання коштів у грудні для підсумку 2017 р. (табл. 3 Додатку А). Водночас, висока облікова ставка призводить до зростання кредитних ставок, що негативно впливає на бізнес та гальмує економічне зростання.

10. Хронічне невиконання планів надходжень до Державного бюджету України від приватизації змушує шукати інші джерела покриття дефіциту шляхом нарощення запозичень, які відповідно збільшують державний борг.

Державні підприємства в Україні не стали рушієм економічного зростання. Понад 90 % державних активів введено в експлуатацію 50–150 років тому³⁴. У держави відсутні можливості здійснення додаткових інвестицій для їх модернізації. План надходжень до Державного бюджету від

³² Національна академія наук України звернулася до Першого віце-прем'єр-міністра України С.І. Кубіва (лист від 22.12.2017 р. №9з/2095-1) та Міністерства фінансів України (лист від 27.12.2017 р. №9з/2117-6) з обґрунтованим клопотанням про наближення видатків за бюджетною програмою КПКВК 6541230 на початок II-го кварталу 2018 р.

Джерело: Щодо бюджетного фінансування НАН України у 2018 році [Електронний ресурс] / Національна академія наук України. – 09.01.2018. – Режим доступу: <http://www.nas.gov.ua/UA/Messages/news/Pages/View.aspx?MessageID=3687>

³³ Облікова ставка поступово знижувалася з пікових 30% до 27% з 28.09.2015 р. до 12,5% з 26.05.2017 р. Несподівано для експертів ринку з 27.10.2017 р. її було підвищено до 13,5%, потім з 15.12.2017 р. – до 14,5%. Від початку поточного року з 26.01.2018 р. її збільшено до 16,0%.

НБУ зазначає: *У разі відсутності суттєвих ознак зниження інфляційного тиску в найближчій перспективі, Національний банк може вдатися до подальшого підвищення облікової ставки для повернення інфляції до встановлених середньострокових цілей.*

Облікова ставка Національного банку України [Електронний ресурс] / Національний банк України. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=53647

³⁴ Проект Закону України «Про приватизацію державного майна» №7066 від 04.09.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62455

приватизації хронічно не виконується (табл. 2) навіть з урахуванням коригувань.

Таблиця 2

Динаміка надходжень від приватизації державного майна до Державного бюджету України в 2007-2018 рр., млрд грн

	Затверджено (у першій редакції), млрд грн.	Затверджено (зі змінами), млрд грн	План, млрд грн	Фактично виконано, млрд грн	Частка виконання затвердженого (зі змінами), %
2007	10,59	10,59	10,59	2,46	23,22
2008	8,92	0,61	0,61	0,48	79,44
2009	8,50	8,50	7,94	0,81	9,50
2010	10,00	6,35	1,05	1,09	17,22
2011	10,00	10,00	10,00	11,48	114,80
2012	10,00	10,00	7,00	6,76	67,64
2013	10,90	10,90	1,46	1,48	13,58
2014	19,40	17,00	0,47	0,47	2,75
2015	17,00	17,00	17,00	0,15	0,89
2016	17,10	17,10	17,10	0,19	1,10
2017	17,10	17,10	3,38	3,38	19,75
2018	21,30

Примітка: за 2017 р. наведено показники за оперативними даними.

Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України
<http://www.treasury.gov.ua/>

Довідково. Основні приватизаційні находження забезпечили³⁵:

2005 р. – пакет акцій ВАТ «Криворіжсталь»;

2011 р. – пакет акцій ВАТ «Укртелеком»;

2012 р. – пакети акцій ПАТ «Західенерго», «Донецькобленерго», «Вінницяобленерго», «Дніпроенерго», «Закарпатобленерго», «ЕК «Дніпрообленерго», ПрАТ «Кримський ТИТАН»;

2017 р. – пакети акцій ПАТ «Київенерго», «Донецькобленерго», «ДТЕК «Західенерго», «Дніпроенерго», «Дніпрообленерго».

Діяльність державних підприємств здебільшого не є прозорою та конкурентною. Непоодинокими є випадки шахрайств та зловживань. Станом на середину серпня 2017 р. у полі зору НАБУ перебували близько 50 держпідприємств, більшість із яких за розміром активів входять до топ-100 державних компаній за версією Міністерства економічного розвитку та

³⁵ Презентація в.о. Голови Фонду державного майна України В. Трубарова «Стан та перспективи приватизації в Україні» на засіданні Національної ради реформ №26 [Електронний ресурс] / Національна Рада Реформ. – 12.09.2017 р. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/stan_ta_perspektyvy_pryvatyzaciyi_v_ukrayini_stan_ta_perspektyvy_pryvatyza.pdf

торгівлі України. За попередніми оцінками, сумарні збитки, завдані цим підприємствам внаслідок кримінальних корупційних правопорушень, перевищують 20 млрд грн³⁶. Більшість злочинів пов'язана з розкраданням майна та коштів державних підприємств, закупівлею товарів та послуг за завищеними цінами і, навпаки, постачанням продукції через посередників за заниженими від ринкових цінами.

З урахуванням поточного стану основних засобів, численних фінансових порушень, складності процесу зміни менеджменту і процедур управління найбільш оптимальним рішенням є приватизація нестратегічних державних підприємств.

Водночас залишається нагальною проблема, на якій Фонд державного майна регулярно наголошує у своїх звітах³⁷ – фактичний **саботаж і гальмування процесу передачі** Фонду уповноваженими органами управління підприємств для приватизації. Причому, наголос робиться Фондом на нових інвестиційно-привабливих об'єктах, оскільки **за роки приватизації в управлінні Фонду не залишилося об'єктів, реалізація яких може забезпечити встановлені чинним законодавством обсяги надходження коштів до державного бюджету** (рис. 9).

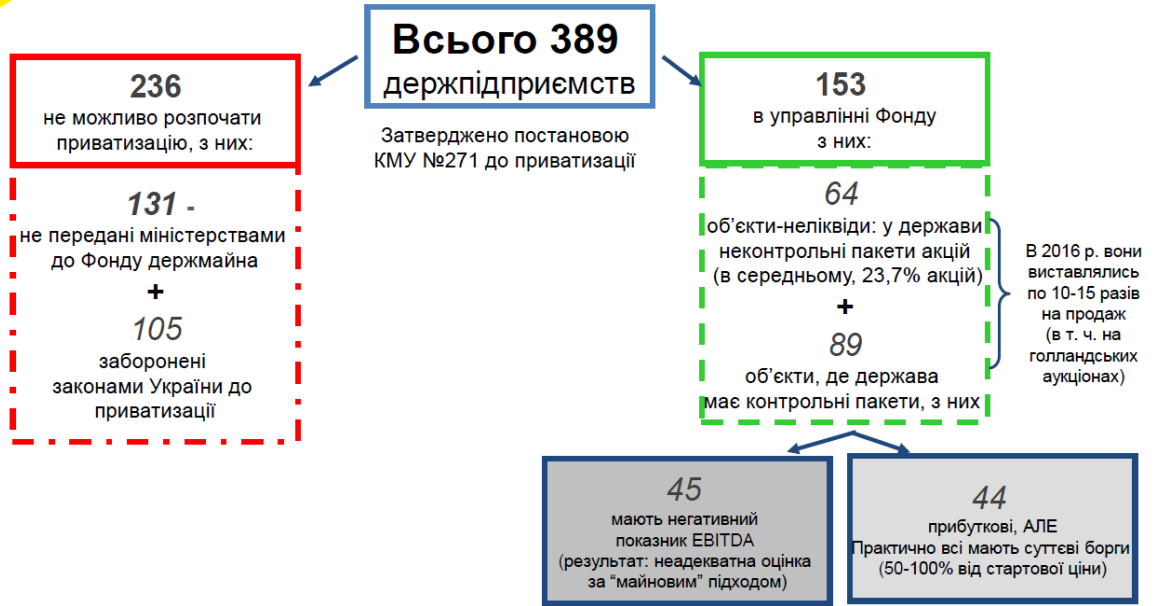
На виконання рекомендацій МВФ, Верховна Рада України 18.01.2018 р. ухвалила у другому читанні та в цілому законопроект № 7066 *«Про приватизацію державного майна»*, який розробило Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Замінюючи сім чинних окремих законів про приватизацію, він вносить зміни у процедуру продажу державних та комунальних підприємств для збільшення її прозорості.

³⁶ НАБУ розслідує понад 100 кримінальних проваджень щодо корупції на держпідприємствах [Електронний ресурс] / Національне антикорупційне бюро України. – 15.08.2017. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/infographics/nabu-rozsliduije-ponad-100-kriminalnih-provadzen-shchodo-korupciyi-na>

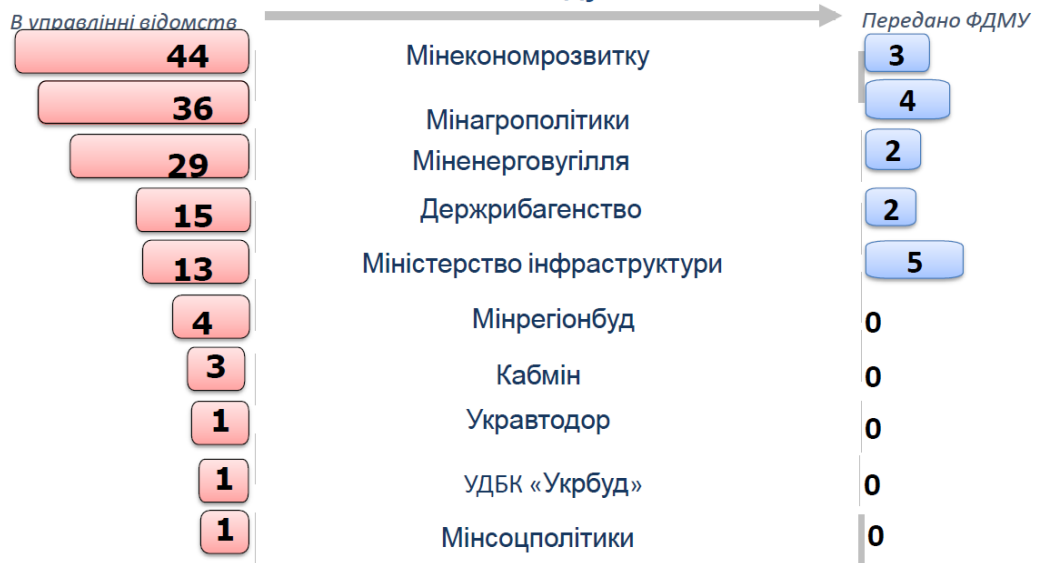
³⁷ Звіт про роботу Фонду державного майна України, хід та результати виконання Державної програми приватизації у 2016 році [Електронний ресурс] / Фонд державного майна України. – 05.04.2017. – Режим доступу: <http://www.spfu.gov.ua/ua/documents/press-list/spf-reports/10478.html>



Відсутність ліквідних об'єктів для приватизації



Міністерства затримують передачу держоб'єктів, включених до постанови КМУ №271 від 12 травня 2015 року на приватизацію до Фонду



Джерело: Презентація в.о. Голови Фонду державного майна України В. Трубарова «Стан та перспективи приватизації в Україні» на засіданні Національної ради реформ №26 [Електронний ресурс] / Національна Рада Реформ. – 12.09.2017 р. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/stan_ta_perspektyvy_pryvatyzaciyi_v_ukrayini_stan_ta_perspektyvy_pryvatyza.pdf

Рис. 9. Проблемні питання приватизації в Україні

Новий Закон дозволить перейти до ринкового ціноутворення на об'єкти державної власності. Він встановлює єдиний прозорий алгоритм продажу великих державних об'єктів та єдину процедуру продажу малих. Визначено 2 способи продажу державних та комунальних підприємств:

- відкритий інтернет-аукціон в «*ProZorro.Продажі*» для об'єктів малої приватизації (вартість активів яких становить менше 250 млн грн) із можливістю застосування класичного і голландського (на пониження ціни) аукціонів при проведенні торгів;
- аукціон із залученням інвестиційного радника із числа найбільших інвестиційних банків світу для приватизації великих об'єктів (вартість активів яких становить понад 250 млн грн).

Як сподівається Мінекономіки³⁸, нововведення мають сприяти збільшенню числа учасників аукціонів, а отже – зростанню конкуренції та, як наслідок, фінальної ціни продажу об'єктів державної власності. Об'єкти приватизації можуть отримати ефективних стратегічних інвесторів, які будуть готові вкладати кошти у їх модернізацію для розвитку вітчизняної економіки.

Старт масштабного і прозорого процесу приватизації разом із ухваленим Законом вимагає також прийняття низки підзаконних нормативних актів, а тому її початок об'єктивно слід прогнозувати не раніше середини 2018 р. Відтак виконання плану на 2018 р. постає **сумнівним**.

11. Недостатня дієвість державного фінансового контролю гальмується слабкою довірою населення до правоохоронної та судової системи, низькою результативністю новостворених антикорупційних органів, які разом мають забезпечувати невідворотність покарання за порушення бюджетно-податкового законодавства.

³⁸ Верховна Рада ухвалила в цілому законопроект «Про приватизацію державного майна» [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – 18.01.2018. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=98a7d701-949b-4270-9ca1-e2344524f5b5&title=VerkhovnaRadaUkhhvalilaVTsilomuZakonoproektproprivatizatsiuderzhavnogomaina>

Недосконалість нормативно-правового, фінансового, інформаційного та методологічного забезпечення системи державного фінансового контролю призводить до незаконного та неефективного використання державних (місцевих) ресурсів. Насамперед, є нагальна потреба в удосконаленні та посиленні інституційної основи наявних та впровадженні в діяльність нових видів і форм державного фінансового аудиту у роботі Державної аудиторської служби України. Так незатвердженими залишаються розроблені цією службою проекти Постанов Кабінету Міністрів України, зокрема, про затвердження Порядків проведення фінансового аудиту інвестиційних проектів, державних (регіональних) цільових програм, про використання коштів (фондів) і грантів Європейського Союзу.

Поряд із недосконалістю та неузгодженістю законодавчої бази, Держаудитслужба серед загальних проблем виділяє³⁹ низький рівень взаємодії державних органів між собою та суспільством, відсутність ефективного механізму підзвітності керівників державних органів про результати їх діяльності, у т.ч. перед суспільством, низький рівень внутрішнього контролю та аудиту в органах державної влади, вкрай низький рівень фінансово-бюджетної дисципліни тощо. Неможливість оперативного застосування сучасних підходів до пошуку та підтвердження інформації про виявлені порушення, перешкоджання об'єктів контролю тощо призводять до низького рівня встановлення порушень, що спричинили втрати порівняно з охопленими контролем фінансовими та матеріальними ресурсами.

Необхідно підкреслити, що забезпечення розвитку надійних систем зовнішнього державного фінансового аудиту є важливою складовою імплементації *Угоди про асоціацію між Україною та ЄС*. Нині ж у Рахункової палати України досі **відсутній Стратегічний план реформування/розвитку/модернізації**, який обов'язково має передбачати впровадження *Міжнародних стандартів вищих органів фінансового*

³⁹ Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» [Електронний ресурс] / Державна аудиторська служба України. – 11.12.2017. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/135924>

контролю (ISSAI). Як відзначають експерти⁴⁰, в діяльності Рахункової палати бракує повноцінної, системної взаємодії з органами державної влади.

Нагальною є проблема призначення нового складу Рахункової палати України. Так Верховною Радою України на Пленарному засіданні 04.04.2017 р. розглядалося відповідне питання (за результатами оголошеного у 2015 р. конкурсу), але за підсумками голосування не було призначено новий склад РПУ. Згідно Регламенту було оголошено повторний конкурс і отримано документи від 43 кандидатів (із яких 12 є працівниками РПУ, в т.ч. 4 діючі члени, а 2 були її працівниками). Комітет Верховної Ради України з питань бюджету 15.11.2017 р. підсумував результати проведених заходів **повторного конкурсу** на зайняття посад членів Рахункової палати для призначення нового складу Рахункової палати та ухвалив рішення рекомендувати Верховній Раді України на посади членів Рахункової палати 23 кандидата⁴¹. Голосування ще не відбулося, а тому потенціал розвитку РПУ залишається нереалізованим.

12. Рішення міжнародних судових арбітражів щодо України, передусім щодо:

- *Т.зв. «боргу Януковича»:* рішення Високого суду Лондона зобов'язало Україну виплатити РФ номінальну вартість 3 млрд дол. США облігаційного займу, а також купон у розмірі 75 млн дол. США і відсотки за прострочення виплат. Впродовж 22-26.01.2018 р. судді розглядали апеляцію України. Оголошення рішення може бути відкладене на термін до трьох місяців.
- *Т.зв. «грошей Януковича»:* офшорні фірми можуть «звертатися до європейських судів і розраховувати, що європейський суд буде до них

⁴⁰ Інформація щодо кандидатів на посади членів Рахункової палати (повторний конкурс), Мотиваційний лист Огня Ц.Г. [Електронний ресурс] / Комітет Верховної Ради України з питань бюджету. – 26.06.2017. – Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua/news/Povidomlennja/75140.html>

⁴¹ Рішення про результати проведених заходів повторного конкурсу для призначення нового складу Рахункової палати разом з висновками щодо кожного кандидата [Електронний ресурс] / Комітет Верховної Ради України з питань бюджету. – 05.12.2017. – Режим доступу: http://budget.rada.gov.ua/news/Rah_Palata/Priznach_Zvln_Chleniv_RP/75369.html

дослухатися», що припускає Керівник департаменту спецрозслідувань Генеральної прокуратури⁴².

Довідково: Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення у сумі 29,7 млрд грн за 11 міс. 2017 р. надійшли до бюджетного цільового фонду для забезпечення оборони і безпеки держави.

- *«Нафтогазу» та «Газпрому»:* За підсумками двох арбітражних проваджень у Стокгольмі «Газпром» має сплатити 2,56 млрд дол. США на користь «Нафтогазу». Арбітражний суд відхилив вимоги «Газпрому» щодо штрафів за начебто незаконно відібрані «Нафтогазом» обсяги транзитного газу. Відтепер необхідно переглянути транзитний контракт з урахуванням арбітражного рішення, вимог європейського та українського законодавства. «Нафтогаз» має найближчим часом запропонувати «Газпрому» розпочати переговори із даного питання. З урахуванням минулого досвіду, їх результати доволі складно спрогнозувати.

- *Рішень ЄСПЛ:* 12.10.2017 р. Велика палата Європейського суду з прав людини ухвалила безпрецедентне рішення у справі «Бурмич та інші проти України», об'єднавши більш ніж 12 тисяч скарг проти України в один кейс. Скарги стосуються системного невиконання рішень національних судів. Усі ці скарги були вилучені з реєстру ЄСПЛ і передані Комітету міністрів Ради Європи задля забезпечення контролю за виконанням. Усім позивачам по цих справах протягом 3-х місяців мають бути виплачені присуджені їм суми, у тому числі моральна компенсація (по 2 тис. євро). За прострочення Комітетом Міністрів буде виставлена пеня в розмірі 3 %.

Довідково: Витяг рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України» від 12.10.2017 р., п. 126 «Загальні заходи»⁴³:

«Як визнала українська влада, недостатність коштів є основною причиною, чому прийняті до цього часу заходи залишаються невиконаними. Українські органи влади поки не надають жодної інформації про суму

⁴² У офшорних фірм є шанс відсудити конфісковані півтора мільярда Януковича – Горбатюк [Електронний ресурс] / Радіо Свобода. – 14.01.2018. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28975062.html>

⁴³ Case of Burmych and Others v. Ukraine (Applications nos. 46852/13 et al.) [Електронний ресурс] / European Court of Human Rights. – Strasbourg, 12.10.2017. – Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:%5B%22001-178082%22%5D}>

заборгованості, яку українська держава зобов'язана власникам рішень національних судів. Отримана на сьогодні лише одна приблизна оцінка – **10 млрд грн або приблизно 356 млн євро** відповідно до поточного обмінного курсу. За таких умов першим кроком, який необхідно вжити, є розрахунок суми заборгованості, що виникає внаслідок невиконання рішень в Україні. Другий крок полягає в тому, щоб запровадити схему платежів за певних умов або містити альтернативні рішення для забезпечення рішень, що не виконуються. Третім кроком буде **внесення необхідних коригувань до державного бюджету, щоб забезпечити достатні кошти для ефективного функціонування вищезгаданої схеми платежів**, а також запровадження необхідних процедур для забезпечення належного врахування бюджетних обмежень, коли приймається законодавство для запобігання ситуаціям невиконання рішень національних судів, винесених проти держави або державних підприємств».

Необхідно відзначити, що Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 р. № 2246-VIII у передбаченому збільшенні фінансування **Міністерства юстиції України** найбільше відносно зростання припало на *Забезпечення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України, а також забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини* (ДБУ-2015 – 0,07 млрд грн.; ДБУ-2016 – 0,21 млрд грн; ДБУ-2017 (ухвалено) – 0,14 млрд грн; ДБУ-2017 (зі змінами) – 0,24 млрд грн; ДБУ-2017 (план) – 0,45 млрд грн; **ДБУ-2018 – 0,76 млрд грн**, що на +0,52 млрд грн або втричі більше ДБУ-2017 зі змінами). **Водночас такої суми буде явно недостатньо з урахуванням глибини проблеми.** Необхідно юридично забезпечити фінансову відповідальність країни-агресора за захоплення, пошкодження та руйнування майна внаслідок військової агресії на Донбасі впродовж 2014-2018 рр. із належним регресним відшкодуванням встановлених збитків.

13. Слабкість базису для запровадження середньострокового бюджетного планування, яке має забезпечити стабільність та передбачуваність фіскальної політики держави:

- *економічна база:* Вітчизняна економіка через сировинну структуру експорту демонструє високу залежність від кон'юнктури зовнішніх сировинних ринків. Відтак будь-яке уповільнення розвитку

світової економіки негативно позначається погіршенням макроекономічної динаміки України. Показники Державного бюджету істотно переглядаються навіть впродовж одного бюджетного циклу (рис. 2-3). Середньостроковий прогноз макропоказників (табл. 1-2 Додатку А), який мав би стати надійною базою для формування середньострокового бюджету, регулярно піддається коригуванню через волатильність економіки.

- *організаційна база*: поряд із вчасним внесенням Урядом проектів Законів України «Про Державний бюджет України» впродовж останніх років у 2017 р. було порушено інші процедури бюджетного процесу. Так у парламенті не заслухано, не розглянуто та не затверджено Постановами Звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»⁴⁴ та Бюджетну резолюцію / декларацію - *Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки*⁴⁵ за встановленими Бюджетним кодексом України та Регламентом Верховної Ради України процедурами;

- *нормативно-правова база*: відсутній у публічному доступі проект Закону України «Про державне стратегічне планування» та не затверджено зміни до Бюджетного кодексу України щодо середньострокового бюджетного планування. Причому посилення на обидва документи із ув'язкою термінів передбачає реалізація *Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки*⁴⁶;

- *політична база із т.зв. «законодавчим цунамі»*: наприклад, Комітетом ВРУ з питань бюджету за участю керівництва Міністерства фінансів України і Рахункової палати України до законопроекту № 7000 «Про Державний бюджет України на 2018 рік» загалом опрацьовано 2289 пропозицій народних депутатів та комітетів Верховної Ради. Крім того,

⁴⁴ Проект Постанови «Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» № 6267 від 31.03.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61474

⁴⁵ Проект Постанови «Про Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки» № 6591 від 15.06.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047

⁴⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» № 415-р від 24.05.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>

впродовж всього лише 5 місяців сесії Комітетом здійснено експертизу 533 законопроектів щодо їх впливу на показники бюджетів та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, за наслідками чого надано відповідні висновки профільним комітетам. При цьому до 29 законопроектів надано пропозиції з приведення їх у відповідність до бюджетного законодавства⁴⁷.

14. Гальмування із затвердженням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

В Україні працюють три оператори державних лотерей:

- Товариство з обмеженою відповідальністю «М.С.Л.»;
- Приватне акціонерне товариство «Патріот»;
- Підприємство з 100% іноземними інвестиціями «Українська Національна Лотерея».

Із заборною грального бізнесу⁴⁸ з 2009 р. лотереї залишилися єдиним легальним видом ігор на гроші. Лотерейна діяльність згідно законодавства підлягає ліцензуванню, але термін дії ліцензій закінчився у лютому-березні 2014 р.⁴⁹ Ліцензійні умови⁵⁰ застаріли і не відповідають викликам сучасності із розвитком інформаційних технологій. Все це істотно обмежує можливості держави з контролю лотерейного ринку, а Державний бюджет – відповідних надходжень плати за ліцензії. Як наслідок, може відбуватися проведення азартних ігор під виглядом лотерей.

Відтак нові ліцензійні умови мали б унеможливити зловживання на ринку і наповнити Державний бюджет. Міністерство фінансів розробило

⁴⁷ Про основні підсумки роботи Комітету з питань бюджету у період сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання (вересень 2017 – січень 2018 року) [Електронний ресурс] / Комітет Верховної Ради України з питань бюджету. – 18.01.2018. – Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua/fsview/75398.html>

⁴⁸ Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» № 1334-VI від 15.05.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1334-17>

⁴⁹ Перелік суб'єктів господарської діяльності, що мають ліцензію на діяльність з випуску та проведення лотерей [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – 06.09.2013. – Режим доступу: http://195.78.68.18/minfin/control/publish/article/main?art_id=342818&cat_id=67153

⁵⁰ Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства фінансів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» № 128/1037 від 12.12.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1005-02>

Проект Постанови КМУ «Про затвердження Ліцензійних умов»⁵¹. Проектом встановлюється, що *розмір плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей складається з двох частин:*

- *фіксованої 100 тис. розмірів місячного прожиткового мінімуму для працездатної особи – надходить до державного бюджету;*
- *нефіксованої – до місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці, на території якої розташовані відповідні пункти розповсюдження державних лотерей.*

Державна регуляторна служба України зазначила, що проект Постанови, проект розрахунку, проект Ліцензійних умов, а також аналіз регуляторного впливу **потребують доопрацювання** з урахуванням наданих зауважень та пропозицій. Зокрема, у п. 2 рекомендувалося у проекті Постанови встановити фіксований розмір плати як єдиний платіж за видачу ліцензії⁵².

Антимонопольний комітет України опрацював і **не погодив** проект, розпочавши проведення дослідження та зустрічей з метою обговорення проблем на ринку за участю представників Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національного банку України, операторів державних лотерей, державних банків, громадських організацій та ЗМІ. На думку АМКУ, проект постанови КМУ та Закон України «Про державні лотереї» містять такі критерії до операторів державних лотерей, які можуть мати негативний вплив на стан конкуренції на ринку з випуску та проведення лотерей. На робочій зустрічі обговорювалося питання закритості ринку для нових суб'єктів господарювання, недосконалості нормативного регулювання,

⁵¹ Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та встановлення розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – 05.05.2017. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/proekty-normatyvnopravovykh-aktiv--?category=aspekti-roboti&subcategory=zakonodavstvo>
<http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2017/05/4966-19.05.2017.pdf>

⁵² Лист «Про розгляд проекту постанови Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс] / Державна регуляторна служба України. – вих. №5133/0/20-17 від 04.07.2017. – Режим доступу: http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2017/05/5133_04_07_17.pdf

проблем, які виникають у зв'язку з відсутністю ліцензійних умов. Крім того, присутні звернули увагу на **фактичне витіснення лотерейного ринку «гральними салонами»**, які перебувають поза межами правового регулювання та на сумнівну «привабливість» лотерейного ринку для державних банків⁵³.

Водночас згідно Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік», враховано додаткові надходження у обсязі 1,9 млрд грн. від затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та встановлення розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей (необхідно прийняти постанову Уряду), зокрема закладена Плата за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей у сумі 352,4 млн грн. Станом на початок 2018 р. відповідна Постанова КМУ не прийнята, а відтак істотними є **ризик** **недонадходження** відповідних коштів до Державного та місцевих бюджетів у 2018 р.

15. Необхідність докапіталізації державних банків у процесі підвищення вимог до стійкості фінансового сектору.

Держава на сьогодні є домінуючим учасником банківського ринку. Згідно останнього *Звіту НБУ про фінансову стабільність*⁵⁴, частка непрацюючих кредитів у банківській системі України сягнула максимального значення – 58 % (без «Приватбанку» – 49,0 %) у липні 2017 р. та почала повільно знижуватися. Серед ризиків банківського сектора стабільно найбільш значущим залишається юридичний, оскільки **прогрес у захисті прав кредиторів практично відсутній**.

16. Фіскальні ризики виконання Державного бюджету на 2018 рік посилюються ризиками у суміжних сферах. Державний бюджет України –

⁵³ В АМКУ обговорили проблемні питання на ринку з випуску та проведення лотерей [Електронний ресурс] / Антимонопольний комітет України. – 20.09.2017. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/137270>

⁵⁴ Звіт про фінансову стабільність [Електронний ресурс] / Національний банк України. – Грудень, 2017. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=32236491

2018 на сьогодні, в основному, залишається реалістичним до виконання (передусім за рахунок прискорення показника інфляції), не зазнавши марнотратства передвиборчих обіцянок. Проте з початком виборчого циклу у поточному році слід очікувати **зростання популізму** у формі недостатньо фінансово обґрунтованих законопроектів. Водночас, виконання бюджетів всіх рівнів у 2018 р. відбуватиметься на тлі недостатньої **довіри громадян до політиків** та державних фінансових органів. Зокрема, стратегія реформування Державної фіскальної служби, як органу зі найбільшими корупційними ризиками, залишається неузгодженою. Потенційно високими також є **ризики аварій зношеної інфраструктури** та надзвичайних ситуацій на тлі активізації гібридної війни, передусім **кібер-ризиків**. Усі вони вимагатимуть бюджетного фінансування для їх нейтралізації.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Вищенаведені основні фіскальні ризики та виклики справлятимуть негативний вплив різної міри інтенсивності на виконання Державного бюджету України у 2018 р. Усі вони мають комплексний характер, а тому вимагають системного підходу до їх розв'язання. Абсолютна більшість з них перебувають на порядку денному фінансової безпеки вже далеко не перший рік. Відтак найбільш ймовірно вони не будуть остаточно вирішені впродовж поточного бюджетного року. Водночас активні заходи державної політики щодо подолання фіскальних ризиків та викликів матимуть значний довгостроковий позитивний вплив на виконання бюджету, і загалом прискорення економічного зростання в Україні.

З метою нейтралізації фіскальних ризиків та викликів виконання Державного бюджету України на 2018 р. органам державної та місцевої влади низку доцільно забезпечити:

Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України:

- внесення та ухвалення змін до Закону України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» із вилученням потенційно можливої корупційної складової у діяльності Експортно-кредитного агентства, передусім в частині критеріїв відбору підприємств для отримання державної підтримки та її обсягу (до п.1. ризиків);

Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:

- завершення добровільного етапу об'єднання територіальних громад у 2018 р. для забезпечення цілісності бюджетної системи (до п.3-4 ризиків);
- інвентаризація земель за межами населених пунктів для передачі в управління об'єднаним територіальним громадам (до п.3-4 ризиків);

Міністерству фінансів України:

- збільшення державної фінансової підтримки житлового будівництва та енергозберігаючого ремонту в сільській місцевості; державної допомоги при народженні дитини; місцевих програм створення та розвитку малого та середнього бізнесу для зниження рівня міграції з України за кордон, а також утримання ВПО (до п.2,7 ризиків.);
- розробка можливих сценаріїв реструктуризації державного боргу для відтермінування піку виплат основної суми з 2019-2020 рр. на більш пізній період на основі положень Середньострокової стратегії управління державним боргом (до п.5 ризиків);
- монетизація житлово-комунальних субсидій на рівні отримувачів послуг (до п.6 ризиків);
- поліпшення управління ліквідністю на Єдиному казначейському рахунку (до п.9 ризиків); шляхом розробки відповідної методики короткострокового планування руху коштів;

- розвиток методології середньострокового бюджетного прогнозування та планування із застосуванням економіко-математичного моделювання на основі сучасних технологій обробки великих даних (big data) (до п.13 ризиків);
- доопрацювання *Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей* із врахуванням обґрунтованих зауважень (до п.14 ризиків);

Міністерству охорони здоров'я України:

- проведення експертних обговорень практичних проблем реалізації *Методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування* з метою уточнення її окремих положень (до п.8 ризиків.);

Рахунковій палаті України, Державній аудиторській службі України (до п.11 ризиків.):

- підвищення результативності та прозорості державного фінансового контролю в частині державних та комунальних підприємств; реалізації державних інвестиційних проектів; використання коштів та грантів окремих країн, їх об'єднань та міжнародних організацій;
- посилення співпраці з об'єктами державного фінансового контролю для моніторингу виконання наданих рекомендацій;
- посилення попереднього контролю ДАС у сфері державних закупівель.

Ю.В. Касперович

Відділ фінансової безпеки

Національний інститут стратегічних досліджень

березень 2018 р.

Додаток А

Таблиця 1

Основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2017 р.

Показник	Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2014 р. № 404							Постанова КМУ від 05.08. 2015 р. № 558		Постанова КМУ від 1 липня 2016 р. № 399			Факт
	Редакція від 27.08.2014		Редакція від 27.12.2014		Редакція від 12.03.2015			Редакція від 05.08.2015		Редакція від 01.07.2016		Редакція від 03.06.2017	
	Сценарій 1	Сценарій 2	І	ІІ	І	ІІ	ІІІ	І	ІІ	І	ІІ	І	
ВВП, номінальний, млрд грн	2 137,3	2 366,8	2 164,8	2 080,8	2 365,1	2 359,7	2 169,2	2 572,1	2 536,8	2 584,9	2 574,3	2 845,8	...
ВВП, % до попереднього року	103	106,5	103,5	100,8	103,5	101	97	103,5	101	103	101,5	101,8	...
Індекс споживчих цін:													
у середньому до попер. року, %	105,6	106,4	105,6	106,2	107,8	111,3	112	110,4	112,6	112,7	113,6	112,9	114,4
грудень до грудня попер. року, %	104,9	105,7	105,1	105,5	107,7	108,9	109,7	108,1	110,3	108,1	110,3	111,2	113,7
Індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня), %	105,5	106,3	107,6	108,6	109,4	110,5	111	108,5	111,1	108,5	111,1	116,8	...
Прибуток прибуткових підприємств, млрд грн.	314,9	360,4	394	366,2	430,8	410,6	373,4	538,2	457,3	616,4	606,3	639	...
Фонд оплати праці, млрд грн.	600,4	668,2	607,3	586,6	627,7	606,1	553,6	662,1	648,1	666,9	656,5	796,3	...
Середньомісячна заробітна плата, брутто: номінальна, грн	4417	4935	4789	4617	4981	4946	4567	5563	5469	5988	5954	7104	...
номінальна, скоригована на індекс споживчих цін, % до попер. року	102,6	106,2	103,1	100,5	103,1	100,6	96,9	103,7	100,7	105,4	104	121,4	...
Кількість зайнятих економічною діяльністю, млн осіб	19,95	20,2	18,09	18,05	18,02	17,97	17,82	18,2	18	16,7	16,6	16,25	...
Рівень безробіття населення, %	9	7,8	9	9,5	9,5	9,7	10,5	9,2	10,2	8,7	8,8	9,3	...
Продуктивність праці, % до попер. Року	102,2	105,4	103,2	100,7	103,2	100,6	96,6	101,8	100,1	102,1	101	102	...
Сальдо торговельного балансу, млн дол. США	-1 427	-801	-1 556	-2 554	-3 065	-2 242	-216	-1 991	-1 104	-2 675	-1 943	-6 487	...
Експорт товарів і послуг: млн дол. США	86 912	90 566	67 211	61 054	66 462	61 791	50 486	60 062	56 937	47 226	45 152	50 735	...
% до попереднього року	106,4	107,9	105,1	101,9	105,2	104,4	97	111,5	109,1	108	103,3	110,4	...
Імпорт товарів і послуг: млн дол. США	88 339	91 367	68 767	63 607	69 527	64 033	50 702	62 053	58 041	49 901	47 095	57 222	...
% до попереднього року	104,8	105,5	104,1	102,7	105,5	104,9	96,7	111,9	108,9	109,7	103,5	110,6	...

Джерело: складено за даними Постанов Кабінету Міністрів України про схвалення прогнозів економічного і соціального розвитку України.

Таблиця 2

Основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018 р.

Показник	Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 558		Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2016 р. № 399			Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 411					
	Прийняття від 05.08.2015		Прийняття від 01.07.2016		Редакція від 03.06.2017	Прийняття від 31.05.2017			Редакція від 07.12.2017		
	Сценарій 1	Сценарій 2	I	II	н/д	I	II	III	I	II	III
ВВП, номінальний, млрд грн...	2 888,1	2 854,6	2 867,5	2 853,4	н/д	3 247,7	3 299,9	3 261,8	3 332,3	3 397,8	3 351,7
ВВП, % до попереднього року	104	103	104	102	н/д	103	104	101,2	так само	так само	так само
Індекс споживчих цін:					н/д						
у середньому до попер. року, %	107,5	109,2	106,7	109,2	н/д	109,5	109,7	111	110,9	111,4	113,2
грудень до грудня попер. року, %	105,5	107,6	105,5	107,6	н/д	107	107,4	110,5	109	110	113
Індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня), %	105,9	106,7	105,9	106,7	н/д	109	110,2	110,9	110,3	112	113,4
Прибуток прибуткових підприємств, млрд грн.	626,8	556,6	699,7	683,4	н/д	726,6	759,2	706,6	754,7	790,3	732,5
Фонд оплати праці, млрд грн.....	731,7	710,3	759,9	739,7	н/д	972,3	990	918,6	975,5	1002,3	951,6
Середньомісячна заробітна плата, бруто: номінальна, грн	6220	6105	6825	6776	н/д	8629	8712	8374	8650	8754	8500
номінальна, скоригована на індекс споживчих цін, % до попер. року	104	102,2	106,8	104,2	н/д	110,9	111,8	106,2	109,6	110,4	105,5
Кількість зайнятих економічною діяльністю, млн осіб	18,5	18,2	16,9	16,7	н/д	16,35	16,38	16,3	так само	так само	так само
Рівень безробіття населення, %	8,4	9,5	8,5	8,7	н/д	9,1	8,9	9,2	так само	так само	так само
Продуктивність праці, % до попер. Року	102,3	101,7	102,7	101,3	н/д	102,4	103,3	100,9	так само	так само	так само
Сальдо торговельного балансу, млн дол. США	-2 461	-1 283	-3 479	-2 296	н/д	-7 387	-7 313	-6 973	-7 716	-7 456	-6 468
Експорт товарів і послуг: млн дол. США	67 162	62 940	51 911	46 871	н/д	54 419	55 770	52 796	55 715	57 136	54 211
% до попереднього року	111,8	110,5	109,9	103,8	н/д	107,3	109,9	104,1	104	106,6	101,2
Імпорт товарів і послуг: млн дол. США	69 623	64 223	55 390	49 167	н/д	61 806	63 083	59 769	63 431	64 592	60 679
% до попереднього року	112,2	110,7	111	104,4	н/д	108	110,2	104,5	106,3	108,3	101,7

Джерело: складено за даними Постанов Кабінету Міністрів України про схвалення прогнозів економічного і соціального розвитку України.

Таблиця 3

Динаміка показників формування та виконання Державного бюджету України на 2015-2018 рр., млрд грн

	Доходи			Видатки			Дефіцит		
	РАЗОМ, в т.ч.:	Загальний фонд	Спеціаль- ний фонд	РАЗОМ, в т.ч.:	Загальний Фонд	Спеціаль- ний фонд	РАЗОМ, в т.ч.:	Загальний Фонд	Спеціаль- ний фонд
ДБУ 2015 - проект доопрацьований, 22.12.2014	475,2	452,8	22,5	527,2	502,9	24,3	-63,7	-49,8	-13,9
ДБУ 2015 - ухвалено, 29.12.2014	475,9	451,9	24,1	527,9	502,0	25,8	-63,7	-49,8	-13,9
ДБУ 2015 - із 10 змінами	517,0	491,8	25,2	581,8	554,6	27,2	-76,0	-62,0	-14,0
ДБУ 2015 – виконано	534,7	503,8	30,9	576,9	544,7	32,3	-45,2	-38,9	-6,3
ДБУ 2016 - проект доопрацьований, 11.12.2015	601,4	564,6	36,9	674,1	635,3	38,7	-83,7	-68,9	-14,8
ДБУ 2016 - ухвалено, 25.12.2015	595,2	562,8	32,4	667,8	633,6	34,2	-83,7	-68,9	-14,8
ДБУ 2016 - із 13 змінами	608,0	575,6	32,4	681,5	647,2	34,2	-83,7	-68,9	-14,8
ДБУ 2016 – виконано	616,3	574,7	41,6	684,9	642,6	42,3	-70,3	-63,9	-6,4
ДБУ 2017 - проект, 15.09.2016	706,3	654,0	52,3	775,3	720,0	55,3	-77,5	-62,3	-15,2
ДБУ 2017 - ухвалено, 21.12.2016	731,0	673,7	57,3	800,0	739,7	60,3	-77,5	-62,3	-15,2
ДБУ 2017 - із 5 змінами	771,3	702,0	69,2	841,4	768,0	73,4	-77,6	-62,3	-15,3
ДБУ 2017 – план	796,4	702,0	94,4	870,0	768,0	102,0	-82,2	-62,3	-19,9
ДБУ 2017 – виконано	793,3	698,4	94,9	839,2	757,5	81,8	-47,8	-54,9	7,0
ДБУ 2018 - проект, 15.09.2017	877,0	811,7	65,4	948,1	878,5	69,7	-77,9	-61,7	-16,2
ДБУ 2018 - проект до II читання, 01.12.2017	913,6	839,8	73,8	988,6	906,7	82,0	-81,8	-61,7	-20,1
ДБУ 2018 - ухвалено, 07.12.2017	917,9	842,9	75,0	991,7	908,5	83,2	-80,6	-60,5	-20,1

Примітка: Дані наведено з урахуванням надання та повернення кредитів. У проектах Законів України «Про Державний бюджет України» на 2015 та 2016 рр. наведено доопрацьовані показники, оскільки подані від 12.12.2014 р. та від 14.09.2015 р. відповідно вони одразу ж відкликалися, не публікувалися та відсутні на сайті Верховної Ради України.

Джерело: побудовано за даними Законів України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік офіційного веб-порталу Верховної Ради України <http://zakon.rada.gov.ua/> та Державної казначейської служби України <http://www.treasury.gov.ua/>