

БЕЗПЕКОВИЙ ВИМІР ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ РЕІНТЕГРАЦІЇ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ТА ПІДТРИМКИ ВПО

Анотація

В Україні на загальнодержавному рівні якісно сформовано стратегічне бачення політики відновлення миру та підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Основним викликом для реалізації цих документів є обмеженість публічних фінансових ресурсів.

Визначено діючі загальні та спеціальні заходи фіскальної політики з реінтеграції окупованих територій та підтримки ВПО, зокрема: бюджетна децентралізація; інструменти державної фінансової підтримки регіонального розвитку; надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання; фінансова підтримка заходів із залучення до роботи ВПО; субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на Сході України та ін.

На тлі збереження ймовірності подальшого розгортання військової агресії РФ постає ряд ризиків та загроз реалізації зазначених заходів: обмеженість публічних фінансових ресурсів як ключова перепона реалізації Стратегії інтеграції ВПО та Державної цільової програми відновлення миру; уповільнення зростання доходів місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей внаслідок вимушеної блокади; проблематика місцевих об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в процесі бюджетної децентралізації; слабка результативність бюджетної програми із залучення до роботи ВПО; втрати власних коштів Пенсійного фонду України по непідконтрольних територіях і, як наслідок, зниження забезпеченості потреби на виплату пенсій; зростання кількості судових справ стосовно відновлення пенсійних виплат ВПО. З метою утримання безпекового рівня фіскальної політики в процесі реінтеграції окупованих територій та підтримки ВПО органам державної та місцевої влади рекомендовано низку заходів.

БЕЗПЕКОВИЙ ВИМІР ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ РЕІНТЕГРАЦІЇ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ТА ПІДТРИМКИ ВПО

Збройна військова агресія РФ призвела до тяжких людських та матеріальних втрат, які Україна продовжує нести щодня з 2014 р. Анексія Криму та окупація частини Донбасу терористичними організаціями спровокувала переїзд на підконтрольні українській владі території вразливої та чисельної соціальної групи населення, т.зв. внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Проблеми із житлом та зайнятістю для більшості із них залишаються нагальними. Рівень середньомісячного доходу на одну особу домогосподарства ВПО (2 239 грн станом на березень 2018 р.) залишається нижчим відносно фактичного прожиткового мінімуму (3 215 грн)¹. Перспектива запровадження миротворчої місії ООН на лінії розмежування із поступовим просуванням вглиб до контролю кордону з РФ висуватиме питання відновлення постраждалих територій. З урахуванням масштабу проблеми їх вирішення спроможне досягти тільки держава бюджетними коштами із залученням міжнародних партнерів. Невирішеність низки проблем впродовж останніх років вимагає аналізу фіскальної політики з позицій безпекового підходу.

Позитивно слід відзначити, що на загальнодержавному рівні якісно сформовано стратегічне бачення політики відновлення миру та підтримки ВПО. Так у серпні 2016 р. було схвалено *Концепцію*² (далі – *Концепція*), а у грудні 2017 р. – *Державну цільову програму*³ відновлення та розбудови миру в східних регіонах України (далі – *Державна цільова програма*). У частині підтримки ВПО у грудні 2015 р. на два роки була затверджена *Комплексна*

¹ Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами [Електронний ресурс] / Міжнародна організація з міграції. – Березень, 2017. – Режим доступу: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_9_ukr_press.pdf

² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» від 31.08.2016 р. № 892-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-%D1%80>

³ 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://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/1071-2017-%D0%BF>

*державна програма*⁴ щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 р. (далі – *Комплексна державна програма*). По мірі її завершення у листопаді 2017 р. була схвалена *Стратегія*⁵ інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року (далі – *Стратегія*). Врахувавши окремі недоліки попередніх документів, виявлені в процесі громадських, міжнародних та міжвідомчих обговорень, останні документи у затвердженій редакції заслуговують високої оцінки.

Водночас основним викликом для реалізації цих документів є обмеженість публічних фінансових ресурсів. Так, найпершими джерелами реалізації всіх документів зазначаються бюджетні кошти. Згідно *Концепції та Програми*, її фінансове забезпечення здійснюється за рахунок коштів, що передбачаються у *державному бюджеті* на відповідний рік, коштів місцевих бюджетів, а також за рахунок міжнародної фінансової і технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством. Аналогічно *Комплексна державна програма*⁶ передбачала проведення заходів за рахунок коштів *державного бюджету* та інших джерел, передбачених законодавством. Джерелами фінансування заходів з реалізації *Стратегії* є кошти *державного та місцевих бюджетів* і кошти з інших джерел, не заборонених законодавством.

Підходи до оцінки бюджетного фінансування заходів з реінтеграції окупованих територій та підтримки постраждалих громадян (зокрема, ВПО та

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» від 16.12.2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» від 15.11.2017 р. № 909-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80>

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» від 16.12.2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

учасників АТО) можна умовно можна розподілити на загальні та спеціальні заходи.

До загальних заходів фіскальної політики з реінтеграції окупованих територій та підтримки ВПО можна віднести наступні:

1) *бюджетна децентралізація* із зростанням фінансової спроможності місцевих органів влади об'єднаних територіальних громад (ОТГ), одночасним розширенням кола їх повноважень та посиленням відповідальності;

2) *інструменти державної фінансової підтримки регіонального розвитку, зокрема:* Державний фонд регіонального розвитку (затверджено 6,0 млрд грн Державним бюджетом України на 2018 р.); субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (5,0 млрд грн); субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (1,9 млрд грн), а також збільшення фінансування бюджетних програм розвитку АПК, дорожньої інфраструктури та медицини у сільській місцевості. Підраховано⁷, що на розвиток територій у 2018 р. з Державного бюджету заплановано направити близько 37,8 млрд грн. Ця сума не включає в себе освітню та медичну субвенції, додаткові дотації, субвенції і дотації соціального захисту населення;

3) *проект «Громадський бюджет»*, який окрім великих міст доцільно також поширити на обласні бюджети Донецької та Луганської областей.

До спеціальних заходів можна віднести наступні:

4) *надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг*⁸ фінансується з 2014 р. (головний розпорядник – Міністерство соціальної політики України, далі – Мінсоцполітики);

⁷ 37,8 млрд грн – державна підтримка розвитку територій у 2018 році [Електронний ресурс] / Національний проект «Децентралізація». – 19.01.2018. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/8058>

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних

5) *фінансова підтримка заходів із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб в умовах експерименту* фінансується з 2017 р. в фактичному обсязі 3,1 млн грн при 20,0 млн грн затверджених та 4,5 млн грн запланованих. У 2018 р обсяг фінансування затверджений на 20,0 млн грн, у т.ч. за січень-квітень ц.р. вже витрачено 3,0 млн грн (головний розпорядник – Мінсоцполітики);

б) *субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України* фінансувалася у 2017 р. в фактичному обсязі 16,8 млн грн (при плані – 17,0 млн грн), на 2018 р. затверджено 34,0 млн грн. Станом на кінець квітня ц.р. фінансування ще не розпочато (головний розпорядник – Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, далі – МінТОТ);

Довідково: Згідно *Порядку*⁹, субвенція спрямовується на здійснення заходів на територіях населених пунктів Донецької та Луганської областей, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту, у повному обсязі на:

1) будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів житлового фонду комунальної власності, в тому числі об'єктів 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 у комунальну власність житла для надання в тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам;

4) придбання обладнання і програмного забезпечення для оформлення та видачі паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм та паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм для центрів надання адміністративних послуг, розміщених в населених пунктах, що розташовані поблизу контрольних пунктів в'їзду/виїзду, з метою спрощення доступу до отримання адміністративних послуг для населення, яке проживає в населених пунктах, розташованих на лінії зіткнення, та в окремих населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

послуг» від 01.10.2014 р. № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

⁹ 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://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/769-2017-%D0%BF>

Зокрема, чотири нові бюджетні програми передбачені у Державному бюджеті України на 2018 рік є наступними:

7) *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 із затвердженим обсягом фінансування 96,7 млн грн (головний розпорядник – МінТОТ);*

8) *пілотні заходи з реагування на проблеми для розвитку, викликані переміщенням осіб та поверненням комбатантів із затвердженим обсягом фінансування 59,4 млн грн (головний розпорядник – МінТОТ);*

9) *фінансова підтримка заходів із створення робочих місць для відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області із затвердженим обсягом фінансування 80 млн грн (головний розпорядник – Мінсоцполітики);*

Довідково: Станом на початок травня ц.р. до Державної казначейської служби України не надійшли затверджені паспорти всіх трьох нових з 2018 р. бюджетних програм¹⁰, а відтак їх фінансування ще не розпочато.

10) *Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання житла для внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, та визнані інвалідами війни III групи відповідно до пунктів 11-14 частини другої статті 7 або учасниками бойових дій відповідно до пунктів 19-20 частини першої статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та які потребують поліпшення житлових*

¹⁰ Перелік бюджетних програм Державного бюджету, за якими станом на 7 травня 2018 року до Державної казначейської служби України надійшли затверджені паспорти бюджетних програм [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. – 07.05.2018. – Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23599&page=0

умов, з обсягом фінансування 25,0 млн грн (головний розпорядник – Мінсоцполітики);

11) *здійснення заходів сприяння зайнятості ВПО*. Як повідомляє Державна служба зайнятості України, за період з 1 березня 2014 р. по 31 травня 2018 р. її послуги отримували 93 815 ВПО, з них 81 956 громадяни, що отримали довідку про взяття на облік відповідно до постанови КМУ від 1.10.2014 р. № 509 (табл. 1). Водночас з плином років кількість отримувачів її послуг з числа ВПО помітно зменшилася. Згідно Постанови¹¹, до заходів сприяння зайнятості ВПО належать: *компенсація зареєстрованому безробітному з числа ВПО фактичних транспортних витрат на переїзд до місця працевлаштування, витрат для проходження попереднього медичного та наркологічного огляду; компенсація витрат роботодавця на оплату праці за працевлаштування на умовах строкових трудових договорів зареєстрованих безробітних з числа ВПО, витрат на перепідготовку та підвищення кваліфікації таких осіб*. Згідно останніх змін у грудні 2017 р., компенсація витрат роботодавця на оплату праці проводиться за кожен непарний місяць роботи протягом року, але не більше ніж за 6 календарних місяців (для окремих категорій – двох років та 12 місяців відповідно). Підставою для припинення фінансування зазначених заходів визначено скасування дії довідки про взяття на облік ВПО;

¹¹ 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. № 696 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/696-2015-%D0%BF>

**Динаміка про надання послуг Державною службою зайнятості України
внутрішньо переміщеним особам в 2014-2017 рр.**

	Усього за 2014-2017 р.		2015 рік	2016 рік	%	2017 рік	%
	Загальна кількість ВПО з 1 березня 2014 р.	з них громадяни з довідкою про взяття на облік з 1 жовтня 2014 р.					
Отримували послуги	89,5	77,6	45,5	24,3	53,4	17,4	71,6
Мали статус безробітного	70,4	64,5	38,5	21,6	56,1	14,8	68,5
Отримували допомогу по безробіттю	52,2	48,5	28,6	15,9	55,6	10,1	63,5
Працевлаштовані усього, у т.ч. за договорами ЦПХ та самостійно	29,9	26,5	11,3	6,8	60,2	5,9	86,8
Проходили професійне навчання	7,6	7,3	3,1	2,3	74,2	2,1	91,3
Брали участь у громадських та інших роботах тимчасового характеру	9,8	9,3	4,2	2,7	64,3	1,8	66,7

Довідково: побудовано за даними Надання послуг внутрішньо переміщеним особам / Державна служба зайнятості України. – Режим доступу: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/68>

12) *спрощена процедура вступу до навчальних закладів для абітурієнтів*¹² з тимчасово окупованого півострова Крим, з тимчасово невідконтрольних територій Донецької та Луганської областей, або які проживають вздовж «лінії зіткнення». Без ЗНО, паспорта, атестата вони можуть вступити до вищих або професійно-технічних навчальних закладів через Освітні центри «Донбас-Україна» та «Крим-Україна»;

Довідково: За даними Міністерства освіти і науки України¹³, у 2017 р. через Освітні центри «Донбас-Україна» і «Крим-Україна» до українських ВНЗ вступило 1550 осіб, що на третину більше, ніж 2016 р.

Зокрема, через ОЦ «Донбас-Україна» *вступили 1346 осіб*, з яких понад 1 тис – на бюджетну форму навчання. Найбільше абітурієнтів вступили до Луганського

¹² Жителям Донбасу та Криму [Електронний ресурс] / Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/tag/zhitelyam-donbasu-ta-krimu>

¹³ 2017 року кількість вступників через освітні центри «Донбас-Україна» і «Крим-Україна» збільшилася на третину [Електронний ресурс] / Міністерство освіти і науки України. – 19.10.2017.– Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2017-10-19-2017-roku-kilkist-vstupnikiv-cherez-osvitni-czentr-donbas-ukrayina-i-krim-ukrayina-zbilshilasya>

національного університету імені Т. Шевченка (224) та Східноукраїнського національного університету імені В. Даля (154). Загалом до освітніх центрів «Донбас-Україна» *звернулися за консультацією 3733 вступників.*

Через ОЦ «Крим-Україна» вступили **204 абітурієнти**, з них *на бюджет* – 156. Більш за все осіб вступило до Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського (67) та Київського національного економічного університету імені В. Гетьмана (31). Загалом до освітніх центрів «Крим-Україна» *звернулися за консультацією 1076 осіб.*

13) *державна соціально-економічна програма «Доступне житло»¹⁴* з надання державної підтримки для будівництва/придбання доступного житла через Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву. Розмір державної підтримки становить: 30 % для громадян, які потребують поліпшення житлових умов; 50 % для громадян, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 10-14 частини другої статті 7 та абзаців четвертого, шостого і восьмого пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; *50 % для внутрішньо переміщених осіб.* Програмою «Доступне житло» можуть скористатись громадяни (сім'ї): які перебувають на обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов; у яких відсутня на праві власності житлова площа (без урахування житла, що знаходиться на тимчасово окупованій території); які мають у власності житлову площу не більше 13,65 м². Середньомісячний грошовий дохід яких разом із доходом членів їх сімей із розрахунку на одну особу не більше 5-тикратного розміру середньомісячної заробітної плати у відповідному регіоні, розрахованого згідно з даними Державної служби статистики України;

14) *податкові пільги до ВПО*, зокрема¹⁵: не оподатковуються ПДФО та військовим збором грошова допомога ВПО для покриття витрат, у т.ч. на оплату житлово-комунальних послуг (пп. 165.1.1 пункту 165.1 статті 165 Податкового кодексу України); благодійна допомога на користь ВПО, виплачена (надана) благодійниками, у т.ч. благодійниками-фізичними

¹⁴ Житлова програма «Доступне житло» [Електронний ресурс] / Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву. – Режим доступу: <https://www.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/dostupne-zhytlo>

¹⁵ Які пільги передбачені законодавством для внутрішніх переселенців? [Електронний ресурс] / TaxLink. – 26.04.2017. – Режим доступу: <https://taxlink.ua/ua/news/jaki-pilgi-peredbacheni-zakonodavstvom-dlja-vnutrishnih-pereselenciv.htm>

особами, які внесені до Реєстру волонтерів антитерористичної операції, міжнародними благодійними організаціями (їх філіями, представництвами), перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

15) *локальні програми* із відновлення інфраструктури Донбасу та соціально-економічної підтримки ВПО на рівні місцевих бюджетів;

16) *кредитні програми, проекти міжнародної технічної допомоги* за підтримки міжнародних організацій та країн-донорів.¹⁶

Довідково: За даними Міністерства фінансів України¹⁷, проект Європейського інвестиційного банку «*Надзвичайна кредитна програма для відновлення України*» за період реалізації проекту (використання коштів) впродовж 13.05.2015-22.12.2017 рр. мав на меті підтримку комплексу заходів з інвестування в сектори муніципальної та соціальної інфраструктури для подолання наслідків конфлікту в Східній Україні, який піддав руйнації частини Східної України у період з березня до початку вересня 2014 р. Однак вибірка коштів станом на 31.03.2018 р. склала лише 15 млн. євро, що становить 7,5% від суми позики.

На тлі збереження ймовірності подальшого розгортання військової агресії РФ постає ряд ризиків та загроз реалізації зазначених заходів:

- обмеженість публічних фінансових ресурсів як ключова перепона реалізації Стратегії інтеграції ВПО та Державної цільової програми відновлення миру. Відзначаючи обмеженість фінансових ресурсів територіальних громад для вирішення питань організації доступу ВПО до якісних умов проживання, медицини та освіти, професійної підготовки (перепідготовки), ***Стратегією*** пропонується надання підтримки з державного бюджету місцевим бюджетам приймаючих територіальних громад, враховуючи реальну кількість та потреби ВПО, які проживають в цих територіальних громадах. Серед інших шляхів є запровадження дієвих фінансово-кредитних механізмів для забезпечення ВПО постійним та

¹⁶ Перелік діючих проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки країн-донорів / міжнародних організацій, що реалізуються в Україні та пройшли державну реєстрацію (перереєстрацію) у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі. – Режим доступу: <http://me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&title=MizhnarodnaTekhnichnaDoromoga>

¹⁷ Інформація щодо проектів соціально-економічного розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, які знаходяться на стадії підготовки та реалізації [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – 26.04.2018. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/perelik-proektiv-iaki-hotuiutsia-ta-realizuiutsia-za-pidtrymky-mizhnarodnykh-finansovykh-ustanov-ta-orhanizatsii>

доступним житлом, а також підтримки бізнесу ВПО, що позитивно впливатиме на економічний розвиток приймаючих територіальних громад. Серед проблем реалізації прав ВПО у *Стратегії* відзначається здійснення розподілу медичної субвенції відповідним місцевим бюджетам без урахування реальної кількості внутрішньо переміщених осіб, що призводить до зниження доступу до медичного обслуговування таких осіб. Проблема може бути вирішена вже найближчим часом у процесі медичної реформи шляхом успішного запуску нової моделі фінансування на первинному рівні надання медичної допомоги;

- **уповільнення зростання доходів місцевих бюджетів внаслідок вимушеної блокади.** Місцеві бюджети Донецької (+26,6 %) та Луганської (+31,2 %) областей у 2017 р. відносно 2016 р. мали найнижчі серед регіонів темпи приросту надходжень податку на доходи фізичних осіб відносно середнього по Україні показника (+39,3 %).¹⁸ Подібна ситуація склалася й за підсумками 4 місяців 2018 р.: вони були серед 13 регіонів з темпами нижче середнього (+25,4 % та +22,6 % проти +27,1 % відповідно). Луганська область у минулому 2017 р. характеризувалася зниженням надходжень плати за землю (-5,1 %). Зменшення податкових надходжень до бюджетів всіх рівнів пов'язане з насильницьким захопленням українських підприємств, розташованих на тимчасово неконтрольованій території Донецької та Луганської областей, подальшою вимушеною економічною блокадою цих територій. Захоплені підприємства з середини березня 2017 р. повністю зупинили сплату платежів до бюджетів України усіх рівнів. За 10 місяців 2017 р. (з березня по грудень) втрати бюджетів Донецької області¹⁹ склали більше 1 млрд грн, у т.ч. місцевих бюджетів – 578 млн грн (більшість з них, а саме 495 млн грн – це втрати ПДФО). У 2017 р. платниками Луганської

¹⁸ Виконання доходів місцевих бюджетів 2017 [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv?category=bjudzhet&subcategory=zatverdezhnna-mistsevykh-biudzhetiv>

¹⁹ Звіт про виконання плану роботи Головного управління ДФС у Донецькій області на 2017 рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 01.02.2018. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/325236.html>

області²⁰ перераховано до бюджетів усіх рівнів у сумі 6 969,6 млн грн податків і єдиного соціального внеску (у 2016 р. – 6 461,3 млн грн). Блокада позначилася зниженням активності зовнішньоекономічної діяльності підприємств регіону. Луганською митницею ДФС протягом 2017 р. до Державного бюджету України перераховано 888,2 млн грн, що на 385,4 млн грн або 30,3 % менше 2016 р.

Значний негативний вплив на надходження бюджету Луганської області справила зупинка внаслідок неможливості отримати сировину і реалізувати готову продукцію та захоплення терористами основного платника податків з трудовим колективом 12 тис. осіб – ПАТ «Алчевський металургійний комбінат». Один з найбільш модернізованих в Європі він знаходиться на тимчасово окупованій території, але був перереєстрований на підконтрольній українській владі території і продовжував виплачувати заробітну плату в гривні. Раніше у 2016 р. фізично розташовані на окупованій території Луганської області ТОВ «ДТЕК Свердловантрацит» та «ДТЕК Ровенькиантрацит» посідали відповідно шосте і сьоме місця у гірничо-металургійному комплексі за обсягом податкових платежів, перерахувавши разом до бюджетів майже 1,1 млрд грн.²¹ У лютому ц.р. повідомлялося²² про затримки окупантами там виплат заробітної плати, обсяг якої після захоплення був істотно знижений;

- проблематика об'єднання територіальних громад в процесі бюджетної децентралізації. Навіть попри вимушену торговельну блокаду тимчасово окупованих територій, бюджетна децентралізація та збільшення у 2017 р. мінімальної заробітної плати вдвічі на тлі поліпшення загальної

²⁰ Звіт про виконання Плану роботи Головного управління ДФС у Луганській області на 2016, 2017 роки, Звіт про виконання плану роботи Луганської митниці ДФС на 2017 рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Луганській області. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti>

²¹ ТОП-100 найбільших платників податків України за 2016 р. [Електронний ресурс] / «Вісник. Рейтинг» – 30.03.2017. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ru/publication/100004502-top-100-naubilshikh-platnikov-podatkov-ukrayini-za-2016-r-za-sumoyu-splati-podatkovikh-platezhiv-do-zvedenogo-byudzhetu-ukrayini-stanom-na-01-01-2017-r>

²² Протесты на неподконтрольной Луганщине: кто не платит зарплату шахтёрам? [Електронний ресурс] / Громадське радіо. – 10.02.2018. – Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/news/2018/02/10/protesty-na-nepodkontrolnoy-luganshchine-kto-ne-platyut-zarplatu-shahtyoram>; Работники трех захваченных угольных предприятий Ахметова требуют зарплаты [Електронний ресурс] / Новости Донбасса. – 09.02.2018. – Режим доступу: <http://novosti.dn.ua/news/279087-rabotnyku-trekh-zakhvachennykh-ugolnykh-predpriyaty-akhmetova-trebuyut-zarplatu>

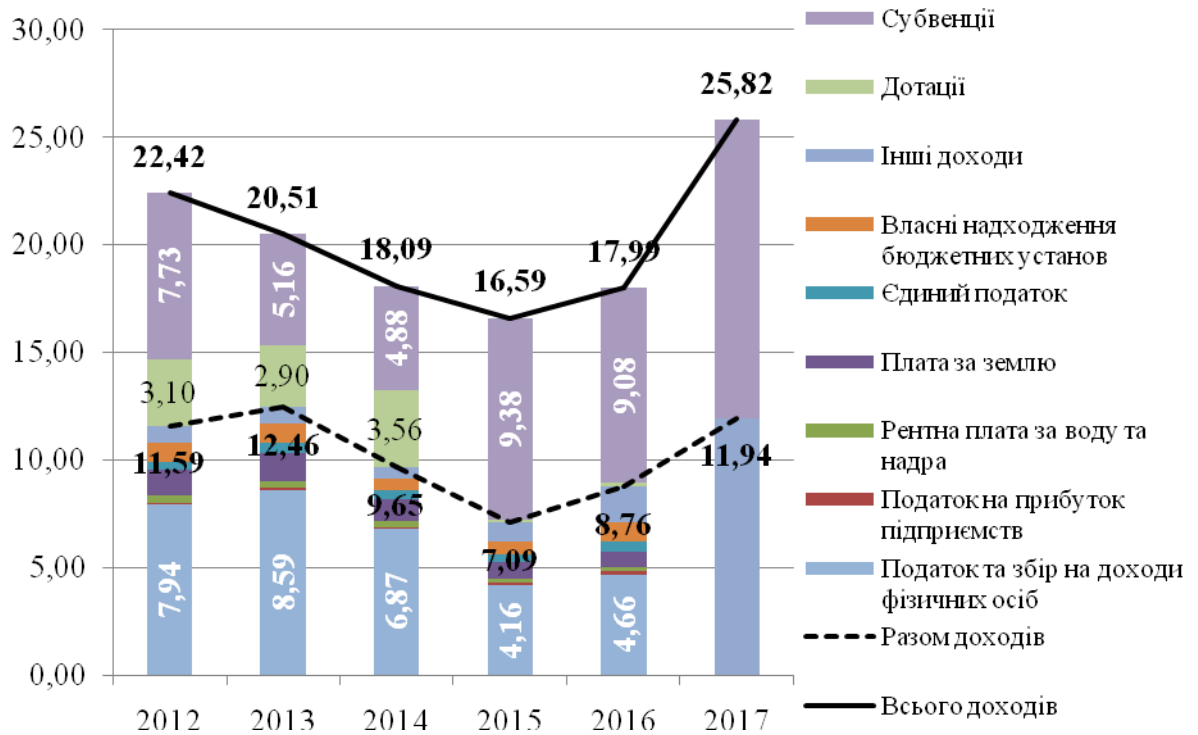
макроекономічної ситуації позитивно вплинули на зростання доходів та видатків місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей (рис. 1-4). Так, за моніторинговими даними²³ впродовж 2015-2018 рр. на території Донецької та Луганської областей утворено 17 та 13 ОТГ відповідно. З урахуванням наявних проблем на території областей такий показник виглядає доволі позитивним, особливо на тлі менших показників мирних Закарпатської (утворено лише 6 ОТГ), Київської (12 ОТГ) та Харківської областей (16 ОТГ).

Водночас існує нагальна проблема²⁴ з призначенням перших місцевих виборів, які Центральна виборча комісія відкладає на невизначний строк з посиланням на норми про неможливість їх організувати та провести через здійснення РФ збройної агресії проти України. Прикро також відзначати, що попри спільні проблеми у Донецької та Луганської областей у їх громадах відсутні проекти співробітництва. Для порівняння, по Україні станом на червень 2018 р. 810 територіальних громад за 187 договорами використовують інструменти міжмуніципального співробітництва. Найчастіше вони стосуються житлово-комунального господарства; освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення.

Неповною є реалізація переваг бюджетної децентралізації. Використання коштів *субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій* у 2017 р. Донецькою та Луганською областю було слабким. Так, Донецька область використала 113,8 млн грн або 59,1 % з розподілених Кабінетом Міністрів України 192,4 млн грн; а Луганська і того менше – 41,0 млн грн або 67,8 % з 60,5 млн грн. Станом на 01.06.2018 р. Луганська область розподілила за проектами лише 15,4 % коштів ДФРР, що є одним з двох найнижчих показників серед регіонів.

²³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 11 червня 2018 [Електронний ресурс] / Національний проект «Децентралізація», Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – режим доступу: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/274/Monitoryng_11.06.2018.pdf

²⁴ Військово-цивільні адміністрації ще раз вивчать питання можливості проведення виборів в ОТГ, щоб у ЦВК не виникало сумнівів [Електронний ресурс] / Національний проект «Децентралізація». – 20.06.2018. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/9053>



Джерело: тут і далі побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Примітка: дані за 2017 р. наведені за оперативними даними без розподілу структури.

Рис. 1. Динаміка формування доходів Зведеного бюджету Донецької області в 2012-2017 рр., млрд грн

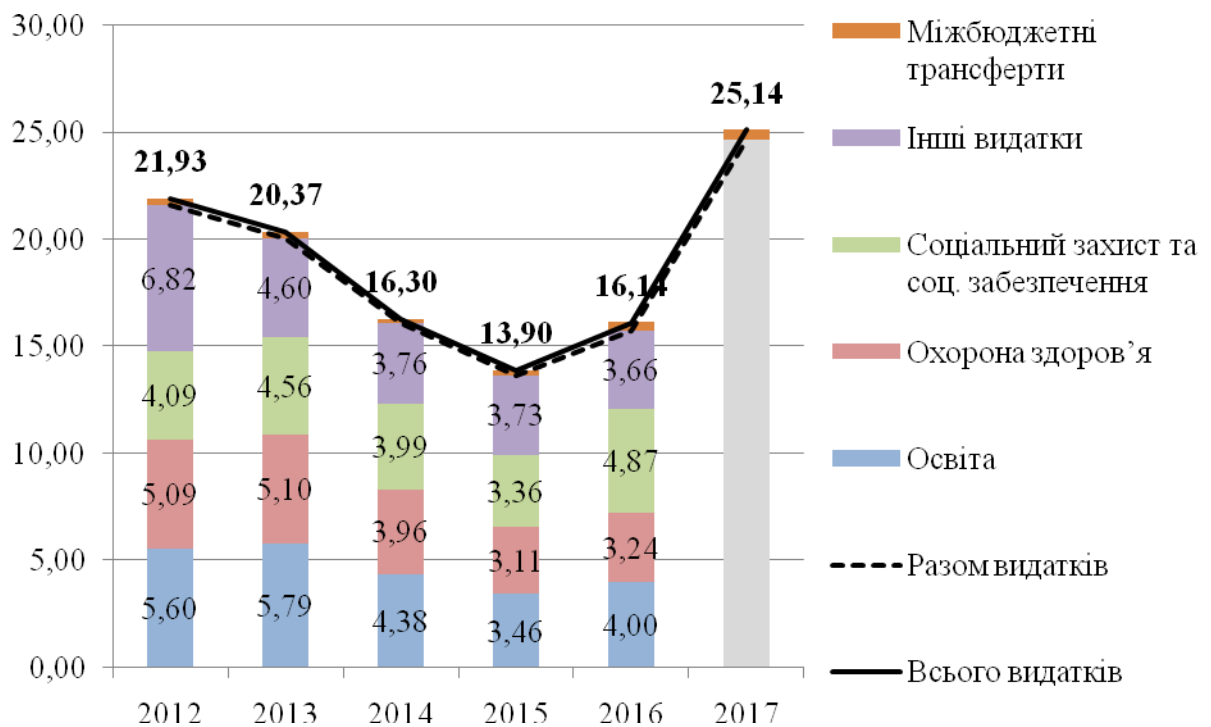


Рис. 2. Динаміка формування видатків Зведеного бюджету Донецької області в 2012-2017 рр., млрд грн

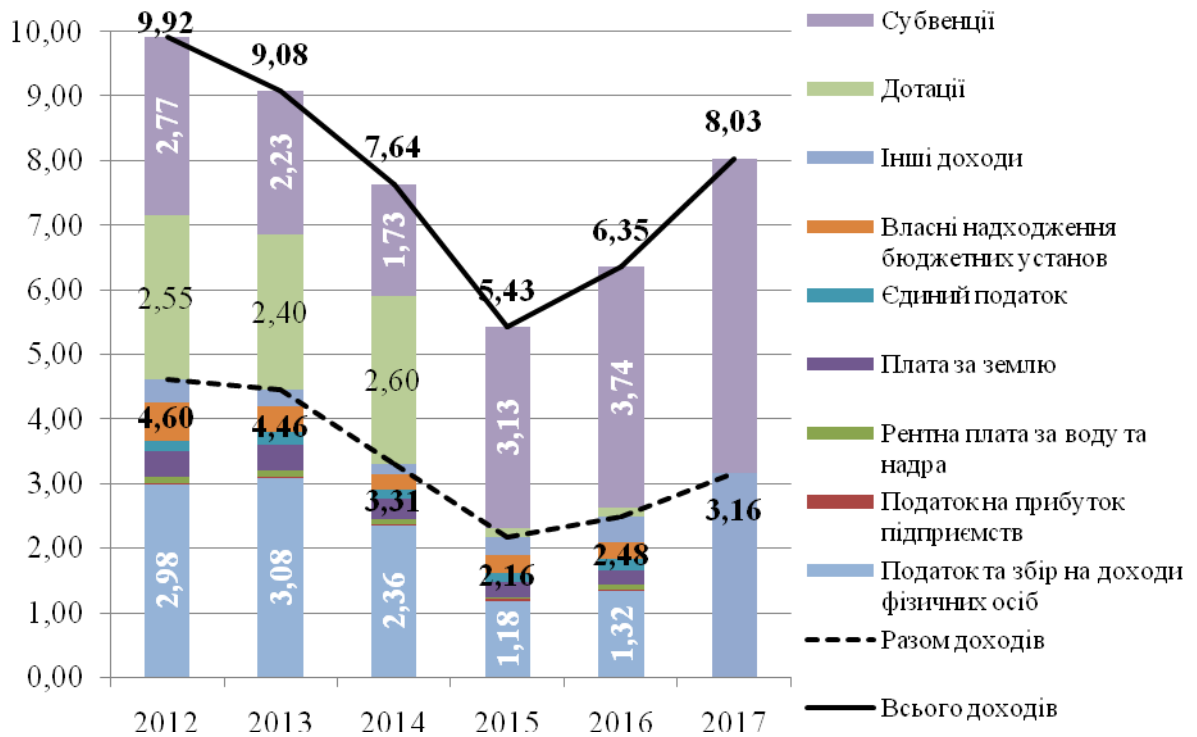


Рис. 3. Динаміка формування доходів Зведеного бюджету Луганської області в 2012-2017 рр., млрд грн

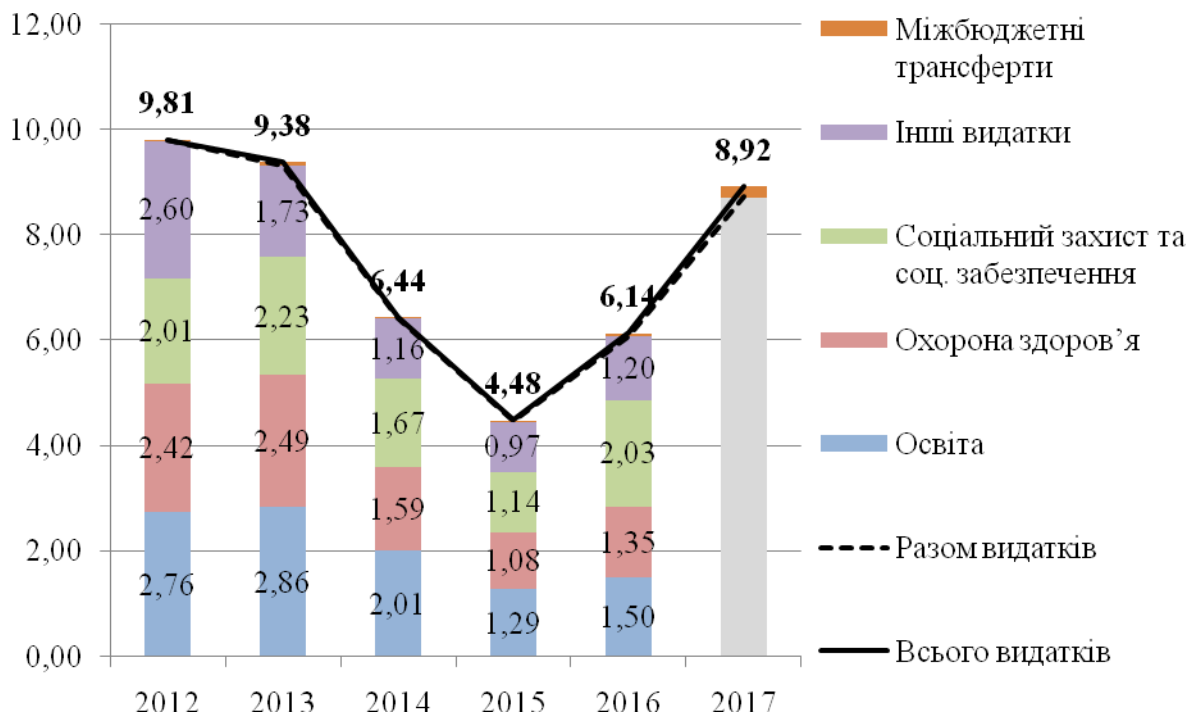


Рис. 4. Динаміка формування видатків Зведеного бюджету Луганської області в 2012-2017 рр., млрд грн

- *регулярні спроби нелегального переміщення товарно-матеріальних цінностей до невідконтрольних територій або у зворотному напрямі, що призводить до втрат бюджету.* Завдяки офіцерам податкової міліції, які

несуть службу в зоні проведення АТО у 2017 р. з незаконного обігу вилучено товарно-матеріальних цінностей на загальну суму 77,7 млн грн, внесено 57 кримінальних проваджень до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) та складено 1337 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень²⁵.

Упродовж I кварталу 2018 р. у зв'язку з порушенням встановленого порядку переміщення товарів через лінію зіткнення, спецпідрозділом податкової міліції «Фантом» тільки по Донецькій області вилучено ряд товарно-матеріальних цінностей підакцизної групи: 584,1 тис. пачок цигарок на суму 13,1 млн грн; 7 тис. літрів алкогольних напоїв на 1,2 млн грн; 4,5 тони палива на 0,12 млн грн. Розпочато 2 кримінальні провадження та складено 25 протоколів про адміністративні правопорушення. Таким чином, упереджено втрати бюджету від ненадходження акцизного податку на суму більше 5,0 млн грн.²⁶ Окрім підакцизних, *номенклатура інших товарів, які громадяни намагаються приховано перевозити через КПВВ та у «сірій зоні», дуже широка. У лютому²⁷ та двічі у травні^{28,29} ц.р. навіть були затримані автомобілі, в яких під час поглибленого огляду було виявлено комп'ютерне обладнання для генерації криптовалют – майнінга біткоїнів, щоб приховано перевезти на непідконтрольну територію. Спроби таких нелегальних переміщень нерідко супроводжуються пропозиціями неправомірної вигоди (хабарів) працівникам контролюючих органів;*

Довідково: Тільки впродовж травня 2018 р. співробітниками спеціального підрозділу податкової міліції ДФС України, який залучений до складу Об'єднаних сил, спільно з працівниками прикордонної служби України виявлено (за повідомленнями сайту Головного управління ДФС у Донецькій області): взуття та садову хімію орієнтовною вартістю 289,8

²⁵ Спецпідрозділ податкової міліції в зоні проведення АТО на території Донецької та Луганської областей («Фантом»). Результати роботи в 2017 році [Електронний ресурс] / Державна фіскальна служба України. – 05.02.2018. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/data/files/222651.pdf>

²⁶ Головне управління ДФС у Донецькій області: результати роботи у I кварталі 2018 року [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 05.05.2018. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/336433.html>

²⁷ «Фантом» запобіг спробі перемістити через лінію розмежування обладнання для генерації криптовалют [Електронний ресурс] / Державна фіскальна служба України. – 06.02.2018. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/operativni-novini/325895.html>

²⁸ Мешканцю Вугледару не дали перевезти до непідконтрольної території обладнання для майнінгу криптовалют вартістю понад 210 тисяч гривень / [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 25.05.2018. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/338668.html>

²⁹ Упереджено спроби вивезення до непідконтрольної території обладнання та товарів вартістю 140 тисяч гривень [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 29.05.2018. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/338748.html>

тис. грн при спробі переміщення до тимчасово окупованої території (ТОТ, 06.05.2018); чоловіче взуття відомих брендів загальною орієнтовною вартістю 145 тис. грн до ТОТ (07.05.); медичні препарати на загальну суму 24,2 тис. грн, що перевищує дозволону норму переміщення товарів через лінію розмежування, до ТОТ (11.05.); готівкові кошти у сумі 76,5 тис. дол. США до ТОТ; 814 пачок тютюнових виробів орієнтовною вартістю 20,4 тис. грн з марками акцизного податку т.зв. «ДНР» з ТОТ для подальшої реалізації на підконтрольній території України; мобільного телефону *Apple iPhone X* та меблів для ванної кімнати загальною орієнтовною вартістю 49,9 тис. грн до ТОТ (12.05.); водяні насоси та сантехнічні вироби загальною вартістю 16,8 тис. грн до ТОТ (18.05.); 30 комплектів нового шахтарського спецодягу орієнтовною вартістю 40,5 тис. грн з ТОТ (18.05.); парфуми вартістю 27,5 тис. грн до ТОТ (18.05.); стабілізатори напруги та магнітопроводи до них загальною вартістю 97,3 тис. грн з ТОТ (19.05.); брендові сумки та прикраси *Chanel* загальною вартістю 534,7 тис. грн з ТОТ (23.05); мобільні телефони, наручні годинники, навушники та безпроводні зарядні пристрої до мобільних телефонів торговельної марки *Apple* загальною орієнтовною вартістю 154,7 тис. грн до ТОТ (24.05); товарно-матеріальні цінності загального вжитку орієнтовною вартістю 110 тис. грн до ТОТ (24.05); автозапчастини в асортименті орієнтовною вартістю 19,2 тис. грн до ТОТ (25.05); жіночу білизну та взуття загальною орієнтовною вартістю 17,8 тис. грн до ТОТ (25.05.2018) та ін.

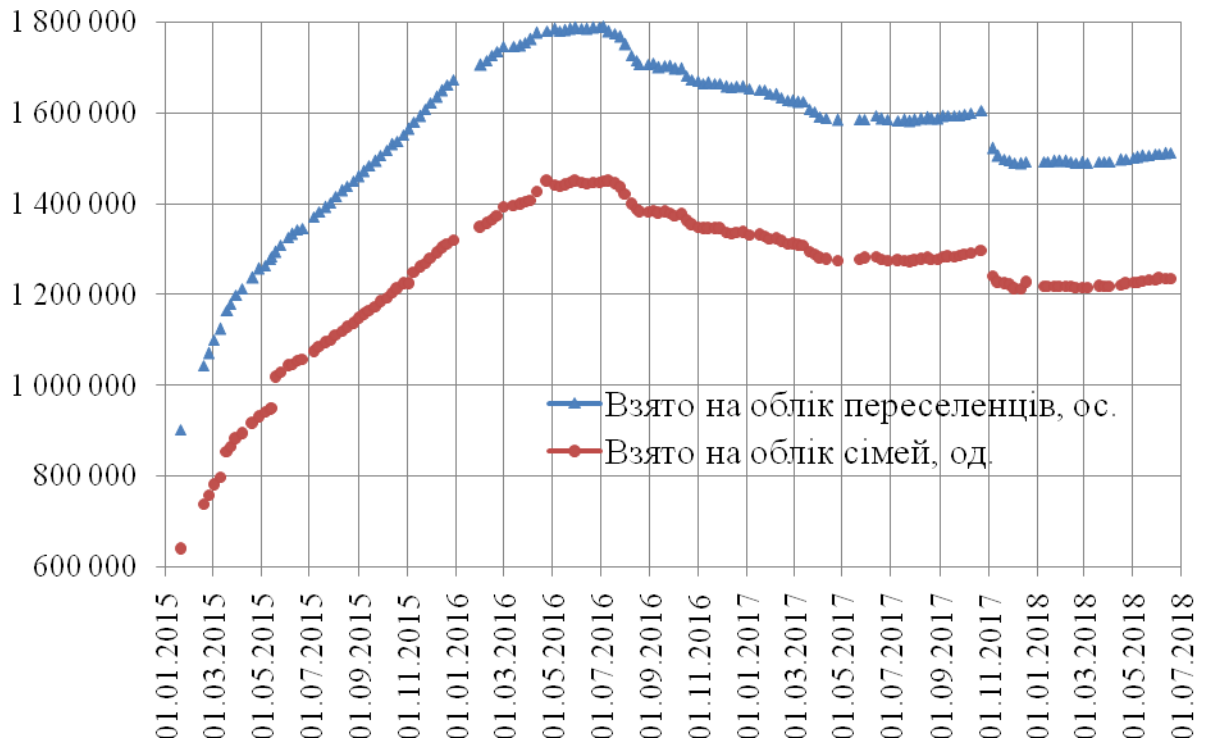
- повільне збільшення бюджетної підтримки внутрішньо переміщених осіб та постраждалого регіону в умовах обмежених фінансових можливостей держави. Упродовж п'яти років 2014-2018 рр. на бюджетну програму з надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, спрямовано 12,8 млрд грн, у т.ч. 3,2 млрд грн у 2016 р.; 2,8 млрд грн у 2017 р. та заплановано витратити 3,2 млрд грн у 2018 р. У 2017 р. відповідно до поданих заявок про потребу у коштах структурними підрозділами з питань соціального захисту населення обласних держадміністрацій середньомісячна кількість сімей, які потребують і отримують адресну допомогу, склала 169 437 сім'ї. У 2017 р. середньомісячний розмір адресної допомоги склав 1 376,2 грн на одну сім'ю.

Найбільшу кількість ВПО обліком було зафіксовано на 04.07.2016 р. обсягом 1 790 267 переселенців або 1 449 376 сімей відповідно. З тих пір вона спадала, але із значущими коливаннями динаміки (рис. 5), що, найбільш ймовірно, пов'язано із процесом верифікації. За даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, станом на 18 червня 2018 р. взято на облік 1 510 708 переселенців або 1 235 400 сімей з Донбасу і Криму. Збільшується розмір соціальних виплат та пенсій. Вдосконалюються процедури призначення та

здійснення виплат, обстеження матеріально-побутових умов сімей ВПО. Ведення обліку осіб, які повернулись на попереднє місце проживання, законодавством не передбачене.

Варто підтримати думку Заступника Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб Г.Б. Туки, що статистика ВПО перебільшена і пропозицію відділити процес отримання пенсій від статусу ВПО.³⁰ Дійсно частина пенсіонерів приїздить на підконтрольні території т.зв. «пенсійним туризмом» та змушена вдавати з себе ВПО, насправді ними не будучи. Такий чесний підхід з відділення, *по-перше*, вивільнить ресурси ВПО-пенсіонерів, контролерів та черги КПВВ від обтяжливих перевірок. *По-друге*, розвантажить суди від щомісяця зростаючої кількості справ про відновлення пенсійних виплат ВПО. Судові вироки у більшості з них на рівні Верховного Суду України та Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) найбільш ймовірно будуть на користь ВПО, а отже закінчатся для державних органів втратами бюджетних коштів на численні судові збори. *По-третє*, беззаперечне право на отримання пенсії забезпечить лояльність людей передпенсійного та пенсійного до політики України з реінтеграції окупованих територій Донбасу, яка передбачається введенням миротворчого контингенту ООН на лінії зіткнення із поступовим просуванням вглиб до взяття від контроль кордону з РФ;

³⁰ Статистика щодо переселенців перебільшена через пенсійний туризм – Тука [Електронний ресурс] / Інформаційне агентство «Укрінформ». – 24.10.2017. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2330536-statistika-po-pereselencah-perebilsena-cerez-pensijnij-turizm-tuka.html>



Джерело: побудовано за даними Міністерства соціальної політики України, яке щопонеділка на офіційному сайті публікує інформацію за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій. Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>

Рис. 5. Динаміка кількості внутрішньо переміщених осіб та сімей з Донбасу і Криму в 2015-2018 рр.

- *слабка результативність бюджетної програми із залучення до роботи ВПО.* Міністерством соціальної політики України у межах реалізації спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України» вперше у 2017 р. була запроваджена бюджетна програма з *Фінансової підтримки заходів із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб в умовах експерименту.* Однак її реалізація у минулому році була недосконалою, а тому її термін було вдруге продовжено до 31 грудня 2018 р. Із затверджених Державним бюджетом України на 2017 р. 20 млн грн на надання безвідсоткової фінансової допомоги на поворотній основі членам малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщеним особам, які є учасниками пілотного проекту, що реалізується на території Львівської, Полтавської та Харківської областей, було заплановано витратити 4,5 млн грн, а фактично витрачено лише 3,1 млн грн, що на 1,4 млн грн менше від плану. При загальній кількості осіб, які потребують надання безвідсоткової фінансової

допомоги, на рівні 5,4 тис. осіб, кількість учасників пілотного проекту склала лише 51 особу (на 22 ос. менше від плану 73 ос.). Таким чином, частка осіб, яким надана безвідсоткова фінансова допомога, у загальній кількості осіб, які її потребують при плані 1,4 % фактично склала 0,9 % або на -0,5 в.п. 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. Середній розмір безвідсоткової фінансової допомоги становив 60,4 тис. грн.³¹ У 2018 р. на відповідну бюджетну програму заплановано спрямувати 20 млн грн. Постає доволі парадоксально практика скарг ВПО на відсутність роботи разом із слабким попитом на бюджетну програму та послуги служб зайнятості;

- відновлення виплат пенсій та соціальних допомог мешканцям окупованих територій. У суспільстві відсутня однозначна єдність бачення щодо необхідності виплати пенсій мешканцям окупованих територій. Опоненти відзначають, що вона опосередковано через купівлю місцевих товарів спрямовується на фінансову підтримку тероризму. Така позиція має свій резон.

За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ), 586 тис. громадян України, які проживають в зоні конфлікту, не отримують пенсій і соціальних виплат з початку минулого року оскільки вони не пройшли реєстрацію, введenu Урядом України. В УВКБ закликають українську владу забезпечити виплати для всіх громадян, *незалежно від місця їх проживання*³². В українському суспільстві існують різні думки з цього приводу. З Урядової позиції³³, всі належні пенсіонерам кошти нараховуються і будуть виплачені в повному обсязі лише за умови виконання бойовиками

³¹ Звіти про виконання паспортів бюджетних програм станом на 1 січня 2018 року [Електронний ресурс]/ Міністерство соціальної політики України. – 19.02.2018. – Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/news/14870.html>

³² 586 тисяч громадян України, проживаючих в зоні конфлікту, не отримують пенсій і соціальних виплат [Електронний ресурс] / Новини ООН. – 11.08.2017. – Режим доступу: <https://news.un.org/ru/story/2017/08/1309221#.WY5PQVVJbIU>

³³ П. Розенко: Саме терористи і бойовики припинили виплату українських пенсій і соціальної допомоги мешканцям окупованої території, а не Україна опубліковано [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – 07.02.2017. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249717205>

Мінських угод, відновлення територіальної цілісності України та її законів на окупованих територіях.

Довідково: Як повідомляв у січні 2018 р. голова Донецької обласної військово-цивільної адміністрації П. Жебрівський³⁴, 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 Нового 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 отримують 15 пенсіонерів, у Травневому - 45.

Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) підтвердив відсутність можливості виплачувати українські пенсії на окупованих територіях Донбасу. Відповідне рішення ЄСПЛ ухвалив у справі «Цезар та інші проти України».³⁵ Водночас розглядається³⁶ можливість, що Червоний Хрест візьме зобов'язання проводити ідентифікацію та виплачувати пенсії на території, тимчасово окупованій РФ;

- втрати власних коштів Пенсійного фонду України по непідконтрольних територіях і, як наслідок, зниження забезпеченості Головних управлінь в Донецькій та Луганській областях власними коштами загальної потреби на виплату пенсій. Згідно даних річних звітів Пенсійного фонду України³⁷, чисельність пенсіонерів, які перебували на обліку в управліннях Пенсійного фонду України та проживали на тимчасово непідконтрольних українській владі територіях станом на 01.08.2014 р. становила 1 278,2 тис. пенсіонерів, у т.ч. у Донецькій області – 767,3 тис. осіб, у Луганській – 510,9 тис. осіб. Чисельність пенсіонерів, з числа ВПО, яким виплачувались пенсії станом на 01.01.2016 р. склала 956,0 тис. ос.;

³⁴ У повернутих під контроль української влади Травневому і Гладосовому відновили виплату пенсій – Жебрівський [Електронний ресурс] / УНІАН. – 15.01.2018. – Режим доступу: <https://economics.unian.ua/finance/2346348-u-povernutih-pid-kontrol-ukrajinskoji-vladi-travnevomu-i-gladosovomu-vidnovili-viplatu-pensiy-jebrivskiy.html>

³⁵ ЄСПЛ підтвердив неможливість України виплачувати пенсії на окупованих територіях [Електронний ресурс] / Zaxid.net. – 13.02.2018. – Режим доступу: https://zaxid.net/yespl_pidtverdiv_nemozhlivist_ukrayini_viplachuvati_pensiyi_na_okupovanih_teritoriyah_n1449006

³⁶ Жебрівський: Україна готова платити пенсії на окупований Донбас через Червоний Хрест / [Електронний ресурс] / Deutsche Welle. – 09.04.2018. – Режим доступу: <http://p.dw.com/p/2vcrk>

³⁷ Звіт про роботу Пенсійного фонду України у 2017 році, бюджет, пріоритети діяльності та План роботи Фонду на 2018 рік [Електронний ресурс] / Пенсійний фонд України. – 03.03.2018. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/informatsiya/potochna-diyalnist/zvity-pro-diyalnist/potochni-zvity-pro-diyalnist/zvit-pro-robotu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-u-2017-rotsi-byudzhet-priorytety-diyalnosti-ta-plan-roboty-fondu-na-2018-rik/>

01.01.2017 р. – 548,9 тис. ос (-407,1 тис. ос.); станом на 01.01.2018 р. – 516,1 тис. осіб. Упродовж 2017 р. чисельність отримувачів пенсійних виплат із числа ВПО стабілізувалась. При цьому точних даних про чисельність пенсіонерів, які перебувають на непідконтрольній території, зокрема про померлих та тих, що виїхали до інших країн, немає. Відтак Пенсійний фонд не володіє інформацією, яку суму необхідно закласти в бюджет для виплат заборгованості пенсіонерам на непідконтрольних територіях.

За найсвіжішими даними Пенсійного фонду України³⁸, у травні 2018 р. виплачено пенсії 501,9 тис. осіб, що на 22,5 % більше, порівняно із травнем 2017 р. (409,8 тис. ос.). Не отримують пенсії як такі, що залишили місце тимчасового проживання, виїхали, померли, не зареєструвалися відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509 650,4 тис. осіб. За розрахунковими даними, з часу припинення пенсійних виплат на непідконтрольних українській владі територіях Донецької та 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.

Довідково: з квітня 2017 р. на підставі інформації органів СБУ призупинено виплату 200,2 тис. внутрішньо переміщеним особам. Станом на 27.04.2018 р. за поновленням звернулося 123,5 тис. таких пенсіонерів, поновлено виплати – 91,6 тис. пенсіонерів.

У період з серпня 2014 р. по травень 2018 р. пенсіонерам, які проживали на непідконтрольній території, виплачено **66,5 млрд грн**, у т.ч.: в Донецькій області – 38,8 млрд грн, у Луганській області – 18,8 млрд грн, в інших областях – 8,9 млрд грн. Втрати власних коштів Пенсійного фонду України по територіях непідконтрольних українській владі з початку проведення антитерористичної операції станом на 01.06.2018 р. склали **68,6 млрд грн**

³⁸ Інформація щодо пенсійних виплат внутрішньо переміщеним особам [Електронний ресурс] / Пенсійний фонд України. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/category/poslugi/pensioneram/pensijne-zabezpechennya-vnutrishnoperemishhenih-osib/pensijne-zabezpechennya-vnutrishnoperemishhenih-osib-pensijne-zabezpechennya-vnutrishnoperemishhenih-osib/>

(табл. 2). Таким чином, сума виплаченого та втраченого є практично еквівалентною.

Довідково: Сума виплачених пенсіонерам 66,5 млрд грн включає: у 2014 р. – 4,9 млрд грн; у 2015 р. – 29,4 млрд грн (з яких 1,9 млрд грн виплата пенсії січня 2016 р. в грудні 2015 р.); у 2016 р. – 11,5 млрд грн; у 2017 р. – 11,1 млрд грн; у січні-травні 2018 р. – 9,5 млрд грн.

Сума втрат 68,6 млрд грн включає: у 2014 р. – 5,5 млрд грн (в т.ч. Донецька область – 3,3 млрд грн, Луганська область – 2,2 млрд грн); у 2015 р. – 14,1 млрд грн (в т.ч. 8,5 та 5,6 млрд грн відповідно); у 2016 р. – 20,3 млрд грн (в т.ч. 13,6 та 6,7 млрд грн); у 2017 р. – 20,7 млрд грн (в т.ч. 13,9 та 6,8 млрд грн); у січні-травні 2018 р. – 8,0 млрд грн (в т.ч. Донецька область – 5,3 млрд грн, Луганська область – 2,7 млрд грн).

Як наслідок, забезпеченість власними коштами загальної потреби на виплату пенсій знизилась у Донецькій області з 43,9 % у 2015 р. до 24,1 % у 2017 р.; у Луганській області – з 32,6 % до 20,3 % відповідно (рис. 6-7).

Як негативне для економічної безпеки держави, суб'єктів господарювання та пенсіонерів явище, значною залишається заборгованість по внесках до Пенсійного фонду. Так, по Луганській області³⁹ станом на 01.01.2018 р. вона складає 959,0 млн грн, з яких борг по фінансових санкціях і пені – 15,6 млн грн, заборгованість по відшкодуванню виплат і доставку пенсій, призначених на пільгових умовах (список № 1, 2) – 891,0 млн грн. Заборгованість по підприємствах з економічно-активним статусом становить 763,0 млн грн;

- зростання кількості судових справ стосовно відновлення пенсійних виплат ВПО, яка стала найбільшою за чисельністю в Головних управліннях Пенсійного фонду України в Донецькій та Луганській областях.

За даними Головного управління Пенсійного фонду України в Донецькій області⁴⁰, загальна облікова чисельність пенсіонерів станом на 1 січня 2018 р.

³⁹ Інформація щодо виконання роботи відділу забезпечення наповнення бюджету фінансово-економічного управління головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області за 2017 рік [Електронний ресурс] / Головне управління Пенсійного фонду України в Луганській області. – 19.03.2018. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/lg/2018/03/19/informatsiya-shhodo-vykonannya-roboty-viddiluzabezpechennya-napovnennya-byudzhetu-finansovo-ekonomichnogo-upravlinnya-golovnoho-upravlinnya-pensijnogo-fondu-ukrayiny-v-luganskij-oblasti-za-2017-rik/>

⁴⁰ Звіт про роботу головного управління Пенсійного фонду України в Донецькій області за 2017 рік [Електронний ресурс] / Головне управління Пенсійного фонду України в Донецькій області. – 04.05.2018. –

склала 1243,0 тис. осіб, з яких фактично отримують пенсійні виплати 853,9 тис. осіб. Внаслідок переміщення на контрольовану територію в управління Пенсійного фонду України в Донецькій області станом на 01.01.2018 р. звернулось із заявами на поновлення виплати пенсій 715,4 тис. тимчасово переміщених осіб. Протягом 2017 р. за поновленням пенсійних виплат звернулось 88,6 тис. переселенців, що на 12,5 тис. менше ніж у 2016 р. (101,1 тис. осіб). При цьому з 474,2 тис. ВПО, які фактично перебувають на обліку на даний час пенсія нараховується 198,6 тис. осіб.

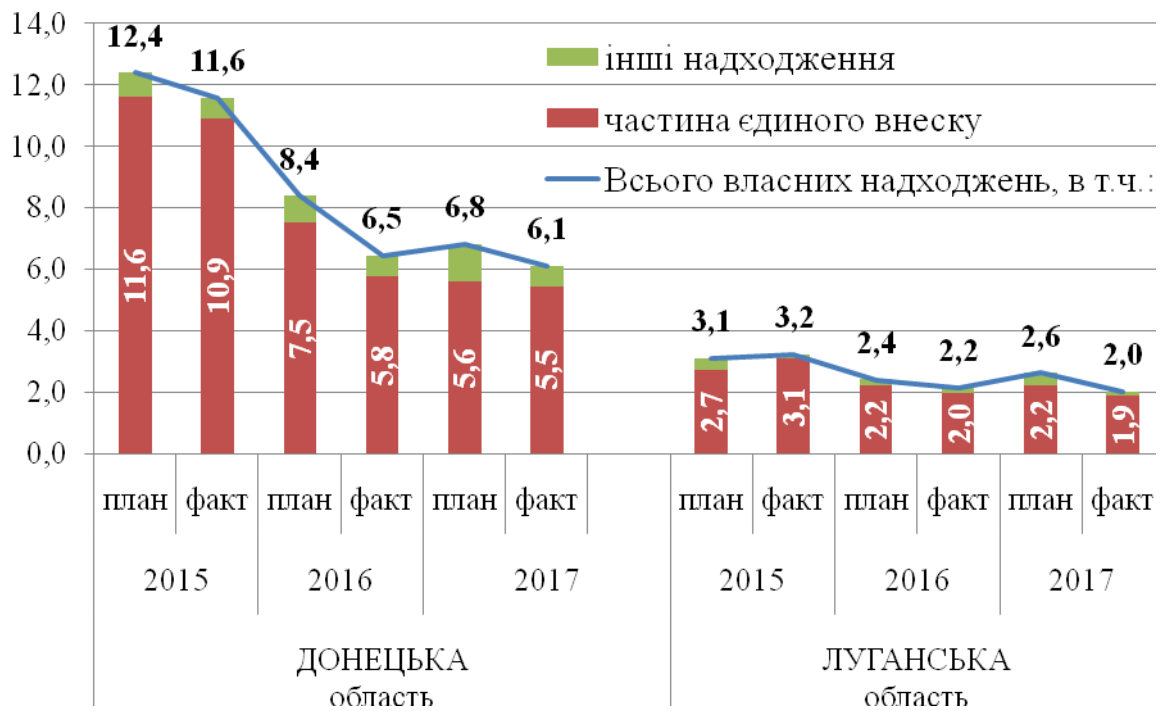
Протягом 2017 р. на розгляд Комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам направлено – 4994 заяви, з яких прийнято рішення: – про відновлення у виплаті пенсій – 1819 особам, – про відмову у призначенні (відновленні) виплати – 1434 особам. На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р. № 365 *«Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»* за додатковими відомостями профінансовані пенсії внутрішньо переміщеним особам, яким була призупинена виплата пенсії та по яким надані виписки з протоколів засідання тимчасової районної комісії з питань призначення (поновлення) соціальних виплат ВПО на загальну суму 89,1 млн грн. Поновлення виплати пенсії ВПО є категорією справ, що найчастіше розглядаються на судах (45,3 %).

Динаміка втрат власних коштів Пенсійного фонду України по невідконтрольних українській владі територіях та видатків на виплату пенсій виплати пенсіонерам, які проживали на невідконтрольній території в 2014-2018 рр.

	ВТРАТИ ВЛАСНИХ КОШТІВ (наростаючим підсумком з 2014 р.), млрд грн	ВТРАТИ ВЛАСНИХ КОШТІВ (за період з початку року), млрд грн	У т.ч.:		ВИПЛАЧЕ- НО ПЕНСІЙ (за період з початку року), млрд грн	ВИПЛАЧЕ- НО ПЕНСІЙ (нароста- ючим підсумком з 2014 р.), млрд грн	У т.ч.:			Довідково:		
			Донецька область	Луганська область			Донецька область	Луганська область	Інші області	Виплачено пенсій, тис. ос.	Не зарєєструвалися відповідно до постанови КМУ від 01.10.2014 р. №509, тис. ос.	Залишаються на невідконтрольній території (за розрахунковими даними), тис. ос.
2014	5,5	5,5	3,3	2,2	4,9	4,9				н/д	н/д	н/д
2015	19,6	14,1	8,5	5,6	29,4*	34,3				н/д	н/д	н/д
2016	39,9	20,3	13,6	6,7	11,5	45,8				н/д	н/д	н/д
2017												
січень	41,5	1,6	1,1	0,5	1,1	46,9	27,7	12,6	6,6	538,4	341,2	138,6
лютий	43,2	3,3	2,2	1,1	2,2	48,0	28,4	12,9	6,7	562,7	323,3	137,4
березень	44,9	5,0	3,3	1,7	3,3	49,1	29,1	13,2	6,8	561,7	329,2	136,6
квітень	46,9	7,0	4,7	2,3	4,1	49,9	29,5	13,5	6,9	391,6	751,1	135,5
травень	50,3	8,5	5,7	2,8	4,9	50,7	29,9	13,8	7,0	409,8	733,8	134,6
червень	52,1	10,4	7,0	3,4	5,7	51,5	30,3	14,1	7,1	436,6	708,2	133,4
липень	52,1	12,2	8,2	4,0	6,5	52,3	30,6	14,5	7,2	455,0	690,9	132,3
серпень	н/д	н/д	н/д	н/д	7,3	53,1	31,0	14,8	7,3	471,7	672,5	134,0
вересень	55,4	15,5	10,4	5,1	8,1	53,9	31,4	15,1	7,4	492,5	653,1	132,6
жовтень	57,1	17,2	11,6	5,6	9,1	54,9	32,0	15,4	7,5	509,6	636,9	131,7
листопад	н/д	н/д	н/д	н/д	10,1	55,9	32,6	15,7	7,6	504,9	642,5	130,8
грудень	60,6	20,7	13,9	6,8	11,1	56,9	33,2	16,0	7,7	516,1	632,4	129,7
2018												
січень	62,2	1,6	1,1	0,5	1,4	58,3	34,0	16,5	7,8	538,4	611,3	128,5
лютий	63,8	3,2	2,1	1,1	2,9	59,8	34,9	16,9	8,0	555,7	594,7	127,8
березень	65,3	4,7	3,1	1,6	5,3	62,2	36,3	17,6	8,3	573,9	576,9	127,4
квітень	67,2	6,6	4,4	2,2	7,5	64,4	37,6	18,2	8,6	562,0	589,5	126,7
травень	68,6	8,0	5,3	2,7	9,5	66,5	38,8	18,8	8,9	501,9	650,4	125,9

Примітка: * з яких 1,9 млрд. грн. виплата пенсії січня 2016 р. в грудні 2015 р. Н/д – відсутні статистичні дані за період на сайті Пенсійного фонду України.

Джерело: побудовано за даними Інформації щодо пенсійних виплат внутрішньо переміщеним особам / Пенсійний фонд України. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/category/poslugi/pensioneram/pensijne-zabezpechennya-vnutrishnoperemishhenih-osib/pensijne-zabezpechennya-vnutrishnoperemishhenih-osib-pensijne-zabezpechennya-vnutrishnoperemishhenih-osib/>



Джерело: тут і нижче побудовано за даними Звітів про роботу Пенсійного фонду України у 2015, 2016 та 2017 рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/category/informatsiya/potochna-diyalnist/zvity-pro-diyalnist/>

Рис. 6. Динаміка надходжень власних коштів до бюджету за Головними управліннями Пенсійного фонду України в Донецькій та Луганській областях 2015-2017 рр., млрд грн

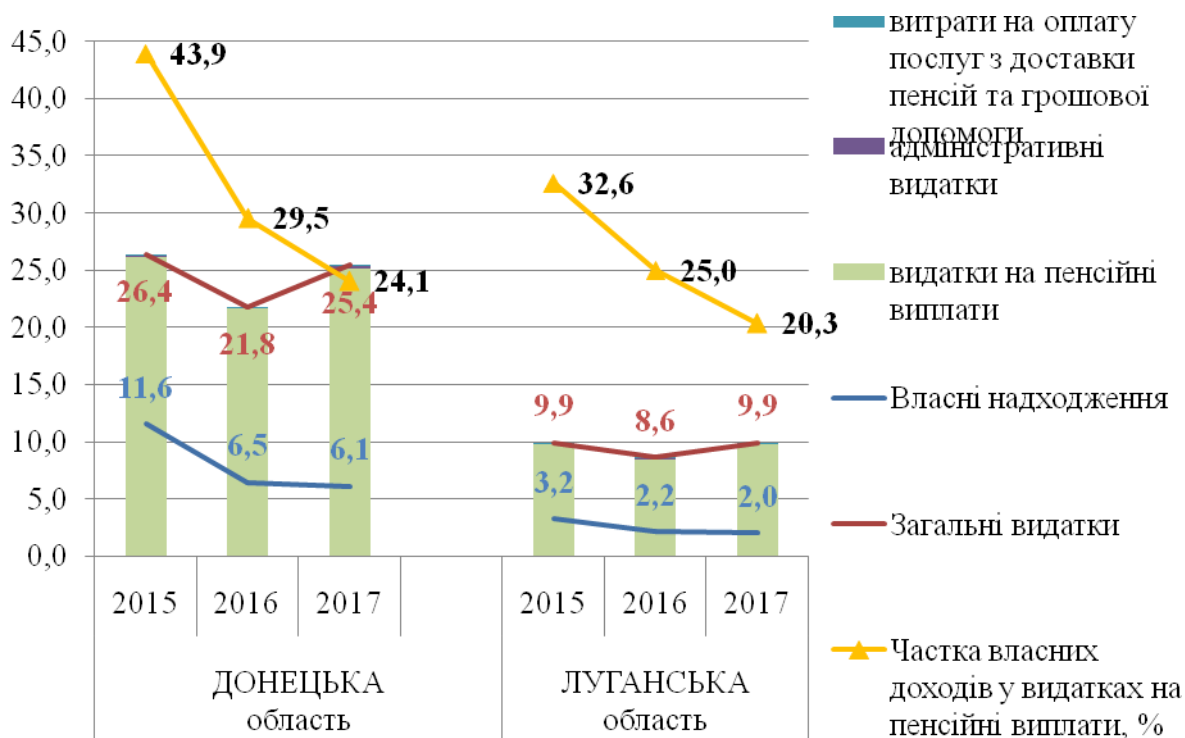


Рис. 7. Динаміка надходжень власних коштів та загальних видатків бюджету за Головними управліннями Пенсійного фонду України в Донецькій та Луганській областях 2015-2017 рр., млрд грн

За даними Головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області⁴¹, станом на 01.04.2018 р. в Луганській області загальна чисельність пенсіонерів складає 346,8 тис. осіб (в тому числі 157,8 тис. ВПО). Нарахування та виплата пенсій здійснюється 325,9 тис. цивільним пенсіонерам (в тому числі 125,2 тис. ВПО) та 9,2 тис. пенсіонерам силових структур. За I квартал п.р. загальна кількість пенсіонерів-переселенців, які взяті на облік в підпорядкованих управліннях області, склала 12208 осіб, в тому числі 558 звернулись за поновленням пенсії вперше (не отримували з 2014 р.), 6011 осіб – перемістились в межах області, 5639 – переїхали з інших регіонів України.

Раніше⁴² за період з 01.07.2014 по 01.01.2016 рр. чисельність осіб, які звернулись за переведенням пенсійних виплат, склала – 224 тис. осіб. Найбільша чисельність ВПО зареєструвалась в управліннях Пенсійного фонду України в м. Сєвєродонецьку – 31,4 тис. осіб та в Біловодському районі – 30,9 тис. осіб. У деяких районах Луганської області загальна чисельність пенсіонерів збільшилась в декілька разів в порівнянні з даними на 01.01.2014 р., а саме: в Міловському районі – у чотири рази, у Марківському та в Біловодському районах – у п'ять разів.

Стабільно значною є кількість справ стосовно відновлення пенсійних виплат ВПО, призначення пенсій на пільгових умовах, а також пенсійного забезпечення військовослужбовців. Упродовж 2017 р. на виконання судових рішень з пенсійних питань управліннями Фонду Луганської області сплачено 6345,9 тис грн, з яких близько 45 % становлять виплати по справах з питань призначення (перерахунку) пенсій на пільгових умовах та відновлення виплат ВПО⁴³. Протягом I кварталу 2018 р. до управління пенсійного забезпечення військовослужбовців та деяких інших категорій осіб надійшло 330 витягів з

⁴¹ Виконання плану роботи головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області на 2018 рік за I квартал 2018 року [Електронний ресурс] / Головне управління Пенсійного фонду України в Луганській області. – 14.05.2018. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/lg/2018/05/14/v-y-k-o-n-a-n-n-ya-p-l-a-n-u-roboty-golovnoho-upravlinnya-pensijnogo-fondu-ukrayiny-v-luganskij-oblasti-na-2018-rik-za-i-kvartal-2018-roku/>

⁴² Звіт про роботу головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області за 2015 рік [Електронний ресурс] / Головне управління Пенсійного фонду України в Луганській області. – 19.03.2018. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/lg/2018/03/19/zvit-pro-robotu-golovnoho-upravlinnya-pensijnogo-fondu-ukrayiny-v-luganskij-oblasti-za-2015-rik/>

⁴³ Інформація про підсумки правової роботи за дванадцять місяців 2017 року [Електронний ресурс] / Головне управління Пенсійного фонду України в Луганській області. – 19.03.2018. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/lg/2018/03/19/informatsiya-pro-pidsumky-pravovoyi-roboty-za-dvanadtsyat-misyatsiv-2017-roku/>

протоколу засідання комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО. В 169 випадках отримано рішення про призначення (відновлення) соціальних виплат, в 161 – рішення про відмову. Всього станом на 01.04.2018 очікується рішення комісій по 1438 випадках. Протягом I кварталу 2018 р. забезпечено представництво інтересів органів Фонду в судах першої інстанції у 418 справах з питань пенсійного забезпечення. Значна кількість справ розглядалась стосовно відновлення пенсійних виплат ВПО (215).

Отже, в Україні державою сформовано цілісне стратегічне бачення заходів зі створення передумов реінтеграції окупованих територій та підтримки ВПО. Започатковано їх вичерпний перелік, однак реалізація спирається в обмежені фінансові можливості держави та місцевих громад. Подекуди має місце недостатня ефективність. Ідентифікувати проблеми на ранній стадії можливо за рахунок посилення співпраці державного сектору з громадськими організаціями. Так, наприклад, було досягнуто нарахування субсидій для ВПО лише за фактом проживання без договору оренди житла та декларації. Аналогічного вирішення потребує питання обмеження звернення за пенсією трирічним періодом. З метою подолання ризиків та загроз реалізації загальних та спеціальних напрямів фіскальної політики доцільно удосконалювати державний фінансовий контроль та посилювати міжвідомче співробітництво.

З метою утримання безпекового виміру фіскальної політики в процесі реінтеграції окупованих територій та підтримки ВПО органам державної та місцевої влади доцільно рекомендувати низку заходів:

Кабінету Міністрів України:

– внести до Верховної Ради України проект Закону України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат»⁴⁴ для вдосконалення її існуючої процедури та надання результатам більшої юридичної значущості;

⁴⁴ Проекти регуляторних актів для обговорення 2018, Проект Закону України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат» / Міністерство фінансів України. – 26.04.2018. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/proekty-rehuliatornykh-aktiv-dlia-obhovorennia-?category=aspekti-roboti>

Міністерству фінансів України спільно з Міністерством соціальної політики України:

– розробити Єдину інформаційно-аналітичну систему 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 на основі вже діючої у Міністерстві фінансів України Інформаційно-аналітичної платформи електронної верифікації та моніторингу державних соціальних виплат;

– запровадити з метою недопущення призначення неправомірних виплат превентивну верифікацію, яка здійснюватиметься в режимі реального часу при зверненні реципієнтів за державними виплатами;

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Донецькій та Луганській обласним державним адміністраціям спільно з учасниками міжнародних проектів з підтримки реформи децентралізації в Україні:

– ініціювати кампанію з роз'яснення переваг співробітництва територіальних громад у межах відповідного Закону в частині підтримки ВПО, надати методичні матеріали та популяризувати успішні практики;

– проаналізувати ситуацію із призначенням перших місцевих виборів у сформованих ОТГ із залученням представників органів місцевого самоврядування, громадськості, провести консультації із силовими структурами, правоохоронними органами і, виходячи з результатів, по кожній з громад ще раз направити звернення до ЦВК про призначення перших місцевих виборів або, при потребі, про відкликання такого звернення по деяких ОТГ;

Міністерству соціальної політики України, Пенсійному фонду України, органам соціального захисту:

– здійснювати на постійній основі моніторинг та узагальнення судової практики справ ВПО для винесення рекомендацій до підпорядкованих управлінь Пенсійного фонду України та органів соціального захисту на місцях;

– розподілити Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб на дві бази – дійсних ВПО та пенсіонерів де-факто жителів окупованих територій із збереженням для них пенсійних виплат;

Головним розпорядникам бюджетних коштів:

– посилити внутрішній фінансовий контроль для забезпечення ефективності, повноти та своєчасності досягнення поставлених цілей. Зокрема забезпечити своєчасне затвердження паспортів бюджетних програм та порядків використання бюджетних коштів, оголошення та проведення тендерних процедур державних закупівель, перерозподілу коштів між програмами з метою запобігання пікових обсягів видатків наприкінці бюджетного року;

– вжити заходів щодо координації державних, приватних та міжнародних ініціатив. Зокрема, інформувати ВПО-випускників грантових освітніх програм розвитку підприємницьких здібностей про можливість отримання коштів за відповідною бюджетною програмою;

– включити до звітів про виконання державних стратегічних документів реінтеграції окупованих територій та підтримки ВПО окремі параграфи з оцінки ефективності реалізації бюджетних програм.

Ю.В. Касперович
відділ фінансової безпеки
Національний інститут стратегічних досліджень
липень 2018 р.