



ЗРОСТАННЯ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ: МОЖЛИВОСТІ ТА ВИКЛИКИ

*Звіт підготовлено Transparency International Ukraine й Інститутом аналітики та адвокації за фінансової підтримки BHP Foundation.
Зміст матеріалу є відповідальністю авторів та не обов'язково відображає погляди чи позицію BHP Foundation.*

ЗМІСТ

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ	3
ЧАСТИНА 1. Управління фінансовими надходженнями	5
ЧАСТИНА 2. Контроль використання коштів	8
ЧАСТИНА 3. Верховенство права	10
ПРО МОЖЛИВОСТІ	12

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ

Дефіцит бюджету

Другий рік в Україні триває повномасштабна війна, через що країна функціонує в умовах надзвичайно високої невизначеності.

Збільшення видатків на оборону, падіння ВВП, скорочення обсягу економічних операцій та низка інших факторів з початку великої війни призвели до збільшення дефіциту бюджету. Прогноз на 2024 рік складає 20,6% ВВП¹ (для порівняння – у 2021 році цей показник становив 3,8%). У грошовому вимірі Україні потрібно 43 млрд дол. США у 2024 році².

Основним джерелом покриття дефіциту є зовнішнє фінансування у вигляді кредитів та грантів. За даними НБУ, Україна отримала 32,2 млрд дол. США міжнародної фінансової допомоги у 2022 році та 32,7 млрд дол. США за 9 місяців 2023 року³. Варто зазначити зміну структури допомоги – частка грантів зменшилася, натомість кредитів – збільшилась.

	2022	2023
Кредити	47,3%	58,5%
Гранти	44,2%	30,6%
МВФ	8,4%	10,9%

На відміну від 2023 року, Україна має меншу ясність щодо джерел та обсягів покриття дефіциту бюджету на 2024 рік⁴. Підтримка Європейського Союзу рухається за зрозумілішою траєкторією в межах фінансового інструменту Ukraine Facility (50 млрд євро на 2024 – 2027 роки, з яких 39 млрд це пряма бюджетна підтримка)⁴. Натомість рішення про фінансову підтримку з боку США наразі не ухвалено⁵.

Паралельно з цим, виразнішими стають сигнали з боку партнерів про необхідність впровадження реформ. Вони, з одного боку, мають слугувати умовою для того, щоб отримати фінансування, та трекером прогресу України на шляху до ЄС. З іншого – реформи мають стати каталізатором економічного зростання та стійкості, сприяти створенню умов для залучення інвестицій та поступового скорочення дефіциту, а також зменшенню залежності від зовнішнього фінансування.

Гроші в обмін на реформи

14 вересня 2023 року Президент США Джо Байден оголосив про призначення Пенні Пріцкер на посаду спеціального представника США з питань економічного відновлення України⁶, що є доволі виразним сигналом. Остання опікуватиметься питаннями мобілізації інвестицій, залученням бізнесу, підтримкою реформ, взаємодіятиме з міжнародними партнерами через мультидонорську платформу координації допомоги тощо. В одному з перших інтерв'ю після призначення

* Текст написаний станом на початок листопада 2023 року

Пріцкер зауважила, що умовами отримання фінансування з боку США стане гарантування належного розпорядження коштами та втілення реформ, щоби Україна стала членом ЄС та західного торговельного блоку⁷.

Варто нагадати, що ще в березні 2023 МВФ схвалив чотирирічну програму в рамках Механізму розширеного фінансування (EFF) на суму приблизно 15,6 млрд дол. США⁸. Програма спрямована на підтримку економічної та фінансової стабільності, відновлення боргової стійкості, а також сприяння реформам, які підтримують відновлення України на шляху до вступу в ЄС. Традиційно програма передбачає набір структурних маяків, які українська сторона має виконати для отримання фінансування.

Свою чергою основою вищезгаданого інструменту Ukraine Facility стане План України, над яким наразі працює український уряд. План є баченням економічного зростання України на коротко- та середньострокову перспективу. Він передбачатиме комплекс заходів із проведення реформ та залучення інвестицій. Отримання фінансування в межах інструменту також буде прямо пов'язане з проведенням реформ та щоквартальним переглядом Плану.

Тож важливо розглядати ці реформи не як «умову» отримання фінансування, а як фундамент для зростання.

Переосмислення можливостей

Україна має шукати можливості всередині країни для економічного зростання вже зараз, в умовах війни та високої невизначеності. План України в межах Ukraine Facility та програма МВФ створюють основу для зростання та проведення реформ.

Україна потребує зовнішніх фінансових надходжень на регулярній основі, щоб покривати свої потреби та зберігати макрофінансову стабільність. З одного боку, ми повинні продовжувати консолідувати підтримку партнерів. З іншого – маємо працювати над тим, щоби збільшувати внутрішні доходи.

Перша нагальна потреба – це ефективне управління обмеженими публічними фінансами. Друга – це збільшення внутрішніх доходів шляхом реформування органів, що відповідають за адміністрування та наповнення бюджету (Митна та Податкова служби).

Водночас міжнародні партнери прагнуть гарантій ефективного й цільового використання фінансової допомоги, що надається. Тож наступним важливим етапом є дієвий контроль за надходженням та використанням коштів. Для цього необхідно реформувати органи, що здійснюють такий контроль (Рахункова палата та Державна аудиторська служба України).

Однак якщо не забезпечити справедливості та не гарантувати верховенство права, збільшення внутрішніх надходжень, ефективний контроль їх використання, створення умов для залучення інвестицій та багато іншого не матимуть бажаного ефекту. Тому реформа правосуддя та органів правопорядку має стати міцним фундаментом, що гарантує захист прав, свободу економічної діяльності та відповідальність за порушення.

Цей документ будується за принципом «слідуй за грошима», який підкреслює ключові етапи цього маршруту: отримання коштів, їх розподіл між потребами,

витрати, контроль використання, за необхідності – розслідування та притягнення винних до відповідальності. Інституції, розташовані в цьому маршруті, насамперед потребують посилення спроможності, а їх сукупність – реформування. Важливою умовою дієвості та отримання ефекту від цих реформ є комплексний характер їх проведення.

ЧАСТИНА 1.

Управління фінансовими надходженнями

Стійка та системна відбудова країни неможлива без зростання обсягів внутрішніх фінансових ресурсів і їх ефективного та прозорого адміністрування, зокрема і в умовах воєнного стану. В цьому контексті варто розглянути роботу Державної податкової служби та Державної митної служби, які, зокрема, відповідають за наповнення бюджету.

Державна митна служба (далі – ДМС, митниця) у жовтні 2023 року перерахувала до державного бюджету 48,3 млрд грн митних та інших платежів. Порівняно з жовтнем 2022 року фактичні надходження збільшились на 48,8 %, або на 15,8 млрд грн⁹.

Водночас кадрові, технічні та процедурні проблеми в ДМС можуть спричиняти зростання обсягів тіньової економіки, що посилює втрати доходів, зокрема й державного бюджету. Остання оцінка Мінекономіки тіньового ринку склала 31% від ВВП протягом 3-х кварталів 2021 року¹⁰.

Підвищенню ефективності роботи митниці не сприяють і постійні кадрові перестановки. Відколи в 2018 році митниця відокремилася в окрему структуру, її керівництво змінювалося 7 разів. Це здебільшого було зумовлено імовірними та доведеними корупційними правопорушеннями¹¹.

Держава вже робить перші кроки в напрямку реформування кадрової політики в ДМС. На початку квітня 2023 року Парламент ухвалив за основу законопроект № 6490-д, яким пропонується:

- зміна конкурсної процедури відбору керівництва ДМС;
- запровадження щорічного аудиту ефективності міжнародними експертами;
- проведення атестації серед працівників митниці¹².

Українська митниця також потребує гармонізації з Європейським Союзом – це стосується й імплементації політик, і налагодження взаємодії бізнесу та митниці. Хоч і повільно, але зміни в цьому напрямку теж є. Наприклад, Україна почала використовувати NCTS, скасувала можливість правоохоронним органам втручатися в митний контроль, що призводило до затримок у поставці та псування товару¹³.

Чимало запитань зі сторони бізнесу, громадян, експертного середовища є і до Державної податкової служби України (далі – ДПС, податкова), яка вико-

нує функцію контролю за правильністю обчислення, своєчасністю та повнотою сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджету.

До основних проблем, які сьогодні існують у роботі податкової, належать, зокрема, такі:

- каральна роль податкових органів замість сервісної;
- складне та непрозоре адміністрування податків (в тому числі проблема блокування податкових накладних);
- непрозорий конкурс на голову ДПС;
- корупція в податкових органах;
- наявність дискреційних повноважень (право посадової особи або держоргану ухвалювати рішення на власний розсуд) тощо.

Варто відзначити, що певна робота з реформування податкової вже ведеться.

У квітні до Верховної Ради України був поданий законопроект, яким серед іншого пропонують:

- змінити процедуру конкурсного відбору керівника податкової на основі найкращих практик конкурсів до антикорупційних органів (САП, НАБУ, НАЗК);
- запровадити щорічний зовнішній аудит ефективності діяльності податкової;
- провести одноразову атестацію посадових осіб податкових органів з метою встановити, чи відповідають вони посадам, що обіймають;
- підвищити розмір заробітної плати для податківців¹⁴.

Зважаючи на системні проблеми, митниця та податкова потребують комплексної інституційної та технологічної реформи з системною політикою розвитку. А в ситуації, коли в країні обмежені фінансові ресурси, покращення роботи згаданих інституцій є невідкладною задачею.

У Меморандумі з МВФ українська влада говорить про наміри покращити мобілізацію доходів за допомогою добре налагодженого, прозорого та зручного для платників адміністрування податків та митних зборів¹⁵.

ЧАСТИНА 2.

Контроль використання коштів

Для ефективної та швидкої відбудови України потрібен безпрецедентний обсяг робіт з ремонту і реконструкції, послуг з проектування, товарів для будівництва. Зокрема, за оцінками Світового банку, ще станом на березень 2023 року відбудова України потребувала 411 мільярдів доларів¹⁶.

Щоб уникнути зловживань і неефективних витрат, вирішального значення набуває **ефективний та правомірний розподіл коштів**, зокрема **через процедури публічних закупівель**. Закупівлі мають проводити із дотриманням принципів прозорості, законності та добросовісної конкуренції – необхідні надійні запобіжники, щоб уникати розтрат і завищення цін.

Україна у сфері публічних закупівель вже має потужні інструменти та гідні позиції. **Принцип «всі бачать все»**, втілений у системі **Prozorro**, означає відкритість інформації, документів про вибір переможця та договорів.

Втім, прозорість закупівель не гарантує їхню ефективність. Вирішальне значення має дієвий контроль держави за законністю процедур та ефективністю витрачання коштів у них. Такий контроль має здійснювати **Державна аудиторська служба України** та її територіальні органи (далі – Держаудитслужба). Окрім того, контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їхнім використанням від імені ВРУ здійснює **Рахункова палата**.

Законодавство наділяє Держаудитслужбу повноваженнями проводити кілька видів державного фінансового контролю: серед них як точкові, що стосуються конкретних закупівель, так і комплексні, під час яких перевіряється діяльність підконтрольних суб'єктів. Деякі заходи, як-от моніторинги закупівель, проходять відкрито та спрямовані на те, щоб запобігати порушенням та усунути їх. Під час решти заходів державні аудитори відвідують підконтрольні установи.

Наразі народні депутати подали законопроект, який у разі ухвалення дозволить зупиняти платежі за договорами, але це ризикована ініціатива¹⁷. Попри те, що моніторинг закупівель має превентивний потенціал, понад 70% моніторингів аудитори розпочинають вже після укладання договору. Цей підхід треба змінювати. Наявна законодавча ініціатива потребує доопрацювання. Для ефективності контролю моніторинги мають розпочинатися до того, як договір буде укладено¹⁸.

Рахункова палата здійснює контроль шляхом проведення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів¹⁹. У полі її зору – надходження та використання коштів державного бюджету.

Вищий орган зовнішнього аудиту має великий потенціал впливати на підвищення ефективності доходів та видатків бюджету. Рахункова палата тільки нещодавно почала працювати в цьому напрямку, поступово рухаючись від інспекцій та перевірок до зовнішніх аудитів. Гостро нині стоїть питання реформування РП, впровадження міжнародних стандартів, зміни кадрової політики, посилення інституційної спроможності тощо. Станом на початок листопада у ВРУ зареєстровано три законопроекти, які пропонують різні варіації реформування органу.

Водночас існує низка проблемних аспектів і кілька напрямів для **вдосконалення роботи органів державного фінансового контролю** в Україні:

- **посилення інституційної спроможності** органів державного фінансового контролю та мінімізація політичного впливу. Зокрема, це законодавче та технічне усунення прогалин, які дозволяють винним у порушеннях особам уникати відповідальності, а також вирішення питання автоматичного доступу органів державного фінансового контролю до необхідних інформаційних систем і реєстрів, уніфікація практики. При цьому важливо передбачати, як

запобігти зловживанням зі сторони самих органів державного фінансового контролю при реалізації повноважень та інструментів;

- **необхідність зміщення фокусу уваги на превенцію та виявлення суттєвих порушень**, які заподіяли шкоду бюджету. Приміром, завдяки превентивному контролю замовники закупівель могли б усувати порушення до укладання договору про закупівлю, тобто до початку витрат фінансових ресурсів;
- **подальша цифровізація заходів контролю**: розвиток електронної тендерної документації та електронних контрактів, впровадження оновленої системи індикаторів ризиків, інтеграція системи Prozorro з системами органів Казначейства, судовими реєстрами, джерелами верифікованих персональних даних, розвиток електронних інструментів роботи державних аудиторів тощо.

Державний контроль у сфері публічних фінансів має бути однією з пріоритетних сфер удосконалення, оскільки саме він є тим фільтром, який перешкоджає розкраданню коштів. Реформування органів контролю має відбуватися одночасно для всіх ключових інституцій. Це дозволить посилити систему загалом, а також підвищити довіру до України з боку міжнародних партнерів. Свідченням останнього, зокрема, є також потенційне включення Держаудитслужби та РП до переліку реформ, які Україні необхідно провести, щоби Сполучені Штати Америки продовжили надавати фінансову підтримку.

ЧАСТИНА 3.

Верховенство права

Досвід України впродовж останніх 10 років продемонстрував, що найважче реалізувати реформи правосуддя та органів правопорядку. Саме ці системи органів повинні стежити за правомірністю дій інших державних органів. Ці інституції можуть легко зашкодити розвитку системи запобігання корупції, так і негативно (або ж позитивно) вплинути на довіру інвесторів²⁰. Тому, щоб досягти прогресу, справедливості та верховенства права, судова реформа та зміни в органах правопорядку мають залишатися пріоритетними.

Наразі в Україні триває судова реформа, яка покликана забезпечити незалежне та безстороннє правосуддя. Якісна робота **Вищої ради правосуддя** та **Вищої кваліфікаційної комісії суддів** дозволить вирішити питання браку кадрів у судовій системі та притягати до відповідальності тих суддів, які вчиняють дисциплінарні проступки. Судова реформа – це довготривала інвестиція, активна реалізація якої дозволить відчутти суттєві результати за 4–5 років.

Разом із тим, не менш важливою є робота **органів прокуратури**. Вони покликані здійснювати процесуальне керівництво роботою органів досудового розслідування, що забезпечує належне виконання останніми своїх повноважень, а також припиняє випадки невинуватого втручання цих органів у роботу як бізнесу, так і окремих громадян. Належна робота дисциплінарних та органів прокурорського

самоврядування, як і визначеність їхніх повноважень та деполітизація роботи прокуратури можуть сприяти подальшому розвитку цієї системи.

Важливу роль у забезпеченні належного функціонування економіки відіграють також **органи правопорядку та безпеки**. Адже вони можуть припиняти розкрадання, забезпечувати належний збір доказів із тим, щоб винні особи могли понести кримінальну відповідальність. Тому важливою є оцінка ефективності роботи **Державного бюро розслідувань, Національної поліції, Бюро економічної безпеки та Служби безпеки України**. При цьому повинні дотримуватися як гарантії контролю за ефективністю роботи цих інституцій, так і їхня підзвітність. Прозорий добір на посади очільників цих відомств із оцінюванням їхньої професійності та доброчесності закладає фундамент для ефективних та спроможних інституцій.

Важливо тримати баланс між свободою економічної діяльності та скороченням впливу тіньової економіки на реальний сектор. Ключовим у цьому плані є реформування органу, який відповідає за протидію правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, а саме **Бюро економічної безпеки**. Адже дії цього органу можуть як стримувати підприємства, що належать до реального сектору економіки, від провадження легальної діяльності, так і стимулювати їх.

Тому, щоб забезпечити ефективне перезавантаження Бюро економічної безпеки, потрібно:

- закласти фундамент і забезпечити розвиток, а також стає функціонування інституції, яка буде відповідати за протидію правопорушенням, що стосуються господарської діяльності;
- звернути увагу як на відбір незалежного й фахового очільника інституції, так і на переатестацію працівників цього органу;
- запровадити незалежний аудит діяльності Бюро економічної безпеки, що сприятиме ефективності його роботи;
- вдосконалити національне кримінальне процесуальне законодавство.

Це надзвичайно важливо, адже в процесі відбудови будуть проводитися операції, які насамперед пов'язані з придбанням товарів та послуг, кошти за які можуть скеровуватися міжнародними партнерами. Це може посилити ризики, що такі кошти будуть відмивати з тим, щоби надалі їх легалізувати. З іншого боку, надмірна увага органів податкового контролю та правопорядку до підприємств, що працюють легально, може демотивувати їх брати участь у відбудові.

ПРО МОЖЛИВОСТІ

Підсумовуючи, для України в умовах війни та після неї реформувати й посилити інституції, відповідальні за управління та контроль над коштами, а також забезпечити верховенство права є основним пріоритетом внутрішньої політики. Системні зміни цих напрямів є довготривалим процесом, який не обмежується лише прийняттям або зміною законодавства.

Сьогодні Україна перебуває в умовах, коли міжнародна фінансова допомога є надзвичайно важливою для продовження боротьби з агресором. Своєю чергою міжнародні партнери дедалі більше зацікавлені в тому, щоб Україна ставала більш незалежною економічно від їхньої підтримки, яка з часом, імовірно, зменшуватиметься.

Україна має якнайшвидше стати привабливою для інвесторів, здатною гарантувати безпеку капіталів та справедливий захист прав та інтересів. Це не лише полегшить шлях України в ЄС та зміцнить відносини з міжнародними партнерами, але і створить сприятливе середовище, щоб нарощувати економічний потенціал всередині країни.

У цьому документі ми запропонували поверхневий огляд основних акторів, відповідальних за збір, розподіл, використання та контроль публічних фінансів. Ми переконані, якщо системно працювати над посиленням цих ключових інституцій, це створить фундамент для успішної відбудови та економічного добробуту в майбутньому.

Відтак варто наголосити на основних можливостях, які ми розглянули в цьому документі:

1. Посилення інституційної спроможності митної та податкової служб створить можливості для того, щоб збільшити надходження та здійснювати ефективний менеджмент доходів бюджету. Цифровізація процесів у сфері роботи цих органів спростить менеджмент, підвищить прозорість і дозволить синхронізувати роботу з органами нагляду та фінансового контролю.
2. Реформування Держаудитслужби та РП дозволить розбудувати систему незалежного та професійного контролю за залученням та використанням фінансів у країні. Підвищення спроможності та прозорості цих органів забезпечить збільшення довіри з боку міжнародної спільноти та суспільства до держави.
3. Продовження судової та антикорупційної реформ та реформування правоохоронних органів сприятиме встановленню неупередженого розслідування, невідворотності покарання винних та відшкодування збитків, завданих державі.
4. Більшість інституцій, які ми розглянули, потребують «оздоровлення» за наступним спектром напрямів: прозорі конкурси, розширення повноважень або уникнення їх дублювання, фінансова спроможність, кадрове забезпечення, неупередженість і підзвітність тощо. Втім, один із основних висновків, на якому варто акцентувати, це комплексність змін: необхідно посилювати інституційну спроможність у цілому, а не точково вирішувати проблемні аспекти, а також синхронно реформувати всю мережу, а не окремі її складові.

ДЖЕРЕЛА

1. Міністерство фінансів України. 2023. ["Уряд схвалив проект Державного бюджету на 2024 рік: від бюджету війни до економіки перемоги."](#) Урядовий портал.
2. Соболев Олексій. 2023. [«€50 млрд від ЄС – фундамент для відновлення України. Але потреби лише на відбудову – від €377 млрд. Як їх залучити?»](#). Forbes, (12 жовтня).
3. Департамент монетарної політики та економічного аналізу. 2023. [«Щомісячний макроекономічний та монетарний огляд жовтень 2023 року»](#). Національний банк України.
4. Міністерство економіки України. 2023. [«Європарламент підтримав створення програми Ukraine Facility на 50 млрд євро протягом 2024–2027 років.»](#) Урядовий портал.
5. Young Shalanda D. 2023. [Letter Regarding Critical National Security Funding Needs for FY 2024](#).
6. The White House. 2023. [«Statement from President Joe Biden Announcing the New U.S. Special Representative for Ukraine's Economic Recovery»](#).
7. Сидоренко, Сергій, ред. 2023. ["Тепер, щоб Україна отримувала кошти, США висуватимуть умови щодо реформ."](#) Європейська правда, (14 вересня).
8. International Monetary Fund. 2023. [«The Extended Fund Facility \(EFF\)»](#).
9. Державна Митна Служба. 2023. [«Держмитслужба у жовтні 2023 року перерахувала до бюджету 48,3 млрд грн»](#).
10. Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування. 2022. [Загальні тенденції тіньової економіки в Україні у січні–вересні 2021 року](#). Київ: Міністерство економіки України.
11. Тарасовський Юрій. 2023. [«Кабмін звільнив керівництво митної служби»](#). Forbes, (1 лютого).
12. Гетьманцев Данило, народні депутати України. 2023. [«Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів»](#) № 6490-д. Офіційний вебпортал парламенту України
13. Тарасовський Юрій. 2023. [«Кабмін заборонив правоохоронцям втручатися в митний контроль товарів»](#). Forbes, (26 вересня).
14. Гетьманцев Данило, народні депутати України. 2023. [«Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо встановлення особливостей проходження служби в податкових органах та проведення атестації посадових осіб податкових органів»](#) № 9243. Офіційний вебпортал парламенту України.

15. Уряд України, МВФ. 2023. [Меморандум про економічну та фінансову політику](#).
16. World Bank; Government of Ukraine; European Union; United Nations. [Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment : February 2022 - February 2023 \(English\)](#). Washington, D.C. : World Bank Group.
17. Transparency International Ukraine. 2023. [«Держаудитслужба та нардепи хочуть посилити контроль у публічних закупівлях: ідея ризикована»](#).
18. Transparency International Ukraine. 2023. [«Зупинення платежів та лічені дні на оскарження моніторинрів закупівель у суді: аналіз законопроекту № 10089»](#).
19. Верховна Рада України. 2015. Закон України [«Про Рахункову палату»](#). Відомості Верховної Ради. №36.
20. Конституційний Суд України. 2020. [Справа № 1-24/2020\(393/20\), Рішення](#). Вісник Конституційного Суду України. №6.