



<https://doi.org/10.15407/economyukr.2024.06.026>

УДК 336.143: 336.27

JEL: H12, H54, H62, H63

В.П. КУДРЯШОВ, д-р екон. наук, проф.,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач відділення управління державними фінансами
Науково-дослідний фінансовий інститут
ДННУ «Академія фінансового управління»
бул. Миколи Міхновського, 38, 01014, Київ, Україна
e-mail: kvp.kudrya@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4801-3620>

УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ ОПЕРАЦІЯМИ В УМОВАХ ВІЙНИ

Розкрито питання управління операціями державного бюджету України в умовах війни. Визначено нетрадиційні механізми управління видатками і доходами, висвітлено процес формування витрат і використання ресурсу в рамках фінансування державного бюджету. Обґрунтовано рекомендації з покращення управління бюджетними операціями в період подолання наслідків війни.

Ключові слова: видатки державного бюджету; доходи державного бюджету; дефіцит державного бюджету; державні запозичення; фінансова допомога; погашення запозичень; фіскальні правила.

Управління виконанням державного бюджету в умовах війни здійснюється за різкого загострення (порівняно з мирним часом) фіскальних ризиків, викликаних змінами в багатьох сферах діяльності (економічній, соціальній, фінансовій, інституційній та ін.). Відбуваються руйнування і знищення військової та цивільної інфраструктур, захоплення на окупованих тери-

Ц и т у в а н н я: Кудряшов, В. (2024). Управління бюджетними операціями в умовах війни. *Економіка України*. 67. 06 (751). 26-48. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2024.06.026>

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2024. Стаття опублікована на умовах відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

торіях підприємств і установ, перешкоджання виконанню державних функцій, підлив економічної активності, міграція (внутрішня й зовнішня) населення, погіршення макроекономічних показників, зниження життєвого рівня громадян, збільшення витрат на державну допомогу. Водночас мають місце порушення і руйнування ринкових механізмів регулювання економічних процесів, зміни операцій із зарубіжними компаніями і міжнародними інституціями, погіршення доступу до міжнародного ринку капіталів, ускладнення ризиків управління державними фінансами в цілому.

За підсумками 2022 р., в Україні відзначалося зниження ВВП на 28,8 %, зростання інфляції — до 26,6 %, збільшення показників дефіциту державного бюджету — до близько 17,5 % ВВП, падіння експорту — на 35 %. Такий розвиток подій вимагає застосування нестандартного підходу до управління фінансами¹. Система фінансового забезпечення, що використовувалася в довоєнний період, не змогла вирішити завдання стримання воєнної агресії РФ і недопущення різкого погіршення економічної і соціальної ситуації у державі. Виникла необхідність у внесенні суттєвих змін в управління бюджетними операціями з урахуванням нових імперативів, що проявилися в період війни. За мирного часу (в разі виникнення надзвичайних ситуацій), як правило, вдаються до розширення мобілізації резервів, використання заощаджень, вивільнення ресурсу внаслідок зменшення інвестицій, збільшення запозичень, отримання фінансової допомоги від зарубіжних партнерів. Проте в період війни потенціалу власних ресурсів (державних фондів, бізнесу, домогосподарств) виявляється недостатньо, тому утримання критичних рівнів розвитку країни потребує залучення значних додаткових коштів. Отже, виникла необхідність у впровадженні таких підходів в управління державними фінансами, яке значно відрізняється від керування в умовах мирного часу, а їх застосування стало значно складнішим. Центральною ланкою утримання фінансової стабільності став державний бюджет, проте в існуючих умовах війни стандартні (традиційні) схеми його виконання вимагали перегляду. В періоди надзвичайних ситуацій (за різкого поглиблення економічної кризи, розбалансування грошово-кредитної сфери, запровадження воєнного стану) виявилася необхідність упровадження нових, нестандартних підходів щодо проведення фіскальної політики. Як правило, такі підходи передбачають застосування механізмів бюджетної експансії, розширення державних запозичень, внесення відчутних змін в управління державним боргом.

В Україні в умовах війни органи державного управління вимушені були призупинити заходи фіскальної консолідації і перейти до викорис-

¹ Колонка Сергія Марченка для Financial News: виклики перед фінансовою системою України за два роки повномасштабної війни. *Міністерство фінансів України*. 2024. 23 лют. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/sergii_marchenkos_op-ed_for_financial_news_challenges_facing_ukraines_financial_system_during_two_years_of_full-scale_war-4461 (дата звернення: 03.03.2024).

тання механізмів фіскальної політики, спрямованої на різке збільшення бюджетних витрат, що потребувало внесення суттєвих змін у обсяги і структуру мобілізації доходів. При цьому необхідною умовою проведення бюджетних операцій залишалось дотримання принципів бюджетної збалансованості. Усе це вимагало достатнього покриття фінансовими ресурсами, для чого були впроваджені нестандартні підходи в управлінні бюджетними операціями: ресурсну базу бюджету було значно збільшено шляхом ужиття заходів нестандартної фіскальної політики². Забезпечення балансування витратної і ресурсної складових державного бюджету передбачало глибокі зміни в показниках його фінансування.

Питання управління державними фінансами стали предметом досліджень багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема, таких як С. Марченко (2022), С. Гасанов (2023), Т. Єфименко (2023), І. Луніна (2022), І. Лютий (2020) та інші. Водночас виявилася необхідність у проведенні аналізу особливостей фінансування публічних витрат у період війни і подолання її наслідків. Такий аналіз є важливим для розроблення нормативних і управлінських документів, проектів законодавчих актів, планів з досягнення і забезпечення визначених цілей, управління фінансами в період війни.

Отже, **мета статті** — дослідити особливості управління бюджетними операціями в Україні в умовах війни (щодо видатків, мобілізації доходів до державного бюджету, бюджетного дефіциту, фінансування державного бюджету) і визначити механізми їх покращення.

В умовах війни передусім постають завдання різкого збільшення бюджетних витрат, а також внесення значних змін до їх структури, що визначаються новими пріоритетами. Покриття бюджетних видатків потребувало значного зростання ресурсної бази, проте її бракувало, наслідком чого стало різке зростання фіскальних розривів (між витратами державного бюджету і обсягами мобілізованих доходів для їх фінансування). Сформувався необхідність у перегляді підходів до використання інструментів і механізмів мобілізації доходів, забезпечення зобов'язань щодо погашення й обслуговування державних зобов'язань. Перелік викликів, завдань і механізмів їх вирішення в аспекті виконання державного бюджету в умовах війни відображено в табл. 1.

Для управління видатками державного бюджету були задіяні механізми експансивної фіскальної політики (вибухове збільшення бюджетних витрат і внесення суттєвих змін до їх структури), які не використовувалися протягом попередніх років. Значно зросли видатки на

² Нестандартна (Non-Standard) фіскальна політика (що застосовується в умовах зростання цін на енергоносії) визначається експертами МВФ як сукупність заходів, спрямованих на обмеження зростання інфляції (Unconventional Fiscal Policy in Times of High Inflation. International Monetary Fund. 2023. Summary. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/08/31/Unconventional-Fiscal-Policy-in-Times-of-High-Inflation-537454>).

забезпечення оборони й безпеки, фінансування критичної інфраструктури (яка стала першочерговим об'єктом атак окупантів), оплату праці зайнятих у державному секторі економіки, підтримку оборони і безпеки, виконання соціальних програм (табл. 2). Водночас посилилася необхідність перегляду державної підтримки економічної активності й зайнятості, компенсації витрат на проведення міграції населення і релокації підприємств (табл. 2).

Виникла необхідність у забезпеченні першочергових (пріоритетних) видатків державного бюджету. Обсяг видатків державного бюджету у 2022 р. збільшився порівняно з показником 2021 р. на 81,54 %. Причинами таких змін стали: зростання витрат на оборону (у 8,96 разу), громадський порядок, безпеку і судову владу (у 2,54 разу), соціальний захист і соціальне забезпечення (на 25,56 %), охорону здоров'я (на 8,06 %). За іншими категоріями видатків зростання показників не відзначалося. Так, зокрема, зменшилися витрати на економічну діяльність (на 47,34 %), міжбюджетні трансферти (на 32,52 %), духовний та фізичний розвиток (на 30,81 %) і освіту (на 8,35 %).

За підсумками 2023 р., обсяги бюджетних видатків відносно показників 2022 р. продовжували зростати, але не такими високими темпами — усього на 48,38 %. Найактивніше зростали видатки на оборону (на 83,54 %), підтримку громадського порядку і безпеки (на 29,62 %). Водно-

Таблиця 1. Механізми управління бюджетними операціями в умовах війни

Виклики у сфері управління бюджетними операціями	Завдання управління виконанням державного бюджету	Механізми вирішення завдань
Чинна в довоєнний час система управління бюджетними операціями не орієнтувалася на непрогнозовані потрясіння: різке збільшення державних витрат (для забезпечення державних функцій); внесення викликаних війною суттєвих змін до їх структури Система мобілізації ресурсів (у межах бюджету) не забезпечувала покриття стрімкого зростання державних витрат	Створення системи управління бюджетними операціями, що забезпечує потреби в критичних витратах і мобілізації ресурсів щодо їх забезпечення в період війни Прийнята система управління державними фінансами не повинна допускати порушень бюджетної збалансованості, а також принципів боргової стійкості	Перегляд управління витратами, мобілізацією ресурсів і державною заборгованістю з урахуванням вимог війни Внесення змін до обсягів і структури витрат у напрямі їх пріоритезації з урахуванням потреб воєнного часу Упровадження системи мобілізації фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення критичних витрат Упровадження механізмів підтримки бюджетної збалансованості й боргової стійкості

Джерело: розроблено автором.

час збільшилася підтримка економічної діяльності (на 40,83 %), житлово-комунального господарства (у 15,79 разу), освіти (на 3,32 %), соціального захисту і соціального забезпечення (на 10,16 %), міжбюджетних трансфертів (на 29,67 %).

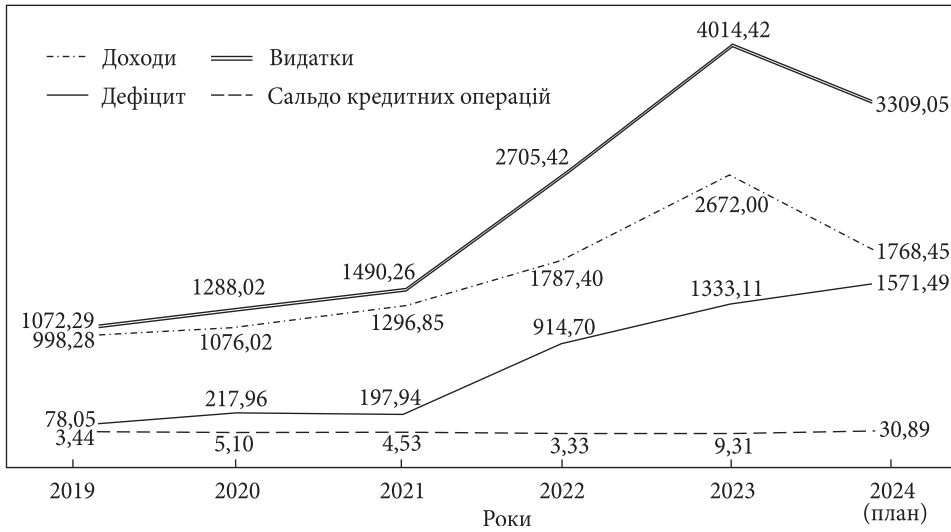
Такі зміни обсягів і структури видатків вимагали мобілізації фінансових ресурсів для забезпечення витрат (за умов дотримання принципів бюджетної збалансованості й боргової стійкості). Не менш важливими виявилися питання результативності використання таких ресурсів. З огляду на це, виникла необхідність перегляду концептуальних підходів до виконання державного бюджету в умовах війни, їх упровадження в практику нормативного регулювання і ухвалення управлінських рішень у сфері проведення бюджетних операцій. Змін потребували визначення концептуальних підходів щодо вирішення таких завдань:

- 1) забезпечення переходу від підтримки фіскальної консолідації до бюджетної експансії (у сфері управління видатками);
- 2) залучення додаткового ресурсу на основі змін джерел і механізмів мобілізації доходів до державного бюджету (перегляд політики залучення ресурсів для забезпечення бюджетних витрат);
- 3) внесення змін у використання механізмів, що стримували проведення експансивної фіскальної політики, зокрема фіскальних правил;

Таблиця 2. Динаміка показників видатків державного бюджету України у 2019—2023 рр., млрд грн

Показники	2019	2020	2021	2022	2023
Загальнодержавні функції	168,20	163,85	206,64	202,00	296,14
Оборона	106,63	120,37	127,53	1142,87	2097,62
Громадський порядок, безпека, судова влада	140,15	157,67	174,41	443,32	574,61
Економічна діяльність	72,36	168,89	180,99	95,37	134,31
Охорона навколишнього середовища	6,32	6,64	8,20	4,71	5,20
Житлово-комунальне господарство	0,11	0,09	0,16	0,53	8,37
Охорона здоров'я	38,56	124,92	170,51	184,27	179,26
Духовний та фізичний розвиток	9,97	9,83	15,97	11,05	11,82
Освіта	51,66	52,86	63,84	58,51	60,45
Соціальний захист і соціальне забезпечення	218,63	322,72	339,28	425,99	469,25
Міжбюджетні трансферти	260,30	160,18	202,73	136,80	177,39
Р а з о м	1072,89	1288,02	1490,26	2705,42	4014,42

Джерело: складено автором за: Видатки державного бюджету України у 2023 р. *Мінфін.* URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/> (дата звернення: 10.03.2024).



Динаміка показників державного бюджету України у 2019—2024 рр., млрд грн
Джерело: побудовано автором за: Виконання державного бюджету України. *Мінфін.* URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/2023/> (дата звернення: 20.02.2024); Про державний бюджет України на 2024 рік. Закон України № 3460-IX від 09.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>

4) перегляд нормативного регулювання проведення бюджетних операцій в умовах війни.

Уже з початком війни мали місце досить значні зміни в динаміці показників державного бюджету України (рис.).

Підсумки 2022 р. показали, що відбулося різке збільшення загального обсягу видатків державного бюджету відносно показника 2021 р. Це потребувало відповідного зростання доходів державного бюджету, проте фактично їх збільшення становило лише 37,82 %. Таким чином, видатки на суму 918,02 млрд грн (або 33,93 % їх загального обсягу) виявилися не покритими доходами державного бюджету. Певних позитивних результатів в управлінні виконанням державного бюджету України було досягнуто за підсумками 2023 р., оскільки після погіршення показників виробництва в попередньому році економічна активність була стійкішою порівняно з очікуваннями. Такі зміни можна пояснити тим, що підприємства і домогосподарства певною мірою адаптувалися до умов війни, тому відзначалося зростання попиту внаслідок збільшення витрат³.

Зазнали змін і прирости доходів (у 2022 р. вони становили 37,83 %, а у 2023 р. — 49,49 %). Водночас збільшилася сума не покритих доходами видатків — до 1342,42 млрд грн, а з урахування кредитування — до

³ Додаток І. Меморандум про економічну та фінансову політику 1 грудня 2023 року. 49 с., С. 6. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/LOI_MEFP_Ukraine_01_12_2023.pdf

Таблиця 3. Динаміка змін обсягів (млрд грн) і структури (% до загальної суми) доходів державного бюджету України у 2021—2024 рр.

Показники	2021		2022		2023		2024 (план)	
	Зміни						структури	
	обсягів	структури	обсягів	структури	обсягів	структури		
Доходи, усього	1296,85	100	1787,40	100	2671,99	100	1768,45	100
Податкові надходження	1107,09	85,37	949,76	53,14	1203,54	45,04	1574,79	89,05
Неподаткові надходження	175,36	13,52	346,33	19,38	991,6	37,11	186,56	10,55
Доходи від операцій з капіталом	0,33	0,03	0,61	0,03	0,10	0,01	0,41	0,02
Кошти від зарубіжних країн і міжнародних організацій	1,29	0,10	481,09	26,92	433,40	16,22	6,41	0,36
Цільові фонди	0,21	0,01	0,14	0,01	0,43	0,02	0,28	0,02
Офіційні трансферти	12,57	0,97	9,47	0,52	42,92	1,60	–	–

Джерело: складено автором за: Виконання державного бюджету України. *Мінфін*. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/2023/> (дата звернення: 12.03.2024); Про державний бюджет України на 2024 рік. Закон України № 3460-IX від 09.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>

1333,11 млрд грн. Таким чином, у 2023 р. обсяги витрат бюджету, що не покривалися доходами, продовжувала зростати. Це стало причиною збільшення дефіциту державного бюджету (хоча темпи його змін значно знизились). Якщо у 2022 р. дефіцит зріс (відносно показника 2021 р.) у 4,62 разу, то у 2023 р. — збільшення проти попереднього року становило лише 45,74 %, а відхилення від запланованих обсягів — 2,82 %. Такі зміни сприяли покращенню балансування державного бюджету, проте розриви між видатками і доходами залишалися значними.

Необхідність збалансування видатків і доходів державного бюджету зумовила зміни в застосуванні механізмів та інструментів мобілізації доходів з метою забезпечення належного покриття витрат доходами (табл. 3).

У 2022 р. загальна сума доходів державного бюджету збільшилася (відносно показника попереднього року), проте покриття бюджетних витрат залученими доходами погіршилося. Так, якщо у 2021 р. за рахунок доходів бюджету покривалося (без урахування операцій кредитування) 87,02 % видатків, то у 2022 р. — 66,07 %, отже, 20,95 % видатків виявилися не покритими фінансовими ресурсами. Забезпечення таких витрат потребувало залучення 918,02 млрд грн, а з урахуванням операцій кредитування — 914,69 млрд грн. Такі операції здійснюються в рамках процедури фінансування державного бюджету. За підсумками 2023 р., показники покриття видатків доходами покращилися і становили 66,56 %, хоча й продовжували залишатися низькими порівняно з довоєнним періодом (у 2021 р. — 87,02 %). Зменшилася також частка податкових надходжень у загальній структурі доходів державного бюджету (з 85,37 % у 2021 р. до 45,04 % у 2023 р.).

Зростання розривів між мобілізованими до державного бюджету податковими надходженнями і бюджетними видатками вимагало ухвалення управлінських рішень у напрямі збільшення надходжень від оподаткування економічної діяльності. Потрібно було досягнути більш високого (70—80 %) рівня покриття видатків мобілізованими податковими надходженнями. Проте для збільшення доходів (за умов недостатності податкових надходжень) були внесені зміни до інших складових доходної частини державного бюджету. Зокрема, зросли показники неподаткових надходжень: якщо у 2021 р. їх залучення забезпечувало покриття видатків на 11,76 %, то у 2022 р. — на 12,80 %. Частково такі завдання вирішувалися шляхом перерахування частини прибутку НБУ до складу неподаткових надходжень.

Таким чином, мобілізація доходів до державного бюджету в умовах війни відзначається такими особливостями, що не вкладаються в стандартні схеми виконання державного бюджету. За підсумками 2022 р., за показниками виконання державного бюджету за доходами частка податкових надходжень досягала 53,14 % (у 2021 р. — 86,37 %), неподаткових надходжень — 19,38 % (у 2021 р. — 13,52 %), коштів від зарубіжних країн і міжнародних організацій — 26,92 %, (у 2021 р. — 0,10 %). Зни-

ження частки податкових надходжень компенсувалося збільшенням неподаткових надходжень і різким зростанням надходжень від іноземних партнерів.

Найбільше зросли надходження від зарубіжних країн і міжнародних організацій — у вигляді грантів, фінансової допомоги, бюджетної підтримки. У 2022 р. їх обсяги збільшилися відносно попереднього року в 372,94 разу і забезпечували 26,92 % загального обсягу дохідної частини державного бюджету. За рахунок таких доходів було покрито 17,78 % видатків (у 2021 р. — 0,09 %). Водночас не перекритими фінансовими ресурсами залишалися 33,93 % загального обсягу бюджетних видатків. Покриття таких витрат здійснюється в ході використання процедури бюджетного дефіциту.

Певні зміни відбулись у 2023 р., коли за рахунок податкових надходжень було залучено 45,04 % загального обсягу доходів, а неподаткових — 37,11 %. Таким чином, мало місце зниження показників податкових надходжень з одночасним вагомих збільшенням неподаткових доходів (з 19,38 % у 2022 р. до 37,11 % у 2023 р.). Наслідком таких змін стало зростання частки податкових і неподаткових надходжень у структурі доходів державного бюджету (з 72,52 % у 2022 р. до 82,15 % у 2023 р.). Це дозволило зменшити обсяги коштів, отриманих від зарубіжних країн і міжнародних організацій — їх частка у структурі доходів бюджету знизилася з 26,92 % у 2022 р. до 16,22 % у 2023 р.

В умовах війни важливого значення набувають питання допущення зведення державного бюджету з дефіцитом. З 2020 р. (з метою розширення бюджетної експансії, пов'язаної із застосуванням механізмів обмеження впливу пандемії COVID-19) відзначалося зростання показників бюджетного дефіциту. Проте вже на початку війни виявилася потреба в їх різкому збільшенні. За підсумками 2020 р., дефіцит державного бюджету (відносно показника 2019 р.) зріс у 2,79 разу, а у 2022 р. — у 4,62 разу порівняно з 2021 р. За підсумками 2023 р., темпи нарощування дефіциту державного бюджету знизилися, проте зростання їх обсягу тривало. За прогнозом, висхідна динаміка дефіциту утримається і на 2024 р. (він має зрости на 17,88 %) ^{4,5}.

Віднесення покриття частини видатків державного бюджету (які не покриваються за рахунок доходів) до витрат, що здійснюються в рамках бюджетного дефіциту, відображає досить значні зміни в ході виконання державного бюджету. За таких умов відбувається залучення особливих (принципово відмінних від доходів бюджету) джерел фінансування видатків, для чого впроваджуються механізми мобілізації ресурсів, прий-

⁴ Виконання державного бюджету України. *Мінфін*. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/2023/> (дата звернення: 11.01.2024).

⁵ Про державний бюджет України на 2024 рік. Закон України № 3460-IX від 09.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>

няті в рамках такого особливого розділу, як фінансування державного бюджету. Зведення бюджету з дефіцитом у аспекті фінансового забезпечення державних витрат передбачає, що та частина бюджетних видатків (з урахуванням операцій кредитування), що залишилася не покритою доходами бюджету, має забезпечуватися за рахунок мобілізованого до складу фінансування державного бюджету ресурсу.

У Бюджетному кодексі України (ст. 2) доходи державного бюджету зведено до податкових, неподаткових та інших надходжень, що залучаються на безповоротній основі (справляння яких передбачено законодавством), включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, а також власні надходження бюджетних установ. Проте на безповоротній основі отримуються й інші надходження, до складу яких належать одержання коштів від приватизації державного майна, відкликання активів держави з депозитів, одержання додаткового ресурсу від продажу цінних паперів (у рамках проведення активних операцій). У Бюджетному кодексі України фінансування державного бюджету визначено як «надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету»⁶.

Таким чином, у рамках фінансування державного бюджету здійснюються витрати, що не відносяться до видатків. Це витрати на погашення державної заборгованості, терміни якої настають у поточному періоді, внесення бюджетних коштів на депозити, ресурси, що направляються на придбання цінних паперів, а також збільшення залишків бюджетних коштів. Такі витрати слід розглядати як додаткові до тих, що належать до видаткової частини державного бюджету. Управління витратами в рамках фінансування державного бюджету здійснюється з урахуванням обсягів допущеного дефіциту бюджету, а також ресурсу на погашення державних запозичень, коштів, що вносяться на депозити, і витрат на придбання цінних паперів, що здійснюється для управління ліквідністю.

Що ж стосується ресурсної бази для їх покриття в рамках фінансування державного бюджету, то вона містить дві основні складові: залучення коштів на неборговій основі й отримання активів шляхом розміщення запозичень. До першої відносяться надходження від приватизації державного майна, відкликання (повернення) бюджетних коштів з депозитів, продаж (пред'явлення) цінних паперів, що перебувають в управлінні уряду, використання залишків бюджетних коштів на рахунках органів державного управління, а до другої — надходження, отримані на основі розміщення державних боргових зобов'язань.

⁶ Бюджетний кодекс України, ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Таблиця 4. Планові показники формування ресурсної бази державного бюджету у 2022—2023 рр., млрд грн

Показники	2022	2023
Доходи державного бюджету	1553,03	1416,45
Кошти, що мобілізуються в рамках фінансування державного бюджету	1890,56	2466,06
1) ресурс, залучений на неборговій основі	11,00	7,97
надходження від приватизації державного майна	8,00	6,00
фінансування за активними операціями	3,00	1,97
2) кошти, мобілізовані на основі запозичень	1879,56	2458,09
Ресурсна база державного бюджету, р а з о м	3443,59	3882,51

Джерело: складено автором за: Про державний бюджет України на 2022 рік. Закон України № 1928-IX, поточна редакція від 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text>; Про державний бюджет України на 2023 рік. Закон України № 2710-IX, поточна редакція від 22.10.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>

У Бюджетному кодексі України (ст. 2) визначено, що надходження до державного бюджету включають доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів. Частина надходжень у рамках фінансування державного бюджету формується за рахунок залучення коштів на основі розміщення державних запозичень (джерелами фінансування яких є активи державних фондів, центрального банку, інших банківських і фінансових установ, нефінансових державних підприємств, нефінансового приватного сектору, залучення коштів з єдиного казначейського рахунку), ресурсів, отриманих на основі випусків державних боргових цінних паперів, повернення коштів з депозитів, продажу цінних паперів, використання залишків коштів бюджетів, позик, наданих міжнародними фінансовими організаціями, органами управління іноземних держав, іноземними комерційними банками та іншими іноземними фінансовими установами, випуску державних боргових цінних паперів та розміщення їх на зовнішніх фінансових ринках⁷.

Застосування такого фінансування допускаються не лише в разі настання надзвичайних ситуацій, а й у періоди стабільного і поступального розвитку країни. Проте допущення зведення бюджету з дефіцитом (а тому і залучення додаткового ресурсу в рамках фінансування державного бюджету) за стандартних умов використовується для вирішення за-

⁷ Про бюджетну класифікацію. Наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. Класифікація фінансування бюджету за типом кредитора. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text>

Таблиця 5. Показники витрат державного бюджету і ресурсної бази для їх покриття у 2024 р. (план)

Витрати державного бюджету	Млрд грн	Ресурс, залучений для покриття витрат	Млрд грн
Показники витрат державного бюджету (покриваються доходами)	1783,54	Надходження до складу доходів і кредитування державного бюджету	1783,54
обсяг видатків державного бюджету (не віднесених до дефіциту)	1737,56	доходи державного бюджету	1768,45
надання кредитів з державного бюджету	45,98	повернення кредитів	15,09
Витрати в рамках фінансування державного бюджету	2198,22	Ресурс, мобілізований для фінансування державного бюджету	2198,22
дефіцит державного бюджету	1571,48	неборговий ресурс	4,23
погашення запозичень	626,74	кошти, залучені на основі запозичень	2193,99
Загальний обсяг витрат державного бюджету	3981,76	Загальний обсяг ресурсу, залученого до виконання державного бюджету	3981,76

Джерело: складено автором за: Про державний бюджет України на 2024 рік. Закон України № 3460-IX від 09.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>

вдань з підтримки висхідного розвитку країни і забезпечення фінансової стабільності. Йдеться про підтримку інвестиційної діяльності, проведення структурних реформ, недопущення погіршення макроекономічних показників тощо. Оскільки такі операції справляють значний вплив на динаміку державного боргу, то вони регламентуються законодавчими актами, зокрема, прийняттям фіскальних правил і впровадженням механізмів їх дотримання.

Показники формування ресурсної бази державного бюджету в умовах війни наведено в табл. 4.

Планові показники доходів державного бюджету України у 2023 р. відзначалися тенденцією до зниження порівняно з 2022 р., яке становило 8,79 %. Водночас на 30,44 % зросли обсяги ресурсу, що залучався в рамках фінансування державного бюджету. Велика (30,78 %) частина такого зростання мала забезпечуватися шляхом розміщення державних запозичень. Слід звернути увагу на зниження у 2023 р. відносно 2022 р. показників ресурсу, залученого на неборговій основі, зокрема, надходжень від приватизації державного майна і проведення активних операцій.

У період війни, внаслідок значного ускладнення ситуації з використанням бюджетного дефіциту в проведенні фіскальної політики, можливості стримування показників його динаміки відчутно ускладнилися. З огляду на це, дію абзаців 2 і 3 ст. 14 Бюджетного кодексу України вза-

галі було призупинено⁸. За таких змін нормативне регулювання динаміки показників бюджетного дефіциту було тимчасово скасовано, а прийняття і виконання державного бюджету з дефіцитом передано до повноважень Кабінету Міністрів України. Вагому (у 2022 р. — 33,81 %, а у 2023 р. — 33,21%) частину видатків державного бюджету було віднесено до витрат, що здійснювалися в рамках фінансування державного бюджету. Фактично мало місце заміщення частини доходів державного бюджету (для покриття видатків) ресурсом, мобілізованим до складу фінансування державного бюджету. Показники витрат і формування ресурсної бази для їх покриття (у рамках фінансування державного бюджету) наведено в табл. 5.

Загальний обсяг фінансового забезпечення державного бюджету України у 2024 р. (планові показники) передбачено на рівні 3981,76 млрд грн; витрати бюджету (видатки і надання кредитів), що покриваються доходами бюджету, становитимуть 44,79 % загального обсягу витрат. Більша (55,21 %) частина витрат припадатиме на фінансування державного бюджету. Загальний обсяг витрат, передбачених планом на 2024 р., поділено на дві частини: одна виконується в рамках державного бюджету за рахунок мобілізованих до державного бюджету доходів і повернення кредитів, а інша — відноситься до бюджетного дефіциту, який покривається за рахунок ресурсу, що залучається в рамках фінансування державного бюджету. Крім покриття дефіциту в межах фінансування державного бюджету також здійснюється погашення позик, терміни яких настають протягом запланованого періоду. За підсумками 2022 р., за рахунок доходів бюджету (без урахування операцій кредитування) покривалося лише 66,07 % загального обсягу видатків, для чого в рамках фінансування державного бюджету було передано 33,93 % видатків. У 2023 р. за рахунок доходів бюджету було покрито 66,56 % видатків, а шляхом використання ресурсу фінансування державного бюджету — 33,44 % видатків. На 2024 р. передбачено зниження покриття видатків державного бюджету доходами, а тому збільшуються показники їх забезпечення в рамках фінансування державного бюджету. Передбачено, що воно сягне 47,49 % загального обсягу видатків (з урахуванням кредитування).

До внутрішніх джерел покриття бюджетних витрат відносяться доходи державного бюджету, неборговий ресурс, мобілізований у рамках фінансування державного бюджету, кошти, залучені за умов поворотності, а також отриманий на основі запозичень на внутрішньому фінансовому ринку ресурс. На 2024 р. заплановано, що надходження в рамках фінансування державного бюджету перевищуватимуть його доходи (з урахуванням кредитування) на 23,25 %. Водночас покриття таких витрат за рахунок неборгового ресурсу виявилось обмеженим (його частка в складі ресурсу,

⁸ Про Державний бюджет України на 2023 рік. Закон України. Прикінцеві положення, п. 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#n139>

мобілізованого для фінансування державного бюджету, становить лише 0,19 %). Переважну (99,81 %) частину фінансування державного бюджету буде забезпечено на основі розміщення запозичень.

У періоди настання економічних криз, стихійних лих, соціальних вибухів, а також під час уведення воєнних режимів переважна частина дефіциту, як правило, забезпечується ресурсами, отриманими від розміщення державних запозичень. За таких умов фінансове забезпечення збільшених видатків з боку ресурсу, що перебуває в управлінні державної влади, переноситься на майбутні періоди (і здійснюється шляхом погашення позик). Проте їх використання обмежується цілим рядом факторів. Зокрема, ситуацією на внутрішньому фінансовому ринку, умовами доступу до міжнародних ринків (з урахуванням зростання небезпеки для інвесторів щодо зниження рейтингів держави), підвищенням рівня доходності боргових інструментів (розміщених як на внутрішньому, так і на зовнішньому фінансових ринках). Фактором ускладнення проведення таких операцій є і відсутність (або недостатність) нормативної бази, яка регламентує проведення бюджетних операцій у період війни, що компенсується розширенням законодавчо недостатньо регламентованого управління бюджетними операціями.

Використання боргового фінансування характеризується певними особливостями, які необхідно враховувати при проведенні державної фінансової політики в період війни, а саме:

- розміщення запозичень має здійснюватися за рівня доходності, який не досягає критичних показників;
- залучені джерела не повинні провокувати допущення збільшення монетарного фінансування;
- стан вітчизняного фінансового ринку має бути достатнім для розміщення й обігу державних боргових інструментів, а міжнародні ринки дозволяти залучення ресурсу за прийнятних умов.

В Україні в період війни було розширено мобілізацію ресурсів у рамках фінансування державного бюджету шляхом, з одного боку, забезпечення надходжень від приватизації державного майна, залучення ресурсу від проведення активних операцій у межах державного бюджету, а з іншого — використання державних запозичень. Отже, було внесено значні зміни до залучення джерел і використання механізмів мобілізації ресурсів на борговій основі.

Залучення ресурсів за допомогою розміщення державних запозичень здійснюється в різних сегментах фінансового ринку, зокрема, на основі укладання кредитних угод. У довоєнний період розміщення державних запозичень мало певні особливості. Так, у 2020 р. вони використовувалися з метою залучення коштів для фінансування державного бюджету і придбання в державну власність акцій АТ «Укресімбанк». Загальний обсяг державних запозичень (для мобілізації коштів до загального фонду державного бюджету) становив 621,50 млрд грн. На внутрішні запозичен-

Таблиця 6. Джерела фінансування державного бюджету України в період війни (з 24 лютого по 30 грудня 2022 р.)

Перелік джерел	Млрд грн	Млрд дол.
НБУ	400,00	12,48
США	408,86	11,98
ЄС	280,81	7,96
ОВДП (включно військові облигації)	250,77	7,69
МВФ	88,18	2,69
Канада	60,50	1,89
Німеччина	47,86	1,58
Світовий банк	44,49	1,39
Велика Британія	34,07	1,04
ЄІБ	21,06	0,72
Японія	17,01	0,58
Франція	13,56	0,44
Італія	11,20	0,33
Нідерланди	11,02	0,32
Данія	1,72	0,05
Швеція	1,44	0,05
Інші країни (Литва, Норвегія, Латвія, Австрія, Бельгія, Албанія, Ісландія)	2,45	0,09
Р а з о м	1694,99	51,26

Джерело: складено автором за: Фінансування державного бюджету України. Міністерство фінансів України. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/Financing_ua_30_12_22_corrected%20-.pdf

ня припало 389,2 млрд грн (62,62 % їх загальної суми), а на зовнішні — 232,3 млрд грн (37,38 %). При цьому на фінансування державного бюджету за рахунок внутрішніх запозичень було направлено 382,4 млрд грн (61,53 % їх загального обсягу), а для обміну ОВДП на акції АТ «Укрексімбанк» — 6,80 млрд грн (1,75 %). Розміщення 10-річних єврооблігацій, номінованих у євро, здійснювалось із ставками обслуговування в 4,375 %, а 10-річних єврооблігацій, номінованих у доларах США, — 7,253 %⁹. До основних джерел фінансового забезпечення зовнішніх запозичень у 2020 р. відносилися кошти інвесторів, отримані на основі розміщення 10- і 12-річних ОДЗП, ресурси МБРР, кошти МВФ (у рамках наданого кредиту), ресурси приватних інвесторів, мобілізованих на основі додаткового випуску єврооблігацій, а також надходження, отримані за кредитними угодами від зарубіжних фінансових установ.

⁹ Масний В. Мінфін розповів, скільки грошей Україна напозичала у 2020 році. *Суспільне новини*. 2021. 05 січ. URL: <https://suspilne.media/93692-6215-milarda-griven-minfin-rozpoviv-skilki-grosej-ukraina-pozicala-u-2020-roci/> (дата звернення: 09.01.2024).

Під час війни розміщення державних облігацій України на міжнародному фінансовому ринку значно ускладнилося. Причиною стало погіршення кредитних ризиків, викликане руйнівними впливами збройної агресії РФ. Як наслідок, виникла необхідність у збільшенні внутрішніх запозичень. На вітчизняному фінансовому ринку зросло розміщення державних запозичень, але їх обсяги виявилися недостатніми, а тому були вагомо збільшені зовнішні позики. У складі структури боргового фінансування дефіциту державного бюджету України виокремлюють три основних джерела: внутрішнє фінансування, фінансове забезпечення з використанням ресурсу іноземних держав, фінансування із залученням коштів міжнародних організацій. Особливого значення набули запозичення, розміщені серед зарубіжних партнерів. До їх складу відносяться органи управління іноземних держав, об'єднання країн, а також міжнародні фінансові організації (табл. 6).

За рахунок внутрішніх надходжень (коштів НБУ і розміщення ОВДП) було залучено 39,34 % усіх надходжень; 60,66 % фінансового ресурсу було отримано від зарубіжних партнерів. Зовнішня фінансова допомога надавалась у формах грантів, кредитів і гарантій. Водночас обсяги фінансування державного бюджету станом на 13 липня 2023 р. дорівнювали 32,2 млрд дол. (або 1176 млрд грн). За рахунок розміщення ОВДП було залучено 312,704 млрд грн (26,59 % загальної суми). Фінансова підтримка зарубіжних партнерів становила 73,41 %. Найбільші обсяги підтримки з боку міжнародних організацій надійшли від ЄС, МВФ і Світового банку. Крім того, були отримані ресурси від держав — членів ЄС, а також інших країн. У 2023 р. відчутно зросла фінансова підтримка України з боку ЄС, МВФ, а також окремих країн, у тому числі Іспанії, Фінляндії, Ірландії та ін.

З використанням внутрішніх ресурсів було профінансовано 38,40 % від загального обсягу надходжень. Водночас на першому етапі війни потреби у фінансуванні державного бюджету значною мірою покривалися шляхом монетарного фінансування, що підтверджує участь НБУ в придбанні державних боргових цінних паперів¹⁰. Проте загострилися ризики залучення фінансових ресурсів з внутрішнього фінансового ринку, міжнародних ринків і від зарубіжних партнерів.

Участь у придбанні державних боргових цінних паперів центрального банку (монетарне або грошове фінансування), як правило, стає причиною порушень цінової і курсової стабільності, ускладнення формування міжнародних резервів, а також підтримки проведення виваженої монетарної політики. Збільшення фінансування державного бюджету шляхом розмі-

¹⁰ Ukraine: Program Monitoring with Board Involvement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. IMF Staff Country Reports. *IMB*. 2022. Dec 21. P. 19. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/12/21/Ukraine-Program-Monitoring-with-Board-Involvement-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-527288> (дата звернення: 04.04.2024).

щення державних запозичень на внутрішньому фінансовому ринку є доцільним за умов залучення додаткового ресурсу, який постачається з недержавних джерел (недержавних банків, приватних підприємств), заощаджень домогосподарств, а також вкладень нерезидентів. У Меморандумі про економічну та фінансову політику (від 1 грудня 2023 р.) передбачено уникати застосування непрямих форм емісійного фінансування державного бюджету, що не відносяться до основних функцій НБУ, зокрема, шляхом надання ліквідності банкам для придбання державних цінних паперів на первинному ринку (бенчмаркінгових облігацій), а також фінансування позабюджетних програм з боку НБУ¹¹.

Водночас слід звернути увагу на проблеми фінансування державних запозичень, розміщених на внутрішньому фінансовому ринку. Через недостатній попит з боку недержавного сектору і нерезидентів на ОВДП, розміщені з метою мобілізації ресурсу для фінансування державного бюджету, в період війни було значно збільшено вкладення коштів у державні облігації з боку банків. Вагомі вкладення здійснювали НБУ і комерційні банки (табл. 7).

Загальні обсяги розміщення ОВДП з 2021 р. по 13 лютого 2024 р. зросли на 51,45 %, що свідчило про збільшення мобілізації фінансового ресурсу з внутрішнього фінансового ринку, водночас її темпи сповільнювались. Так, у 2022 р. їх зростання становило 30,85 % від показників попереднього року, у 2023 і 2024 рр. — відповідно, 14,28 і 1,28 %. Таким чином, прирости запозичень з внутрішнього ринку знижувались.

Важливого значення набувають питання джерел фінансового забезпечення внутрішніх запозичень. За підсумками 2021 р., НБУ здійснював близько 30 % вкладень у ОВДП. У 2022 р. його участь зросла до 50,76 %, що відображало розширення монетарного (емісійного) фінансування державного бюджету¹². Було значно збільшено емісію державних позик (переважно у формі боргових цінних паперів) для розміщення на національному фінансовому ринку. Оскільки доступ до міжнародних ринків погіршився, були внесені зміни до мобілізації ресурсу із зовнішніх джерел. При цьому мала місце тенденція до збільшення зовнішніх позик, які у 2023 р. (у рамках фінансування державного бюджету) перевищували внутрішні державні запозичення більш як у 17 разів.

Істотно не змінилися показники участі інших інвесторів (недержавних учасників і нерезидентів) у забезпеченні фінансування таких операцій. Протягом останніх місяців мало місце певне зростання участі юридичних і фізичних осіб, проте воно не привело до суттєвих змін структури фінансування ОВДП. Водночас відзначалося зниження показників участі нерезидентів у придбанні цінних паперів, емітованих урядом.

¹¹ Додаток І. Меморандум про економічну та фінансову політику 1 грудня 2023 року. 49 с., С. 28. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/LOI_MEFP_Ukraine_01_12_2023.pdf

¹² Там само.

Таблиця 7. Показники участі інвесторів у вкладенні в ОВДП у період 2021—2024 рр.

Дата	Усього		НБУ		Банки		Юридичні особи		Інші інвестори	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
13.02.2024	1606,40	100	684,99	42,64	664,28	41,35	151,19	9,41	105,94	6,60
29.12.2023	1586,11	100	689,99	43,50	657,93	41,48	139,23	8,78	98,96	6,24
24.02.2023	1430,91	100	696,97	48,71	530,37	37,07	109,22	7,63	94,35	6,59
30.12.2022	1387,97	100	704,57	50,76	485,65	34,99	107,30	7,73	90,45	6,52
31.12.2021	1060,71	100	312,61	29,47	547,09	51,58	83,13	7,83	117,88	11,12

Джерело: складено автором за: ОВДП, що знаходяться в обігу за номінально-амортизаційною вартістю за 2023 рік. Національний банк України. 2023 (станом на 13.02.2024). URL: <https://bank.gov.ua/ua/markets/t-bills> (дата звернення: 05.02.2024).

Унаслідок обмеження доступу до міжнародного фінансового ринку (через погіршення кредитних рейтингів України) зменшилися обсяги ринкових позик (на міжнародному фінансовому ринку) і збільшилися запозичення від зарубіжних партнерів (урядів іноземних країн і міжнародних фінансових організацій). Важливою особливістю зовнішнього фінансування (яке Україна отримує від зарубіжних партнерів на основі позик) є надання їх на пільгових умовах, які передбачають, зокрема, збільшення строків погашення позик і їх нижчу дохідність.

Характерно, що переважну частину коштів із зовнішніх джерел отримано не із зарубіжних ринків капіталу, а у формі фінансової допомоги (що надається за умов запозичень) від зарубіжних партнерів і донорів України. Для проведення таких операцій упроваджено (за підтримки світової спільноти) особливі механізми залучення фінансових ресурсів з міжнародних фінансових ринків, яке МФО здійснюють для надання допомоги Україні. До них відносяться фінансова допомога від іноземних партнерів через механізми запозичень (кредити або державні боргові цінні папери), а також кошти з міжнародних фінансових ринків, залучення яких здійснюється за умов надання гарантій від іноземних партнерів (щодо інвестицій у державні боргові цінні папери України).

ЄС надає фінансову підтримку Україні в рамках макрофінансової допомоги. Кредити надаються на пільгових умовах з довгостроковими термінами погашення. Така допомога має

використовуватися на фінансування заходів забезпечення макроекономічної стабільності й стійкості України. З бюджету ЄС також передбачено фінансування відсоткових платежів за отриманими Україною кредитами. Фінансування таких витрат забезпечується шляхом залучення коштів з міжнародних фінансових ринків від імені ЄС. Використовуються також механізми надання гарантій за кредитами з боку держав — членів ЄС. Кредити надаються з використання коштів бюджету ЄС, а залучення ресурсу з міжнародних фінансових ринків підтримується гарантіями з боку держав — членів ЄС. Важливими є положення, що кошти виділяються Україні за умов дотримання вимог ефективності, прозорості й підзвітності використання отриманого ресурсу. Водночас ураховуються забезпечення економічної стійкості й стабільності, управління, дотримання принципів верховенства права¹³.

Попри всі прогнози, Україна зберегла фінансову стабільність і продовжує демонструвати стійкість. Сьогодні український уряд перейшов у третій рік війни з унікальним досвідом і розумінням того, що перед нами стоять ще більші виклики. Гіркі уроки війни формуватимуть майбутню політику і фінансових стратегій, і не лише для України¹⁴.

Зовнішня фінансова допомога від зарубіжних партнерів у 2022 р. досягла 32,095 млрд дол. При цьому 45 % її було надано у вигляді грантів. Передбачено відтермінування (на два роки) платежів за випущеними і гарантованими державою єврооблігаціями на загальну суму близько 21,1 млрд дол. Призупинено виплати за державним і гарантованим державою боргом з кредиторами з країн G7 і Паризького клубу (до кінця 2023 р. з можливістю пролонгації).

Залучення коштів на основі державних запозичень має здійснюватися за умов дотримання вимог боргової стійкості. За визначенням фахівців МВФ, державний борг є стійким, коли його рівень відзначається низькими темпами пролонгації за умов утримання достатнього потенціалу зростання¹⁵. За іншим визначенням, державний борг є стійким, коли уряд забезпечує виконання всіх своїх поточних і майбутніх платіжних боргових зобов'язань без залучення виняткової фінансової допомоги або оголошення дефолту¹⁶.

¹³ Commission Disburses Further 2 Billion euro in exceptional macro-financial Assistance to Ukraine. *European Commission*. 2022. Oct 18. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6237 (дата звернення: 03.02.2024).

¹⁴ Колонка Сергія Марченка для Financial News: виклики перед фінансовою системою України за два роки повномасштабної війни. *Міністерство фінансів України*. 2024. 23 лют. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/sergii_marchenkos_op-ed_for_financial_news_challenges_facing_ukraines_financial_system_during_two_years_of_full-scale_war-4461

¹⁵ Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries. IMF 2013. 54 p. P. 4. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>

¹⁶ Nakura D. What is Debt Sustainability? *IMF*. September 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics#:~:text=A%20country's%20public%20debt%20is,assistance%20or%20going%20into%20default> (дата звернення: 15.02.2024).

Зазначені положення доцільно врахувати в стратегії управління державним боргом в Україні. Утримання боргової стійкості в Україні в умовах війни передбачає внесення змін до стратегії управління державним боргом щодо розміщення державних запозичень, а також їх погашення за умов недопущення різкого зростання заборгованості протягом як коротко-, так і середньострокового періодів.

Водночас покладатися на отримання позик за пільгових з боку іноземних партнерів умов навряд чи можна протягом тривалого часу. Доцільно активізувати розроблення концептуальних підходів щодо заміни отриманого від зарубіжних партнерів боргового фінансування створенням належних умов доступу до зовнішніх фінансових ринків у післявоєнний період. До важливих завдань належать також внесення змін до бюджетних операцій у аспекті поступової (планомірної) заміни зовнішнього фінансування внутрішнім. Необхідно також запроваджувати підходи щодо зменшення ресурсу, отриманого у формі допомоги зарубіжних партнерів, на залучення коштів з міжнародного фінансового ринку. Важливого значення набувають питання використання й інших механізмів мобілізації ресурсу до державного бюджету, зокрема, таких як: заморожування, арешт активів агресора в різних країнах з наступним їх переданням Україні з метою компенсації збитків, спричинених війною.

На 2024 р. заплановано зниження показника формування дохідної частини державного бюджету (відносно обсягу 2023 р.) на 33,82 %. Водночас передбачено значні зміни до обсягів податкових надходжень (їх частка має зрости до 89,05 % загальних доходів державного бюджету). Натомість зменшуються показники частки неподаткових надходжень (до 10,55 %) і різко скорочуються надходження від зарубіжних країн і міжнародних організацій (до 0,36 % дохідної частини державного бюджету). Такі зміни спрямовано на відновлення значення податкових надходжень, стабілізацію частки неподаткових надходжень, а також заміщення переважної частини коштів від зарубіжних країн і міжнародних організацій доходами, отриманими на основі проведення операцій оподаткування економічної діяльності.

ВИСНОВКИ

Управління бюджетними операціями в умовах війни потребує внесення досить значних змін порівняно із стандартною моделлю, що застосовується в мирний час. Ідеться про призупинення фіскальної консолідації, перехід до політики експансії у сфері витрат, застосування механізмів різкого збільшення ресурсної бази для їх забезпечення, а також упровадження додаткових механізмів для дотримання бюджетної збалансованості й боргової стійкості.

В Україні для вирішення цих завдань були суттєво змінені обсяги і складові видатків, що вимагало відповідного розширення ресурсної бази

і перегляду її структури. Через збільшення фіскальних розривів виникла необхідність у впровадженні нетрадиційних механізмів мобілізації надходжень до бюджету. З огляду на різке зниження частки податкових надходжень у загальній структурі доходів, було збільшено обсяги неподаткових надходжень (які були зміцнені за рахунок коштів НБУ). При цьому вагомо зросла сума ресурсу, отриманого від зарубіжних країн і міжнародних організацій.

В умовах війни зміцнення ресурсної бази досягається за рахунок заміщення доходів бюджету ресурсами, отриманими в рамках фінансування державного бюджету. Не покриті доходами державного бюджету видатки було віднесено до дефіциту, а тому їх забезпечення здійснювалось у рамках фінансування державного бюджету. Для цього використовувався ресурс, що поділявся на дві основні частини: кошти, мобілізовані на неборговій основі (надходження від приватизації і проведення активних операцій), і активи, отримані внаслідок розміщення запозичень. Дію фіскальних правил, що обмежували допустимий рівень показників бюджетного дефіциту, було призупинено.

Обсяги коштів, що залучаються на неборговій основі (у рамках фінансування державного бюджету), виявилися недостатніми для покриття витрат, тому основне навантаження лягло на державні запозичення. Було збільшено внутрішні позики, проте на початку війни для їх забезпечення використовувалися механізми монетарного фінансування (на основі участі НБУ в придбанні ОВДП). За недостатності ресурсу з внутрішніх джерел виникла необхідність у розширенні зовнішніх позик. Унаслідок руйнівного впливу війни знизилася можливість для розміщення ринкових запозичень. Як результат, було збільшено позики, надані зарубіжними партнерами на пільгових умовах. Такі зміни дозволили утримати прийнятні показники боргової стійкості України.

До рекомендацій щодо покращення управління бюджетними операціями (у період подолання наслідків війни і відновлення України) віднесено: впровадження механізмів збалансування бюджету на основі обмеження використання надзвичайних доходів (прибутку НБУ, коштів зарубіжних партнерів); зменшення заміщення частини надходжень ресурсом, мобілізованим у рамках фінансування державного бюджету (завдяки впровадженню програми зростання доходів бюджету); збільшення неборгового ресурсу (надходжень від приватизації державного майна і проведення активних операцій), що залучається до складу надходжень у рамках фінансування державного бюджету; збільшення обсягу запозичень на внутрішньому фінансовому ринку (за умов недопущення монетарного фінансування державного бюджету); запровадження механізмів заміщення пільгового фінансування позик (що надаються зарубіжними партнерами) ринковими запозиченнями, які розміщуються на міжнародному фінансовому ринку; забезпечення додаткових механізмів підтримки боргової стійкості в період подолання наслідків війни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

- Марченко, С. (2022). Стратегічне управління державними фінансами: євроінтеграційний курс, міжнародні тренди, національні особливості. *Фінанси України*. № 1. С. 7—26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.01.007>
- Єфименко, Т. (2023). Управління державними фінансами в період воєнного стану та повоєнної відбудови України: науковий супровід трансформацій. *Фінанси України*. № 1. С. 7—25. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.01.007>
- Гасанов, С. (2023). Фіскальна позиція України в умовах внутрішніх та зовнішніх шоків. *Фінанси України*. № 12. С. 7—26. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.12.007>
- Луніна, І. (2022). Потенціал публічних фінансів для забезпечення видатків воєнного періоду та поствоєнного відновлення України. *Фінанси України*. № 8. С. 7—26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.08.007>
- Лютій, І. (2020). Фінансова політика: сучасні виклики та суперечності реалізації в Україні. *Фінанси України*. № 5. С. 50—62. <https://doi.org/10.33763/finukr2020.05.050>

Надійшла 29.02.2024

Прорецензована 14.03.2024

Доопрацьована 27.03.2024

Підписана до друку 04.04.2024

REFERENCES

- Marchenko, S. (2022). Strategic public finance governance: European integration course, international trends, national peculiarities. *Finance of Ukraine*. No. 1. P. 7-26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.01.007> [in Ukrainian].
- Iefymenko, T. (2023). Public Financial Management in martial time and post-war reconstruction of Ukraine: scientific support of transformations. *Finance of Ukraine*. No. 1. P. 7-25. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.01.007> [in Ukrainian].
- Gasanov, S. (2023). Ukraine's fiscal position in the face of internal and external shocks. *Finance of Ukraine*. No. 12. P. 7-26. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.12.007> [in Ukrainian].
- Lunina, I. (2022). Public finance capacity to secure expenditures during the war period and the post-war recovery of Ukraine. *Finance of Ukraine*. No. 8. P. 7-26. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.08.007> [in Ukrainian].
- Ljutyj, I. (2020). Financial policy: modern challenges and contradictions of implementation in Ukraine. *Finance of Ukraine*. No. 5. P. 50-62. <https://doi.org/10.33763/finukr2020.05.050> [in Ukrainian].

Received on February 29, 2024

Reviewed on March 14, 2024

Revised on March 27, 2024

Signed for printing on April 4, 2024

Vasyl Kudryashov, Dr. Sci. (Econ.), Prof.,
Honored Worker of Science and Technology of Ukraine,
Head of the Public Finance Management Department
Scientific and Research Financial Institute
of the Academy of Financial Management
38, Mykoly Mikhnovskoho Blvd, Kyiv, 01014, Ukraine

BUDGET OPERATIONS MANAGEMENT IN WARTIME

Management of the operations of Ukraine's state budget in wartime requires a significant increase in the volume of expenditures, changes in their structure and in budget deficit indicators, meeting the expenditures with mobilized revenues, as well as revision of approaches to the conduct of state budget financing operations.

The standard model of budget operations management did not provide a solution to the problems caused by the war. Consequently, there was a need to introduce radical changes in the management of expenditures, revenues and financing of the state budget, taking into account new challenges. Such transformations were not provided for in regulatory documents and defined in scientific research. In view of this, the study of the peculiarities of budget operations management in Ukraine in wartime has become relevant, which allowed to propose mechanisms for their improvement. For this, an analysis of budget operations management in wartime was carried out, problems that needed to be solved in the following periods were identified, and recommendations were made for improving budget operations management during the period of overcoming the consequences of the war in Ukraine.

In wartime, non-traditional mechanisms were introduced in budget operations management regarding budget expenditures, revenue mobilization, budget deficit indicators, as well as state budget financing. Changes have been made to the placement of internal loans, sources of their financing, and an increase in external borrowing. Improving the process of budget operations management involves limiting the mechanisms for attracting extraordinary revenues to the budget, increasing tax revenues, non-debt resources (as part of state budget financing), placing loans on the domestic market, limiting monetary financing of the deficit, replacing concessional financing with market borrowing, providing additional mechanisms to maintain debt sustainability.

Keywords: *state budget expenditures; state budget revenues; state budget deficit; government borrowing; financial aid; repayment of loans; fiscal rules.*