

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.3.25>

Овчаренко Анастасія Сергіївна,

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри фінансового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID ID: 0000-0001-8697-6466

ЩОДО ОКРЕМИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

SOME PECULIARITIES OF BUDGET POLICY DURING THE PERIOD OF MARTIAL LAW IN UKRAINE

У статті висвітлено змісту поняття «бюджетна політика» та визначено її особливості у період дії воєнного стану в Україні. Автором надано визначення поняття «бюджетна політика» як ефективного макроекономічного інструменту держави, визначено зміст сучасної бюджетної політики з урахуванням реалій воєнного стану. Автор виділяє окремі ключові особливості бюджетної політики в умовах воєнного стану, серед яких: пріоритетне фінансування оборонної сфери, активне залучення зовнішніх джерел (грантів та позик) для фінансування дефіциту державного бюджету, постійне оновлення орієнтирів бюджетної політики, податкова лібералізація, випуск та розповсюдження військових облігацій, скорочення бюджетних видатків тощо. Крім того, автор виділяє 4 блоки іноземної допомоги Україні в умовах воєнного стану (загальна або нецільова фінансова допомога бюджетам, невійськова фінансова допомога, військова допомога, невійськова допомога Україні в натуральній формі), виокремлює особливості кожного з них. Автор приходять до висновку, що в умовах воєнного стану надзвичайно важливим є забезпечення належного виконання державного бюджету та забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи, перерозподіл обмежених бюджетних коштів, забезпечення соціальних виплат громадянам, збільшення видатків на оборону, перегляд джерел надходжень до бюджету та залучення міжнародної фінансової допомоги, а реалістичним способом управління державним боргом є поєднання політики скорочення бюджетних видатків з поступовим збільшенням доходів бюджету за рахунок економічного зростання.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджет, дефіцит бюджету, внутрішні запозичення, зовнішні запозичення, облігації державних позик, доходи бюджету, видатки бюджету, податкова політика.

The article deals with the content of the concept of "budgetary policy" and identifies its peculiarities during the period of martial law in Ukraine. The author defines the concept of "budgetary policy" as an effective macroeconomic instrument of the state, and defines the content of modern budgetary policy with due regard for the realities of martial law. The author identifies certain key features of the budget policy under martial law, including: priority financing of the defence sector, active attraction of external sources (grants and loans) to finance the state budget deficit, constant updating of budget policy guidelines, tax liberalisation, issuance and distribution of military bonds, reduction of budget expenditures, etc. In addition, the author identifies 4 blocks of foreign assistance to Ukraine under martial law (general or untargeted financial assistance to budgets, non-military financial assistance, military assistance, non-military in-kind assistance to Ukraine), and highlights the specifics of each of them. The author comes to the conclusion that under martial law it is extremely important to ensure proper execution of the State budget and ensure the effective functioning of the budget system, redistribute limited budget funds, provide social benefits to citizens, increase defence spending, review sources of budget revenues and attract international financial assistance, and a realistic way to manage public debt is to combine the policy of reducing budget expenditures with a gradual increase in budget revenues through

Key words: budget policy, budget, budget deficit, internal loans, external loans, government bonds, budget revenues, budget expenditures, tax policy.

Вступ. Бюджетна система є ключовим і важливим елементом фінансової системи кожної країни. З 24 лютого 2022 року Україна переживає складний період, який впливає на всі сфери суспільного життя та змінює нормальне функціонування бюджетної системи. Із запровадженням воєнного стану всі види правовідносин докорінно змінили

своє спрямування, що особливо позначилося на напрямках бюджетної політики. Від узгодженості та швидкої координації бюджетної політики залежить підтримання фінансової стабільності держави та запобігання макроекономічним дисбалансам. Продовження наукових досліджень з метою пошуку ефективних інструментів і засобів для

вдосконалення бюджетної політики, визначення основних бюджетних ризиків в умовах воєнного стану є нагальним завданням вчених-фінансистів.

Метою статті є висвітлення змісту поняття «бюджетна політика» та її особливостей у період воєнного стану в Україні.

Ступінь дослідження теми. Окремі проблемні аспекти бюджетної політики висвітлювали у роботах такі українські науковці: О. Василік, О. Гетманець, О. Голинська, В. Дем'янишин, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, Є. Макаренко, М. Петричко, В. Чугунов та інші. Теоретичні засади поняття «бюджетна політика» та її основних напрямків досліджено у працях А. Батюти, Т. Каневої, І. Сотника, Ю. Глушенка, М. Степури. Натомість питання основних характеристик бюджетної політики саме в умовах воєнного стану є малодослідженим у науковій літературі, незважаючи на постійні зміни в законодавстві в цьому напрямі та актуальність теми.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в науковій літературі існують багато визначень поняття «бюджетна політика». Наприклад, Чугунов І.Я. визначає, що бюджетна політика формується в ході бюджетного процесу, передбачає визначення цілей і завдань у галузі фінансів, розробку механізму мобілізації грошових коштів до бюджету, вибір напрямів використання бюджетних коштів, управління фінансами в бюджетній сфері, організацію за допомогою бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів [1, с. 45]. Поняття «бюджетна політика» використовується в Бюджетному кодексі України, при цьому прямого визначення зазначеної дефініції не наведено.

Лише в ст. 10 Господарського кодексу України міститься визначення бюджетної політики, як одного з основних напрямів економічної політики держави, спрямованої на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [2]. Зазначене визначення не повною мірою розкриває його зміст.

Проаналізувавши окремі положення законодавства та стан наукової розробки проблеми, можна надати таке визначення зазначеного явища. Бюджетна політика – це ефективний макроекономічний інструмент держави, система дій державних органів та органів місцевого самовряду-

вання, спрямована на забезпечення регулювання бюджетного процесу, бюджетної системи та яка має сприяти забезпеченню збалансованості доходів та видатків, ефективному управлінні дефіцитом бюджетів, розвитку фінансового потенціалу територіальних громад на засадах децентралізації, удосконаленню системи міжбюджетних трансфертів, що має за стратегічну мету сталий економічний розвиток держави.

Формування та реалізація бюджетної політики є надважливим завданням держави як під час воєнного стану, так і в подальшому процесі післявоєнного відновлення України. Ще 31 травня 2021 року було схвалено Бюджетну декларацію на 2022–2024 роки, яка визначила пріоритетні цілі та принципи бюджетної політики [3]. Пріоритетами державного бюджету України на 2022 рік були охорона здоров'я, розвиток інфраструктури, діджиталізація, безпеку та оборону, зміцнення фінансової спроможності територіальних громад в частині збільшення доходів місцевих бюджетів, збереження стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів тощо. Однак початок широкомасштабного вторгнення російських окупантів, змусили уряд швидко реагувати та переглянути цілі та завдання, поставлені перед державою. Так, з метою гарантування та створення необхідних умов для належного функціонування бюджетної сфери та посилення захисту громадян було прийнято низку оперативних рішень та змін до чинного бюджетного та податкового законодавства. Зміст сучасної бюджетної політики полягає у визначенні курсу, завдань і напрямів діяльності держави у сфері формування і використання публічних коштів для досягнення певних політичних цілей з урахуванням об'єктивних економічних законів та реалій воєнного стану. Із запровадженням воєнного стану всі види правовідносин докорінно змінили свою спрямованість, що особливо позначилося на спрямованості бюджетної політики.

В умовах воєнного стану, коли доходи бюджету знижуються, а видатки суттєво зростають, вкрай важливо забезпечити належне виконання бюджетів держави та місцевих органів влади, знайти додаткові джерела надходжень та дотримуватися жорсткої економії бюджетних видатків. Досягнення та підтримка фінансової стабільності державного та місцевих бюджетів, недопущення макроекономічних дисбалансів залежить від злагодженості та ефективної, глибокої координації дій учасників бюджетного процесу [4, с. 98].

Можемо виділити ключові особливості бюджетної політики в умовах воєнного стану:

1) Вперше в історії країни у 2023 році на оборону було виділено близько половини загальних річних видатків.

Близько 45% видатків – це витрати на оборону, необхідні для фінансування армії, що стрімко зростає, – на виплату заробітної плати військовослужбовцям, закупівлю зброї, боєприпасів, техніки, паливно-мастильних матеріалів. Це цілком обґрунтовані витрати для країни, яка зазнає широкомасштабної військової агресії.

2) Активне залучення зовнішніх джерел (грантів та позик) для фінансування дефіциту державного бюджету. Так, всю іноземну допомогу Україні можна розділити на чотири блоки за типом надходження в Україну:

1. Загальна або нецільова фінансова допомога бюджетам. Цей блок включає гранти або позики, спрямовані на усунення дефіциту державного бюджету або інших бюджетів, без цільових обмежень на їх використання (або з дуже широкими обмеженнями). Частина коштів надається Україні у вигляді кредитів, і лише частина – у вигляді короткострокових позик. Втім, можна очікувати, що ці позики будуть списані або принаймні реструктуризовані. Однак ризики, пов'язані з природою цього боргу, залишаються.

2. Невійськова фінансова допомога. Фінансова допомога, що надається бюджетам різних рівнів з обмеженнями щодо використання коштів (зазвичай надається у формі грантів).

3. Військова допомога. Цей блок включає матеріальну допомогу, таку як зброя та інші товари для сектору безпеки і оборони, що надається Україні на безповоротній або поворотній основі.

Важливо уточнити, що країни надають допомогу Збройним силам України виключно у вигляді озброєнь, а не безпосередньо виділяють гроші на фінансування оборонного сектору. Втім, обмеження не витрачати гроші на фінансування оборонного сектору є досить умовним, оскільки фінансова допомога спрямовується до загального фонду бюджету (не до спеціального фонду), з якого фінансуються всі державні видатки.

4. Невійськова допомога Україні в натуральній формі, а також безповоротна фінансова допомога, яка не надходить до бюджетів, наприклад, матеріальні товари цивільного призначення (гуманітарна допомога або обладнання для відновлення інфраструктури), фінансова допомога громадянам, які постраждали від військової агресії тощо.

До кінця 2023 року загальний обсяг офіційного фінансування від міжнародних партнерів може перевищити 40 мільярдів доларів США, що дозволить НБУ уникнути фінансування дефі-

циту бюджету за рахунок емісії та підтримувати міжнародні резерви на достатньому рівні. Це дозволило НБУ профінансувати більшу частину дефіциту зведеного бюджету (понад 27% ВВП без урахування грантів) та збільшити міжнародні резерви до 28,5 млрд доларів США на кінець 2022 року. Поточний рівень резервів України наразі є достатнім для забезпечення стабільності валютного ринку. Так, за офіційною інформацією Національного банку України станом на 1 липня 2023 року міжнародні резерви України становили 38 999,5 млн дол. США. У червні вони зросли на 4,5% та оновили рекордний показник за всю історію незалежності України. Упродовж червня 2023 року міжнародні резерви продовжували зростати завдяки стійким надходженням від міжнародних партнерів [5].

Радикальні зміни стосуються й структури зовнішньої допомоги. Допомога Україні в натуральній формі (в тому числі матеріальна) також значно збільшилася і диверсифікувалася, а військова допомога стала найважливішою з усіх напрямків за сукупною вартістю.

5) Постійне оновлення орієнтирів бюджетної політики.

Забезпечення переорієнтації та фокусування бюджету на найбільш важливих елементах є основою фіскальної політики кожної країни. Постійне оновлення орієнтирів фіскальної політики держави є однією з головних умов економічного прогресу. В умовах воєнного стану уряд прийняв ефективні рішення щодо зміни пріоритетних напрямів бюджетної політики. Так, було внесено низку змін до бюджетного законодавства. Ці зміни стосуються внесення змін до місцевих бюджетів, перерозподілу бюджетних видатків та надання бюджетних кредитів у межах бюджетних програм, визначення пріоритетності видатків Державною казначейською службою України, скасування обмежень щодо граничного розміру резервного фонду, скасування граничних термінів подання звітів про виконання місцевих бюджетів та річних звітів, випуску облігацій внутрішньої державної позики, передачі коштів між бюджетами без укладення договорів та перерахування коштів з місцевих бюджетів тощо.

6) Податкова лібералізація та стимулювання підприємницької активності.

Лібералізація включає зниження ставок акцизного збору та ПДВ, зменшення ставки податку на прибуток, зменшення адміністративного навантаження на платників податків, дерегуляція та послаблення податкового контролю допомагають бізнесу пережити кризу. Однак важливо

розуміти, що запроваджені зміни були лише антикризовими заходами, які ефективно працювали протягом короткого періоду. Після закінчення війни та стабілізації ситуації вони стануть ризиковими для економіки. Тому після досягнення цілей відновлення ділової активності та зниження рівня безробіття держава має повернутися до посткризової фіскальної моделі.

7) Випуск та розповсюдження військових облігацій.

Військові облігації – це вид облігацій внутрішньої державної позики, кошти від розміщення яких спрямовуються на потреби Збройних Сил України, забезпечення обороноздатності та безпеки держави, а також на підтримку функціонування країни в умовах воєнного стану. Це інвестиційний інструмент, покликаний підтримати державний бюджет і доступний для громадян, компаній та іноземних інвесторів. Кошти від розміщення облігацій, залучені до Державного бюджету України, спрямовуються на забезпечення безперервного фінансування соціальних та оборонних потреб держави в умовах воєнного стану. Таким чином держава планує здійснити державні внутрішні запозичення в обсязі до 400 млрд. з такими основними умовами: номінальна вартість однієї облігації – 1000 гривень; купонний період – один рік та плаваюча ставка доходу [6]. Так, у січні-червні Міністерство фінансів залучило до державного бюджету 195,6 млрд гривень, 1 964 млн доларів і 641 млн євро за рахунок розміщення облігацій внутрішньої державної позики.

Випуск військових облігацій має свої особливості. По-перше, на час дії військового стану довідка про походження грошей при купівлі військових облігацій не вимагається, а дход за такими облігаціями не оподатковується податком на доходи фізичних осіб. По-друге, покупцями військових облігацій є не лише фізичні та юридичні особи (резиденти та нерезиденти), а й сам НБУ, що є ще одним нововведенням у правовому регулюванні облігацій внутрішньої позики. Так, до закінчення воєнного стану в Україні НБУ може надавати кредити державі шляхом придбання таких облігацій. Такий законодавчий захід є досить ризикованим, оскільки може призвести до інфляції [7, с. 269]. Проте, слід зауважити, так само, як і при сплаті військового збору, гроші від продажу військових облігацій не потрапляють в окремий спеціальний фонд, а зараховуються в загальний фонд бюджету.

8) Скорочення бюджетних видатків.

Виклики, з якими ми стикаємося внаслідок війни, змушують уряд ухвалювати складні політичні рішення щодо скорочення певних видів

видатків. Водночас зростає потреба у фінансуванні нових категорій видатків, пов'язаних з війною, зокрема соціальної допомоги тимчасово переміщеним особам та ветеранам, а також відновлення та подолання наслідків російської агресії. Так, видатки на заробітну плату в державному секторі скорочено на 27% у номінальному вираженні порівняно з 2022 роком. Крім того, накладено обмеження на підвищення соціальних виплат. Велика кількість бюджетних програм не була повністю виконана. За офіційними даними Рахункової палати України, заплановані видатки державного бюджету на січень-вересень 2022 року не виконано за 33 бюджетними програмами 18 головних розпорядників бюджетних коштів. Видатки загального фонду за січень-вересень 2022 року були меншими за прогнози показники за 407 бюджетними програмами [8].

Більшість капітальних видатків було скорочено. У 2023 році капітальні видатки (видатки розвитку та/або довгострокові видатки) становлять лише близько 2% усіх видатків державного бюджету. Це пояснюється тим, що капітальні видатки не вважалися пріоритетними в умовах дуже обмежених бюджетних ресурсів та фінансуються в останню чергу і, як правило, лише тоді, коли нагальна потреба в таких видатках обґрунтована в поточному році.

Висновки. Зрозуміло, що в умовах воєнного стану та активного залучення зовнішніх джерел фінансування реалістичним способом управління державним боргом є поєднання політики «затягування пасків» (поступове погашення боргів за рахунок скорочення бюджетних видатків і споживання та формування профіциту бюджету) з поступовим збільшенням доходів бюджету (а отже, і ресурсів для погашення боргів) за рахунок економічного зростання. Така політика, безумовно, необхідна для скорочення неефективних та не першочергових бюджетних видатків, що можливо за умови розвитку програмно-цільового методу бюджетного планування. З іншого боку, держава повинна проводити політику економічного стимулювання з метою збільшення бюджетних надходжень і, таким чином, ресурсів держави для погашення державного боргу в умовах економічного зростання.

В умовах воєнного стану надзвичайно важливим є забезпечення належного виконання державного бюджету та забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи, перерозподіл обмежених бюджетних коштів, забезпечення соціальних виплат громадянам, збільшення видатків на оборону, перегляд джерел надходжень до бюджету та залучення міжнародної фінансової допомоги.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Чугунов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 532 с.
2. Господарський кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
3. Бюджетна декларація на 2022-2024 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1652-IX#Text>
4. Канева Т., Галабурда А. Бюджетна політика держави в умовах воєнного стану. *CIENTIA RUCTUOSA. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2022. № 144(4). С. 98–109.
5. Звіт НБУ про фінансову стабільність, схвалений Комітетом з фінансової стабільності 23 грудня 2022 року. URL: <file:///C:/Users/admin/Desktop/11111/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%BD%D0%B1%D1%83.pdf>
6. Про випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації»: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2022 р. № 156. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2022-%D0%BF#Text>
7. Петренко Г.О. Щодо правового забезпечення випуску військових облігацій внутрішньої державної позики в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. №4. 2022. с. 267–270. http://www.lsej.org.ua/4_2022/63.pdf
8. Висновок Рахункової палати про результати аналізу виконання Закону «Про Державний бюджет України на 2022 рік у січні-вересні, затверджений рішенням Рахункової палати від 20.12.2022 № 26-3. URL: <http://rp.gov.ua/Activity/Reports/>