

## РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354.1

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.4.6>

**Бражко Олена Вадимівна,**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Маріупольського державного університету  
ORCID ID: 0009-0001-5909-4481

**Верительник Світлана Мельсиківна,**

доктор філософії публічного управління та адміністрування,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Маріупольського державного університету  
ORCID ID: 0000-0002-6960-3737

### УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ЇХ ВИКОРИСТАННЯМ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

### MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES AND CONTROL OF THEIR USE DURING THE PERIOD OF MARITAL STATE

*У статті розглядаються процеси управління публічними фінансами та контролю за їх використанням в період воєнного стану. Підкреслюється, що управління публічними фінансами в умовах воєнного стану принципово відрізняється від звичайних процедур мирного часу. Виділено зміни в законодавчій базі воєнного часу в Україні з метою ефективного реагування на зміни в розподілі та перерозподілі державних фінансів. Надано оцінку стану доходів та видатків за загальним фондом Державного бюджету після запровадження воєнного стану в Україні і виявлено, що найбільший відсоток займають видатки на оборону. Проведено порівняльний аналіз основних фінансових показників державного сектору, зафіксованими до війни, з показниками під час війни. Доведено, що такі різкі зміни стали прямим наслідком воєнних дій на території України, що призвели до скорочення виробництва, зменшення податкових надходжень до всіх рівнів бюджету та збільшення видатків на оборону. Встановлено, що основним напрямом фінансової підтримки в бюджетній сфері сьогодні є зовнішні запозичення. Окреслено обсяг допомоги, наданої Україні міжнародними партнерами з початку війни. Враховано необхідність і потенціал отримання фінансових ресурсів з-за кордону в майбутньому, а також необхідність підтримання позитивного боргового іміджу української держави на міжнародному полі. Виокремлено основні напрями подальшого фінансування бюджетних видатків в умовах воєнного стану. Стверджується, що увага органів державної влади та місцевих громад має бути зосереджена на пошуку шляхів максимального підвищення бюджетної достатності на всіх рівнях. Автор рекомендує місцевій владі відповідно до її повноважень і можливостей, стимулювати малий і середній бізнес до відновлення діяльності та сплати податків, тим самим відроджуючи економічний і фінансовий потенціал місцевих громад. Також зазначається, що одним із пріоритетних питань управління публічними фінансами є зниження майбутніх витрат на обслуговування боргу за рахунок підвищення кредитного рейтингу України та поліпшення доступу до дешевих кредитів. Запропоновано напрями, яким необхідно приділити увагу в умовах воєнного стану, для подальшого фінансування бюджетних видатків.*

**Ключові слова:** видатки, воєнний стан, державний бюджет, державний борг, контроль, позики, публічні фінанси, управління.

*The article examines the processes of public finance management and control over their use during the period of martial law. It is emphasized that the management of public finances under martial law is fundamentally different from normal peacetime procedures. Changes in the legislative framework of wartime Ukraine in order to effectively respond to changes in the distribution and redistribution of state finances are highlighted. An assessment of the state of revenues and expenditures from the general fund of the State Budget after the introduction of martial law in Ukraine was provided and it was found that the largest percentage is occupied by defense expenditures. A comparative analysis of the main financial indicators of the public sector, recorded before the war, with the indicators during the war was carried out. It has been proven that such drastic changes were a direct consequence of military actions on the*

*territory of Ukraine, which led to a reduction in production, a decrease in tax revenues at all levels of the budget, and an increase in defense expenditures. It has been established that the main direction of financial support in the budgetary sphere today is external borrowing. The volume of aid provided to Ukraine by international partners since the beginning of the war has been analyzed. The need and potential of obtaining financial resources from abroad in the future, as well as the need to maintain a positive debt image of the Ukrainian state in the international arena, are taken into account. The main areas of further financing of budget expenditures in the conditions of martial law are highlighted. It is argued that the attention of state authorities and local communities should be focused on finding ways to maximize budget sufficiency at all levels. The author recommends that local authorities, in accordance with their powers and capabilities, stimulate small and medium-sized businesses to resume operations and pay taxes, thereby reviving the economic and financial potential of local communities. It is also noted that one of the priority issues of public finance management is the reduction of future debt service costs by increasing Ukraine's credit rating and improving access to cheap loans. Areas that need to be paid attention to in the conditions of martial law for further financing of budget expenditures are proposed.*

**Key words:** *expenditures, martial law, state budget, state debt, control, loans, public finance, management.*

Повномасштабне вторгнення Росії на нашу землю та війна, що виникла внаслідок цього, перекреслили європейські перспективи розвитку, реформування та економічну модернізацію, а також серйозно вплинули на управління публічними фінансами та контроль за їх використанням. Значні реформи у виконанні бюджетних показників були здійснені у зв'язку з необхідністю реструктуризації бюджету для забезпечення потреб збройних сил та першочергових соціальних виплат, які є життєво важливими для суспільства. Зазначені негативні тенденції стрімко розвиваються і спричиняють серйозні проблеми в усіх сферах життя українського суспільства, що вимагає швидкого реагування з боку як науковців так і політиків. Тобто формування ефективної системи публічних фінансів є одним з найважливіших викликів на етапі майбутнього відродження України тому, що публічні фінанси забезпечують соціально-економічний розвиток держави, а економічне та ефективне їх використання впливає на добробут як громадян так і країни в цілому. Достатні бюджетні ресурси є передумовою стабільного та сталого розвитку держави та суспільства [1, с. 150]. Оскільки використання державних коштів під час воєнного стану суттєво відрізняється від умов, що притаманні мирному суспільству, управління публічними фінансами та контроль за їх використанням потребує особливої уваги в напрямі раціонального та ефективного перерозподілу фінансових ресурсів для ведення бойових дій і задоволення основних соціальних потреб громадян, що і підтверджує важливість та актуальність нашого дослідження в сучасних умовах.

Отже метою нашого дослідження є розгляд управління публічними фінансами та контроль за їх використанням у період воєнного стану шляхом змін нормативної бази, аналізу питань розподілу та перерозподілу коштів та аргументування напрямів раціонального використання публічних фінансів для задоволення вимог війни та потреб громадян у вигляді соціальних виплат.

Проблему контролю за використанням державних фінансів та управління ними досліджували як вітчизняні науковці, наприклад К. Бліщук, І. Козак, А. Бережна, Я. Вінокуров, Н. Губерська, С. Клімова, В. Орлова, А. Чорновол, А. Шайнога, М. Швайка, так і зарубіжні дослідники, такі як В. Фріц, Е. Хеджер та ін. Науковці досліджували особливості генерування, застосування та перерозподілу публічних фінансів у мирний час, приділяючи особливу увагу державним видаткам в умовах децентралізації та функціонуванню фіскальної системи в демократичних суспільствах. На думку С. Клімової, управління публічними фінансами це насамперед різновид управлінських відносин, який пов'язаний з терміном «фінансова діяльність держави» та широко використовується у фінансовому праві [2, с. 89]. Зокрема, К. Бліщук та І. Козак акцентує увагу на проблемах, які пов'язані із ефективним розподілом та перерозподілом державних коштів в Україні, обґрунтовують напрями підвищення ефективності управління публічними фінансами в нових економічних умовах [3, с. 205]. У воєнний період процес управління у сфері публічних фінансів та контроль за їх використанням має свої особливості. В умовах бюджетного законодавства мирного часу зміна обсягів видатків і доходів вимагала внесення змін до відповідних нормативних актів, а цей процес міг займати від кількох днів до кількох місяців. Однак для забезпечення функціонування національної економіки в умовах воєнного стану необхідно реалізувати низку надзвичайних заходів, таких як розширення повноважень місцевих органів влади, ухвалення відповідних нормативних актів та перерозподіл публічних фінансів відповідно до пріоритетів їх застосування.

Для перерозподілу бюджетних коштів у воєнний час не потрібне рішення парламенту, тому Закон про бюджет надає уряду право розпоряджатися коштами на свій розсуд і скеровувати їх на найнагальніші потреби. Таким чином, виходячи з необхідності швидкого та ефективного реагування на обставини сьогодення, українська влада з початку війни

ухвалила низку оперативних рішень, що забезпечують правильне використання публічних фінансів.

09.04.2022 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 420 «Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану». Зміни підкреслюють перевагу видатків загального фонду, та, у період воєнного стану, включають:

- оплату послуг адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу, та відшкодування їхніх витрат;

- оплату послуг, а саме виробництво та реалізація інформаційної продукції, а також послуг з публікації інформації у засобах масової інформації;

- закупівлю антисептичних та дезінфікуючих засобів для знезараження води в централізованих системах питного водопостачання та каналізації;

- організація, виконання та забезпечення спеціальних рейсів на повітряних цивільних суднах з літерами «А» або «К» для перших осіб держави;

- закупівлю товарів для почесних звань і нагород;

- придбання пластмасових виробів для упакування відходів та предметів індивідуального користування особистої гігієни та оплату медичних оглядів водіїв та послуги зі страхування цивільної та правової їх відповідальності відповідно до законів України;

- оплату або відшкодування коштів за отримання інформації із зарубіжних баз даних і реєстрів [4].

Слід акцентувати увагу на тому, що зазначена постанова змінює порядок погашення заборгованості за кредитами, наданими на покриття тимчасового дефіциту фінансування місцевих бюджетів (за наявності заборгованості за такими кредитами), та погашення місцевого боргу. Загальні кошти місцевих бюджетів населених пунктів, розташованих на територіях, де запроваджено воєнний стан, на погашення виділяються частково, лише 80% доходів [4]. Питання про податки для наповнення основних статей бюджету на національному та місцевому рівнях має розглядатися окремо. З огляду на те, що український бізнес є особливо вразливим у воєнний час, держава реалізувала низку ініціатив щодо підтримки підприємців, включно з оподаткуванням підприємців, зниженням податкового тиску, спрощенням і вдосконаленням податкової системи в період воєнного стану. Всі ці податкові зміни необхідні для підтримки фізичних та юридичних осіб у воєнний час і мають значний вплив на виконання бюджетів різних рівнів та загальну ситуацію у фінансовому секторі України.

11.03.2022 року, у зв'язку з розв'язаним конфліктом, уряд України ухвалив постанову № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», у якій зазначено, що складання місцевих бюджетів та забезпечення безперебійного функціонування установ і об'єктів бюджетної сфери та муніципальних підприємств здійснюється відповідно до закону про бюджет з урахуванням наступного:

- місцеве самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві адміністрації, органи військового та цивільного управління продовжують здійснювати свої бюджетні повноваження;

- виконавчі комітети місцевих рад, місцеві та військові адміністрації здійснюють управління фінансами відповідно до вимог воєнного стану;

- місцеві органи забезпечують підготовку пропозицій щодо місцевого бюджету відповідно до вимог Закону про бюджет України;

- через електронні засоби масової інформації Державна казначейська служба забезпечує касове і платіжне обслуговування місцевих бюджетів та надає звіти про їх виконання;

- Державний контроль не проводить аудит виконання місцевих бюджетів до анулювання воєнного стану, а розпочаті перевірки призупиняються [5].

Що стосується касових видатків за загальним фондом Державного бюджету за січень-червень 2023 року, то загальна сума становить 1408,3 млрд грн. У червні видатки становили 265,1 млрд гривень. Про це свідчать дані щомісячної звітності Міністерства фінансів України станом на 14 липня 2023 року [6]. З точки зору структури видатків найбільшими напрямками є: на виплату заробітної плати з усіма нарахуваннями спрямовано 569,4 млрд грн. (98,7 млрд грн. у червні), що становить 40,4% усіх видатків у січні-червні 2023 року. Зокрема, на оплату праці військовослужбовців було виділено 441,9 млрд грн. (75,5 млрд грн. у червні); на виплату винагород за товари та послуги було витрачено 341,1 млрд грн. (60,7 млрд грн. у червні), що становить 24,2% від загальних видатків, зокрема 230,3 млрд грн. було витрачено на підтримку Збройних Сил України. Це закупівля військової техніки, зброї, боєприпасів, продукції оборонного призначення, засобів індивідуального захисту (каска, бронешилети та інші спеціальні засоби), паливно-мастильних матеріалів і продовольства; Національна служба здоров'я України внесла 67,4 млрд грн. на реалізацію програми медичного забезпечення населення; 264,3 млрд грн. (42,5 млрд грн. у червні) – соціальні виплати (пенсії, допомоги та стипендії), це 18,8% усіх видатків, зокрема: 135,9 млрд грн.

перераховано до Пенсійного фонду для виплати пенсій, підвищення пенсій та допомог; 93,3 млрд грн. перераховано Міністерству соціальної політики на соціальний захист дітей та сімей, захист громадян, які перебувають у скрутній життєвій ситуації, і підтримку малозабезпечених сімей; 84,4 млрд грн. (22,4 млрд грн. у червні) – на перерахування до місцевих бюджетів, це від загального обсягу 6%; 116,8 млрд грн. (33 млрд грн. у червні) – на погашення державного боргу, що становить 8,3% від загального обсягу [6]. Таким чином, війна внесла суттєві корективи в управління публічними фінансами, ситуація кардинально змінилася, тому найбільшою статтею видатків державного бюджету є, звичайно, видатки на оборону.

Зокрема, за останніми даними, дефіцит загального та спеціального рахунків Державного бюджету України в лютому поточного року склав близько 67 млрд грн. Це еквівалентно приблизно 1,84 млрд доларів США. В цілому, цей показник значно кращий за місячний дефіцит у розмірі 3,1 млрд доларів США, передбачений при плануванні Державного бюджету. Зрозуміло, коли внутрішні грошові резерви вичерпані, єдиною надією залишаються зовнішні позики від міжнародних партнерів. Пресслужба Міністерства фінансів повідомила що, у період із січня по червень 2023 року, Україна отримала міжнародну допомогу у вигляді грантів на суму 269,6 млрд грн. [7]. Найбільшою країною-донором безоплатної допомоги в січні-червні 2023 року були США (263 млрд грн.). Україна також отримала безоплатні кошти від Німеччини, Іспанії, Фінляндії, Ірландії, Швейцарії, Бельгії та Ісландії на загальну суму 6,6 млрд грн. Ці кошти було перераховано до Державного бюджету України через Трастовий фонд Світового банку в рамках проєкту PEACE. [7].

Отже зараз, коли Україна вступає в десятий рік війни з Росією, перед нею стоїть величезне завдання відбудови та модернізації економіки і державних інституцій після складного процесу реформ і політичних змін. Важливим аспектом цього є ефективне управління публічними фінансами, в тому числі фондами реконструкції. Великобританія, наприклад, розробляє схему страхування військових ризиків, щоб переконати компанії брати участь у відновленні України. У такий спосіб вона сподівається заохотити інвестиційні, технологічні, енергетичні та оборонні компанії підтримати публічні фінанси відбудови. У Великій Британії, в червні місяці, відбулася конференція з питань відбудови України, метою якої було заручитися підтримкою світових лідерів та політиків щодо пропозицій з фінансування відбудови. Дискусії між Великобританією та її українськими союзниками напередодні конферен-

ції були зосереджені на способах заохочення інвестицій через державне фінансування страхування від військових ризиків. За словами джерел агентства, Великобританія хоче залучити приватні інвестиції, а також державні кошти для відновлення. Японія також прагне відігравати важливу роль у фінансуванні та відновленні, спираючись на свій досвід після стихійних лих [8].

В умовах воєнного стану держава обережно та обачно витрачає кошти з національного та місцевих бюджетів. Пріоритетними є видатки на оборону, а видатки, які могли б бути спрямовані на капітальне будівництво та розвиток, скорочуються і відкладаються в резерви. Фінансування видатків на розвиток також призупиняється, а фінансування поточних і захисних видатків (заробітна плата державних службовців, комунальні платежі, закупівля енергоносіїв і ліків, погашення державного та місцевого боргу) різко обмежується. Це означає, що кошти спрямовуються на оборону, виплату пенсій, зарплат працівникам бюджетної сфери та погашення державного боргу.

З огляду на ситуацію, що склалася, для подальшого фінансування бюджетних видатків в умовах воєнного стану необхідно приділити увагу таким напрямкам. По-перше – уряду необхідно продовжити акцентувати увагу на внутрішніх запозиченнях шляхом випуску облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) у формі військових облігацій. Завдяки цьому інструменту в серпні 2023 року було залучено 1,6 млрд грн., що надало суттєву підтримку вітчизняній економіці та збройним силам. В принципі, військові облігації мають ту саму структуру, що й звичайні державні облігації, які українці могли купувати до початку повномасштабного вторгнення. На практиці вони являють собою векселі. Інвестори купують облігації, а держава обіцяє повернути гроші та виплатити відсотки протягом певного часу. Облігації випускаються на термін від трьох місяців до двох років. Це означає, що гроші, вкладені в облігацію, будуть повернуті після закінчення цього терміну. Відсотки за короткостроковими облігаціями виплачуються разом із погашенням основної суми боргу, а за довгостроковими – кожні півроку. Прибутковість за державними облігаціями становить від 10% до 16% річних. Тут діють ті самі принципи, що й за депозитами. Що більший термін дії державної облігації, то вища відсоткова ставка. Ціна державних облігацій починається від 900 грн. Державні облігації вирізняються тим, що термін їх погашення становить до 18 місяців, відсоткова ставка – від 11 до 16% річних, а назви носять назви тимчасово окупованих міст або територій [7]. По-друге – для

фінансування значної частини державних витрат уряд повинен сподіватись на іноземну допомогу у вигляді грантів і зовнішніх запозичень. По-третє – через недостатню допомогу з боку міжнародних партнерів і тривалу оперативну фазу війни, уряд повинен, в складних умовах, ухвалювати небажані, але необхідні рішення про те, як фінансувати державний бюджет за допомогою Національного банку України. Цей напрям для подальшого фінансування бюджетних видатків в умовах воєнного стану є надто ризикованим, оскільки НБУ буде змушений купувати державні облигації, а таке збільшення має викликати серйозний інфляційний вибух в українському суспільстві, що зрештою підірве економіку. Тому очевидно, що цей інструмент є вибагливим і має використовуватися вкрай обережно.

Тож одним із найактуальніших завдань, що стоять сьогодні перед державними фінансами України, є пошук шляхів максимального збільшення доходів бюджету на всіх рівнях. Зокрема, органи державної влади та місцеві громади мають стимулювати малий та середній бізнес до повернення на роботу, сплати податків та виконання бюджетів відповідно до їхніх повноважень та можливостей. Слід також підкреслити, що Україна зобов'язана виплачувати свій зовнішній борг, що сильно ускладнює ситуацію у воєнний час і може призвести до дефолту в разі затримки платежів. Тому заходи контролю за використанням публічних фінансів повинні ґрунтуватися на балансі між внутрішніми витратами і вартістю зовнішніх запозичень.

У цьому контексті важливу роль відіграє борговий імідж України на міжнародному полі. Це пов'язано з тим, що своєчасне погашення боргу дозволяє Україні розраховувати на виконання зобов'язань з боку іноземних партнерів та виділення

грантів і фінансової допомоги на розвиток української держави у післявоєнний період. Але, доцільно констатувати, що незважаючи на продовження воєнних дій, у січні-червні поточного року погашення державного боргу становило 246,1 млрд грн. (96,6% від запланованого), а платежі з обслуговування склали 116,8 млрд грн. (89,2% від запланованого) [5]. Ця тенденція повинна продовжуватись, оскільки відхилення від боргових зобов'язань це шлях до дефолту. Водночас слід визнати, що покращення кредитного рейтингу України є головним пріоритетом для уряду. Це дозволить Україні отримати доступ до дешевших кредитів та зменшити майбутні витрати на обслуговування боргу.

Таким чином, російське військове вторгнення поставило українську державу в складну ситуацію, від якої серйозно постраждав бюджетний сектор. Суттєво змінився перерозподіл фінансових ресурсів, змінилися пріоритетні статті видатків бюджету, різко скоротилися надходження до бюджетів різних рівнів. Довоєнний бюджет виконувався за планом, і на початку 2022 року спостерігався профіцит бюджету, проте в березні того ж року незапланований дефіцит бюджету різко збільшився. Відповідно, змінився вектор залучення фінансових ресурсів, в якому домінують зовнішні запозичення. З огляду на посилення міжнародної фінансової підтримки України та перспективи поглиблення співпраці між українською державою та її іноземними партнерами, вкрай важливо підтримувати позитивний борговий імідж. Отже, складна ситуація, в якій опинилося українське суспільство, вимагає від держави та місцевих органів влади рішучих, швидких та економічно обґрунтованих рішень для забезпечення ефективного розподілу та перерозподілу публічних фінансів.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Шайнога А.Е. Публічні фінанси як складова фінансової системи. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Економічна»*. 2021. Вип. 101. С. 148–155.
2. Клімова С. Оптимізація інформаційно-правового забезпечення управління публічними фінансами. *Адміністративне право і процес. Серія «Правова держава»*. 2018. № 32. С. 85–92.
3. Бліщук К.М., Козак І.І. Ефективність управління публічними фінансами в нових економічних умовах. *Ефективність державного управління*. 2020. Вип. 2(63). Ч. 2. С.201–210.
4. Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 9.04.2022 р. № 420. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2022-п#Text> (дата звернення 14.09.2023).
5. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п#Text> (дата звернення 16.09.2023).
6. Міністерство фінансів: Видатки загального фонду держбюджету. URL: [https://www.mof.gov.ua/uk/news/minfin\\_vidatki\\_zagalnogo\\_fondu\\_derzhbiudzhetu\\_u\\_serpni\\_stanovili\\_2484\\_mlrd\\_grn-4195](https://www.mof.gov.ua/uk/news/minfin_vidatki_zagalnogo_fondu_derzhbiudzhetu_u_serpni_stanovili_2484_mlrd_grn-4195) (дата звернення 17.09.2023).
7. Міністерство фінансів: Україна за перше півріччя отримала міжнародну допомогу у вигляді грантів. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2023/07/04/108416230/> (дата звернення 17.09.2023).
8. Britain is developing a war risk insurance scheme to attract private business to the reconstruction of Ukraine. *Bloomberg*. URL: <https://www.bloomberg.com/subscriptions/what-you-get/> (дата звернення 18.09.2023).