

УДК 336.2:336.5

doi: <https://doi.org/10.15330/apred.1.20.293-305>

Сідельникова Л. П.

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА НОВІТНІ АСИМЕТРІЇ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ДЕРЖАВИ

Херсонський національний технічний університет,
Міністерство освіти і науки України,
кафедра фінансів, обліку та оподаткування,
вул. Інститутська, 11, м. Хмельницький,
29016, Україна,
тел.: 0501304373,
e-mail: larisa1907s@gmail.com,
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7182-2923>

Анотація. Стаття спрямована на дослідження взаємодії податкових, бюджетних і боргових аспектів формування фіскального простору України в умовах воєнного стану. Доведено, що розбалансування системи державних фінансів у 2022-2024 роках містить критичні загрози для забезпечення макроекономічної рівноваги і позитивної траєкторії суспільного розвитку. Встановлено, що повномасштабне вторгнення РФ вкрай негативно відобразилося на генеруванні податкових джерел формування бюджетних ресурсів, а бюджетних доходів, які продукує вітчизняна економіка катастрофічно не вистачає для забезпечення своєчасного і повного виконання функцій держави. Визначено, що за таких обставин Україна вимушена активно позичати. Причому, внутрішні джерела фінансування бюджетного дефіциту в умовах військових дій є досить обмеженими, тому акцент робиться на зовнішніх державних запозиченнях.

Метою статті є визначення новітніх асиметрій фіскального простору держави, які інтенсивно генеруються в умовах невизначеності під час війни, і розроблення пропозицій щодо їх збалансування.

Специфіка наукових завдань, що становлять предмет дослідження, вимагала використання комплексу спеціальних методів, застосування яких допомогло визначити сучасні тенденції формування і використання коштів Державного бюджету України, що продукують стрімке накопичення обсягів зовнішнього державного боргу. Встановлено, що Україна використовує власні доходи державного бюджету майже виключно для фінансування оборони, тоді як інші функції держави оплачуються за рахунок іноземної допомоги. При цьому зафіксовано наявну тенденцію щодо структури західної допомоги Україні, що поступово переорієнтовується саме на формат кредитів.

В результаті дослідження доведено, що основним шляхом покращення ситуації є відновлення національної економіки та боротьба з корупцією і тіньовим сектором, які істотно зменшують обсяги податкових надходжень до державного бюджету. Скорочення державного боргу відбудеться за умови, по-перше, проведення фіскальних реформ, що підвищать ефективність мобілізації податків і зборів; по-друге, використання фіскального простору, що з'явиться в результаті розширення податкової бази, для продуктивних витрат.

Ключові слова: державні фінанси, фіскальний простір, бюджетна політика, державний бюджет, доходи, податкові надходження, видатки, державний борг.

Sidelnykova L. P.

MODERN CHALLENGES AND NEWEST ASYMMETRIES OF THE FISCAL SPACE OF THE STATE

Kherson National Technical University,
Ministry of Education and Science of Ukraine,

Department of Finance, Accounting and Taxation,
Instytutska str, 11, Khmelnytskyi,
29016, Ukraine,
tel.: 0501304373,
e-mail: larisa1907s@gmail.com,
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7182-2923>

Abstract. The article is focused on researching the interaction of tax, budgetary and debt aspects of the formation of the fiscal space of Ukraine under martial law. It is proved that the imbalance of the public finance system in 2022-2024 contains critical threats to ensuring macroeconomic equilibrium and a positive trajectory of social development. It is established that the full-scale invasion of the Russian Federation had an extremely negative impact on the generation of tax sources for the formation of budget resources, and the budget revenues generated by the domestic economy are sorely lacking to ensure timely and complete performance of the state functions. It is determined that in such circumstances, Ukraine is forced to borrow actively. Moreover, domestic sources of financing the budget deficit in the conditions of hostilities are quite limited, so the emphasis is on external government borrowing.

The purpose of the article is to identify the newest asymmetries of the fiscal space of the state, which are intensively generated in conditions of uncertainty during the war, and to develop proposals for their balance.

The specifics of the scientific tasks, which are the subject of the research, required the use of a set of special methods, the application of which helped to identify current trends in the formation and use of funds of the State Budget of Ukraine, which produce a rapid accumulation of external public debt. It is established that Ukraine uses its own state budget revenues almost exclusively to finance defense, while other functions of the state are paid for by foreign aid. At the same time, the current trend in the structure of foreign aid to Ukraine, which is gradually refocusing on the format of loans, is recorded.

As a result of the research, it is proved that the main way to improve the situation is to recover the national economy and fight against corruption and the shadow sector, which significantly reduce the amount of tax revenues to the state budget. Reducing the state debt will be possible, firstly, through fiscal reforms that will increase the efficiency of tax and fee mobilization; secondly, through the use of fiscal space that will result from the broadening of the tax base for productive expenditures.

Key words: public finance, fiscal space, budget policy, state budget, revenues, tax revenues, expenditures, state debt.

Вступ. Токсичні реалії воєнного часу, з якими українське суспільство частково зіштовхнулося у 2014-му та повною мірою – у 2022 році, переформатовують, здавалося б, сталі тенденції у багатьох сферах суспільного життя. Не є виключенням і фіскальна сфера, адже наслідками російського вторгнення на територію незалежної України є тимчасова окупація або руйнування населених пунктів, вимушена релокація та зупинка підприємств, знищення критичної й цивільної інфраструктури, масова зовнішня і внутрішня міграція населення та інші негативні чинники, що істотно скорочують бюджетні доходи. З іншого боку, держава потребує колосальних фінансових ресурсів на забезпечення своєї обороноздатності та соціальної підтримки населення, значна частина якого втратила майно та/або основні джерела доходів, погіршила стан здоров'я і потребує фізичної та психологічної реабілітації.

Цілком об'єктивне для країни, на території якої ведуться бойові дії, зниження доходів бюджету на тлі стрімкого зростання державних видатків продукує виникнення та поглиблення асиметрій фіскального простору, що призводить до нагальної потреби у зовнішній фінансовій допомозі та у, підсумку, активізує нагромадження зовнішніх боргових зобов'язань держави. Розбалансування системи державних фінансів в умовах воєнного стану містить критичні загрози для забезпечення макроекономічної рівноваги та позитивної траєкторії суспільного розвитку. Отже, питання пошуку додаткових

джерел формування бюджетних ресурсів держави і оптимізації бюджетних видатків під час війни набувають особливої актуальності.

Дослідженню теорії та практики функціонування фіскального простору у різні часи приділяли значну увагу західні вчені: Р. Барро, Ч. Бастебл, Ш. Бланкарт, С. Брю, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, К. Вікселль, К. Дітцель, Дж. Кейнс, Дж. Кларк, А. Лаффер, А. Лернер, Е. Ліндаль, А. Маршалл, Р. Масгрейв, Д. Міддлтон, Ф. Модільяні, А. Пігу, Д. Рікардо, П. Самуельсон, А. Сміт, Дж. Стігліц та інші.

Проблеми пошуку різнопланових механізмів формування бюджетних ресурсів для фінансового забезпечення функціонування держав з транзитивною економікою досить ґрунтовно досліджені і провідними українськими вченими: В. Андрущенко, Т. Богдан, З. Варналієм, В. Геєцем, В. Дем'янишиним, О. Десятнюк, І. Запатріною, Ю. Івановим, М. Карліним, О. Кириленко, А. Крисоватим, І. Лук'яненко, І. Лютим, В. Мельником, В. Опаріним, А. Соколовською, О. Тимченко, В. Федосовим, І. Чугуновим, К. Швабієм.

В той же час, стрімке зростання обсягу бюджетних видатків, насамперед на забезпечення обороноздатності країни в умовах російської агресії, й гальмування темпів економічного зростання, вимагає збалансування фіскального простору держави та активізації пошуку і мобілізації додаткових джерел поповнення державної казни.

Постановка завдання. Метою статті є визначення новітніх асиметрій фіскального простору держави, які інтенсивно генеруються в умовах невизначеності під час війни, і розроблення пропозицій щодо їх збалансування. Основним методом дослідження є моніторинг сучасних реалій формування і використання коштів Державного бюджету України, що продукують стрімке накопичення обсягів зовнішнього державного боргу.

Результати. Розглядаючи фіскальний простір держави як макроекономічне середовище, в межах якого формуються відносини щодо акумулювання і використання коштів Державного бюджету України, не можна не констатувати поглиблення його асиметрій у 2022-2024 роках як наслідку гуманітарної катастрофи через повномасштабне вторгнення російської федерації, що супроводжується згоранням, припиненням або обмеженням господарської діяльності багатьма суб'єктами вітчизняного бізнесу внаслідок тимчасової окупації певної частини українських територій, ведення бойових дій у граничних з РФ областях, ракетних обстрілів та «шахедних» атак умовно безпечних регіонів; знищенням виробничих потужностей і руйнуванням об'єктів промислової та критичної інфраструктури (у т.ч. енергетичної, що призвело до суттєвого дефіциту електроенергії); зовнішньою міграцією керівного складу суб'єктів господарювання, провідних фахівців і відповідним перенесенням бізнес-інтересів в інші країни; періодичною блокадою чорноморських портів; розривом логістичних зв'язків; переведенням всієї або частини підприємницької діяльності в режим онлайн і, у підсумку, уповільненням темпів економічного зростання. Скорочення ВВП України у перший рік повномасштабної війни становило 29,1%, причому у II кварталі – 36,9% у річному вимірі; у III кварталі – 30,6%; у IV кварталі – 31,4%. У 2023 році ситуацію вдалося певною мірою стабілізувати і навіть збільшити ВВП на 5,3% порівняно з попереднім роком, адже вітчизняний бізнес поступово переоцінює ризики і адаптується до функціонування в умовах невизначеності.

Разом з тим, бюджетних доходів, які продукує вітчизняна економіка, навіть з урахуванням допомоги наших іноземних партнерів, катастрофічно не вистачає для забезпечення своєчасного і повного виконання функцій держави, а структура доходів державного бюджету в умовах війни схильна до значних коливань (табл. 1).

Структура доходів Державного бюджету України у 2020-2024 роках

Table 1

Structure of revenues of the State Budget of Ukraine in 2020-2024

Показники	2020 рік		2021 рік		2022 рік		2023 рік		2024 рік (Закон про ДБУ)	
	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%
Податкові надходження	851,1	79,10	1107,1	85,37	949,8	53,14	1203,5	45,04	1574,8	89,05
Неподаткові надходження	212,9	19,79	175,4	13,52	346,3	19,38	991,7	37,11	186,6	10,55
Доходи від операцій з капіталом	0,1	0,01	0,3	0,03	0,6	0,03	0,1	0,00	0,4	0,02
Трансферти	10,7	0,99	12,6	0,97	9,5	0,53	42,9	1,61	0,0	0,00
Від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	1,0	0,10	1,3	0,10	481,1	26,92	433,4	16,22	6,4	0,36
Цільові фонди	0,2	0,02	0,2	0,02	0,1	0,01	0,4	0,02	0,3	0,02
Разом	1076,0	100,00	1296,9	100,00	1787,4	100,00	2672,0	100,00	1768,5	100,00

Джерело: складено автором на підставі даних [1].

Як свідчать дані, наведені в таблиці 1, у 2022 році відбулося істотне «просідання» обсягу мобілізованих податкових надходжень, що є неминучим наслідком скорочення валового внутрішнього продукту. Натомість, вдвічі порівняно з попереднім роком зросли обсяги неподаткових надходжень. Однак, тут є нюанс, який полягає не у додатковій акумуляції доходів, а у внутрішньому переформатуванні бюджетних коштів, адже найбільш стрімко (у 2,6 рази) збільшилися саме власні надходження бюджетних установ до спеціального фонду державного бюджету в межах глобальної ініціативи «United24» для пожертв на підтримку України. Зокрема, на спеціальний рахунок, який НБУ відкрив 24 лютого 2022 року для підтримки ЗСУ та оборони України, за рік бюджетні установи перерахували 24,1 млрд. грн. Також спостерігаємо безпрецедентне зростання обсягів грантів та надходжень в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ – з 1,3 млрд. грн. у 2021 році до 481,1 млрд. грн. у 2022-му.

Зазначені флуктуації істотно трансформували структуру доходів державного бюджету. Якщо до 2022 року питома вага податкових надходжень традиційно варіювалася в межах 80%; частка неподаткових надходжень доходила до 20%, а решта доходів були критично низькими, то з початком повномасштабного вторгнення рф ситуація кардинально змінилася. Фіскальна роль податків та зборів у формуванні доходів державного бюджету зменшилася до 53,14% у 2022 році та 45,04% у 2023 році; неподаткових надходжень – зросла до 19,38% та 37,11% відповідно; безповоротної фінансової допомоги зарубіжних партнерів – підскочила до 26,92% у 2022 році; 16,22% – у 2023 році.

Пропорції структурних елементів бюджетних доходів, закладені в Закон України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» від 09.11.2023 р. № 3460-ІХ, повертають нас до довоєнних тенденцій. Разом з тим, слід враховувати, що, по-перше, в цьому

законодавчому акті практично не враховані суми фінансової допомоги від зарубіжних донорів; по-друге, невизначеність через війну значно ускладнює бюджетне планування.

В таблиці 2 розглянемо структуру податкових надходжень державного бюджету.

Таблиця 2

**Структура податкових надходжень
Державного бюджету України у 2020-2024 роках**

Table 2

Structure of tax revenues of the State Budget of Ukraine in 2020-2024

Показники	2020 рік		2021 рік		2022 рік		2023 рік		2024 рік (Закон про ДБУ)	
	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%
Податок на доходи фізичних осіб	93,4	10,97	108,9	9,84	114,8	12,05	168,9	14,03	300,3	19,07
Військовий збір	23,9	2,81	28,6	2,58	33,7	3,54	38,0	3,16		
Податок на прибуток підприємств	108,7	12,77	147,8	13,35	117,0	12,32	143,8	11,95	183,7	11,66
Рентна плата	52,5	6,16	80,7	7,30	85,4	8,99	60,3	5,01	57,9	3,68
Податок на додану вартість	400,6	47,07	536,5	48,46	467,0	49,17	580,8	48,26	788,0	50,04
Акцизний податок	138,3	16,25	162,5	14,67	102,3	10,78	167,3	13,90	193,5	12,29
Мито	30,5	3,58	38,2	3,45	26,2	2,76	40,6	3,37	49,2	3,12
Екологічний податок	3,3	0,39	3,9	0,35	3,3	0,35	3,7	0,32	2,2	0,14
Інші податкові надходження	-0,3	0,00	1,1	0,00	0,0	0,00	0,1	0,00	0,0	0,00
Разом	851,1	100,00	1107,1	100,00	949,8	100,00	1203,5	100,00	1574,8	100,00

Джерело: складено автором на підставі даних [1].

Дані, наведені в таблиці 2, підтверджують загальновідому тезу, що основними бюджетоутворюючими податками в Україні є такі:

- податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств (прямі податки);

- податок на додану вартість та акцизний податок (непрямі податки).

Причому, ПДВ є найбільш потужним податковим джерелом формування бюджетних ресурсів держави і власним коштом забезпечує майже 50% податкових надходжень державного бюджету. Решта з вищезазначених податків розподіляється між рівнями бюджетної системи, і їхня частка у державному бюджеті є значно меншою.

Повномасштабне вторгнення РФ вкрай негативно відобразилося на забезпеченні фінансування функцій держави власними податковими ресурсами. Так, у 2022 році, попри зазвичай щорічне зростання, серед податкових джерел формування бюджетних ресурсів держави збільшилися лише надходження податку на доходи фізичних осіб, військового збору та рентної плати, причому два перші показники є не результатом позитивної динаміки на ринку праці, а суттєвого збільшення грошового забезпечення військовослужбовців.

Загальна сума ПДВ з вироблених в Україні та ввезених на територію України

товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування скоротилися у 2022 році порівняно з попереднім роком на 69,5 млрд. грн. попри намагання держави задіяти адміністративні важелі впливу шляхом блокування податкових накладних, масового переведення підтвердження права на бюджетне відшкодування з камеральних на документальні перевірки, а то і взагалі затягування з поверненням підтвердженого «експортного» ПДВ на розрахункові рахунки суб'єктів господарювання, що мало за кінцеву мету додаткове акумулювання коштів у розпорядженні держави.

Надходження податку на прибуток підприємств до державного бюджету скоротилися у 2022 році на 30,8 млрд. грн.; акцизного податку – на 60,2 млрд. грн. В цілому, до державного бюджету було мобілізовано на 157,3 млрд. грн. податків і зборів менше порівняно з попереднім роком. Натомість, у 2023 році спостерігаємо позитивну динаміку щодо всіх податкових джерел (крім рентної плати), а прогнози очікування 2024 року щодо обсягів мобілізованих податків є ще більш привабливими (крім рентної плати та екологічного податку).

Отже, асиметрії 2022 року щодо податкових джерел формування дохідної частини державного бюджету поступово вирівнюються. Разом з тим, проблема фінансового забезпечення виконання державою її функцій нікуди не зникає, адже в Законі України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» в дохідну частину закладено на 903,5 млрд. грн. менше, ніж фактично виконано у 2023 році.

В таблиці 3 розглянемо обсяги видатків бюджету, які були профінансовані у 2020-2023 роках та мають бути забезпечені фінансуванням у 2024 році, і розрахуємо структуру видаткової частини державного бюджету.

Таблиця 3

**Структура видатків
Державного бюджету України у 2020-2024 роках**

Table 3

Structure of expenditures of the State Budget of Ukraine in 2020-2024

Показники	2020 рік		2021 рік		2022 рік		2023 рік		2024 рік (Закон про ДБУ)	
	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%	млрд. грн.	пит. вага,%
Загальнодержавні функції	163,8	12,72	206,6	13,87	202,0	7,47	296,1	7,38	531,6	16,07
Оборона	120,4	9,35	127,5	8,56	1142,9	42,24	2097,6	52,25	1192,3	36,03
Громадський порядок, безпека та судова влада	157,7	12,24	174,4	11,70	443,3	16,39	574,6	14,31	480,5	14,52
Економічна діяльність	168,9	13,11	181,0	12,14	95,4	3,53	134,3	3,35	138,8	4,19
Охорона навколишнього природного середовища	6,6	0,52	8,2	0,55	4,7	0,17	5,2	0,13	10,6	0,32
Житлово-комунальне господарство	0,1	0,01	0,2	0,01	0,5	0,02	8,4	0,21	0,5	0,02
Охорона здоров'я	124,9	9,70	170,5	11,44	184,3	6,81	179,3	4,47	200,7	6,07
Духовний та фізичний розвиток	9,8	0,76	16,0	1,07	11,1	0,41	11,8	0,29	17,8	0,54
Освіта	52,9	4,10	63,8	4,28	58,5	2,16	60,5	1,51	68,7	2,08

Продовження табл.3

Соціальний захист та соціальне забезпечення	322,7	25,06	339,3	22,77	426,0	15,75	469,3	11,69	476,8	14,41
Міжбюджетні трансферти	160,2	12,44	202,7	13,60	136,8	5,06	177,4	4,42	190,7	5,76
Разом	1288,0	100,00	1490,3	100,00	2705,4	100,00	4014,4	100,00	3309,0	100,00

Джерело: складено автором на підставі даних [1].

За даними таблиці 3 можна зробити висновки, що до повномасштабного вторгнення РФ чверть видатків державного бюджету спрямовувалася на соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Так, у 2020 році ця стаття займала 25,06% загального обсягу видатків бюджету; у 2021 році – 22,77%.

Приблизно на однаковому рівні в межах 12-14% видаткової частини в цей період здійснювалося фінансування видатків на виконання загальнодержавних функцій; громадський порядок, безпеку та судову владу; економічну діяльність, а також на фінансову підтримку місцевих бюджетів у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Натомість, на таку важливу складову державних видатків, як видатки на оборону, напередодні повномасштабної російської агресії було виділено всього 9,35% видатків державного бюджету у 2020 році та ще менше – 8,56% у 2021 році.

2022 рік істотно переформатував структуру видатків державного бюджету. Пріоритетним напрямом витрачання бюджетних коштів стало підтримання обороноздатності нашої держави. У 2022 році видатки на оборону становили 42,24% видатків державного бюджету; у 2023 році – 52,25%. У видаткову частину Державного бюджету України на 2024 рік оборонні видатки закладені у сумі на 900 млрд. грн. менше, ніж у попередньому році, що, відповідно, знизило їхню питому вагу до 36,03%. Разом з тим, нагадаємо, що це – початковий річний план, який ще неодноразово уточнюватиметься протягом бюджетного року, адже невизначеність через війну та неможливість побудови якісних прогнозних трендів щодо розвитку військових подій та економічних наслідків ускладнює прогнозування фіскальних ризиків та перспектив, а відповідно – і бюджетних показників.

Отже, проаналізувавши фактичні дані щодо доходів та видатків Державного бюджету України в період 2020-2023 років і планові показники 2024 року, можемо констатувати зростання обсягів бюджетного дефіциту. Так, якщо у 2020 році нестача бюджетних коштів становила 212,0 млрд. грн.; а у 2021 році навіть знизилася до 193,4 млрд. грн., то у 2022 році цей показник сягнув 918,0 млрд. грн.; у 2023 році перевищив психологічну межу у трильйон гривень і склав 1342,4 млрд. грн., а у 2024 році планується подальше поглиблення розбалансування доходів і видатків державного бюджету до суми в 1540,5 млрд. грн.

Зрозуміло, що за таких обставин уряд вимушений активно позичати. Причому, внутрішні джерела фінансування бюджетного дефіциту в умовах воєнного стану є досить обмеженими, тому акцент робиться на зовнішніх державних запозиченнях.

В таблиці 4 розглянемо тенденції, які склалися в операціях фінансування Державного бюджету України з 2013 року, порівнявши обсяги запозичених коштів та погашених боргових зобов'язань і визначивши сальдо цих показників.

**Боргові операції Державного бюджету України
у 2013-2024 роках, млрд. грн.**

Table 4

**Debt operations of the State Budget of Ukraine
in 2013-2024, billion UAH**

Показники	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік	2022 рік	2023 рік	2024 рік (план)
Запозичення	160,9	322,7	514,1	307,7	478,7	286,6	425,7	639,6	623,1	1309,1	1703,9	2194,0
Погашення	-79,8	-120,8	-416,6	-111,4	-363,5	-234,5	-345,2	-385,5	-441,1	-448,6	-436,5	-626,7
Фінансування за борговими операціями, всього	81,1	201,9	97,5	196,3	115,2	52,1	80,5	254,1	182,0	860,5	1267,4	1567,3

Джерело: складено автором на підставі даних [1].

Дані, наведені в таблиці 4, засвідчують негативні наслідки російської агресії для балансу бюджетних ресурсів України – і впродовж восьми років її першого етапу, і, особливо, під час повномасштабного вторгнення. Так, у 2022 році спостерігаємо зростання обсягів запозичених державою коштів більш ніж у 2 рази, а збільшення індикатора приросту державного боргу України – майже у 5 разів. Зазначені показники демонструють фактичне зростання і в 2023 році, а також заплановане – у 2024 році, адже основний потік західної фінансової підтримки відбувається не за рахунок грантів, а через механізм пільгових довгострокових кредитів, які не відображені у дохідній частині державного бюджету, а надалі розкручують боргову спіраль.

Так, у 2022 році Україна отримала 31,1 млрд. дол. фінансової допомоги від партнерів, яка складалася з двох приблизно рівних частин: пільгові довгострокові кредити (16,9 млрд. дол.) і безповоротні гранти (14,2 млрд. дол.). Основними кредиторами були Європейський Союз – 7,3 млрд. дол.; Міжнародний валютний фонд – 1,9 млрд. дол.; Канада – 1,9 млрд. дол.; Світовий банк – 1,4 млрд. дол.; основними надавачами грантів – Сполучені Штати Америки (12,0 млрд. дол.); Німеччина (1,3 млрд. дол.); Європейський Союз (0,7 млрд. дол.).

У 2023 році обсяги фінансової допомоги від зарубіжних донорів зросли до 42,5 млрд. дол., разом з тим, змінилася її структура. Так, якщо у перший рік повномасштабної військової агресії рф західні партнери надали Україні фінансові ресурси у кредитній та грантовій формах практично в однакових розмірах, то вже у другий рік «великої війни» кредитна підтримка майже втричі перевищувала грантову. Так, 30,9 млрд. дол. Україна отримала у вигляді пільгових довгострокових кредитів і лише 11,6 млрд. дол. – як безповоротні гранти. Основними кредиторами були Європейський Союз – 19,5 млрд. дол.; Міжнародний валютний фонд – 4,5 млрд. дол.; Японія – 3,4 млрд. дол. Гранти надавали переважно Сполучені Штати Америки – 11 млрд. дол.

В цілому, від початку повномасштабної війни Україна отримала 83,7 млрд. дол. зовнішнього фінансування, у тому числі у 2024 році – 10,1 млрд. дол. Лише у березні поточного року Міністерство фінансів України залучило понад 9 млрд. дол. пільгових довгострокових кредитів від міжнародних партнерів, у т.ч. ЄС – 4,9 млрд. дол.; Канада – 1,5 млрд. дол.; Японія – 1,1 млрд. дол.; МВФ – 880 млн. дол.; Сполучене Королівство – 515 млн. дол. [3].

Слід наголосити, що фінансова допомога від зарубіжних донорів – це кошти до бюджету, які не витрачаються на війну, а йдуть на виплату пенсій, фінансування

медицини, освіти, соціальних виплат, заробітних плат політикам і чиновникам тощо. Таким чином, ми використовуємо власні доходи державного бюджету майже виключно для фінансування оборони, тоді як інші функції держави оплачуються за рахунок іноземної допомоги. Так, у 2023 році загальна сума доходів Державного бюджету України, мобілізованих за всіма джерелами, крім зарубіжної допомоги, складала 2238,6 млрд. грн., в той час як видатки на оборону становили 2097,6 млрд. грн.

Тенденція щодо поступової переорієнтації структури західної допомоги Україні на формат кредитів продовжується і в поточному році. Так, 24 квітня 2024 року Президент США Д. Байден підписав ухвалений Конгресом пакет допомоги Україні вартістю 60,8 млрд. дол., в якому, серед іншого, передбачено 7,9 млрд. дол. прямої фінансової допомоги на бюджетні потреби (крім фінансування пенсій), але вже не у вигляді грантів, як минулого року, а через механізм кредитування. Водночас, позитивним моментом можна відзначити надане Президенту США право після 15 листопада 2024 року списати до половини суми боргу, а з 1 січня 2026 року – до 100% заборгованості після надання відповідного обґрунтування Конгресу. Крім того, для покриття боргових витрат планується конфіскація активів рф.

Однак, в будь-якому випадку, наразі ми спостерігаємо зростання номінальних обсягів державного боргу (рис. 1) та його співвідношення до ВВП (рис. 2).

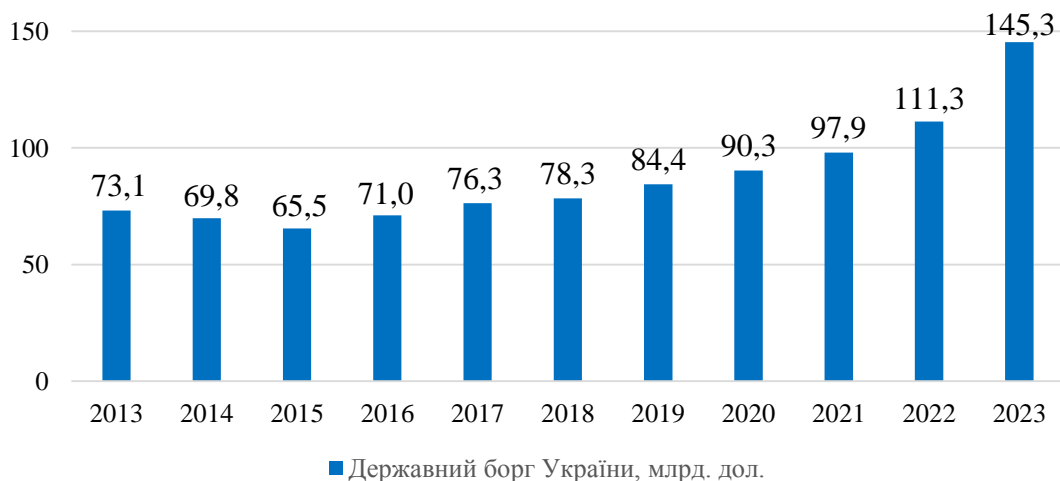
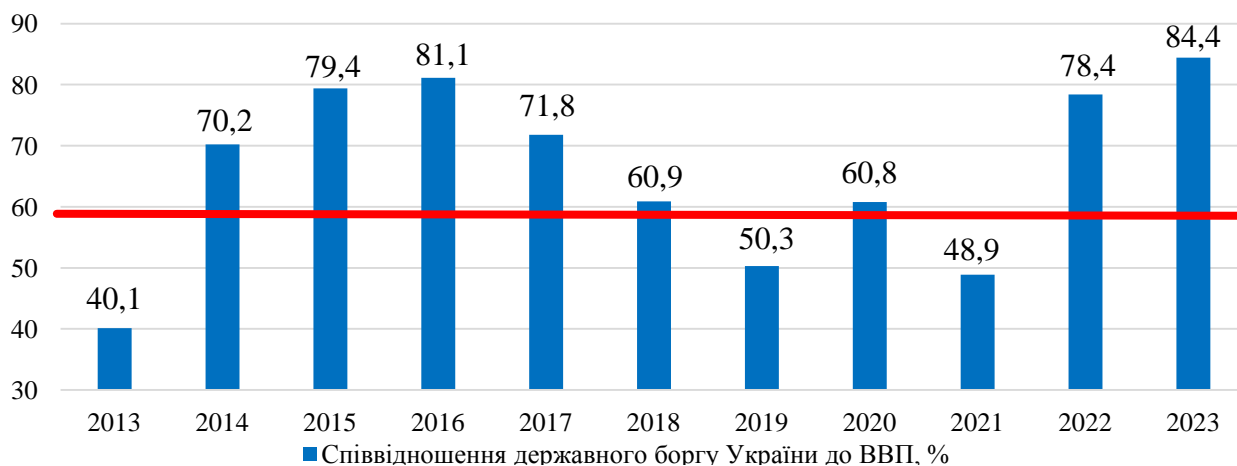


Рис. 1. Динаміка державного боргу України у 2013-2023 роках, млрд. дол.

Fig. 1. Dynamics of Ukraine's state debt in 2013-2023, USD billion

Джерело: складено автором на підставі даних [2].

Рис. 1 засвідчує стрімке зростання боргових зобов'язань нашої держави з початком повномасштабного вторгнення рф. Разом з тим, слід зазначити, що гібридна війна росії з незалежною Україною поглибила боргові асиметрії ще з 2014 року, ледь не призвівши нашу країну до дефолту у 2015 році. Рис. 1 не відображає повною мірою реальних процесів щодо зростання боргової складової бюджетних ресурсів держави, адже дані на ньому наведені у млрд. дол. США, а валютою погашення приблизно третини державного боргу є українська гривня, курс якої по відношенню до долара зазнає вагомих флуктуацій. Так, у 2013 році середньорічний курс становив 7,99 грн. за долар США; у 2014 році – 11,89 грн. за долар США; у 2015 році – 21,84 грн. за долар США. Таке «просідання» курсу національної валюти дає на графіку хибну ілюзію щодо зниження у 2015 році обсягів державного боргу. Тому більш інформативним є рис. 2, на якому наведено співвідношення державного боргу до ВВП.



— Граничний рівень державного боргу по відношенню до ВВП (ст. 18 Бюджетного кодексу України), %

Рис. 2. Співвідношення державного боргу України до ВВП у 2013-2023 роках, %

Fig. 2. Ukraine's state debt to GDP ratio in 2013-2023, %

Джерело: складено автором на підставі даних [2].

Як свідчать дані рис. 2, крім зростання номінальних обсягів державного боргу, як суми внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань, з початком гібридної війни у 2014 році почало швидко зростати співвідношення державного боргу України до ВВП, що відбувалося в порушення ст. 18 Бюджетного кодексу України, згідно з якою загальний обсяг державного боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП України [4].

У 2018-2021 роках ситуацію зі зростанням обсягів державного боргу вдалося стабілізувати, однак 2022-2023 роки демонструють суттєвий стрибок загального обсягу державного боргу по відношенню до ВВП і, у підсумку, істотне перевищення норми, встановленої Бюджетним кодексом України (до речі, дія якої зупинена на 2023-2024 роки у зв'язку з режимом воєнного стану). Разом з тим, нагадуємо, що закладена у вітчизняне бюджетне законодавство норма щодо обмеження рівня державного боргу у 60% ВВП є відвертою калькою з європейського законодавства, не обґрунтованою фінансовою наукою і практикою, адже, по-перше, в країнах ЄС до державного боргу відноситься ширше коло зобов'язань, ніж в Україні (європейська статистика включає до державного (публічного) боргу боргові зобов'язання центрального уряду, органів місцевого самоврядування, пенсійного й інших соціальних фондів, центрального банку, а також фонду гарантування вкладів); по-друге, для країн з ринками, що формуються, безпечний рівень державного боргу є нижчим з огляду на нерозвиненість економіки.

Таким чином, при впровадженні Бюджетним кодексом України цієї норми не брався до уваги той факт, що державний борг на рівні 60% ВВП є прийнятним для країн з розвинутими внутрішніми фінансовими ринками та високими кредитними рейтингами на міжнародних ринках, що дає уряду можливість безперервно рефінансувати накопичені борги і обслуговувати їх за рахунок поточних податкових надходжень до бюджету [5, с. 471]. Натомість, «безпечний розмір державного боргу для країн з ринками, які розвиваються, та транзитивних економік знаходиться на рівні набагато нижчому, ніж для індустріальних країн, - підкреслюють К. Райнхарт, К. Рогофф і М. Севастано, - ... це пов'язано із характерними особливостями економічного розвитку таких країн: нестабільністю, слабкими інститутами і поганою кредитною історією» [6, с. 3]. В продовження цієї тези, Д. Даніель, Т. Каллен, М.Е. Терронес, Х. Дебрун, К. Аллард дійшли висновку, що фіскальна політика в країнах з ринками, які розвиваються, перестає реагувати на збільшення державного боргу, коли борг

перевищує 50% ВВП. Це відрізняється від індустріальних країн, де фіскальна політика реагує більш агресивно, коли борг перевищує 80% ВВП [7, с. 128].

Зазначимо, що за розрахунками українських та зарубіжних вчених і практиків, для транзитивних економік безпечним рівнем державного боргу вважається рівень у 35-45% ВВП. Так, згідно з розрахунками експертів Міжнародного валютного фонду, для країн з низьким та середнім рівнем доходів своєрідною «точкою відсікання» (що відповідає середньому рівню боргового навантаження у рік, який передував року виникнення боргової кризи) є рівень 43% ВВП [5, с. 473]. Зарубіжні економісти Е. Кедмен і С. Бернард граничним рівнем державного боргу для транзитивних економік зазначають 35% [8]. Колектив вчених ДНУ «Академія фінансового управління» з метою зменшення вразливості державних фінансів до впливу зовнішніх шоків вважає за необхідне зниження боргового ліміту до рівня 40% ВВП [9, с. 24]. Разом з тим, слід зазначити, що розрахунки допустимого рівня боргового навантаження проводилися науковою спільнотою в умовах мирного часу, однак ведення бойових дій на території країни значною мірою коригує показники боргової безпеки держави.

В цілому, граничний рівень державного боргу має відображати максимальний рівень боргових зобов'язань держави, який може бути укладений без надмірних витрат на соціальне забезпечення та без провокування боргової кризи і дефолту. Необхідність утримання співвідношення державного боргу і валового внутрішнього продукту на постійному рівні або обмеження темпів його зростання для забезпечення боргової стійкості держави аргументується тим, що нагромадження обсягів державних запозичень може досягти певного ліміту, який буде сприйматися учасниками фондового ринку як поріг платоспроможності країни (ефект «боргового навісу»). В умовах, коли співвідношення державного боргу до ВВП послідовно збільшується, реальні процентні ставки в країні підвищуються. Уряд може намагатися підняти рівень оподаткування або вжити інші заходи для забезпечення обслуговування боргового тягаря, що дестимулює впливатиме на економічне зростання. Темпи розвитку економіки уповільняться, а відтак - обсяг реального ВВП знижуватиметься, що продукуватиме подальше зростання коефіцієнта «державний борг/ВВП». Отже, ефективне управління борговими ресурсами бюджету вимагає постійного моніторингу рівня державного боргу та формування відповідних заходів для оптимізації його номінальної суми і відношення до валового внутрішнього продукту.

Не слід забувати, що крім погашення безпосереднього обсягу отриманих боргових ресурсів («тіла кредиту»), Україна має зобов'язання щодо обслуговування державного боргу у вигляді нарахованих відсотків за користування кредитними коштами. На рис. 3 наведена динаміка відповідних видатків державного бюджету.

Дані рис. 3 засвідчують, що до щорічних колосальних сум погашення державної заборгованості, Україна додає величезні суми за її обслуговування за рахунок видатків державного бюджету, передбачених на виконання загальнодержавних функцій. Так, у 2022 році Україна погасила боргові зобов'язання на суму, еквівалентну 448,6 млрд. грн., та сплатила 184,5 млрд. грн. за обслуговування боргів. У 2023 році зазначені суми склали 436,5 млрд. грн. та 265,3 млрд. грн. відповідно. Тобто, сумарні боргові виплати у 2022-2023 роках становили 633,1 та 701,8 млрд. грн. відповідно, а на 2024 рік заплановані на рівні 1046,6 млрд. грн., що в умовах гострого дефіциту бюджетних ресурсів та послаблення темпів економічного зростання ще більше розбалансує вітчизняний фіскальний простір.



Рис. 3. Видатки Державного бюджету України на обслуговування державного боргу у 2013-2024 роках, млрд. грн.

Fig. 3. State budget expenditures on state debt servicing in 2013-2024, USD billion

Джерело: складено автором на підставі даних [1].

Висновки. Отже, ситуація з формуванням та використанням бюджетних ресурсів держави залишається складною. Нестача внутрішніх бюджетних доходів призводить до збільшення обсягів зовнішнього фінансування і, відповідно, зростання рівня державного боргу. Дефіцит державного бюджету на 2024 рік заплановано на рівні 20,4% ВВП (при закладеній у ст. 14 Бюджетного кодексу України граничній нормі у 3% ВВП [4]). Джерела і механізми фінансування бюджетного дефіциту та його фактичний рівень залежатимуть від поточного стану національної економіки, остаточного обсягу військових видатків, співвідношення інструментів залучення зовнішньої фінансової допомоги (кредити/гранти) і перспектив реструктуризації частини зовнішнього боргу.

Основними шляхами стабілізації фіскального простору держави є відновлення темпів економічного зростання і боротьба з корупцією та тіньовим сектором, які істотно зменшують обсяги податкових надходжень до державного бюджету. В цьому контексті не можна не погодитися з Е. Коломбо, Д. Фурсері, П. Піццутто і П. Тіреллі, які наголошують, що наявність великого неформального сектору економіки однозначно підриває здатність урядів впроваджувати стабілізаційну політику, оскільки обмежена реакція офіційного сектору вимагає більш жорсткої податкової політики для збільшення доходів, необхідних для збереження фіскальної платоспроможності [10, с. 31]. Отже, скорочення державного боргу відбудеться за умови, по-перше, проведення фіскальних реформ, що виведуть економіку з «тіні» та підвищать ефективність мобілізації податків і зборів; по-друге, використання фіскального простору, що з'явиться в результаті розширення податкової бази, для продуктивних витрат.

Підводячи підсумки, зазначимо, що повномасштабне вторгнення росії на територію незалежної України поглибило ризикованість фіскального простору держави через зростання військово-політичних та соціально-економічних викликів, що зумовило значні фіскальні трансформації в процесі мобілізації доходів державного бюджету, які негативно впливають на його наповнення. У свою чергу, обмеженість бюджетних ресурсів держави в умовах невизначеності ставить під загрозу виконання державою її функцій, що обумовлює зростання обсягів зовнішнього фінансування, продукує нагромадження державного боргу і, у підсумку, поглиблює дисбаланси як фіскального

простору держави, так і всієї системи державних фінансів України.

1. Звітність про виконання Державного бюджету України. Open Budget. URL: <https://openbudget.gov.ua> (дата звернення: 24.04.2024).
2. Державний борг України. Мінфін. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/> (дата звернення: 24.04.2024).
3. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості у період воєнного стану в Україні (березень-квітень 2024 р.). Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-pidtrymky-finansovoyi-stiykosti-u-period-voyennoho-5> (дата звернення: 30.04.2024).
4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 20.04.2024).
5. Сідельникова Л.П. Теоретико-організаційні доміанти і практика розбудови податково-боргових джерел формування бюджетних ресурсів держави : монографія. Херсон: ПП Грін Д.С., 2013. 670 с.
6. Reinhart C. M., Rogoff K., Savastano M. A. Debt Intolerance. *Brookings Papers on Economic Activity*. 2003. No. 1. 74 p.
7. Daniel J., Callen T., Terrones M.E., Debrun X., Allard C. Public Debt in Emerging Markets: Is it Too High? *World Economic Outlook*. September 2003. 152 p.
8. Cadman E., Bernard S. Comparing the Burden of Public Debt. *Financial Times*. June 27, 2013.
9. Боргова стійкість державних фінансів : монографія / за ред. Т. І. Єфименко, С. А. Єрохіна, Т. П. Богдан. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2014. 712 с.
10. Colombo E., Furceri D., Pizzuto P., Tirelli P. Fiscal Multipliers and Informality. *IMF Working Paper*. May 2022. 70 p.

References

1. "Reporting on the execution of the State Budget of Ukraine". Open budget, openbudget.gov.ua. Accessed April 24, 2024.
2. "State debt of Ukraine". Ministry of Finance of Ukraine, index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/. Accessed April 24, 2024.
3. "Review of instruments to support financial stability during martial law in Ukraine (March-April 2024)". National Institute of Strategic Studies, niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-pidtrymky-finansovoyi-stiykosti-u-period-voyennoho-5. Accessed April 30, 2024.
4. Budget Code of Ukraine: The Law of Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine, zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text. Accessed April 20, 2024.
5. Sidelnykova, Larysa. *Theoretical and organizational dominants and practice of development of tax and debt sources of formation of budget resources of the state*. Kherson, 2013.
6. Reinhart, Carmen M., Rogoff, Kenneth, and Miguel A.Savastano. "Debt Intolerance". *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 1, 2003.
7. Daniel, James, Callen, Tim, Terrones, Marco E., Debrun, Xavier, and Celine Allard. "Public Debt in Emerging Markets: Is it Too High?" *World Economic Outlook*, September, 2003.
8. Cadman, Emily, and Bernard Steve. "Comparing the Burden of Public Debt". *Financial Times*, June 27, 2013.
9. *Debt sustainability of public finances*, edited by Tetiana Efymenko, Serhii Yerokhin and Tetiana Bohdan. Kyiv, 2014.
10. Colombo, Emilio, Furceri, Davide, Pizzuto, Pietro, and Patrizio Tirelli. "Fiscal Multipliers and Informality". *IMF Working Paper*, May 2022.