

ФІНАНСИ, БАНКІВСЬКА СПРАВА, СТРАХУВАННЯ ТА ФОНДОВИЙ РИНОК

УДК 336.131/.132:342.78(477)

DOI: <https://doi.org/10.37734/2409-6873-2024-3-7>

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Ю. А. ГЛУЩЕНКО

кандидат економічних наук, доцент;

О. В. ЯРІШ

кандидат економічних наук, доцент;

Ж. А. КОНОНЕНКО

кандидат економічних наук, доцент;

Р. Б. ЛИЗУН

аспірант,

Полтавський університет економіки і торгівлі

Анотація. Метою статті є дослідження теоретичних основ та практичних результатів організації управління публічними фінансами в умовах воєнного стану в Україні, виявлення проблемних аспектів та надання пропозицій мінімізації існуючих бюджетних ризиків та ліквідації негативних факторів впливу в контексті зміцнення фінансової безпеки держави. **Методика дослідження.** Досягнення, поставленої у статті мети, здійснено за допомогою таких методів дослідження: логічного узагальнення та наукової абстракції, структурного аналізу, аналітичного, графічного. **Результати.** У статті досліджено теоретичні основи організації публічних фінансів, сутності дефініції «публічні фінанси», сформовано власне визначення даної категорії. З'ясовано, що під впливом ряду негативних факторів, російського військового вторгнення існують загрози виникнення економічної безпеки держави. Запропоновано посилити контроль за використанням коштів, залучених державою від іноземних партнерів та виконанням міжнародних договорів, сприяти переорієнтації дефіцитного фінансування в напрямку розвитку пріоритетних галузей та інвестиційної діяльності, наполягати на реструктуризації на умовах списання накопиченого протягом війни зовнішнього боргу, залученні заморожених активів Російської федерації, що знаходяться в країнах-учасницях Будапештського меморандуму. **Практична значущість результатів дослідження.** Використання на практиці запропонованих теоретичних та практичних рекомендацій дозволить підвищити результативність управління публічними фінансами в Україні.

Ключові слова: публічні фінанси, соціальний захист, доходи бюджету, фінансування бюджету, видатки бюджету, бюджетний дефіцит, фінансова безпека, міжнародні фінанси, європейська інтеграція, російське військове вторгнення.

Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями. Організація системи управління публічними фінансами України під впливом негативних факторів, пандемії COVID-19 та російського військового вторгнення створює певні загрози, що пояснюється погіршенням економічних та фінансових показників, рівня виконання доходів та видатків зведеного бюджету, зростанням дефіциту зовнішнього державного боргу, що в свою чергу потребує дослідження напрямів ефективної організації системи управління публічними фінансами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання функціонування публічних

фінансів та системи управління ними досліджували такі вітчизняні вчені як: І. Волохова [1], Ю. Глущенко [2], С. Дяченко [3], Н. Пришва [10], В. Кравченко [5], С. Корецька [6], І. Луніна [7], Г. Скрипник [11], А. Нечай [8], О. Яріш [2] та ін.

Додаткового дослідження потребують проблеми пошуку альтернативних джерел наповнення бюджету, оптимізації витрат та напрямів уникнення дефіциту бюджету та ефективності управління бюджетним боргом, тощо.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження теоретичних основ та практичних результатів організації управління публічними фінансами в умовах воєнного стану в Україні, виявлення проблемних

аспектів та надання пропозицій мінімізації існуючих бюджетних ризиків та ліквідації негативних факторів впливу в контексті зміцнення фінансової безпеки держави.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Забезпечення соціально-економічного розвитку держави забезпечується переважно коштами публічних фінансів, рівень ефективності використання яких має значний вплив на стан забезпечення добробуту громадян, територій, та країни в цілому.

В цьому напрямі, розроблена Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки передбачає зміни у проведенні бюджетно-податкової політики, ефективності адміністрування податків та раціональності бюджетних видатків, поліпшенні інвестиційного клімату, що забезпечить динамічну інтеграцію конкурентоспроможної економіки України на міжнародні ринки, зокрема ЄС. Досліджуючи теоретичні основи категорії «публічні фінанси» варто відмітити, що не існує однозначного трактування його змісту. Формулювання поняття базуються на різних критеріях у працях дослідників (табл. 1).

Таким чином, можемо визначити, що публічні фінанси відображають економічні відносини, пов'язані з формуванням, використанням та перерозподілом державних та місцевих фінансів, кредитних ресурсів під державні та місцеві гарантії, коштів НБУ, державних банків та державних цільових фондів, а також коштів суб'єктів господарювання державної і комунальної власності.

Досліджуючи економічні показники функціонування фінансової системи України в умовах значного впливу зовнішніх викликів та російського військового вторгнення, спостерігаємо проблемні аспекти управління публічними фінансами. А саме, зростання витрат на

соціальну сферу, необхідність перерозподілу видатків між статтями витрат на першочергові потреби, недоотримання планових показників доходів, недофінансування видатків бюджету, зростання дефіциту бюджету, залежність від інших джерел фінансування, зростання зовнішнього державного боргу, тощо.

Впродовж всього розвитку України, чільне місце в фінансовій політиці належало вирішенню проблем соціального захисту та соціального забезпечення громадян. Відтепер, в умовах російського військового вторгнення, соціальні питання набули надзвичайної гостроти, терміновості та дієвості. Кількість людей з інвалідністю зросла на 300 тисяч осіб [13]. Зруйноване та втрачене житло громадян, транспорт, втрачена робота, відсутність будь-яких засобів для життя – проблеми, що потребують негайного вирішення.

Політика надання соціальних послуг, що у довоєнний період полягала у профілактиці складних життєвих обставин, змінила свій вектор на їх подолання. З початком воєнного стану, оптимізуються процедури надання окремих соціальних послуг та набувають статусу «екстрено (кризово)» важливих, що дає змогу прийняти рішення протягом доби з моменту звернення. До них додаються ще 11 послуг, що раніше мали статус окремого випадку. Зокрема, надання нічного прихистку та короткотермінового проживання, екстреного втручання, тощо. Оптимізація переліку надання соціальних послуг сприяла розширенню повноважень місцевих органів влади в межах відповідної територіальної громади. А саме забезпечення екстреної та безоплатної допомоги внаслідок збитків, спричинених збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, тощо. В зв'язку з цим суттєво зросли видатки на соціальну допомогу населенню за останні роки (рис. 1). Найвагомішою часткою видатків є допомога на проживання ВПО та субсидія ЖКГ.

Таблиця 1

Сутність категорії «Публічні фінанси»

Автори	Визначення
І. Волохова [1]	«кошти підприємств комунальної форми власності, що належать місцевим та регіональним фінансам»
С. Дяченко [3, с. 60]	«державні та місцеві фінанси, що використовуються громадянами на державному та місцевому рівні»
Н. Пришва [10, с. 22]	процес перерозподілу публічних фондів, що забезпечують функціонування держави, територій та надання суспільних послуг
В. Кравченко [5]	«...державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси політичних партій, державний кредит...»
С. Корецька [6, с. 25]	«сукупність державних та місцевих фінансів а також публічних фондів»
І. Луніна [7]	«...сукупність економічних відносин ... на центральному, регіональному та місцевому рівнях»
А. Нечай [8]	«суспільні відносини, які ... виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів...»

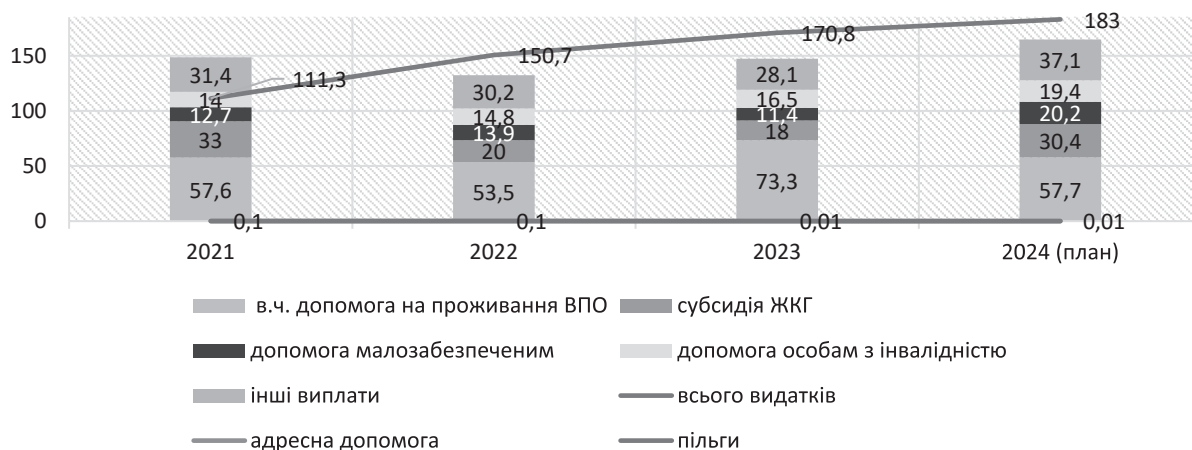


Рис. 1. Динаміка видатків державного бюджету України на соціальну сферу за 2021–2024 рр., млрд грн [9]

Поряд з тим, за офіційними даними, значну частку соціальних видатків становлять також виплати на заробітну плату (79–98 %), що потребує змін в системі формування соціальних послуг [6]. Вирішення проблеми потребує регулювання законодавства в напрямку залучення недержавного сектору до надання соціальних послуг, що становить лише 14 % у структурі надавачів послуг в Україні. Надання соціальної стабільності та ефективних послуг населенню, вимагає радикальних змін у системі господарювання шляхом співпраці державних структур та інститутів, бізнесу та підприємництва. Хоча складнощі взаємодії полягають у формуванні податкової політики України з високим податковим гнітом, визначеним в рейтингу Tax Hells Index 2023 як «Податкове пекло 2023» [2, с. 175].

Ефективність управління публічними фінансами має полягати у збалансуванні видатків бюджету та контролю за зовнішніми запозиченнями.

Аналіз видатків за функціональною класифікацією свідчить, що у повному обсязі не забезпечено виконання плану по жодному напрямку (рис. 2).

Найгірший стан бюджетного забезпечення з тенденцією до скорочення спостерігається за економічною діяльністю до 35,9 % та охороною навколишнього природного середовища до 65 % у 2022 році. На перший погляд може здатися, що це не першочергові потреби, проте, саме фінансування цих витрат мало би сприяти розвитку економіки, а отже наповненню бюджету.

Фінансування військових потреб змусило уряд значно збільшити видатки бюджету майже вдвічі в порівнянні з доходами. В результаті, невиконання планових показників видатків та їх перевищення над доходами відповідно позначається дефіцитом бюджету (рис. 3).

Дефіцит зведеного бюджету України є постійним негативним явищем протягом останніх 15-ти років, проте його масштабний обсяг та приріст у 2022–2023 роках сягнув 1,3 трлн грн. Значний обсяг дефіциту бюджету уповільнює темпи розвитку економіки, сприяє зростанню рівня інфляції та рівня бідності населення, і взагалі здатний спровокувати дефолт в країні. Зовнішнє боргове фінансування бюджетного дефіциту обтяжується додатковими витратами по його обслуговуванням, тобто виплати відсотків за ним, крім основної суми. За

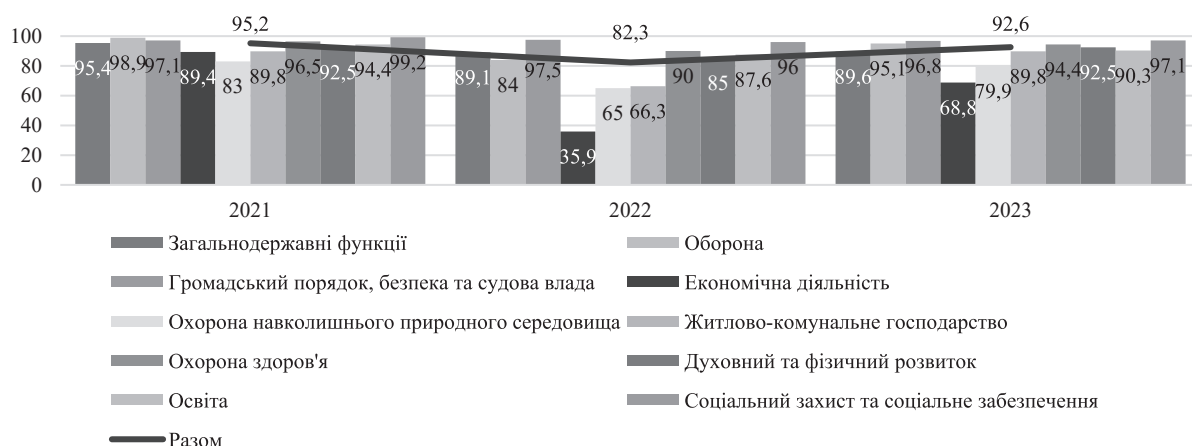


Рис. 2. Динаміка виконання видатків зведеного бюджету України у 2021–2023 рр., % [9]

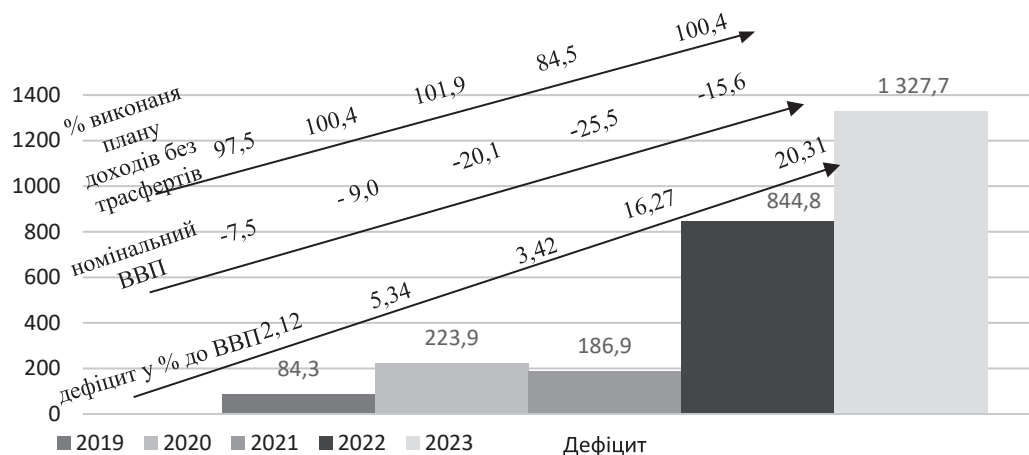


Рис. 3. Динаміка дефіциту зведеного бюджету України (млрд. грн) та його взаємозв'язок з окремими фінансовими показниками, % [9]

даними Мінфіну: «... джерелами фінансування державного бюджету є військові облігації, кредити від Міжнародних фінансових організацій, а також двосторонні кредити та гранти» (рис. 4). Науковці вважають і ми поділяємо цю думку, що: «...дефіцитне фінансування бюджету має здійснюватися переважно з метою економічного розвитку, замість фінансування поточних витрат [11].

Фінансування дефіциту за рахунок позик в свою чергу сприяє стрімкому нарощуванню податкового боргу, який в 2023 склав 79,3 % ВВП (рис. 5).

Згідно Бюджетного кодексу України, обсяг державного боргу не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу ВВП (ст. 18). Проведений аналіз показує, що ця гранична норма перевищена на 19,3 % у 2023 році, що можливо в воєнних умовах, але це не може не турбувати, адже його зростання обмежує проведення державної економічної політики та потребує додаткових витрат на обслуговування. Для детального аналізу, розглянемо структуру зовнішніх боргових зобов'язань держави (рис. 6).

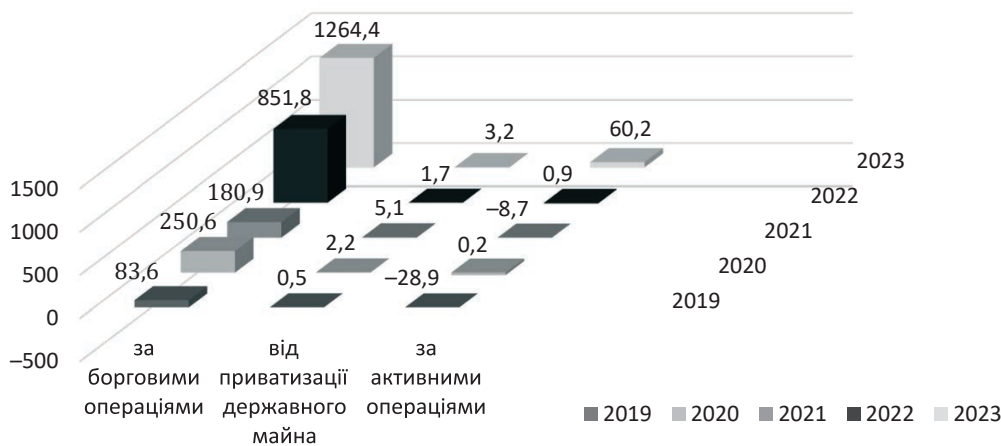


Рис. 4. Джерела фінансування зведеного бюджету України у 2019–2023 рр., млрд грн [9]

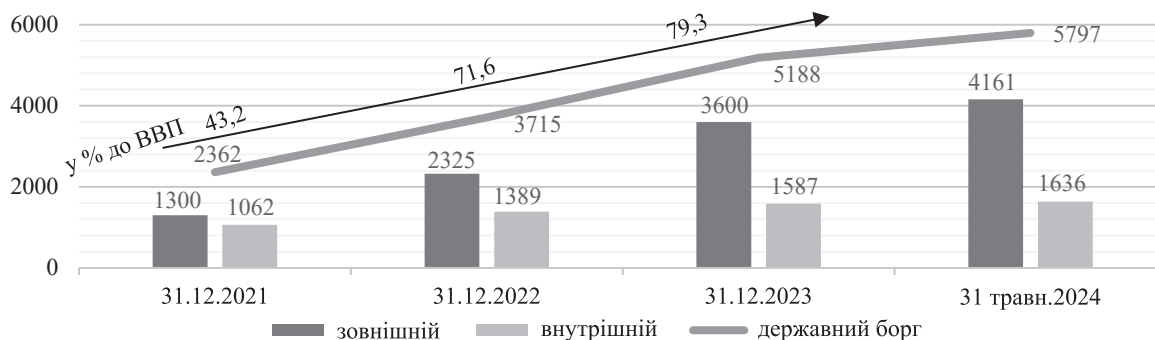


Рис. 5. Динаміка державного боргу України у 2021–2024 рр., млрд грн [9]



Рис. 6. Динаміка структури зовнішнього державного боргу України у 2021–2024 рр., млрд грн [9]

За даними рис. 7, в структурі зовнішніх запозичень переважає борг за позиками від міжнародних фінансових організацій та цінними паперами на зовнішньому ринку, що має суттєву тенденцію приросту. Вихід з боргової ситуації вбачаємо в стабілізації розмірів заборгованості та її реструктуризації.

Висновок із зазначених проблем і перспективи подальших досліджень у поданому напрямі. Підсумовуючи результати дослідження варто зазначити про особливості управління в умовах військового стану, зокрема, необхідність забезпечення фінансування воєнних потреб та першочергових витрат. Значні втрати інфраструктури, виробничих потужностей, міграція та ряд інших проблем негативно позначилися на наповненні бюджету, що сприяло прийняттю високо дефіцитного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, та, відповідно зростанню зовнішнього боргу.

Враховуючи це, вважаємо, що проблеми бюджетного фінансування, для України, що продовжує страждати від агресії Росії, має бути

повністю реструктуризований на умовах списання, накопиченого протягом війни зовнішнього боргу відповідно до існуючої практики інших держав. Крім того, одним із джерел погашення державного боргу може стати залучення заморожених активів Російської Федерації, що знаходяться в країнах-учасниках Будапештського меморандуму.

Контролюючим органам відповідно до їх повноважень слід посилити контроль за використанням залучених державою коштів, сприяти переорієнтації дефіцитного фінансування в напрямку розвитку пріоритетних галузей та інвестиційної діяльності. Органам влади та учасникам бюджетного процесу слід зосередити увагу на питаннях мобілізації доходів до бюджетів усіх рівнів, ефективності використання державного майна, пом'якшення системи оподаткування з метою підтримки малого та середнього бізнесу.

Перспективи подальших досліджень у поданому напрямі полягають у виявленні проблемних аспектів формування місцевих бюджетів, як важливої складової публічних фінансів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Волохова І. С. Місцеві фінанси України в умовах децентралізації: дисертація д-ра екон. наук: 08.00.08, Одес. нац. екон. ун-т. Одеса, 2015. 460 с.
2. Глущенко Ю. А., Ярш О. В. Передумови реформування та перспективи розвитку податкової системи України. Вплив глобалізаційних процесів та цифрової трансформації на формування міжнародного економічного клімату та фінансової екосистеми: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Полтава, 28 березня 2024 року). Полтава : ПУЕТ, 2024. С. 175–179.
3. Дяченко С. А. Публічні, державні та місцеві фінанси: співвідношення понять. *Дежавне управління*. 2018. № 4 (64). С. 59–63.
4. Кириленко О. П. Фінанси місцеві. Фінанси. Бюджет. Податки: національна міжнародна термінологія: у 3-х т. / за ред. Т. І. Єфименко. Київ, 2010. Т. 2. С. 596–597.
5. Кравченко В. І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. № 5. С. 9–13.
6. Корецька С. О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції, практика та досвід*. 2011. № 19. С. 25–27.
7. Луніна І. О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання : монографія. НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2020. 440 с.
8. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків в державі. Дис... д-ра наук: 12.00.07. 2005. 320 с.
9. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua>
10. Пришва Н. Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання. Монографія. Київ : КНТ, 2008. 200 с.

11. Скрипник Г. О. Дефіцит державного бюджету та шляхи його подолання. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2017. № 5. С. 249–253.
12. Соціальні послуги в умовах війни: нові зміни та виклики: матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження». URL: <https://parlament.org.ua>

REFERENCES

1. Volokhova I. S. (2015). *Mistsevi finansy Ukrainy v umovakh detsentralizatsiyi: dysertatsiya d-ra ekon. nauk: 08.00.08, Odes. nats. ekon. un-t. Odesa, 460 s.*
2. Hlushchenko YU. A., Yarish O. V. (2024). *Peredumovy reformuvannya ta perspektyvy rozvytku podatkovoyi systemy Ukrainy. Vplyv hlobalizatsiynykh protsesiv ta tsyfrovoyi transformatsiyi na formuvannya mizhnarodnoho ekonomichnoho klimatu ta finansovoyi ekosystemy: zbirnyk materialiv Mizhnarodnoyi naukovopraktychnoyi internet-konferentsiyi (m. Poltava, 28 bereznya 2024 roku). Poltava : PUET. S. 175–179.*
3. Dyachenko S. A. (2018). *Publichni, derzhavni ta mistsevi finansy: spivvidnoshennya ponyat. Dezhavne upravlinnya. №4 (64). S. 59–63.*
4. Kyrylenko O. P. (2010). *Finansy mistsevi. Finansy. Byudzhet. Podatky: natsionalna mizhnarodna terminolohiya: u 3-kh t. / za red. T. I. Yefymenko. Kyiv, T. 2. S. 596–597.*
5. Kravchenko V. I. (2013). *Finansy Ukrainy: suchasni vyklyky i problemy rozvytku. Ekonomika ta derzhava. № 5. S. 9–13.*
6. Koretska S. O. (2011). *Analiz katehorialnoho aparatu publichnykh finansiv. Investytsiyi, praktyka ta dosvid. № 19. S. 25–27.*
7. Lunina I. O. (2020). *Publichni finansy v makroekonomichniy politytsi zrostannya : monohrafiya. NAN Ukrainy, DU «In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy». Kyiv, 440 s.*
8. Nechay A. A. (2005). *Pravovi problemy rehulyuvannya publichnykh vydatkiv v derzhavi. Dys... d-ra nauk: 12.00.07. 320 s.*
9. *Ofitsiyyny sayt Ministerstva finansiv Ukrainy. Available at: <https://mof.gov.ua>*
10. Pryshva N. YU. (2008). *Publichni dokhody: ponyattya ta osoblyvosti pravovoho rehulyuvannya. Monohrafiya. Kyiv: KNT, 200 s.*
11. Skrypnyk H. O. (2017). *Defitsyt derzhavnoho byudzhetu ta shlyakhy yoho podolannya. Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu. № 5. S. 249–253.*
12. *Sotsialni posluhy v umovakh viyny: novi zmyny ta vyklyky: material pidhotovleno za pidtrymky Mizhnarodnoho Fondu «Vidrodzhennya». Available at: <https://parlament.org.ua>*

Yuliia Hlushchenko, Olena Yarish, Zhanna Kononenko, Ruslan Lyzun, Poltava University of Economics and Trade. Problems of public finance management under the conditions of martial state in Ukraine.

Annotation. Ensuring the socio-economic development of the state is provided mainly by means of public finances, the level of efficiency of their use has a significant impact on the state of ensuring the well-being of citizens, territories, and the country as a whole. Investigating the economic indicators of the functioning of the financial system of Ukraine under the conditions of significant influence of external challenges and the Russian military invasion, we observe problematic aspects of public finance management. **The purpose of the article** is to study the theoretical foundations and practical results of the organization of public finance management in the conditions of martial law in Ukraine, to identify problematic aspects and to provide suggestions for minimizing existing budget risks and eliminating negative factors of influence in the context of strengthening the financial security of the state. **Research methodology.** The goal set in the article was achieved using the following research methods: logical generalization and scientific abstraction, structural analysis, analytical, graphic method. **The results.** The article examines the theoretical foundations of the organization of public finance, the essence of the definition of “public finance”, and creates a proper definition of this category. It was found that under the influence of a number of negative factors, the Russian military invasion, there are threats to the economic security of the state. **Practical significance of research results.** The practical use of the proposed theoretical and practical recommendations will improve the effectiveness of public finance management in Ukraine. In particular, proposals for restructuring on the terms of writing off the foreign debt accumulated during the war, in accordance with the existing practice of other states. In addition, the proposed source of repayment of the state debt is the involvement of frozen assets of the Russian Federation, which are located in the participating countries of the Budapest Memorandum. An important proposal is to strengthen control over the use of funds raised by the state, to promote the reorientation of deficit financing in the direction of the development of priority industries and investment activities. The scientific work of the authors is the determination of the definition of public finance, which reflects economic relations related to the formation, use and redistribution of state and local finances, credit resources under state and local guarantees, funds of the NBU, state banks and state special funds, as well as funds of sub of state and communal property enterprises.

Keywords: public finances, social protection, budget revenues, budget financing, budget expenditures, budget deficit, financial security, international finance, European integration, Russian military invasion.