

Мунько Анна

ORCID iD 0000-0001-6651-9970

e-mail: munkoann@gmail.com

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ УКРАЇНИ ДО ТА ПІСЛЯ ВВЕДЕННЯ ВОЄННОГО СТАНУ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-162-180](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-162-180)

Анотація. Досліджено питання посилення фінансової безпеки держави, зокрема через удосконалення управління державним боргом та дефіцитом державного бюджету як одні з основних її складників. Проаналізовано динаміку залучення зовнішнього та внутрішнього боргового капіталу за останні п'ять років із деталізацією за 2021 та 2022 рр. (для демонстрування різниці підходів у періоди до та після повномасштабного вторгнення РФ). Обґрунтовано недоліки управління державним боргом України незалежно від глибини кризової ситуації, що перманентно послаблює рівень фінансової безпеки держави. Виявлено факти порушення чинного законодавства під час планування річних показників сукупного державного боргу та дефіциту державного бюджету. Зазначене створює прецеденти «ручного» (суб'єктивного) управління та підвищує ймовірність виникнення бюджетних та фіскальних ризиків. Запропоновано заходи щодо: удосконалення реалізації бюджетної та боргової політики держави, зокрема через припинення незаконної практики призупинення норм Бюджетного кодексу України законами про Державний бюджет України; розвитку механізмів застосування інструментів облігацій внутрішньої державної позики та військових облігацій, технологій встановлення пріоритетності бюджетних видатків, методів фінансування інноваційних розробок, посилення виконання вимог найбільших фінансових партнерів та зовнішніх кредиторів державного бюджету (Міжнародний валютний фонд, Світовий банк та інші), а також розширення переліку інструментів запобігання зниженню рівня фінансової безпеки держави та територіальних громад (у тому числі впровадження муніципальних облігацій).

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, фінансова безпека держави, дефіцит бюджету, державний борг, зовнішні запозичення, валовий внутрішній продукт, воєнний стан, повоєнне відновлення.

Постановка проблеми. Фінансова безпека є одним із ключових складників національної безпеки та основою безпеки економічної. У державному управлінні фінансову безпеку визначають як «стан фінансової, грошово-кредитної, валютної,

банківської, податкової систем, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання» [1, с. 73–74].

У системі фінансової безпеки виокремлюємо такі ключові на сьогодні сфери, як бюджетна; управління державним боргом і гарантованим державою боргом; управління боргом корпоративного сектору; податкова; фінанси реального сектору економіки; банківська; функціонування валютного та фондового ринку.

Необхідність зміни системи фінансової безпеки офіційно задекларували ще у 2012 р., схваливши Концепцію забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері як реакцію на виклики кризи 2008–2009 рр. До чинників, що можуть призвести до створення загроз національній безпеці у фінансовій сфері, тоді віднесли: нестабільність та недосконалість правового регулювання у фінансовій сфері; нерівномірний розподіл податкового навантаження на суб'єктів господарювання; погіршення інвестиційного клімату; низький рівень бюджетної дисципліни і розбалансованість бюджетної системи; збільшення обсягу державного боргу; тінізація економіки; недостатній рівень золотовалютних резервів; значний рівень доларизації економіки; істотні коливання обмінного курсу національної валюти, що не зумовлені дією макроекономічних факторів; слабкий розвиток фондового ринку; недостатній рівень капіталізації фінансової системи [2]. До цих факторів нині ще додалися не менш складні виклики: російсько-українська війна, яка розпочалась із анексії АР Крим та частини східних територій України та дійшла свого критичного загострення з повномасштабним вторгненням РФ в Україну, а також залишки економічної кризи, спричиненої жорсткими карантинними заходами під час пандемії COVID-19.

Підвищення коефіцієнтів державного боргу та дефіциту зведеного бюджету країни потребує насамперед перегляду системи фінансової безпеки держави, зокрема на підставі актуальних результатів аналізу бюджетної та боргової політики, щоб вчасно і адекватно зреагувати на об'єктивну потребу

вливання грошей в національну економіку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На вагомості питання управління державним боргом та дефіцитом державного бюджету наголошують чимало вітчизняних дослідників різних галузей наук, зокрема за наслідками пандемії COVID-19 та війни з РФ. Неодноразово до проблеми дефіциту та боргу державного бюджету у своїх дослідженнях звертався М. Трещов, обґрунтовуючи небезпеки для бюджетної та економічної політики через невважену позицію щодо управління запозиченими коштами та окремі популістські рішення як до повномасштабного вторгнення РФ в Україну [3], так і після [4]. К. Сочка демонструє зростання боргових показників із 2014 р. та вважає певною мірою виправданим зростання державного боргу в умовах пандемії [4]. Н. Замкова, І. Гнидюк справедливо зазначають, що попри складну ситуацію в бюджетній сфері уряд вчасно погашає зовнішні боргові зобов'язання, та роблять висновок про складність уникнення їх реструктуризації. Однак частина залучених коштів спрямовується на виплату комерційних кредитів минулих років, що вбачається нераціональним у поточних умовах критичного дефіциту фінансових ресурсів. [6, с. 110–111]. Диверсифікувати форму організації запозичень на внутрішньому фінансовому ринку пропонують А. Щетинін, Л. Ульянова, Ю. Чайка, використавши вже випробувані у вітчизняній практиці казначейські зобов'язання, і водночас упроваджувати принаймні щодо цінних паперів, які розраховані на масового інвестора, ринкові методи організації процесів їх купівлі-продажу на підставі вільного визначення дохідності цих цінних паперів як з боку покупця (населення), так і з боку продавця (держави) [7, с. 42]. На необхідності інтеграції вітчизняного фінансового ринку в економічну систему ЄС у цьому контексті доцільно наголошують О. Бобровська, О. Каховська, Т. Крушельницька, Т. Савостенко та Л. Шевченко [7]. Висновки у цих та інших дослідженнях підтверджують думку щодо необхідності удосконалення публічного управління фінансовою та економічною безпекою в сучасних умовах [9–10] на основі перманентного оновлення даних щодо деяких основних складників – дефіциту та боргу

державного бюджету та їхнього компаративного аналізу за останні роки в динаміці.

Мета статті – виявлення специфічних характеристик управління державним боргом у періоди до та після введення воєнного стану й визначення шляхів удосконалення інструментів залучення й використання запозичених коштів.

Методи дослідження. Під час проведення наукової розвідки використано діалектичний метод пізнання – для вивчення сучасних теоретико-методичних розробок учених із питань управління державним боргом, нормативно-правових актів. Для аналізування тенденцій та актуальних проблем у системі управління державним боргом послуговувалися системним підходом. На основі системно-аналітичного методу проаналізовано чинну в Україні систему управління запозиченими коштами та дефіцитом державного бюджету. Із застосуванням методів економіко-статистичного аналізу здійснено оцінювання фактичного стану зведеного бюджету країни, зокрема боргових ресурсів, та виявлено недоліки і невикористані можливості в управлінні ними. Внаслідок застосування компаративного аналізу надано характеристику окремим аспектам управління державним боргом в Україні та зарубіжних країнах. З огляду на логічний метод і метод порівняння запропоновано шляхи вдосконалення інструментів щодо залучення й використання запозичених коштів в умовах війни та повоєнного відновлення.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на воєнний стан та соціально-економічну кризу в Україні через повномасштабне вторгнення РФ, виникла необхідність у переорієнтуванні як державного, так і місцевих бюджетів на забезпечення фінансування оборонного сектору, соціальних і гуманітарних видатків, насамперед з метою підтримки життєдіяльності населення загалом та внутрішньо переміщених осіб зокрема, а також роботи критичної інфраструктури. Це насамперед позначилось на показниках дефіциту та боргу Державного бюджету України.

Так, згідно з першою (до повномасштабного вторгнення РФ) редакцією Закону України «Про державний бюджет України на 2022 рік» (від 02.12.2021 р.) граничний обсяг

дефіциту зафіксовано у сумі 188,8 млрд грн (загального фонду – 160,3 млрд грн, спеціального фонду – 28,5 млрд грн). Із урахування змін (редакція станом на 31.03.2022 р.) граничний обсяг дефіциту збільшився у 8 разів до 1497,2 млрд грн (загального фонду – 1399,5 млрд грн, та спеціального фонду – 97,8 млрд грн) [11].

Аналогічна динаміка зростання і за затвердженими показниками граничного обсягу державного боргу: у редакції станом на 02.12.2021 р. – 2725,3 млрд грн, а з останніми змінами – 4033,8 млрд грн [11] (збільшення у 1,5 разу).

Безумовно, війна внесла суттєві корективи в принципи державної боргової політики, зокрема щодо допустимих граничних обсягів боргу та дефіциту бюджету країни в умовах воєнного стану. Однак, відстежуючи динаміку державного боргу України протягом останніх п'яти років та зіставляючи його із рівнем ВВП країни (табл. 1), слід зауважити, що обсяги боргу балансували на межі граничної норми Бюджетного кодексу України (не більше 60% ВВП), що потребує посиленої уваги до цього складника фінансової безпеки держави. Крім того, зазначимо, що, незважаючи на воєнний стан, Уряду важливо розробити план погашення державного боргу згідно з положеннями Бюджетного кодексу України), фактичний обсяг якого у 2022 р. проти 2021 р. зріс у півтора разу, як і його співвідношення до номінального ВВП.

Детальніше розглянемо показники державного боргу, дефіциту і позик за 2021 та 2022 рр. з метою демонстрації ситуації як у довоєнний період (до введення режиму воєнного стану), так і після повномасштабного вторгнення РФ.

Основні показники державного бюджету на 2021 р. [13] базувалися на очікуваному зростанні реального ВВП на 4,6% (прогноз номінального ВВП на 2021 р. – 4,5 трлн грн [14]). Інші показники головного фінансового плану країни на 2021 р.: інфляція – 7,3% річних; доходи бюджету – 1 071,1 млрд грн (на 9% більше, ніж у 2020 році); видатки бюджету – 1 330,9 млрд грн (на 5% більше, ніж у 2020 р.); дефіцит бюджету – 270 млрд грн (у 2020 р. – 290 млрд грн).

До негативних умов формування та ухвалення Державного бюджету України на 2021 р. належить відсутність

середньострокового планування, а саме – документа, в якому визначено пріоритети державної бюджетної політики – Бюджетної декларації. У 2018 році в Україні запроваджено трирічне бюджетне планування [15]. Бюджетна декларація розробляється з огляду на макроекономічні прогнози, в ній враховуються стратегічні пріоритети державної політики. Таким чином, процес бюджетування заснований на комплексному баченні розвитку економіки та бюджетної сфери. На жаль, Бюджетну декларацію на 2021–2023 рр. як головний орієнтир розроблення проекту Державного бюджету України на 2021 р. Кабінет Міністрів України не подав до Верховної Ради України (передбачено, що стаття 33 Бюджетного кодексу України у 2020 р. не застосовується [16]). Крім того, на момент формування проекту державного бюджету програма діяльності Уряду була відхилена парламентом. Зважаючи на це, можна зауважити, що початок бюджетного процесу характеризувався ситуативністю та стратегічною невизначеністю.

Таблиця 1 – Динаміка державного боргу та номінального ВВП України у 2019–2022 рр.

Роки	Державний борг		Номінальний ВВП		Співвідношення державного боргу до номінального ВВП, %
	Фактичний обсяг на 31.12.22, млрд грн	Темп приросту до попереднього року, %	Фактичний обсяг на 31.12.22, млрд грн	Темп приросту до попереднього року, %	
2019 рік	1998,3	-7,9	3974,6	+11,7	50,3
2020 рік	2551,9	-27,7	4194,1	+5,5	60,8
2021 рік	2671,8	+4,7	5459,6	+30,2	48,9
2022 рік	4072,3	+52,4	5191,0	-4,9	78,4

Джерело: складено автором на основі [1]

Згідно зі статтею 14 Бюджетного кодексу України показник дефіциту державного бюджету на кожен рік

середньострокового періоду не може перевищувати 3% прогнозного номінального обсягу ВВП на відповідний рік [17]. Попри це Державний бюджет України на 2021 р. ухвалено з дефіцитом на рівні 5,5% прогнозованого ВВП. Очікуваний спосіб покриття дефіциту завдяки позикам Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ) нині під загрозою, адже останні перемовини з головним кредитором завершилися негативним рішенням щодо України. Іншими шляхами фінансування дефіциту залишаються: позики деяких міжнародних донорів (обсяги недостатні порівняно з кредитними траншами МВФ); розміщення облігацій внутрішньої державної позики (під високі відсотки); додаткова емісія гривні (наслідок – прискорення інфляції).

Із урахуванням того, що країна вже почала виходити із кризи, пов'язаної з наслідками пандемії COVID-19, спостерігаємо ризиковану тенденцію щодо нарощування державного боргу, зокрема визначено граничний обсяг державного боргу на 31.12.2021 р. у сумі 2604,19 млрд грн, тоді як на 31.12.2020 р. – 2386,7 млрд грн. Обсяги державного боргу зростають і становлять 58% очікуваного ВВП.

Зауважимо, що граничний розмір державного боргу не повинен перевищувати 60% фактичного річного обсягу ВВП [17]. Тобто плановий показник боргу на 2021 р. перебуває на верхній межі, у разі її перевищення Уряд має вжити негайних заходів щодо узгодження цієї величини з необхідною нормативною.

Водночас як у 2021 р., так і в 2022 р. (до введення воєнного стану, що дуже важливо врахувати) зафіксовано негативну практику призупинення норм статей Бюджетного кодексу України законами про Державний бюджет України на відповідний рік, зокрема тих, у яких встановлюються розміри граничного обсягу дефіциту державного бюджету та розміри граничного обсягу державного боргу. Переконані, що така практика не є позитивною, адже фактично ліквідуються запобіжники фінансової безпеки держави.

На незаконності таких методів неодноразово наголошували й фахівці Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України. Так, у висновках

на проекти законів про Державний бюджет України на 2021 та 2022 рр. зазначається, що «продовжена багаторічна негативна практика призупинення законом про Державний бюджет України дії чинних актів законодавства, зміни передбаченого ними правового регулювання відносин, що суперечить численним рішенням Конституційного Суду» [18–19].

Структура державних запозичень у 2021 р., що передбачалась згідно із основним фінансовим планом країни, така: загалом запозичень – 702,3 млрд грн, із них внутрішніх – 549 млрд грн та зовнішніх – 153,3 млрд грн. На обслуговування державного боргу передбачено 160,4 млрд грн, що більше, ніж видатки, наприклад для Міністерства внутрішніх справ України (98,2 млрд грн) чи Міністерства оборони України (117,5 млрд грн). Ба більше, надавалось право Міністерству фінансів України у разі потреби за рішенням Кабінету Міністрів здійснювати понадпланові випуски облігацій внутрішньої державної позики.

Зазначене посилювало загрози неконтрольованого збільшення державного боргу та дефіциту державного бюджету, а відповідно – розбалансування дохідної та видаткової частин. Зауважимо, що бюджетно-фіскальні правила (обмеження) впроваджені з метою попередження ухвалення необґрунтованих рішень, які можуть призвести до критичних наслідків для економіки країни та погіршити соціально-економічне становище [20, с. 169].

За фактом виконання Державного бюджету України у 2021 р. скоротилась загальна сума запозичень для фінансування державного боргу до першочергово запланованого обсягу на 182 млрд грн (табл. 2), що свідчить про недостатній рівень якості планування та виконання запланованих показників, адже таке відхилення є суттєвим. Зокрема, недостатньо ефективно застосовано інструмент облігацій внутрішньої державної позики (далі – ОВДП). Цей борговий інструмент є доволі поширеним у світі та має низку переваг, а отже, його використання в Україні є виправданим, однак результати дослідження вказують на необхідність перегляду та удосконалення підходів до його впровадження й реалізації.

Фактична ситуація за підсумками 2021 р.

продемонструвала зростання номінального ВВП на 30,2%, а отже, зменшення показника відношення державного боргу до ВВП на 10 в.п. від передбаченого у Державному бюджеті України (до 48%). Однак звертаємо увагу на те, що реальний ВВП, за оцінками Світового банку у 2021 р., виріс на 3,4% [21] за закладених у Державному бюджеті України 4,5% росту (у II кварталі 2021 р. ВВП збільшився на 6%, проте вже у III кварталі показник динаміки зменшився до 2,8% [22]). Відповідно це свідчить про низькі темпи відновлення національної економіки, а отже, й про декларативне поліпшення ситуації із залученням позикових коштів у державний бюджет.

На 2022 р. Державний бюджет України затверджено з дефіцитом 188,8 млрд грн [11], що становило 3,5% від очікуваного номінального ВВП (5368,7 млрд грн [23]), тобто з незначним перевищенням граничної межі Бюджетного кодексу України (на 0,5%). Порівняно з попереднім періодом тенденція є позитивною і зумовлена тим, що країна вже частково пододала наслідки пандемії COVID-19, а отже, політика фінансової безпеки певною мірою відзначалася вектором щодо покращення.

Таблиця 2 – Виконання Державного бюджету України за 2021–2022 рр.

Показники	2021 р., млрд грн	2022 р., млрд грн	Темп росту		Питома вага	
			%	млрд грн	2022 р., %	зміна до 2021 р., у в.п.
Доходи, у тому числі:	1296,9	1787,4	137,8	490,5	100,0	
Податкові надходження	1107,1	949,8	85,8	-157,3	53,1	-32,2
Неподаткові надходження	175,4	346,3	197,5	171,0	19,4	5,9
Офіційні трансферти від Європейського Союзу, урядів	1,33	481,1		479,8	26,9	26,8

іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ						
Видатки, у тому числі:	1491,2	2705,4	181,4	1214,2	100,0	
Обслуговування боргу та виплати за державними деривативами	155,7	157,9	101,4	2,2	5,8	-4,6
Кредитування	4,5	-3,3				
Фінансування, у тому числі:	198,8	914,7		715,9		
<i>Запозичення, у тому числі:</i>	<i>623,1</i>	<i>1309,1</i>		<i>686,0</i>		
внутрішні	410,1	696,9		286,8		
зовнішні	213,0	612,2		399,2		
<i>Погашення, у тому числі:</i>	<i>441,1</i>	<i>448,6</i>		<i>7,5</i>		
внутрішні	343,5	401,9		58,4		
зовнішні	97,6	46,6		-51,0		

Джерело: складено автором на основі [24–25]

Однак повномасштабне вторгнення РФ 24.02.2022 року внесло корективи. За підсумками 2022 р. сума дефіциту державного бюджету зросла на 914,7 млрд грн (17,6% від ВВП); сукупний державний борг – 4072,6 млрд грн або 111,38 млрд дол. США, в тому числі зовнішній борг – 2611 млрд грн (64,1% від сукупного боргу); внутрішній борг – 1462 млрд грн (35,9% від сукупного боргу). Гарантований державою борг становив 357,7 млрд грн (8,8%) [24].

Очевидно, що зі збільшенням дефіциту основним джерелом фінансування державного бюджету у 2022 р. стали державні зовнішні запозичення від іноземних кредиторів, тому розглянемо їхню структуру детальніше. Загальна сума зовнішніх запозичень становила 612,2 млрд грн (табл. 2), з яких 48 млрд грн – від міжнародних фінансових організацій та

країн-партнерів до спеціального фонду на впровадження спільних проєктів.

Зовнішні запозичення до загального фонду (564,2 млрд грн) включали пакети екстреної допомоги від ЄС – 256,4 млрд або 45% загального обсягу зовнішніх запозичень; МВФ – 88,2 млрд грн 15,6%; МБРР – 82,6 млрд грн або 14,6%, включаючи позики за програмами подолання наслідків пандемії COVID-19; уряду Канади – 60,5 млрд грн або 10,7%; інші запозичення – від Японського агентства розвитку на політику розвитку у сфері надзвичайного економічного відновлення, уряду Італії, Французького агентства розвитку, ЄІВ, Кредитної установи для відбудови. Бачимо, що система партнерів України залишається фактично незмінною незалежно від періоду до чи після введення воєнного стану.

Для погашення основної суми боргу державного бюджету у 2022 р. спрямовано 448,6 млрд грн. Водночас звертаємо увагу на структуру державних запозичень, які протягом 2022 р. становили 1309,1 млрд грн. До складу внутрішніх запозичень до загального фонду державного бюджету на фінансування дефіциту із 696,9 млрд грн залучено 103,9 млрд грн (питома вага – 15%) за рахунок випусків ОВДП в іноземній валюті (2,1 млрд дол. США та 980,6 млн євро); інша, більша частина (597,2 млрд грн або 85%), – через випуск військових ОВДП, в тому числі 400 млрд грн через придбання у власність Національним банком України, що фактично було прямою емісією національної валюти і призвело до зростання інфляції за результатами 2022 року.

В Уряді наголошують, що попри складну економічну ситуацію Україна, безумовно, виконувала свої боргові зобов'язання вчасно та в повному обсязі як відповідальний емітент [1].

Зростання боргового навантаження потребує оперативних рішень щодо послаблення або хоча б уповільнення його зростання. В умовах глобалізації, євроінтеграції та поглиблення співпраці з міжнародною спільнотою актуальним є залучення грантових коштів завдяки активізації роботи з міжнародними фінансовими організаціями.

Зазначимо, що у цьому напрямі Уряд вжив відповідних

заходів, зокрема посилилася співпраця зі Світовим банком щодо фінансової підтримки для забезпечення виконання основних функцій держави в умовах війни, створено нові платформи: Цільовий фонд багатьох донорів та Український фонд допомоги, відновлення та реконструкції.

Відповідно (табл. 2 та 3) обсяг офіційних трансфертів від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ збільшився з 1,3 млрд грн у 2021 р. до 481,1 млрд грн у 2022 р. та становив 26,9% від загальної суми доходів Державного бюджету України та 21,9% – Зведеного бюджету України.

Таблиця 3 – Виконання Зведеного бюджету України за 2021–2022 рр.

Показники	2021 р., млрд грн	2022 р., млрд грн	Темп росту		Питома вага	
			%	млрд грн	2022 р.,%	зміна до 2021 р., у в.п.
Доходи, у тому числі:	1662,3	2196,3	132,1	533,9	100,0	
Податкові надходження	1453,8	1343,2	92,4	-110,6	61,2	-26,3
Неподаткові надходження	202,6	368,4	181,8	165,8	16,8	4,6
Офіційні трансферти від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	1,4	481,3		479,9	21,9	21,8
Видатки, у тому числі:	1845,4	3043,5	164,9	1198,1	100,0	

Науковий вісник: Державне управління. 2023. № 2(14)

Показники	2021 р., млрд грн	2022 р., млрд грн	Темп росту		Питома вага	
			%	млрд грн	2022 р.,%	зміна до 2021 р., у в.п.
Обслуговування боргу та виплати за державними деривативами	157,6	160,3	101,7	2,6	5,3	-3,3
Кредитування	4,8	-2,4				
Фінансування, у тому числі:	187,8	844,8		657,0		
<i>Запозичення, у тому числі:</i>	<i>632,6</i>	<i>1309,4</i>		<i>676,7</i>		
внутрішні	418,7	697,2		278,5		
зовнішні	117,4	612,2		494,8		
<i>Погашення, у тому числі:</i>	<i>446,8</i>	<i>457,5</i>		<i>10,7</i>		
внутрішні	347,5	408,4		60,9		
зовнішні	99,4	49,2		-50,2		

Джерело: складено автором на основі [24–25]

Зведений бюджет у 2022 р. виконано з дефіцитом у сумі 844,8 млрд грн, що вказує на поширену раніше практику кредитування державного бюджету за допомогою невикористаних коштів місцевих бюджетів на Єдиному казначейському рахунку.

Станом на кінець 2022 р. державний борг України становив 3715,1 млрд грн або 75,4% до очікуваного ВВП та 71,5% до номінального ВВП за 2022 рік. Цей відсоток скоротився внаслідок зростання фактичного ВВП проти очікуваного через високу інфляцію, яка становила 26,6%, і жодним чином не вказує на поліпшення боргової ситуації.

Загалом за 2022 р. реальний ВВП України впав на 29,1% [1].

Проаналізувавши динаміку дефіциту та державного боргу, можна зробити висновок, що Україні притаманні ознаки невиваженої політики фінансової безпеки із балансуванням на межі законодавчо дозволених показників граничного дефіциту та державного боргу і системного перевищення їх без належних обґрунтувань. Це підтверджується тим, що такі тенденції спостерігаються не лише з початку повномасштабного вторгнення, а й у період відносно стабільної ситуації виходу із кризи, спричиненої наслідками пандемії COVID-19.

Висновки та напрями подальших досліджень. Долати нові виклики система фінансової безпеки держави має на основі використання нових ризик-орієнтованих методів аналізу, своєчасного виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних і корпоративних фінансів, запобігання їх виникненню на центральному та місцевому рівнях, де головним суб'єктом є органи державної влади, і місцевому, де суб'єкт – органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади. Водночас у частині публічних фінансів варто наголосити на необхідності захисту потоків фінансових ресурсів на вході до державного та місцевих бюджетів і на виході – під час розподілу видатків; інший аспект – декриміналізація і демонополізація економіки, протидія приховуванню та виведенню доходів в офшорні зони.

Із метою удосконалення політики фінансової безпеки держави пропонуємо такі заходи щодо поліпшення управління бюджетом та борговим капіталом, зокрема:

- припинити нелегітимну практику призупинення норм Бюджетного кодексу України законами про Державний бюджет України на поточний рік, зокрема тих, в яких встановлюються граничні межі для дефіциту та державного боргу;

- удосконалити механізми застосування інструментів ОВДП та військових облігацій через спрямування залучених коштів на прибуткові інвестиційні проекти, бажано з інноваційною складовою;

- актуалізувати технології встановлення пріоритетності бюджетних видатків в умовах воєнного стану та повоєнний

період відновлення, у тому числі через скорочення фінансування соціальних видатків, як-от виплати різних видів матеріальної допомоги, їх обмеження та персоналізація, оскільки держава у стані війни не може дозволити собі такі обсяги соціальних видатків;

– посилити виконання вимог найбільших фінансових партнерів та зовнішніх кредиторів державного бюджету (МВФ, Світовий банк та інші), зокрема щодо мінімізації корупційних проявів, ефективного використання бюджетних коштів та контролю за ухиленням від сплати податків;

– розвивати методи фінансування інноваційних розробок, зокрема завдяки створенню венчурних фондів [27];

– розширити перелік інструментів запобігання зниженню рівня фінансової безпеки, як держави загалом, так і територіальних громад зокрема (у тому числі через розвиток інструменту муніципальних облігацій як запобіжника дефолту органу місцевого самоврядування) [28].

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев, І. В. Розпуненко та ін. 2011. 748 с.
2. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2012 р. № 569-р. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80> (дата звернення : 17.08.2023).
3. Трещов М. М. Макроекономічні ризики бюджетної політики України в умовах кризи. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки»*. 2021. Вип. 16(45). С. 253–266. DOI : [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-16\(45\)-253-266](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-16(45)-253-266).
4. Трещов М. М. Соціально-економічний стан воюючої країни у зв'язку з євроінтеграційним поступом : оцінка та антикризові заходи держави. *Публічне управління та митне адміністрування*. Спецвипуск, присвячений євроінтеграційній тематиці. 2022 С. 129–135. DOI : <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2022-spec.21>.
5. Сочка К. Державний борг України : поточні реалії і проблеми. *Acta Academiae Beregsiensis. Economics*. 2022. Т. 1. № 2. С. 172–183.
6. Замкова Н., Гнидюк І. Державний борг України за масштабної кризи. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2022. № 144(4). С. 110–121. DOI : [https://doi.org/10.31617/1.2022\(144\)08](https://doi.org/10.31617/1.2022(144)08).
7. Щетинін А. І., Ульянова Л. П., Чайка Ю. М. Дефіцит державного бюджету і державний борг України : сучасний стан та підходи до його покращення. *Економічний простір*. 2022. № 179. С. 37–43. DOI : <https://doi.org/10.32782/2224-6282/179-6>.
8. Bobrovska O., Savostenko T., Krushelnyska T., Kakhovska O., Shevchenko L. Integration of the Financial Market in the EU Economic System : The Role of Artificial Intelligence. *Economic Affairs*. 2023. № 1. P. 583–598. DOI : <https://doi.org/10.46852/0424-2513.1.2023.27>.
9. Kryshchanovych M., Vartaba V., Kumosenko L., Munko A., Chepets O. Development of public management of financial and economic security in modern conditions. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2023. № 1(48). P. 258–267. DOI : <https://doi.org/10.55643/fcaptp.1.48.2023.3958>.

10. Мунько А. Ю. Політика фінансової безпеки територіальних громад : розробка, реалізація, оцінювання. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 1. С. 66–72. DOI : <https://doi.org/10.32851/tmv-pub.2022.1.9>.
11. Про Державний бюджет України на 2022 рік : Закон України від 02 груд. 2021 р. № 1928-IX. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20/ed20211202#Text> (дата звернення : 19.08.2023).
12. Державний борг та гарантований державою борг. Міністерство фінансів України. *Міністерство фінансів України* : офіційний вебсайт. URL : <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg> (дата звернення : 19.08.2023).
13. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15 груд. 2020 р. № 1082-IX. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20> (дата звернення : 19.08.2023).
14. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021-2023 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2020 р. № 671. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-%D0%BF> (дата звернення : 19.08.2023).
15. Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06 груд. 2018 р. № 2646-VIII. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19> (дата звернення : 19.08.2023).
16. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» : Закон України від 13 квіт. 2020 р. № 553-IX. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20> (дата звернення : 17.08.2023).
17. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920> (дата звернення : 19.08.2023).
18. Висновок на проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік». Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938 (дата звернення : 19.08.2023).
19. Висновок на проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік». Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72775 (дата звернення : 19.08.2023).
20. Трещов М. М., Мунько А. Ю. Боргові ризики державного бюджету на 2021 рік. Міжнародна та національна безпека : теоретичні і прикладні аспекти : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф., 12 бер. 2021 р. Дніпро : ДДУВС, 2021. С. 169–170.
21. Global Growth to Slow through 2023, Adding to Risk of «Hard Landing» in Developing Economies. *The World Bank Group* : official website. URL : https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/01/11/global-recovery-economics-debt-commodity-inequality?cid=ECR_TT_worldbank_EN_EXT (дата звернення : 17.08.2023).
22. Валовий внутрішній продукт у цінах попереднього року за 2021 рік. *Державна служба статистики України* : офіційний вебсайт. URL : <https://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення : 17.08.2023).
23. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2022 – 2024 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 31 трав. 2021 р. № 56. Єдиний державний вебпортал органів виконавчої влади України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/proshvalennya-prognozu-ekonomich-a586> (дата звернення : 17.08.2023).
24. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2022 рік. *Міністерство фінансів України* : офіційний вебсайт. URL : https://mof.gov.ua/uk/budget_2022-538 (дата звернення : 19.08.2023).
25. Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень-грудень 2022 року. *Державна казначейська служба України* : офіційний вебсайт. URL : <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/misiachnyi-zvit-pro-vykonannia-derzhavnoho-biudzhetu-ukrainy-za-sichen-hruden-2022-roku> (дата звернення : 17.08.2023).

26. Валовий внутрішній продукт у цінах попереднього року за 2022 рік. *Державна служба статистики України* : офіційний вебсайт. URL : <https://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення : 17.08.2023).
27. Бондарчук Н. В. Проблеми функціонування механізму венчурного фінансування в Україні. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2022. Т. 2. Вип. 18. С. 177–184. URL : <https://doi.org/10.15330/apred.2.18.177-184> (дата звернення : 15.08.2023).
28. Матвеева О. Ю., Мунько А. Ю. Розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 138–145.

References

1. Entsiklopediia derzhavnoho upravlinnia. T. 1. Teoriia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopaedia of public administration. Vol. 1. Theory of public administration] (2011). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. Pro skhvalenniia Kontseptsii zabezpechenniia natsionalnoi bezpeky u finansovii sferi [On the approval of the Concept of ensuring national security in the financial sphere]: rozporiadzhenniia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.08.2012 r. № 569-r. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80> [in Ukrainian].
3. Treshchov, M. M. (2021). Makroekonomichni ryzyky biudzhethoi polityky Ukrainy v umovakh kryzy [Macroeconomic risks of budget policy of Ukraine in crisis conditions]. *Visnyk pislidypnomnoi osvity*, 16(45), 253–266. DOI: [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-16\(45\)-253-266](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-16(45)-253-266) [in Ukrainian].
4. Treshchov, M. M. (2022). Sotsialno-ekonomichniy stan voiuuiuchoi krainy u zviazku z yevrointehratsiynym postupom: otsinka ta antykryzovi zakhody derzhavy [The socio-economic state of the warring country in connection with the progress of European integration: assessment and anti-crisis measures of the state]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*, Spetsvyпуск, prysviachenyi yevrointehratsiynii tematytsi, 129–135. DOI: <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2022-spec.21> [in Ukrainian].
5. Sochka, K. (2022). Derzhavnyi borh Ukrainy: potochni realii i problemy [State debt of Ukraine: current realities and problems]. *Acta Academiae Beregsasiensis. Economics*, 2, 172–183. [in Ukrainian].
6. Zamkova, N., & Hnydiuk, I. (2022). Derzhavnyi borh Ukrainy za masshtabnoi kryzy [State debt of Ukraine during the large-scale crisis]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu*, 144(4), 110–121. DOI: [https://doi.org/10.31617/1.2022\(144\)08](https://doi.org/10.31617/1.2022(144)08) [in Ukrainian].
7. Shechetynin, A. I., Ulianova, L. P., & Chaika Yu. M. (2022). Defitsyt derzhavnoho biudzhetu i derzhavnyi borh Ukrainy: suchasnyi stan ta pidkhody do yoho pokrashchenniia [State budget deficit and public debt of Ukraine: current state and approaches to its improvement]. *Ekonomichniy prostir*, 179, 37–43. DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/179-6> [in Ukrainian].
8. Bobrovska, O., Savostenko, T., Krushelnytska, T., Kakhovska, O., & Shevchenko, L. (2023). Integration of the Financial Market in the EU Economic System: The Role of Artificial Intelligence. *Economic Affairs*, 1, 583–598. DOI: <https://doi.org/10.46852/0424-2513.1.2023.27> [in English].
9. Kryshchanovych, M., Vartsaba, V., Kurnosenko, L., Munko, A., & Chepets O. (2023). Development of public management of financial and economic security in modern conditions. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 1(48), 258–267. DOI: <https://doi.org/10.55643/fcaptp.1.48.2023.3958> [in English].
10. Munko, A. (2022). Polityka finansovoi bezpeky terytorialnykh hromad: rozrobka, realizatsiia, otsiniuvannia [Financial security policy of territorial communities: development, implementation, evaluation]. *Tavriskyyi naukovyy visnyk*, 1, 66–72. Retrieved from <https://doi.org/10.32851/tmv-pub.2022.1.9> [in Ukrainian].
11. On the State Budget of Ukraine for 2022: Law of Ukraine from December 2 2021, № 1928-IX. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20/ed20211202#Text> [in Ukrainian].
12. Derzhavnyi borh ta harantovanyi derzhavoiu borh [State debt and state-guaranteed debt]. *Ministerstvo finansiv Ukrainy*. Retrieved from <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovaniy-derzhavju-borg> [in Ukrainian].
13. On the State Budget of Ukraine for 2021: Law of Ukraine from December 15 2020, № 1082-IX.

- Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20> [in Ukrainian].
14. On the approval of the Forecast of Economic and Social Development of Ukraine for 2021-2023: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from July 29 2020, № 671. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-%D0%BF> [in Ukrainian].
 15. On amending the Budget Code of Ukraine regarding the introduction of medium-term budget planning: Law of Ukraine from December 6 2018, № 2646-VIII. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19> [in Ukrainian].
 16. On amendments to the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2020»: Law of Ukraine from April 13 2020, № 553-IX. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20> [in Ukrainian].
 17. Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine from July 8 2010, № 2456-VI. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
 18. Vysnovok na proekt Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2021 rik» [Conclusion on the draft Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2021»]. Holovne naukovno-ekspertne upravlinnia aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938 [in Ukrainian].
 19. Vysnovok na proekt Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2022 rik» [Conclusion on the draft Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2021»]. Holovne naukovno-ekspertne upravlinnia aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72775 [in Ukrainian].
 20. Treshchov, M. M., & Munko A. Iu. (2021). Borhovi ryzyky derzhavnogo biudzhetu na 2021 rik [Debt risks of the state budget for 2021]. *Mizhnarodna ta natsionalna bezpeka: teoretychni i prykladni aspekty: materialy V Mizhnar. nauk.-prakt. konf. [International and national security: theoretical and applied aspects: materials V International. science and practice conf]. Dnipro: DDUVS* [in Ukrainian].
 21. Global Growth to Slow through 2023, Adding to Risk of Hard Landing in Developing Economies. *The World Bank Group: official website*. Retrieved from https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/01/11/global-recovery-economics-debt-commodity-inequality?cid=ECR_TT_worldbank_EN_EXT [in English].
 22. Valovy vnutrishnii produkt u tsinakh poperednoho roku za 2021 rik. *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy: ofitsiyni vebсайт* [State Statistics Service of Ukraine: official website]. Retrieved from <https://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
 23. On the approval of the Forecast of Economic and Social Development of Ukraine for 2022-2024: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from May 31 2021, № 56. *Yedyni derzhavnyi vebportal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy* Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/proshvalennya-prognozu-ekonomich-a586> [in Ukrainian].
 24. Informatsiia Ministerstva finansiv Ukrainy pro vykonannya Derzhavnogo biudzhetu Ukrainy za 2022 rik. *Ministerstvo finansiv Ukrainy: vebсайт* [Ministry of Finance of Ukraine: website]. Retrieved from https://mof.gov.ua/uk/budget_2022-538 [in Ukrainian].
 25. Misiachnyi zvit pro vykonannya Derzhavnogo biudzhetu Ukrainy za sichen-hruden 2022 roku. *Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy: vebсайт* [State Treasury Service of Ukraine: official website]. Retrieved from <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/misiachnyi-zvit-pro-vykonannya-derzhavnogo-biudzhetu-ukrainy-za-sichen-hruden-2022-roku> [in Ukrainian].
 26. Valovy vnutrishnii produkt u tsinakh poperednoho roku za 2022 rik [Gross domestic product in prices of the previous year for 2022]. *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy: ofitsiyni vebсайт* [State Statistics Service of Ukraine: official website]. Retrieved from <https://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
 27. Bondarchuk, N. V. (2022). Problemy funktsionuvannya mekhanizmu venchurnoho finansuvannya v Ukraini [Problems of functioning of the mechanism of venture financing in Ukraine]. *Aktualni problemy rozvytku ekonomiky rehionu*, 18, 177-184. DOI: <https://doi.org/10.15330/apred.2.18.177-184> [in Ukrainian].
 28. Matveieva, O., & Munko A. (2015). Rozshyrennia mozhyvosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannya shchodo finansovoho zabezpechennia rozvytku rehioniv [Expanding the

capabilities of local self-government bodies regarding financial support for the development of regions]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 4, 138–145. [in Ukrainian].

FEATURES OF THE PUBLIC DEBT MANAGEMENT OF UKRAINE BEFORE AND AFTER THE IMPLEMENTATION OF MARITAL STATUS

Munko Anna

Abstract. The article investigates the issue of strengthening the financial security of the state, in particular by improving the management of the state debt and the state budget deficit as one of its main components. The dynamics of attracting foreign and domestic debt capital over the past five years are analyzed with details for 2021 and 2022 (to demonstrate the difference in approaches in the periods before and after the full-scale invasion of the Russian Federation). The shortcomings of Ukraine's public debt management are substantiated, regardless of the depth of the crisis situation, which permanently weakens the level of financial security of the state. The facts of violations of the current legislation during the planning of the annual indicators of the aggregate state debt and the state budget deficit were revealed, which creates precedents of «manual» (subjective) management and increases the likelihood of budgetary and fiscal risks. Measures are proposed to improve the implementation of the budget and debt policy of the state, in particular by ending the illegal practice of suspending the norms of the Budget Code of Ukraine by laws on the State Budget, developing mechanisms for the use of instruments of domestic state loan bonds and military bonds, technologies for establishing the priority of budget expenditures, methods of financing innovative developments, strengthening fulfilling the requirements of the largest financial partners and external creditors of the state budget (the International Monetary Fund, the World Bank, and others), as well as expanding the list of tools to prevent a decrease in the level of financial security of the state and territorial communities (including the introduction of municipal bonds).

Key words: public administration, local self-government, financial security of the state, budget deficit, public debt, external borrowing, gross domestic product, martial law, post-war recovery.