

РОЗДІЛ 2

Забезпечення фінансової стабільності

2.1. Державні фінанси та майнові втрати України

Воєнний конфлікт є надзвичайно дороговартісною подією, яка у будь-якій державі вкрай негативно позначається на публічних фінансах. При розгляді фінансового становища України під час загарбницького великомасштабного вторгнення на її територію збройних сил РФ передусім звертають на себе увагу потреби у додаткових видатках бюджету за умов значних бюджетних, ресурсних та матеріальних втрат.

Стосовно фінансових втрат України насамперед слід відмітити, що щодня бюджети недоотримують заплановані доходи унаслідок зменшення податкових надходжень, зокрема, від податку на додану вартість (так, вже у березні надходження цього податку були приблизно на 40 % меншими від запланованого показника), від податку на доходи фізичних осіб, єдиного соціального внеску, митних платежів (через воєнні дії нині належним чином функціонує лише західний кордон, в той час як північний, східний та південний кордони закриті чи заблоковані, у зв'язку із чим знизилися експортно-імпортні операції і, відповідно, платежі за ними).

Зменшилась і купівельна спроможність громадян, та й самі купівельні потреби значною мірою змінились. У 2022 р. Мінфін планував зібрати 405 млрд грн ПДВ, 76 млрд грн акцизу (алкоголь, сигарети, енергоносії), 37,5 млрд грн мита. Загалом лише непрямі податки з імпортних товарів мали становити майже 520 млрд грн – 40 % від усіх доходів бюджету. Проте поки що митниці вдається збирати лише п'яту частину запланованих надходжень. У березні 2022 р. від митниці замість очікуваних 39 млрд до бюджету надійшло лише 7 млрд грн¹, хоча, за да-

¹ Що з державними фінансами та чи вистачить Україні грошей. Роз'яснення. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/04/5/685230/>

ними Державної казначейської служби України, того місяця усього загальний фонд держбюджету з різних джерел одержав 103,4 млрд грн, тобто місячний розпис було виконано на 92,9 %¹. За словами ж Прем'єр-міністра України Д. Шмигала у березні план наповнення бюджету виконано на 95 %². Загалом цей показник розцінено як не просто задовільний, а навіть досить гарний.

У квітні ж ситуація не мала такої позитивної динаміки, та попри це державний бюджет виконувався нехай навіть наполовину, проте максимально за планом. Тож як це стало можливим? Відповідь прихована у перерахуванні наперед деякими суб'єктами своїх податків. Так, щоби компенсувати бюджетні втрати Уряд звернувся до державних підприємств та до Національного банку України з проханням достроково переказати до державного бюджету прибутки 2021 р. (за планом це мало статися в квітні – червні 2022 р.). Від НБУ вже на другий день війни надійшло 19 млрд грн, від Приватбанку на початку березня – 28 млрд грн, від «Нафтогазу» наприкінці березня – 2,3 млрд грн. Загалом у березні держпідприємства переказали 32,5 млрд грн дивідендів. Без них у березні доходи бюджету були би на 37 % нижчі від запланованих³. Зворотній бік таких дій – це додаткові ризики для виконання держбюджету в майбутні періоди.

Інфраструктурні, матеріальні та майнові втрати України під час війни є колосальними. Так, за даними Мінекономіки України та Київської школи економіки сума прямих збитків, нанесених інфраструктурі України в ході війни, станом на 24.03.2022 р. досягла 63 млрд дол. або 1,8 трлн грн. Станом на

¹ За кожен день війни бюджет втрачає близько €2 мільярдів – Мінфін. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3451214-za-kozen-den-vijni-budzet-vtracae-blizko-2-milardiv-minfin.html>.

² Шмигаль розповів про надходження до бюджету за березень і дав прогноз на квітень. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/04/07/novyna/suspilstvo/shmyhal-rozpoviv-pro-nadходzhennya-byudzhetu-berezen-dav-prohnoz-kviten>

³ Що з державними фінансами та чи вистачить Україні грошей. Роз'яснення. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/04/5/685230/>

26.04.2022 р. (тобто практично через два місяці воєнних дій) загальна сума прямих задокументованих збитків інфраструктури (на основі публічних джерел) сягнула майже 88 млрд дол. або 2,6 трлн грн. Водночас загальні втрати економіки України протягом двох місяців збройного конфлікту, враховуючи як прямі (зокрема інфраструктурні), так і непрямі втрати (зниження ВВП, припинення інвестицій, відтік робочої сили, додаткові витрати на оборону та соціальну підтримку тощо), оцінювалися в сумі від 564 до 600 млрд дол.

Слід відзначити, що оцінювання та підрахунок втрат здійснюється щоденно наростаючим підсумком. Наприклад, станом на 14.05.2022 р. інфраструктурі було завдано збитків на суму понад 90 млрд дол. (і це тільки задокументовані збитки). Зокрема, на той час було зруйновано 6,3 тис. км головних колій, пошкоджено 23,6 км автошляхів, 41 залізничний та 289 автомобільних мостів¹. Особливо важко сприймаються такі втрати з огляду на те, скільки було витрачено фінансових ресурсів у процесі реалізації президентської програми «Велике будівництво».

Отже, допоки триває війна, збитки і втрати зростатимуть, а по її закінченню виникне питання щодо їх компенсації. Компенсаційні виплати здійснюватимуться за рахунок бюджетних коштів, а бажаніше – за рахунок коштів, отриманих від заарештованого чи конфіскованого майна РФ та її громадян. Проте є величезні сумніви, що керівництво країни, яке розпочало цю безглузду війну, а також її громадяни добровільно погодяться на здійснення виплат чи виконання рішень будь-яких міжнародних судів та організацій. Тому вже тепер ми маємо активно формувати реальне фінансове підґрунтя і базу для відшкодування завданих нам збитків. Тут українські політики, представники владних структур тісно співпрацюють з іноземними колегами, адже треба чітко визначити, яке саме майно та у який спосіб можна передати на потреби України.

¹ Міністерство інфраструктури України: Сума збитків від російського вторгнення вже перевищила \$90 мільярдів. URL: <https://babel.ua/news/78707-ministerstvo-infrastrukturi-ukrajini-suma-zbitkiv-vid-rosiyskogo-vtorgnennya-vzhe-syagnula-ponad-90-milyardiv>

У цьому зв'язку слід позитивно відзначити діяльність Трастового фонду для відновлення України після війни, створення якого у березні 2022 р. було підтримано на самітах НАТО, «Групи семи» та ЄС у Брюсселі. До цієї ініціативи також активно долучилися Світовий банк, Швеція, Нідерланди, Австрія та інші країни.

Відновлення економіки значною мірою залежатиме від бізнесу. Проте роботу багатьох потужних підприємств – великих платників податків під час воєнного стану було призупинено або на невизначений термін, або тимчасово та відновлено після передислокації технічних потужностей до інших регіонів. Частина підприємств і суб'єктів господарювання втратили свої майнові комплекси внаслідок авіаударів та інших військових дій. І треба докласти чимало зусиль для того, щоби вони якнайшвидше розпочати свою виробничу діяльність (безумовно, там, де це ще можливо) і залучилися до відновлення економіки.

Щоденні бюджетні витрати на ведення бойових дій за приблизними розрахунками обходяться Україні у 2 млрд грн. Якщо додати ще фінансування за рахунок коштів юридичних та фізичних осіб, то загальні витрати значно зростають. З огляду на потреби у все більших коштах, представники держави проводять постійні перемовини із зарубіжними партнерами та представниками бізнесу на предмет можливості отримання додаткової фінансової допомоги, нових грантів, кредитів тощо.

У зв'язку з воєнними діями чимало українців були вимушені не лише виїхати за кордон, але й змінили своє місце перебування на території нашої країни. Деяких відправили у відрядження. Нагадаємо, що з 01.01.2022 р. для держслужбовців та інших осіб, яких направляють у відрядження по Україні бюджетні підприємства, установи та організації, гранична сума витрат на найм житла становила не більше 900 грн за добу¹.

¹ Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 р. № 98 (в ред. від 23.03.2022 р.). Дод. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98-2011-п#Text>

Очевидно, що в умовах війни роботодавці відряджають своїх працівників в інші міста, щоби забезпечити безперебійність робочого процесу, зберегти робочі місця, і найголовніше – зберегти життя. Переїжджаючи тимчасово на нове робоче місце до іншого міста, інколи навіть без додаткових речей, або виконуючи у відрядженні роботу дистанційно, такі особи потребують житла не лише для себе, але й для членів своєї родини. Зважаючи на ці та інші обставини, Кабінет Міністрів України постановив, що на період дії воєнного стану держслужбовцям та іншим працівникам бюджетних підприємств відшкодовуватимуть фактичні витрати, які перевищують граничну суму, з дозволу керівника згідно з підтвердними документами. Сума відшкодування не може перевищувати 1800 грн без ПДВ¹, а це ще додаткові витрати за рахунок, зокрема, бюджетних коштів.

Примітно, що держава у такий складний час вживає заходів підтримки вітчизняних суб'єктів господарювання. Зокрема, кредитною програмою Фонду розвитку підприємництва «Доступні кредити 5–7–9 %», до якої за ініціативи Президента України В. Зеленського у березні 2022 року Кабінетом Міністрів України було внесено зміни, нині можуть користуватися сільськогосподарські товаровиробники та великі підприємства. Розмір кредитної гарантії – 80 % від суми кредиту суб'єкта мікро-, малого та середнього підприємництва (крім суб'єктів великого підприємництва). Тобто держава не лишає без своєї допомоги аграріїв, розуміючи, що без цього Україна втратить на знижені обсягів експортних операцій, на податках тощо. Тому своєрідні інвестиції та капіталовкладення до аграрного бізнесу сьогодні є об'єктивною необхідністю.

Також заслуговує на увагу Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану»,

¹ Деякі питання відшкодування витрат на відрядження в межах України державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів, в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2022 р. № 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345-2022-п#Text>

який стосується, зокрема, земельних та орендних відносин, що, безумовно, впливають і на фінансові правовідносини, зокрема, у частині орендної плати та плати за землю¹.

У складних умовах війни держава потребує додаткового фінансування. З цією метою активно використовуються такі фінансові інструменти, як запозичення – внутрішні та зовнішні. На сьогодні держава в основному позичає кошти кількома шляхами.

По-перше, – через випуск облігацій внутрішньої і зовнішньої державної позики. На період воєнних дій Уряд вирішив запровадити військові облігації. За даними НБУ близько 1 тис. юридичних та фізичних осіб 27.04.2022 р. отримали 3,3 млрд грн від погашення першого випуску військових облігацій. Частину з цих коштів було повторно вкладено у нові військові облігації для подальшої підтримки України. Ураховуючи квітневе погашення військових облігацій, обсяг вкладень українських громадян та бізнесу у відповідні цінні папери станом на 02.05.2022 р. становив близько 3,5 млрд грн, 38,3 млн дол. та 25,4 млн євро, а нерезидентів – більше 66 млн грн². Якщо внутрішніх та зовнішніх надходжень не вистачатиме, тоді Україна вдаватиметься до прямого фінансування держбюджету Нацбанком. Проте тут очевидними є інфляційні ризики.

Зауважимо, що НБУ придбав військові облігації за фактично надруковані гроші. Таке право держава надала центральному банку на період воєнного стану. Регулятор обіцяє друкувати гривні у виняткових випадках і за умови, що це суттєво не вплине на інфляцію.

По-друге, позички беруться у міжнародних фінансових організацій та ЄС. За перші три місяці 2022 року держава отри-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 р. № 2145-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>

² Кількість власників ОВДП України надалі зростає, вкладники отримали виплати від погашення першого випуску військових облігацій. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/kilkist-vlasnikiv-ovdp-ukrayini-nadali-zrostaye-vkladniki-otrimali-viplati-vid-pogashennya-pershogo-vipusku-viyskovih-obligatsiy-depozitariy-nbu>

мала пільгових кредитів на суму, еквівалентну 96,7 млрд грн. Зокрема, від МВФ – 41,3 млрд грн (1,4 млрд дол.), від ЄС – 19,5 млрд грн (600 млн євро). Вже досягнуто домовленостей щодо продовження таких запозичень і в подальшому.

По-третє, Україна активно веде перемовини з іншими державами про залучення грантового фінансування. Уряди іноземних країн надають ці кошти на поворотній чи безповоротній основі для підтримки в умовах війни українського бюджету, економіки тощо. У відкритих джерелах зустрічаються різні суми такої допомоги у різних еквівалентах. Зазначимо лише, що йдеться як про десятки мільйонів доларів/євро від одних країн, так і про мільярди – від інших. Також слід розмежовувати пряму фінансову допомогу, військову допомогу (техніка, озброєння, боєприпаси тощо), гуманітарну допомогу (медикаменти, обладнання, харчі, одяг тощо), які також мають грошове вираження.

Україна активно співпрацює зі Світовим банком. Зокрема, у квітні було підписано Угоду про надання Україні гранту у розмірі 88,5 млн євро з Цільового фонду, створеного Міжнародним банком реконструкції та розвитку і Міжнародною асоціацією розвитку. І вже наприкінці квітня у рамках Програми Другої позики на політику розвитку в сфері економічного відновлення для України надійшло повне грантове фінансування у визначеному розмірі. Ці кошти спрямовуються до загального фонду Державного бюджету України для забезпечення першочергових соціальних, гуманітарних видатків, видатків на охорону здоров'я, підтримки внутрішньо переміщених осіб¹. Згодом до Угоди про грант у рамках вищезгаданої Програми Другої позики було внесено зміни, відповідно до яких Україна отримає від Норвегії, Австрії та США додаткові грантові кошти у сумі 495 млн євро.

Зазначимо, що вказаний Цільовий фонд було утворено Міжнародним банком реконструкції та розвитку і Міжнарод-

¹ Україна отримала грант на 88,5 млн євро з Цільового фонду Світового банку. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraina_otrimala_grant_na_885 mln_ievro_z_tsilovogo_fondu_svitovogo_banku-3425

ною асоціацією розвитку. Внески до нього уже надійшли від Данії, Ісландії, Латвії, Литви, Великої Британії, Норвегії, Австрії та Сполучених Штатів Америки¹.

Україна дає гідну відсіч ворогу, а міжнародна спільнота по можливості допомагає нам у цьому. Вже 24.02.2022 р. НБУ ухвалив рішення про відкриття спеціального рахунку для підтримки Збройних Сил України. Станом на початок травня 2022 р. на цей рахунок було перераховано понад 15,7 млрд грн, зокрема, понад 4,9 млрд грн у еквіваленті надійшло з-за кордону в іноземній валюті (долари США, євро, фунти, канадські долари, китайські женьміньбі, японські єни, швейцарські франки, польські злоті, австралійські долари)². Кошти, що надходили від резидентів та нерезидентів України з усіх куточків світу, НБУ перераховував на потреби Міноборони, Нацполіції, Нацгвардії, Держприкордонслужби України. Є також спецрахунок для гуманітарної допомоги громадянам України.

У травні 2022 року за ініціативи Президента України В. Зеленського запрацювала глобальна ініціатива United24, яка покликана поєднати людей з усього світу, які мають бажання та можливості допомогти нашій державі зробити пожертви на її підтримку. Надходження та використання таких коштів, відповідні звіти мають стати предметом окремого дослідження – це все справа майбутнього.

Навряд чи можливо підрахувати і скільки коштів переказали наші громадяни різним суб'єктам (теробороні, постраждалим, знайомим, рідним, колегам тощо). у цьому, зокрема, виявилася єдність нашої нації.

Дуже важливим залишається питання щодо проведення бюджетної політики під час воєнного стану. За будь-яких умов і ситуацій необхідно забезпечувати безперебійне та максимально ефективно виконання усіх бюджетів, що включаються до

¹ Україна отримає додатково 495 млн євро грантових коштів з Цільового фонду Світового банку. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/ukraina_otrimaie_dodatkovu_495_mln_ievro_grantovikh_koshtiv_z_tsilovogo_fondu_svitovogo_banku-3426

² НБУ переказав на потреби армії 15,6 мільярдів: на рахунку лишилось 125 мільйонів. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/05/3/686558/>

складу бюджетної системи. Управління бюджетними коштами має однозначно спрямовуватися на забезпечення їх ефективного, результативного і цільового використання.

Виконання Державного бюджету України до 24.02.2022 р. відбувалося у штатному режимі – відповідно до Закону про держбюджет та розпису державного бюджету. З введенням воєнного стану в Україні бюджетний процес зазнав суттєвих змін, обумовлених необхідністю оперативного прийняття життєво необхідних рішень. З цією метою спрощено деякі бюджетні процедури, знято різні часові, обсягові, процедурні обмеження, що дозволяє максимально швидко реагувати на потреби держави і її громадян.

В умовах, що склалися, Верховній Раді України довелося неодноразово вносити зміни до Закону «Про державний бюджет на 2022 рік». Значною мірою ці зміни стосувалися надання права НБУ достроково переказати свої прибутку до Казначейства.

Протягом березня і квітня 2022 р. Кабінет Міністрів України перерозподілив понад 70 млрд грн видатків державного бюджету. Наприклад, згідно з розпорядженнями Уряду від 17.03.2022 р. та від 12.04.2022 р. було здійснено перерозподіл деяких видатків, передбачених Міністерству культури та інформаційної політики. Зокрема, майже на 80 млн грн зменшено видатки на забезпечення діяльності Українського інституту книги, підтримку книговидавничої справи та популяризації української літератури у світі, функціонування Українського культурного фонду, здійснення заходів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції в інформаційній сфері, збирання, обробку та розповсюдження офіційної інформаційної продукції. За рахунок цих коштів збільшено видатки на фінансову підтримку діяльності національних музеїв, національних і державних бібліотек та культурно-просвітницьких центрів, національних театрів, культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках¹.

¹ Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству культури та інформаційної політики на 2022 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.03.2022 р. № 229-р. URL: <https://>

Війна також позначилась і на публічних закупівлях. Так, виникли проблеми із постачальниками (адже частина з них залишилася на окупованих територіях, деякі втратили свої виробничі потужності, виробничий персонал тощо), логістикою (затримка чи неможливість доставки товарів, надання послуг), відбулися зміни споживчого попиту. З метою оптимізації закупівель під час війни, забезпечення нагальних потреб держави та відновлення українського бізнесу ДП «Прозорро», ДУ «Професійні закупівлі» та електронні майданчики (E-Tender, Zakupki.prom.ua, SmartTender, Держзакупівлі.Онлайн та Тендер-Онлайн) розробили платформу Prozorro+¹.

Уряд також досить швидко відреагував на проблеми у закупівлях і вже 28.02.2022 р. прийняв постанову «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану», до якої протягом двох наступних місяців шість разів вносилися зміни². Це свідчить про справді високу активність роботи Уряду, який, можна сказати, миттєво реагує на потреби оборонних й інших закупівель в умовах воєнного стану. Напевно, відповідні зміни варто було би внести й до законів України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі», що, безумовно, потребувало би значно більше часу й дотримання законодавчих процедур.

zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2022-p#Text; Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству культури та інформаційної політики на 2022 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.04.2022 р. № 284-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284-2022-p#Text>

¹ Нова платформа Prozorro+. URL: <https://radnuk.com.ua/voienyj-stan/nova-platforma-prozorro/>

² Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 169 (в ред. від 14.04.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-p#Text>