

СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ В УКРАЇНІ

Тетяна Жибер

к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів імені

Віктора Федосова

Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана

АБСТРАКТ

Систематизовано зміни у механізмі бюджетування щодо середньострокового бюджетного планування на макрорівні для держав з незвичайними станами, на прикладі бюджетування упродовж гарячої фази військових дій в Україні. Конкретизовано використання таких складників середньострокового бюджетного планування як підтримуючі показники середньострокового бюджету та надзвичайні термінові бюджети за

напрямами, що відповідають незвичайним ситуаціям. Запропоновано формули розрахунку бюджетної рамки на середньострокову перспективу для бюджету країни з надзвичайним станом. Розраховано прогнозний показник видатків з бюджету України на оборону на середньостроковий період до 2024 року.

Ключові слова: середньострокове бюджетне планування, публічне бюджетування, фінансові рамки, макроекономічний прогноз, публічні фінанси, видатки на оборону.

MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING DURING THE WAR IN UKRAINE

ABSTRACT

Ukraine has received the status of a candidate for EU membership, so it must use medium-term budget planning in its public budgeting. However, medium-term planning of the budget framework in Ukraine should take into account special conditions: the consequences of the pandemic, hostilities of varying intensity, concomitant inflation with a fall in GDP, and other challenges that are difficult to anticipate. Active hostilities in 2022 are the biggest challenge for the budgeting of today Ukraine. Therefore, managing the achievement of goals through the use of medium-term budgetary funds has expanded to also manage the consequences of a disaster through forced immediate response and difficultly anticipated additional costs. The **purpose** of the article is to model the medium-term framework of the country's budget based on the analysis of budgetary indicators when budgeting in unusual conditions, in particular, forecasting defense spending from the budget of Ukraine in the acute phase of a military invasion. **Materials and methods.** When obtaining the results, the forecasts of the Ministry of Economy of Ukraine and the Ministry of Finance of Ukraine, data from the portal "Open Budget for Citizens" of Ukraine were used. The methods of extrapolation of the trend, weight coefficients, generalization and graphic were applied. **Results.** The intensification of hostilities in 2022 on the territory of Ukraine entailed an immediate increase in total budget expenditures in addition to certain previous unusual situations during the current need to build a

medium-term budget planning framework. An algorithm is proposed for dividing the budgeting mechanism into a supporting and emergency part in order to ensure obligations for budget funds in an acute emergency, in particular, in a country with active hostilities in the defense phase on the territory. The trend of predominance of expenditures of the consolidated budget of Ukraine over revenues for previous periods of unusual situations was calculated, deviations were determined within 1-4% or more than 2% in the medium term. Based on the detected deviation, a formula for calculating the medium-term total budgetary framework of the supporting medium-term budget of the country was compiled. The calculation of emergency temporary expenses for a separate area of the emergency is formulated, which should be added to the mid-term support budget. Budget expenditures for the defense of Ukraine in the active phase of hostilities until 2024 are predicted in the amount of more than 19% of actual GDP in 2021. **Conclusions.** Reliable compliance with the planned medium-term fiscal, including the budgetary framework for Ukraine, has limited possibilities in the coming years. The calculated need for the emergency two-year budget for defense alone shows spending in excess of half of the desired redistribution of 32.1% of GDP through Ukraine's consolidated budget. Ukraine in the coming years is in critical need of the help of the allies.

Keywords: medium-term budget planning, public budgeting, fiscal framework, macroeconomic forecast, public finances, defense expenditures.

Постановка проблеми. Середньострокове бюджетне планування зарекомендувало себе як ефективний комплекс інструментів для підвищення стійкості публічних фінансів. Обізнаність у майбутніх бюджетних показниках покращує фінансову дисципліну і підвищує ефективність використання бюджетних коштів виконавцями завдань для досягнення результатів [1]. Набуття консенсусу між політичними групами та його фіксація середньостроковими нормативно-правовими актами (у деклараціях, стратегіях, цільових планах) повинна забезпечувати більшу передбачуваність бюджетної політики за рахунок її прозорості на середньострокову перспективу. Усі країни-члени ЄС використовують середньострокові бюджетні рамки, однак горизонт планування, рівень бюджетної класифікації та деталізації планів, формулювання цілей, виключення певних пунктів, домовленості про перенесення та обов'язковість відрізняються між країнами [2].

Однак в Україні, в умовах пандемії, військових дій та загроз для навколишнього середовища, визнана у ЄС необхідність середньострокового планування показників акумуляції та використання публічних ресурсів виконується у особливих умовах. Управління досягненням цілей за рахунок використання бюджетних коштів розширилося за рахунок додавання фінансового забезпечення управління наслідками незвичайних ситуацій через необхідність відповідати на них. Найбільш актуальною незвичайною ситуацією є гостра фаза військових дій, розпочата у кінці лютого 2022 року внаслідок масованого зовнішнього вторгнення в країну. Актуальність даного дослідження полягає у необхідності адаптувати побудову рамки українського середньострокового бюджетування згідно із європейськими очікуваннями у перспективі членства України у ЄС, але при збереженні відповіді на незвичайні ситуації. Адаптація планування і бюджетування на необхідну для країн ЄС середньострокову перспективу повинна враховувати особливості, притаманні для України: тривалу наявність незвичайних станів з множинними чинниками їхнього виникнення.

Метою статті стало моделювання середньострокової рамки бюджету країни при бюджетуванні у незвичайних умовах та прогнозування видатків на оборону України на середньострокову перспективу. Для досягнення цілей у рамках мети дослідження були виконані такі завдання:

- а) конкретизовані впливи незвичайного стану на бюджетування в Україні з урахуванням активних військових дій;
- б) побудовано схему середньострокового бюджетування в умовах незвичайного стану з урахуванням необхідності його імплементації до стандартів бюджетування у ЄС;
- в) розроблено формули розрахунку середньострокових бюджетних рамок зведеного бюджету країни у незвичайному стані;

г) виконано симуляцію прогнозу видатків на оборону на середньострокову перспективу в умовах активних бойових дій на прикладі України.

Стаття побудована так:

- запропоновано алгоритм бюджетування з поєднанням підтримуючого середньострокового та надзвичайного термінового бюджету для надійності горизонту планування зведеного бюджету країни, ураховуючи визначення незвичайного стану як складової незвичайного стану;
- складено формули розрахунку двох частин бюджету країни з урахуванням потреб у раптовому збільшенні видатків при введенні незвичайного стану в країні, виникнення незвичайного стану у вигляді військових дій потребує додаткових фінансових ресурсів для спротиву;
- виконано симуляцію, на прикладі фактичних та прогнозних даних зведеного бюджету, розрахунок незвичайного бюджету для оборони України у середньостроковій рамці бюджетування. Максимально точно спрогнозувати закінчення військових дій та видатки на них в Україні на сьогодні складно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню розвитку середньострокового бюджетного планування, застосування фінансових правил, фінансових рамок в умовах невизначеності, а також стійкості публічних фінансів присвячені праці українських і закордонних науковців. Останні публікації виділяють два основні аспекти: середньострокове бюджетне планування потребує модернізації попередніх технік в умовах невизначеності (першим значним викликом була пандемія); при реформуванні інструментів планування слід ретельно розрізняти їхню спроможність. На прикладі бюджетної системи Польщі Б. Відзевські підкреслює фінансові та організаційні складнощі для забезпечення точності середньострокового бюджетного планування в умовах тиску на публічні фінанси у період епідемії [3]. Д. Рейнольдс досліджує історичні перспективи та обґрунтовує виокремлення стадій і структурних складників у законодавстві для фінансування витрат країни при проходженні через незвичайні стани у різних державних устроях під впливом виборчих планів [4]. Хоча відповідь на воєнний стан була актуальною у державні політиці першої половини 20 століття, багато дослідників у публікаціях перших декад 21 століття не розглядають військові дії як випадок незвичайної ситуації, а зосереджуються на вивченні фінансового забезпечення відповіді влади та відновлення суспільного життя при стихійних лихах. А. Траге у публікації про реформування фінансових правил ЄС з огляду на сучасні виклики стверджує, що досвід їхнього використання довів переоцінене значення консолідації під час похвалення економіки та недооцінене – фінансового стримування у кризу [5]. І. Чугунов та М. Пасічний підсумовують, що хоча дефіцит бюджету до ВВП залишався одним із важливих показників фінансової стійкості публічних фінансів України, розрахунок показників

бюджету на середньострокову перспективу базувався на інерції сформованих звичок влади до витрачання коштів, зокрема перед виборами [6].

Донахью А. та Джойс Ф. систематизували міжнародний досвід та навели фінансові та функціональні аспекти політики проти стихійних лих, вчені виокремили і систематизували причини фінансового забезпечення з бюджету країни на різних рівнях при надзвичайних ситуаціях [7]. Т. Богдан підкреслює необхідність фінансових правил та середньострокових бюджетних рамок за різних можливостей прогнозування [8]. А. Даниленко та В. Венгер підняли питання відбудови сучасного реального сектору економіки України в умовах війни та повільного розвитку навіть до закінчення активних бойових дій [9]. С. Франек та М. Постула поєднують фінансові інструменти та інституційні підходи до забезпечення фінансової результативності агентів (розпорядників коштів) при плануванні бюджетів, не применшуючи їхньої ролі [10].

У підсумку огляду публікацій стосовно бюджетування при невизначеності виокремимо такий мало досліджений напрям: потенціал середньострокового бюджетного планування у механізмі бюджетування на макrorівні з врахуванням початку військових дій та виникнення супутніх загроз для конкретної країни у реаліях 21 сторіччя.

Матеріали і методи дослідження. Стаття виконана в умовах часткової заборони на поширення даних щодо бюджетних показників, яка діє в Україні під час воєнного стану. При дослідженні використані дані публічного порталу «Відкритий бюджет для громадян», прогнози Міністерства фінансів України та Міністерства економіки України, законодавство України та ЄС.

Використані методи аналізу тенденції та графічний для побудови зв'язків у алгоритмі бюджетування та середньострокової рамки на основі показників річних бюджетів; екстраполяції тренду, вагових коефіцієнтів та узагальнення для прогнозування.

Результати дослідження. Для цілей дослідження використовуємо поняття незвичайного стану як ситуації в країні, що може включати надзвичайний стан але не обмежується ним. Незвичайна ситуація стосується частковою втратою контролю через внутрішні та/або зовнішні обставини при управлінні життєдіяльністю суспільства через державу та з погано передбачуваними наслідками впливає на економіку країни [4]. Надзвичайний стан – це гостра форма незвичайної ситуації, яка створює загрозу життю нації і вимагає вимушеного негайного реагування через витрачання фінансових ресурсів країни. Незвичайна ситуація вносить погано передбачувані зміни до макроекономічних показників, зокрема при бюджетуванні на макrorівні, а надзвичайний стан вимагає негайних додаткових, порівняно із звичайним станом, витрат. До переліку незвичайних ситуацій України, які вплинули на показники бюджетів, за останні 10 років стосуються (включаючи надзвичай-

ні стани): *ревальвація гривні через зміну кон'юнктури ринків сировинного експорту, пандемія вірусних хвороб, реформи у медичній та освітніх сферах, військові дії та їхня активізація у 2022 році внаслідок масованого вторгнення Російської Федерації в Україну.* Цікаво, що реформа державного управління не викликала незвичайної ситуації, оскільки не була достатньо результативною.

Згрупуємо основні загрози в Україні для реалізації середньострокового бюджетного планування станом на кінець 2022 року. Групування спрощені через узагальнення, оскільки слід пам'ятати, що первинні впливи викликають довгострокову системну реакцію у довгостроковій перспективі, яку важко не лише прорахувати, але і передбачити з певністю наперед.

Негативний вплив на ВВП, а отже фінансову спроможність щодо наповнення бюджетів мають:

- втрати через торгівельний та інший економічний шантаж з боку Російської Федерації та Білорусі (триває з початку 2000-х років);

- загрози і втрати через окупацію територій країни.

Негативний вплив на структуру видаткової частини бюджету через відволікання додаткових коштів на витрати з підтримання економіки країни мають:

- витрати через тривалу гібридну війну з Російською Федерацією;

- втрати економіки через дисбаланс у технологіях (наприклад, енергетики і сільського господарства) та додаткові витрати на його усунення.

Негативний вплив шляхом збільшення поточного дефіциту бюджету унаслідок раптових потреб у публічних фінансових ресурсах має забезпечення соціальної сфери:

- зростання фінансового забезпечення унаслідок подолання пандемії інфекційних хвороб;

- необхідність компенсацій внаслідок внутрішньої міграції та знищення населення;

- виплати працівникам оборонного сектору та їхнім сім'ям.

Остання група негативних впливів викликала помітні оперативні зміни щодо бюджетного плану на 2022 рік і повинна бути врахована при середньостроковому бюджетному плануванні. Правильний розрахунок утвореного дефіциту бюджету внаслідок цих впливів є умовою для вчасної допомоги міжнародних партнерів.

Зазначимо, що гібридна війна на території України триває з весни 2014 року і отримала чергову гостру фазу 24 лютого 2022 року. Гібридна війна не визнана Російською Федерацією, однак є багато документальних підтверджень присутності російських військових на території України, їхньої участі у бойових діях [10]. Спостерігається поточне небажання керівництва Російської Федерації припинити бойові дії за участі російських військ та звільнити окуповані території до меж України, визнаних міжнародною спільнотою у положеннях міжнародного права. Не визнаючи війну, Російська Федерація одночасно називає різні причини

проведення бойових дій на території України, змінюючи їх залежно від поточної політичної ситуації у світі та власних вподобань. Такий підхід дозволяє прогнозувати постійний чинник війни у майбутньому української держави, який слід вносити до середньо- та довгострокових планів. Відповідно, чинник впливу військових дій слід інтегрувати у середньострокове бюджетування країни.

У країнах Європейського Союзу основним інструментом контролю за використанням бюджетних ресурсів розпорядниками коштів на сьогодні є середньострокові фінансові рамки, цілі діяльності та огляди видатків [11]. Додатковою ознакою сучасного бюджетування у ЄС є об'єднане управління бюджетними коштами: між Європейською Комісією та урядами країн ЄС [12], між центральним урядом країни ЄС та місцевою владою, між владою регіону та розпорядником коштів бюджету регіону. Коли Європейський Союз в цілому та його окремі учасники стикнулися із потребами різко збільшити видатки через пандемію, а згодом і через війну в Україні, відповіддю стало вливання додаткових асигнувань (грошових коштів) у бюджетну систему. Але Україна не може собі дозволити покладатися на вливання додаткових коштів у бюджетну систему, тому що падіння її ВВП прогнозується близько 33% на кінець поточного бюджетного 2022 року, а міжнародна допомога має кількісні, часові та інституційні обмеження. Тому виходом для українського бюджетного права є пошук такого поєднання інструментів бюджетування, який забезпечить одночасно стійкість, економію та розвиток унаслідок

формування та використання бюджетів у їхній синергії.

Бюджетування у публічних фінансах України наразі реалізується у поєднанні річних планів (з оперативними змінами до них) та середньострокових бюджетних лімітів і нормативів. Вони утворюють у сукупності фінансові рамки, на які спирається центральний бюджет України та бюджетна система в цілому. З 2018 року Міністерство фінансів України проголосило про необхідність фінансової централізації, яка використовує для цілей аналізу зведені бюджети країни. Динамічне використання її показників стало можливим на основі оцифровки даних та цифровізації підзвітності усіх суб'єктів публічних фінансів з метою більш ефективного управління фінансовими ресурсами в умовах гібридної війни. Наразі, під час воєнного стану у країні частина цих даних, як за минулі роки, так і поточної звітності, закрита.

Бюджет у законодавстві ЄС трактується як договір про забезпечення суспільством функцій, Єврокомісія слідкує за дефіцитами бюджетів країн-членів [13]. Додатково слід комплексно і ретельно використовувати пропонувані законодавством ЄС фінансові інструменти, зокрема середньострокові фінансові рамки для розпорядників коштів з урахуванням делегованих їм до виконання цілей державних політик та оглядами видатків за ними. Пропонуємо застосування дуального підходу у бюджетуванні України із гнучкою алокацією коштів у двох частинах бюджету як механізму для поєднання невизначеності, звичайних середньострокових бюджетних планів, фінансової спроможності бюджетів, цілей держав-

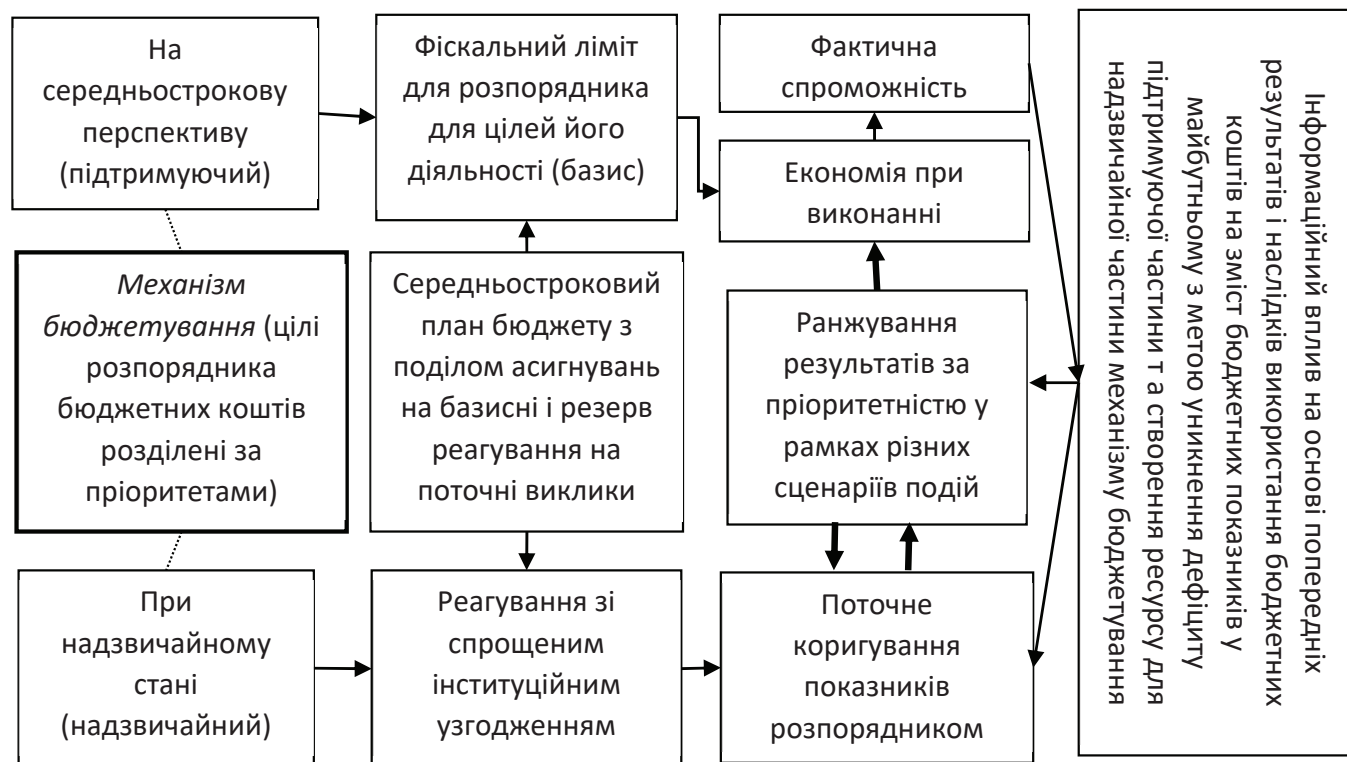


Рис. 1. Підтримуюча та надзвичайна частини бюджетування для розпорядника коштів у середньостроковому бюджетному плануванні під час невизначеності (наприклад, постійної військової загрози).

ної політики та результатів діяльності розпорядників коштів за умови проведення регулярного зовнішнього аудиту ефективності способів досягнення результатів за рахунок бюджетних коштів через огляди видатків.

Алгоритм дуального підходу до діяльності розпорядника коштів побудовано на рис. 1. Передбачено поділ бюджетних асигнувань на поточні бюджетні призначення та резерв асигнувань, який можна акумулювати за першим пріоритетом у діяльності розпорядника (наприклад, при активізації бойових дій). Таким чином умовно і життя, і бюджетування поділяються на умовно «нормальну» (спрямовану на розвиток) і «аномальну» (спрямовану на реагування унаслідок негативного впливу) частини.

Витрачання коштів за двома частинами повинне конкретизуватися через попереднє ранжування пріоритетів діяльності розпорядників між собою та у мережі кожного розпорядника зокрема за сценаріями розвитку подій при обґрунтуванні запитів на бюджетні кошти для включення призначень розпорядника у середньостроковий бюджетний план. Надзвичайну частину слід планувати на середньострокову перспективу починаючи із зведеного бюджету країни.

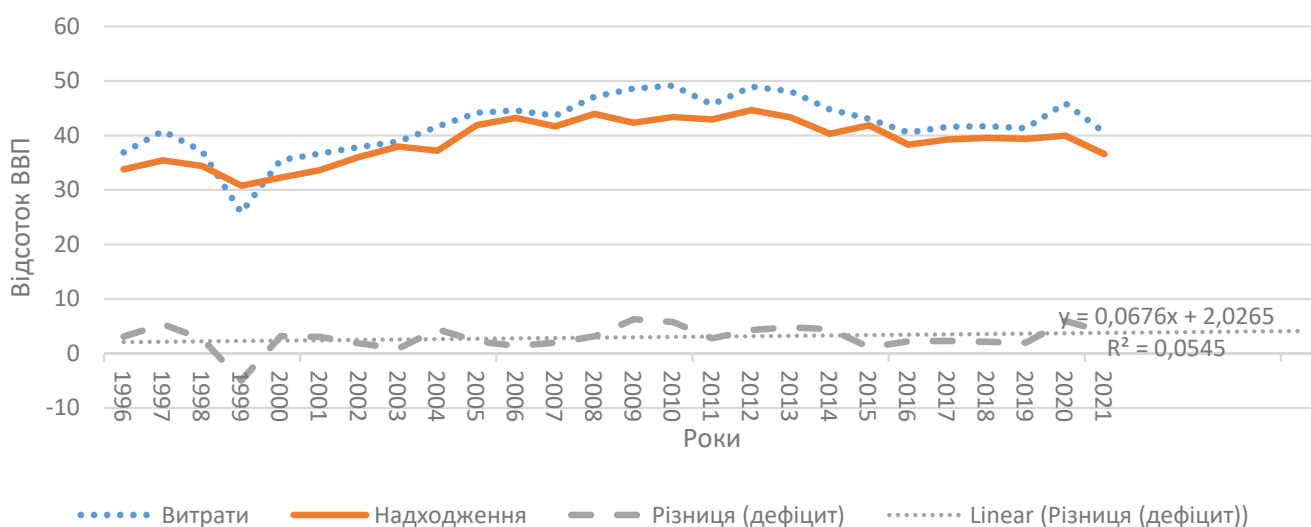
Публічним витратам України притаманне неспівпадіння надходжень та витрат, розміри якого у відсотках до ВВП склали від близько 1% у 2015 році до майже 6% ВВП у 2020 році. Перевищення надходжень над витратами спостерігалося лише у 1999 році завдяки політиці запозичень та включенню у бюджетний фондів загальнодержавного соціального страхування.

На рис. 2 показана різниця у перевищеннях витрат над доходами за роки незалежності України. Різниця у відсотках до ВВП показує, з одного боку, відсутність

чіткого тренду для передбачення тенденцій до зміни у цій різниці, а з іншого – можливість побудови умовної лінії очікуваної різниці між надходженнями і витратами у трохи більше 2 % від поточного ВВП на перспективу, яка б стала основою для необхідного припущення поточного відхилення при реальному виконанні у показниках середньострокового бюджетного планування. Підхід до виміру загальних показників бюджетної системи у відсотках до ВВП дозволяє врахувати і нівелювати складно передбачувані, однак значні показники інфляції в Україні.

Отже, до активної фази війни волатильність доходної частини зведеного бюджету можна було прогнозувати на рівні до 5%. Під час активізації військових дій доступ до даних про виконання бюджетів та пов'язаних з ними публічних зобов'язань обмежений, однак працює Портал «Відкритий бюджет для громадян». Прийнята у 2021 році Бюджетна декларація на 3 роки мала стати основою для послідовного виконання бюджетів у трирічній перспективі, що відповідає вимогам встановлення фіскальних рамок для середньострокового бюджету згідно із законодавством ЄС. У табл. 1. розглянемо динаміку бюджетних показників України по зведеному бюджету в цілому та за обраними релевантними напрямками щодо виникнення незвичайних станів для країни з 2018 року. Зведений бюджет має інформаційне призначення, відображає фіскальну централізацію та об'єднує фіскальні рамки для всіх суб'єктів бюджетного процесу України.

Отже, прогнозне зростання видатків України внаслідок активізації бойових дій у 2022 році склало до 42 %, тоді як у світі прогнозується у цілому зростання видатків бюджетів на 13,6% вперше за більш ніж 40 років [18]. Фактичні дані таблиці відображають, наприклад, часткову втрату контролю над медичною реформою у 2019 році,



* складено автором за [14]

Рис. 2. Різниця між доходами і видатками бюджетів України та пропоноване відхилення при середньостроковому плануванні.

Таблиця 1.

Фактичні показники зведеного бюджету України порівняно із плановими та прогнозними під впливом незвичайних ситуацій*

Показник	2018 (факт)	2019 (факт)	2020 (факт)	2021 (факт)	2022** (прогноз)	2023 (прогноз)	2024 (прогноз)
Доходи разом, млрд грн:	806,9	1289	1376,6	1662	1980	1674	1764
До плану/прогнозу, %	57,84	97,4	100,35	101,83	115	-	-
Видатки разом, млрд грн, з них:	1250	1370	1595,2	1844,3	2622,2	1846	2036
Видатки на оборону	97	106,6	120,3	127,5	602,1	299,7	332,5
До плану/прогнозу, %	99,2	97,8	98,3	98,9	140,0	-	-
Видатки на охорону здоров'я	115,8	9,7	175,7	203,6	228,5	215,0	210,0
До плану/прогнозу, %	96,09	76,5	94	96,5	92,0	-	-
Видатки на освіту	210	238,7	252,2	312,9	333,8	222,2	-
До плану/прогнозу, %	93,8	93,5	92,6	94,5	94,0	-	-
Видатки на соціальний захист	309,3	321,7	346,7	367,3	470,0	450,5	420,0
До плану/прогнозу, %	98,9	96,3	97,4	99,2	110,0	-	-
Загальний темп зростання видатків, до попереднього року, %	-	9,6	16,4	15,6	42,1	-29,7	10,2
Загальний дефіцит "+" / профіцит "-"	-443,1	-81	-218,6	-182,3	-642,2	-172,0	-272,0

* складено автором з використанням[15-17]

** з урахуванням прогнозних потреб на ведення активних військових дій

перед пандемією коронавірусу. Або запізнення із нарощуванням видатків на оборону під час попереджень про загрозу загострення військового конфлікту. Особливістю запропонованого прогнозу консолідованих бюджетних видатків за окремими напрямками з 2023 року є врахування таких припущень: зменшення числа населення (а отже отримувачів публічних послуг з освіти та охорони здоров'я) в Україні, скорочення масштабів бойових дій, падіння ВВП, інфляційні очікування на рівні 30% на рік із тенденцією до зниження у наступні роки.

Оскільки жодна з перелічених незвичайних обставин не має передумов для зникнення у 2023-2024 роках, включаючи реформу освітньої сфери, зокрема вищої освіти та продовження реформ у середній освіті, реформу фінансування медицини, пропонуємо розраховувати фіскальну рамку для надзвичайних видатків у зведеному бюджеті України. Надзвичайні видатки у бюджетуванні показані на рис. 1 та передбачаються як додаткові для того, щоб забезпечуючи сталість виконання середньострокових завдань з метою досягнення цілей державної політики за бюджетні кошти. У перспективі інтеграції бюджетної системи України до бюджетних стандартів ЄС необхідне надійне середньострокове бюджетне планування. Забезпечення середньострокового бюджетного планування в умовах активних бойових

дій та інших незвичайних ситуацій можливо з певними умовами, як передбачено у дослідженні.

Враховуючи, що волатильність надходжень порівнюючи із щорічними витратами у фіскальній сфері України складає на середньострокову перспективу трохи більш ніж 4% ВВП і коливається від 1 до 5% ВВП (рис. 2), вона має бути врахована при плануванні середньострокового підтримуючого бюджету у бік зменшення для підвищення надійності його фактичного виконання. Додаткове планування надзвичайного бюджету також варто здійснювати у відсотках до ВВП, але його наповнення і використання повинне підкорятися у першу чергу не фіскальній спроможності країни, а чітким завданням та пріоритетам їхнього фінансового забезпечення. Для конкретизації цих завдань та пріоритетів можуть бути застосовані угоди на отримання міжнародної допомоги з чіткими сценаріями її використання, цільове оподаткування через спеціальний фонд бюджету на конкретно визначені видатки та інші схожі інструменти підзвітності. При цьому надзвичайний бюджет може не збігатися у часі із середньостроковим підтримуючим, за прикладом організації надзвичайних видатків на допомогу переміщеним внаслідок війни громадянам України у ЄС, де надзвичайна частина бюджету деталізована на рік замість періоду у сім років, але на основі

досвіду попередніх виплат з бюджету [19].

Пропонуємо формулу 1 для фінансової рамки середньострокового зведеного бюджету України, що враховує підтримуючу та надзвичайну частини. Фінансова рамка розраховується у відсотках до поточного і прогнозного номінального ВВП країни. Приклад України показав, що резервного фонду розміром 1-2% у загальному фонді видатків бюджетів при сукупності обставин незвичайної ситуації недостатньо для вчасного забезпечення потрібних зобов'язань держави за рахунок бюджетних коштів [20].

$$\Phi P = \Pi B + H B \quad (1)$$

де ΦP – фінансова рамка зведеного бюджету України на середньостроковий період за незвичайних обставин;

ΠB – підтримуюча частина бюджету на середньостроковий період, що базується на показниках попередніх років;

$H B$ – Надзвичайні бюджети із надходжень спеціально призначення на короткостроковий період. Вважаємо, що надзвичайний бюджет використовується при чотирьох стадіях реагування на лихо після його визначення і класифікації: попередження для пом'якшення наслідків, підготовка до запобігання, спротив (запобігання), відновлення до потрібного стану після лиха [7]. Україна у військових діях знаходиться на стадії спротиву лиху з метою запобігання його більш руйнівним наслідкам.

Деталізуємо розрахунок показників Підтримуючої частини бюджету та окремого Надзвичайного бюджету для однієї незвичайної (надзвичайної) ситуації у формулах 2 та 3 на прикладі показників зведеного бюджету України з рис. 2 та табл. 1.

$$\Pi B = \text{Pr}B - B \quad (2)$$

де ΠB – підтримуюча частина середньострокового зведеного бюджету;

$\text{Pr}B$ – прогноз витрат бюджету на основі макроекономічних показників попередніх років, у % до ВВП;

B – волатильність спроможності фінансових доходів у проміжку від 1% до 4% від ВВП при максимальній очікуваній потребі у видатках зведеного бюджету за проміжок бази прогнозу.

$$H B_{\text{н}} = \frac{TzB_{\text{нпер}}}{100} \cdot \text{Pr} \Pi B_{\text{н}} \quad (3)$$

де $H B_{\text{н}}$ – розмір прогнозного надзвичайного бюджету за напрямком;

$TzB_{\text{нпер}}$ – темп зростання видатків бюджету у схожих незвичайних ситуаціях (або на основі первинних оцінок) за окремим напрямком видатків і за певний період надзвичайної ситуації. Напрямами в Україні можуть слугувати, наприклад, статті функціональної класифікації видатків бюджету «Оборона», «Охорона здоров'я» та ін.

$\text{Pr} \Pi B_{\text{н}}$ – прогноз суми витрат у підтримуючому бюджеті за цим напрямком, у % до ВВП.

Розрахуємо надзвичайний бюджет видатків на оборону ($H B_{\text{об}}$) у перспективі видатків на кінець 2002 – 2023 рік роки. Беручи за основу дані щодо видатків на оборону у 2021 році з табл. 1. і фактичний розмір

номінального ВВП України у 2021 році у 5459,6 млрд. грн отримаємо показник фактичних видатків на оборону за 2021 рік у 2,3 % ВВП. Розрахуємо надзвичайний бюджет на оборону, який знадобиться у 2022 та 2023 роках (відповідно, множимо «підтримуючий» показник 2021 року у 2,3% на два), ураховуючи темп зростання видатків на оборону за 2022 та 2023 роки.

$$H B_{\text{об}2023} = \frac{(472-49)}{100} \cdot (2,3 \cdot 2) = 19,45 \% \text{ ВВП}_{2021}$$

У Бюджетній декларації на 2022-2024 роки (середньостроковій частині документації для бюджету України і основі для середньострокового планування діяльності розпорядників коштів) є зобов'язання планувати видатки на оборону у розмірі не менш як 5% від прогнозованого річного ВВП без урахування військового загострення. Разом з тим, відсоток зниження ВВП України у 2022-2023 рр. порівняно із показником 2021 року зараз важко передбачити. З урахуванням прогнозів, які висловили В. Залужний (Головнокомандувач Збройних Сил України) та М. Забродський (перший заступник голови Комітету з національної безпеки та оборони українського Парламенту), видатки на оборону будуть значними. У статті для українського порталу новин станом на початок вересня 2022 року вони припустили, що протистояння з Російською Федерацією у 2023 році буде таким же активним, або навіть інтенсивнішим, ніж у 2022 році [21]. Хоча попередній прогноз видатків на оборону у табл. 1, складений за даними січня-липня 2022 року, на 2023 рік показує їхній менший обсяг порівняно із 2022 роком, інтенсивність бойових дій буде залежати від допомоги як міжнародних партнерів, так і способів її обліковувати – через бюджет чи на позабюджетних інформаційних площадках.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Надійне дотримання запланованих середньострокових фінансових, у тому числі бюджетних рамок для України у найближчі роки має обмежені можливості. Пошкодження української економіки, складно прогнозована демографічна ситуація, зовнішні і внутрішні ризики включно з непередбачуваними, пов'язаними з пандемією, стихійними лихами та тероризмом створюють негативні впливи на бюджетування. Поряд з цим, Україні як кандидату на членство у Європейському Союзі доведеться поєднувати середньострокове і надзвичайне бюджетування.

Розрахована потреба для надзвичайного дворічного бюджету лише у напрямку оборони показує величину видатків, що перевищує половину бажаного перерозподілу 32,1% ВВП через зведений бюджет України. Відповідно, українська держава не зможе виконати завдання, поставлені суспільством перед нею, без допомоги союзників. При цьому дискусійним моментом цього дослідження є складність прогнозу в умовах надзвичайних обставин із невизначеною тривалістю. Тому складений прогноз – радше симуляція розрахунку.

ку, однак принцип виділення надзвичайного бюджету від підтримуючого в умовах надзвичайних обставин є запорукою виконання поточних державних завдань. Сьогодні нагальним завданням для українського бюджетування є оптимізація бюджетних видатків без втрати ефективності у досягненні бажаних результатів.

Перспективою подальших розвідок з використання таких фінансальних інструментів як фінансальних рамок, граничних та надзвичайних видатків бюджетів для досягнення цілей державних політик у середньостроковому бюджетному плануванні є детальний аналіз особливостей видатків за їхнім впливом на незвичайні ситуації у майбутньому.

REFERENCES:

1. Beetsma, R., Busse, M., Germinetti, L., Giuliadori, M., Larch, M. Is the Road to Hell Paved with Good Intentions? An Empirical Analysis of Budgetary Follow-up in the EU. CEPR Discussion Papers 17154. C.E.P.R. Discussion Papers. 2022;
2. Sherwood, M. Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States. Discussion Paper 021, Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2015;
3. Bartłomiej Wiczewski. Budget System in Poland: Challenges & Ongoing Reforms. *European Economy Economic Briefs*. 2020. Issue 060. doi:10.2765/57663 (online);
4. Reynolds, J. The Political Economy of States of Emergency. *Oregon Review of International Law*. 2012, June 30. 14(1). 85-129. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2173535>;
5. Truger, A. Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination. *Intereconomics*. 2020. 55. 277-281. <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0915-z>;
6. Chugunov, I. and Pasichnyi, M. Fiscal stimuli and consolidation in emerging market economies. *Investment Management and Financial Innovations*. 2018. 15(4). 113-122. Doi:10.21511/imfi.15(4).2018.09 (in Ukrainian);
7. Donahue, A. K., & Joyce, P. G. A Framework for Analyzing Emergency Management with an Application to Federal Budgeting. *Public Administration Review*. 2001. 61(6). 728. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00143>;
8. Bohdan, T. Transformation of public finances: global processes and challenges for Ukraine. *Global research №3*. Growford Institute. 2021. Retrieved from <https://www.growford.org.ua/research/transformatiya-derzhavnyh-finsiv-svitovi-protsesi-ta-vyklyky-dlya-ukrayiny/> (assessed 08.09.2022) (in Ukrainian);
9. Danylenko A. Venger V. Development of real sector of Ukrainian economy in the framework of the post-war recovery. *Finance of Ukraine*. 2022. 6. 7-32. (in Ukrainian);
10. Menkiszak, M., Sadowski, R., & Żochowski, P. The Russian military intervention in eastern Ukraine. Center for Eastern Studies. 2014, September, 3. Retrieved from <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-09-03/russian-military-intervention-eastern-ukraine> (assessed 02.09.2022);
11. Sapala, M. Performance budgeting : a means to improve EU spending : in-depth analysis. Publications Office. European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Research Services, 2018. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/911581>;
12. European Union. Budget Spending. Retrieved from https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/spending_en (assessed 02.09.2022);
13. European Union. Document 12012E/TXT. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E/TXT> (assessed 02.09.2022);
14. IMF Data. Fiscal Monitor. Time Series. Retrieved from <https://data.imf.org/?sk=4BE0C9CB-272A-4667-8892-34B582B21BA6&sid=1393552803658> (assessed 6.09.2022);
15. Open Budget. Budget for citizens portal. Retrieved from <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes> (assessed 6.09.2022) (in Ukrainian);
16. Ministry of Economy of Ukraine. Economic and social prognosis for 2022-2024. Retrieved from <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=77059300-efc0-4c61-8a67-3974e0cd27a5&title=PrognozEkonomichnoGolSotsialnogoRozvitkuUkraini> (accessed 6.09.2022) (in Ukrainian);
17. Ministry of Finance of Ukraine. Budget declaration for 2022-2024. Retrieved from [https://mof.gov.ua/storage/files/Презентація%20БД%202022-2024%20\(02_06_21\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Презентація%20БД%202022-2024%20(02_06_21).pdf) (accessed 6.09.2022) (in Ukrainian);
18. Summary: Spring 2022 Fiscal Survey of States. Retrieved from https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Issue%20Briefs%20/Summary_Spring_2022_Fiscal_Survey_of_States.pdf (assessed 6.09.2022);
19. Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 223/2014 as regards Cohesion's Action for Refugees in Europe (CARE). Retrieved from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-12-2022-INIT/en/pdf> (assessed 7.09.2022);
20. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 1, 2022 No. 175 "Temporary procedure for allocation and use of funds from the budget reserve fund under martial law". Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-%D0%BF#Text> (assessed 7.09.2022) (in Ukrainian);
21. V. Zaluzhnyi, M. Zabrodskyi. Prospects for securing the military campaign of 2023: the Ukrainian view. UNIAN News Agency. 2022, September 7. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3566162-ak-zabezpeciti-voennu-kampaniu-u-2023-roci-ukrainskij-poglad.htm?fbclid=IwAR2d2UiTdJgfvYhYvB1snnMCqYEjYjch0VvtxKTcNrfUZO3fFRGdMEdVfh0> (assessed 7.09.2022) (in Ukrainian).