

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Грубляк О. М.

ВСТУП

Публічні фінанси відіграють ключову роль у забезпеченні економічної стабільності держави, особливо в умовах глибоких соціально-економічних потрясінь та воєнних викликів. У 2021–2025 рр. Україна пережила фундаментальні зміни у функціонуванні фінансової системи, що була вимушена адаптуватися до повномасштабної війни, різкого падіння економічної активності, розриву логістичних ланцюгів, масштабних міграційних процесів і безпрецедентного зростання оборонних видатків. Саме в цей період інструменти публічних фінансів – державний бюджет, місцеві бюджети, державний борг, Пенсійний фонд, Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття – стали центральними механізмами реалізації державної економічної політики.

Зміни у структурі доходів і видатків державного бюджету, трансформація системи міжбюджетних відносин, рекордні обсяги міжнародної фінансової допомоги, зокрема надходження від ЄС, США та інших партнерів, а також швидке нарощування державного боргу сформували нові умови функціонування фінансової системи. У цей час публічні фінанси виконували не лише традиційні функції – перерозподіл ресурсів, забезпечення публічних благ і соціального захисту, – але й стратегічні завдання: фінансування оборони, підтримку економічної стійкості, утримання критичної інфраструктури та стабілізацію соціальної системи.

1. Економічна суть публічних фінансів та їх функціональне призначення в системі державного управління

У науковій літературі поняття публічних фінансів трактується по-різному, що зумовлено різними підходами до ролі держави в економіці, джерел формування фінансових ресурсів та механізмів їх використання.

Склад публічних коштів визначається у Законі України «Про відкритість використання публічних коштів», згідно з яким до публічних коштів належать: «кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів,

Пенсійного фонду України (далі – Пенсійний фонд), Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, а також кошти суб’єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності»¹. Проте важливо підкреслити, що ці положення Закону спрямовані насамперед на забезпечення прозорості та відкритості у використанні коштів публічного сектору, а не на визначення структури або економічного змісту публічних фінансів як категорії. Тому наведений перелік відображає коло ресурсів, щодо яких держава встановлює вимоги відкритості, однак не дає повного теоретичного чи системного визначення складу публічних фінансів у науковому розумінні.

Українські дослідники І. Луніна та Т. Бондарук, визначають публічні фінанси як «сукупність економічних відносин щодо формування доходів і здійснення видатків, спрямованих на виконання функцій органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях»².

Н. Мелян підкреслює, що публічні фінанси – це «система суспільних відносин, пов’язаних із формуванням, розподілом, перерозподілом і використанням публічних коштів, що сприяють економічному і соціальному розвитку країни»³.

В.І. Кравченко за призначенням поділив фінанси на: «публічні, приватні, неприбуткового сектора та частково міжнародні фінанси»⁴. До публічних фінансів України В.І. Кравченко відносить: «державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси політичних партій, державний кредит, податки і збори, платежі до державних спеціальних цільових фондів, державні страхові фонди, страхові внески за державним страхуванням»⁵.

Інший підхід до поділу публічних фінансів застосувала А.А. Нечай, яка виділила: «публічні фінанси держави; публічні фінанси органів місцевого самоврядування; публічні фінанси суспільного (соціального) призначення»⁶.

¹ Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

² Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.

³ Мелян Н.Ю. Поняття та сутність публічних фінансів. *Право і суспільство*. 2017. № 2. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/04485990-7c8a-452d-86f4-3730229c6e61/content>

⁴ Кравченко В. І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. №5. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_20/4.pdf

⁵ Кравченко В. І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. №5. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_20/4.pdf

⁶ Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Вид. 2-е, стереотипне. Чернівці, 2006. 264 с.

На думку М.І. Карліна, публічні фінанси є центральним елементом фінансової системи демократичної держави, оскільки саме від їх стану та організації залежить ефективність функціонування всіх її складових. М. І. Карлін підкреслює, що протягом тривалого часу публічні фінанси помилково ототожнювалися з державними фінансами, що спричинило їх централізоване та нерідко нераціональне використання. За такої моделі центральна влада визначала напрями фінансування не лише державного, а й місцевого рівня, що обмежувало фінансову самостійність територіальних громад. Подібний підхід і нині характерний для недемократичних держав. Натомість досвід країн Європейського Союзу та реформи децентралізації в Україні підтверджують необхідність чіткого розмежування публічних фінансів на державні та фінанси місцевого самоврядування. Такий поділ забезпечує більшу автономію громад, сприяє раціональнішому використанню ресурсів і підвищує результативність реалізації публічної політики. У цьому контексті публічні фінанси варто розуміти як систему фінансових ресурсів та відносин, що охоплюють як державний, так і місцевий рівень публічної влади, забезпечуючи виконання їхніх функцій в інтересах суспільства⁷.

Узагальнюючи підходи українських дослідників, можна зробити висновок, що в сучасній вітчизняній науці публічні фінанси переважно розглядаються як система фінансових ресурсів і фінансових відносин, яка охоплює два основні рівні публічної влади – державний і місцевий. Таке трактування відображає відхід від застарілого підходу, за яким публічні фінанси ототожнювалися лише з державними, і відповідає сучасним принципам децентралізації, субсидіарності та фінансової автономії територіальних громад. Більшість українських науковців підкреслює, що ефективне функціонування публічної влади можливе лише за умов чіткого розмежування фінансових повноважень між центром і місцевим самоврядуванням, а отже – й чіткого розуміння публічних фінансів як комплексної категорії, що включає як державні, так і місцеві фінанси.

Разом із формуванням усталеного підходу в українській науці до розуміння публічних фінансів як сукупності державних і місцевих фінансів важливим є зіставлення цих поглядів із міжнародними підходами. Для повного та об'єктивного розкриття змісту категорії «публічні фінанси» доцільно звернутися до визначень, що містяться у світових стандартах фінансової статистики та регулювання, а також у працях зарубіжних учених.

⁷ Карлін М.І. Публічні фінанси країн Європейського Союзу: навч. посіб. Електронне видання. Луцьк. 2024. 217 с. URL: https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/24584/3/publfin_Karlin_2024.pdf

Згідно з Cambridge Dictionary, публічні фінанси визначаються як «гроші, які уряд може витратити, отримуючи їх із податків та запозичень»⁸. Таке трактування підкреслює базову фінансову основу діяльності держави, акцентуючи на двох ключових джерелах формування публічних ресурсів – обов'язкових податкових надходженнях та державному борговому фінансуванні. У цьому визначенні поняття публічних фінансів розкривається передусім через фінансові інструменти, що забезпечують можливість уряду виконувати свої функції та надавати суспільні послуги.

Публічні фінанси часто використовуються в дослідженнях з публічної економіки й фінансів. Так, J. Gruber підкреслює: «Публічні фінанси – це наука про роль уряду в економіці. Ця наука передбачає відповіді на чотири питання державних фінансів:

Коли уряд повинен втручатися в економіку?

Як уряд може втручатися?

Який вплив мають ці втручання на економічні результати?

Чому уряди вирішують втручатися саме таким чином?»⁹.

Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014), розроблений Міжнародним валютним фондом, є одним із найважливіших міжнародних стандартів у сфері публічних фінансів. У цьому документі подається формальне визначення таких ключових категорій, як public sector та general government, а також описуються основні інструменти публічних фінансів. З позиції GFSM 2014, публічні фінанси охоплюють сукупність операцій сектору загального державного управління, пов'язаних із формуванням доходів, здійсненням видатків, управлінням державним боргом та володінням активами. Таким чином, Стандарт системно окреслює структуру, зміст і логіку функціонування фінансової діяльності держави, забезпечуючи уніфікований підхід до їх обліку та статистичного відображення на міжнародному рівні¹⁰.

European System of Accounts (ESA 2010) є офіційним статистичним стандартом Європейського Союзу, який встановлює єдині правила обліку та класифікації економічних операцій у державному та приватному секторах. У межах цього документа детально визначаються та систематизуються такі ключові елементи публічних фінансів, як державний сектор, доходи, видатки та боргові зобов'язання, що дає можливість формувати узгоджену фінансову інформацію для всіх країн

⁸ Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public-finance>

⁹ Gruber J. Why Study Public Finance? URL: https://moodle2.units.it/pluginfile.php/421397/mod_resource/content/1/Jonathan%20Gruber%20cap%201.pdf

¹⁰ Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014). International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>

ЄС. Хоча ESA 2010 не містить короткого, узагальненого визначення поняття публічних фінансів, зміст цієї категорії розкривається через опис структури державних операцій, яка відповідає структурі Government Finance Statistics Manual¹¹.

Виходячи з аналізу українських і світових наукових підходів до вивчення фінансових процесів у державі, доцільно виділити два взаємопов'язані, але водночас різні поняття – фінанси публічного сектору та публічні фінанси.

Поняття фінанси публічного сектору розглядається як ширше і більш комплексне, ніж публічні фінанси. Фінанси публічного сектору включають в себе публічні фінанси – тобто фінансові ресурси та відносини, пов'язані з діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування і фінанси публічних корпорацій (рис. 1).

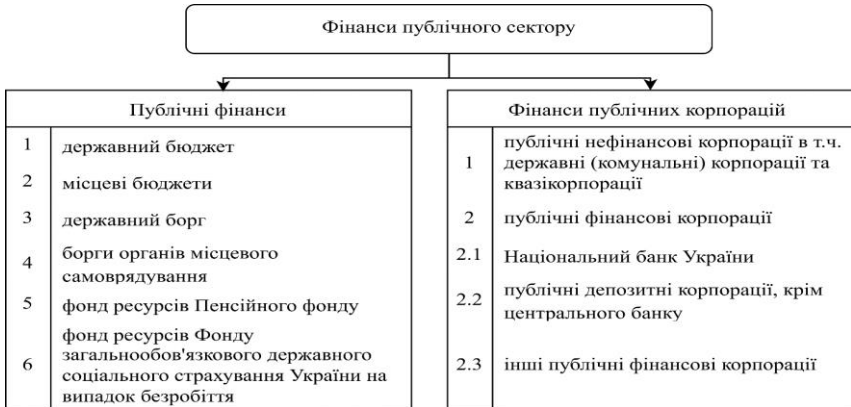


Рис. 1. Структура фінансів публічного сектору України

Фінанси публічного сектору поділити на дві групи:

1. Публічні фінанси – це сфера відносин, яка відповідає таким ознакам:

- прийняття на себе відповідальності за здійснення діяльності (видатки) на ринковій основі;
- перерозподіл доходів і багатства за допомогою трансфертів;
- здійснення неринкової господарської діяльності (без мети отримання прибутку);

¹¹ European System of Accounts (ESA 2010). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334?t=1414781932000>

– фінансування діяльності за рахунок податків, зборів, трансфертів, державних запозичень.

Тому до публічних фінансів можна віднести державний бюджет, місцеві бюджети, державний борг, борг органів місцевого самоврядування та фонди соціального забезпечення.

Фонди соціального забезпечення включає центральні, державні та місцеві інститути, основною діяльністю яких є надання соціальних виплат і які відповідають обом таким критеріям:

- згідно із законом або нормативно-правовим актом певні групи населення зобов'язані брати участь у програмі або сплачувати внески; та
- держава відповідає за управління інститутом щодо розрахунку та затвердження внесків і виплат незалежно від своєї ролі як наглядового органу.

До фондів соціального забезпечення віднесемо фонди фінансових ресурсів Пенсійного фонду України і Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

2. Фінанси публічних корпорацій включають публічні нефінансові корпорації (в тому числі державні (комунальні) корпорації, навіть якщо весь капітал таких корпорацій належить державним органам (органам місцевого самоврядування), а також квазікорпорації, що належать і контролюються державними органами (органами місцевого самоврядування)); публічні фінансові корпорації (НБУ, публічні депозитні корпорації, крім центрального банку, в тому числі банки з державною часткою, інші публічні фінансові корпорації).

1.2. Оцінка ефективності використання інструментів публічних фінансів України в умовах воєнної економіки

Аналіз структури публічних фінансів варто провести через дослідження основних показників, які формують фінансову основу державного та місцевого управління. До таких показників належать доходи та видатки бюджетів різних рівнів, державний борг, а також використання спеціалізованих соціальних фондів, зокрема Пенсійного фонду України і Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Ці складові не лише відображають фінансовий стан публічного сектора, але й виконують важливу роль як інструменти державної економічної політики, спрямованої на забезпечення соціального захисту населення, макроекономічної стабільності та сталого розвитку країни.

Ключові тенденції у формуванні та виконанні державного бюджету України у 2021–2025 роках демонструють, як у період повномасштабної війни бюджет став центральним інструментом державної економічної політики, забезпечуючи фінансування оборони, підтримку економіки, стабілізацію соціальної сфери та залучення безпрецедентного міжнародного ресурсу. Структура доходів і видатків, а також масштаби

дефіциту та грантової допомоги дають змогу оцінити поточні виклики, пріоритети та механізми макрофінансової стійкості (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка основних показників державного бюджету
за 2021–2025 роки, млрд грн¹²**

Показник	2021	2022	2023	2024	2025	Питома вага у 2025 році, %	Темп приросту за період
Доходи, в т.ч.	1296,9	1787,4	2672,0	3122,7	3834,2	100,0	195,6
Податок та збір на доходи фізичних осіб	137,6	148,4	206,9	326,1	492,3	12,8	257,8
Податок на прибуток підприємств	147,8	117,0	143,8	271,1	284,7	7,4	92,6
Акцизний податок	162,5	102,4	167,4	210,4	280,9	7,3	72,9
ПДВ	536,4	467,0	580,7	734,5	848,9	22,1	58,3
Кошти, що перераховуються Національним банком	24,4	18,8	71,9	38,6	84,2	2,2	245,1
Кошти, що надходять до державного бюджету з інших бюджетів	12,6	9,5	42,9	26,5	52,1	1,4	313,5
Кошти від іноземних донорів	1,3	481,1	433,4	473,9	548,0	14,3	42053,8
Видатки, в т.ч.	1490,3	2705,4	4014,4	4486,7	5473,6	100,0	267,3
Оборона	127,5	1142,9	2097,6	2304,5	3069,9	56,1	2307,8
Громадський порядок, безпека та судова влада	174,4	443,3	574,6	692,7	819,4	15,0	369,8
Економічна діяльність	180,9	95,4	134,3	163,1	168,7	3,1	-6,7
Охорона здоров'я	170,5	184,3	179,3	201,4	218,8	4,0	28,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	339,3	425,9	469,3	464,7	453,4	8,3	33,6
Дефіцит державного бюджету	-19,8	-914,7	-1333,1	-1358,5	-1635,8	-29,9	8161,6
Дефіцит, % ВВП	-3,6	-17,6	-20,4	-17,7	-16,2*	-	480,6

* Дані ВВП прогнози

¹² Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

Доходи державного бюджету в аналізований період зросли майже втричі – з 1296,9 млрд грн у 2021 році до 3834,2 млрд грн у 2025 році. Основними джерелами доходів залишаються податкові надходження, однак їх структура суттєво змінилася під впливом війни та законодавчих рішень. Одним із ключових чинників є те, що з 2024 року податок на доходи фізичних осіб, сплачений із грошового забезпечення військовослужбовців, більше не розподіляється між бюджетами, а повністю зараховується до спеціального фонду державного бюджету. Це значно підвищило обсяг ПДФО у державному бюджеті, що видно з різкого зростання цього джерела доходів до 326,1 млрд грн у 2024 році та 492,3 млрд грн у 2025 році. Така концентрація ресурсу у спеціальному фонді дозволяє державі спрямовувати його безпосередньо на потреби сектору оборони та забезпечення військовослужбовців, використовуючи цей інструмент у якості важливого елемента воєнної економічної політики.

Динаміка інших ключових податків також свідчить про вплив зовнішніх та внутрішніх факторів. Податок на прибуток підприємств у 2022 році знизився на тлі падіння ділової активності, проте у 2024–2025 роках демонструє часткове відновлення. Надходження від ПДВ зросли повільнішими темпами, що пов'язано з перерозподілом імпортного ПДВ у перші роки війни, а також із загальним зниженням споживання. Акцизний податок відновився після значного падіння 2022 року, але його темп зростання залишається нижчим порівняно з іншими джерелами. Особливо помітною є роль коштів, що перераховуються Національним банком України, обсяг яких у 2025 році майже вчетверо перевищує показник 2021 року. Це результат посиленої участі НБУ у наповненні бюджету, зокрема, за рахунок перерахування прибутку від операцій з активами міжнародних резервів.

Безпрецедентною є динаміка надходжень коштів від іноземних донорів, які зросли з 1,3 млрд грн у 2021 році до понад 548 млрд грн у 2025 році. Це свідчить про трансформацію зовнішньої допомоги у фундаментальний інструмент фінансування критичних бюджетних потреб, що дозволяє утримувати макрофінансову стабільність та уникати неконтрольованої емісії.

Структура видатків державного бюджету демонструє різке переорієнтування пріоритетів. Якщо у 2021 році на оборону спрямовувалося 127,5 млрд грн, то вже у 2025 році – понад 3 трлн грн, тобто більше половини всіх видатків. Таким чином оборона стала домінуючим напрямом бюджетної політики, що повністю відповідає умовам воєнної економіки. Видатки на громадський порядок, безпеку та

судову владу також суттєво зросли, що відображає навантаження на систему МВС, СБУ та судові органи у военний час.

Видатки на охорону здоров'я та соціальний захист демонструють більш помірні темпи зростання, але залишаються критично важливими елементами економічної політики держави, спрямованими на підтримку соціальної стабільності та забезпечення базових потреб населення. При цьому видатки на економічну діяльність зменшилися порівняно з 2021 роком, оскільки у період війни держава мінімізує неперіоритетні інвестиційні програми та концентрує ресурси на обороні й соціальному секторі.

Суттєве зростання дефіциту державного бюджету – від 19,8 млрд грн у 2021 році до понад 1,6 трлн грн у 2025 році – підтверджує масштаб воєнних потреб та структурну зміну бюджетної системи. У відносному вимірі дефіцит до ВВП виріс майже у п'ять разів. Це робить державний бюджет ключовим макроекономічним інструментом, через який держава здійснює шокове поглинання військових витрат, стимулює економічну стійкість та підтримує функціонування критичної інфраструктури.

Таким чином, аналіз динаміки основних показників державного бюджету свідчить, що бюджет став центральним інструментом державної економічної політики у военний час. Його структура адаптувалася до нових викликів шляхом перерозподілу доходів (зокрема ПДФО військових), концентрації видатків на обороні, забезпечення соціальної підтримки та значного розширення міжнародного фінансування. Це дозволило державі зберегти економічну керованість, підтримати армію, утримати соціальні гарантії та забезпечити функціонування ключових секторів національної економіки.

У період повномасштабної війни видатки на оборону стали найбільш пріоритетним напрямом державної економічної політики, а їх фінансування дедалі більше залежить від міжнародної допомоги та зовнішніх позик. Це дає змогу оцінити не лише масштаби ресурсів, що спрямовуються на сектор оборони, а й ступінь інтеграції України у міжнародну систему фінансової підтримки, яка стала одним із ключових чинників забезпечення обороноздатності та макрофінансової стабільності держави (табл. 2).

Табл. 2 демонструє, як змінювалася роль зовнішніх ресурсів у забезпеченні оборонних видатків України у 2021–2025 роках, що є ключовим елементом державної економічної політики в умовах воєнного стану. За період з 2022 по 2025 рік видатки на оборону зросли майже в півтора раза, що відображає пріоритетність сектора безпеки для держави. Водночас темп приросту загальних оборонних видатків значно

перевищує приріст прямих грантових надходжень від іноземних донорів, які збільшилися лише на 13,9%. Це свідчить про те, що грантова підтримка залишається ваговою, але не зростає так швидко, як загальна потреба сектору.

Таблиця 2

Роль зовнішніх ресурсів у фінансуванні видатків державного бюджету на оборону 2021–2025 роках, млрд грн¹³

Показник	2021	2022	2023	2024	2025	Темп приросту 2025 до 2022, %
Оборона	127,5	1142,9	2097,6	2304,5	3069,9	168,6
Кошти від іноземних донорів	1,3	481,1	433,4	473,9	548,0	13,9
Чисте зовнішнє фінансування (позики-повернення)	110,5	565,6	1084,6	1152,4	1597,1	182,4
Частка чистого зовнішнього фінансування (трансфертів та кредитів) у видатках на оборону	87,7	91,6	72,4	70,6	69,9	-23,7

Натомість значно швидше стрімко зростає чисте зовнішнє фінансування у формі кредитів та позик, темп приросту яких у 2025 році до 2022 року становить 182,4%. Це показує тенденцію до посилення боргового фінансування оборонних потреб. Держава дедалі активніше використовує кредити міжнародних партнерів для покриття дефіциту ресурсів, що робить зовнішні позики важливим інструментом економічної політики.

Водночас частка чистого зовнішнього фінансування у структурі оборонних видатків знижується – з 91,6% у 2022 році до 69,9% у 2025 році. Це означає, що зовнішні кредити і трансферти фінансують більше половини оборонних видатків державного бюджету у 2025 році, і майже повністю у 2022 році, компенсуючи військові закупівлі,

¹³ Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

соціальні виплати військовослужбовцям, відновлення техніки та інші критичні напрями. Така структура фінансування свідчить про те, що залучення зовнішніх ресурсів є системним інструментом державної економічної політики, який дозволяє зберігати макроекономічну стійкість у надзвичайних умовах.

Таким чином, аналіз показників табл. 2 підтверджує, що у 2022–2025 роках фінансування оборони стало ключовим пріоритетом державних фінансів, а зовнішні трансферти й позики – невід’ємним елементом бюджетної моделі України. Це демонструє глибоку трансформацію функцій державного бюджету, який у воєнний період виконує не лише фіскальну, а й стратегічну роль, забезпечуючи обороноздатність країни та стабільність економіки завдяки тісній інтеграції у систему міжнародної фінансової підтримки.

Структура та динаміка зовнішніх і внутрішніх джерел фінансування Державного бюджету України в період повномасштабної війни відображає наскільки критичним інструментом державної економічної політики є залучення міжнародних ресурсів. Умови війни суттєво обмежили можливості внутрішнього ринку капіталів, тому роль партнерських програм, грантів, кредитів та спеціальних інструментів фінансової підтримки зросла до безпрецедентного рівня (табл. 3).

Особливо помітним є структурний перелом у 2024 році, коли Україна підписала угоду ERA Loans (EU Reform and Resilience Assistance Loans). ERA Loans – це спеціальний кредитний інструмент, створений у межах ініціативи країн «Великої сімки» (G7) за участі Європейського Союзу, який передбачає надання Україні пільгових кредитів на масштабні потреби бюджету, відновлення та реформи. Унікальною особливістю цієї програми є те, що її ресурси частково фінансуються за рахунок доходів, отриманих від заморожених російських активів у країнах ЄС та інших партнерів. Саме це робить цю угоду відмінною від традиційного кредитування, яке держава отримує на стандартних ринкових умовах чи навіть на умовах макрофінансової допомоги. У 2025 році обсяг фінансування за ERA Loans перевищив 1,55 трлн грн, що фактично стало найбільшим джерелом зовнішніх ресурсів та ключовою опорою бюджету. Ці кошти, разом з іншими траншами ERA, можуть бути спрямовані на пріоритетні видатки бюджету, такі як соціальні виплати, оборона та відновлення інфраструктури.

Таблиця 3

**Джерела фінансування Державного бюджету України
за 2022–2025 роки¹⁴**

Показник	2022, млн грн	2023, млн грн	2024, млн грн	2025, млн грн	Всього за роки війни, млн дол
НБУ	400000	0	0	0	-
ERA loans	0	0	0	1555130	38930
США	409147	400459	343857	0	30240
ЄС	280806	714810	701364	497166	56941
ОВДП (вкл. військові облігації)	250771	566116	639544	559732	50404
МВФ	881811	164012	215595	37392	13357
Канада	60503	64235	69527	0	5405
Німеччина	47855	3880	0	0	1688
Світовий банк	33635	24142	134532	30053	6021
Великобританія	35109	36269	40433	0	3034
ЄІБ	21062	0	0	0	720
Японія	17006	134262	173918	18614	8980
Франція	13558	0	0	0	437
Італія	11199	0	0	0	330
Нідерланди	11003	0	0	0	318
Данія	1780	0	0	0	51
Швеція	1438	0	0	0	49
Литва	761	0	0	0	22
Норвегія	629	7143	11807	0	517
Латвія	530	0	0	0	16
Австрія	307	0	0	0	10
Бельгія	182	113	0	0	8
Албанія	37	0	0	0	1
Ісландія	14	59	0	0	2
Іспанія	0	3497	123	0	104
Фінляндія	0	1327	0	0	36
Швейцарія	0	772	0	0	30
Естонія	0	2	0	0	0,1
Південна Корея	0	0	4146	0	100
БРРС	0	0	460	9512	243
Усього	1696395	2122227	2335306	2706000	167611

Головна відмінність ERA Loans від звичайного кредитування ЄС полягає в джерелі та механізмі фінансування. Зазвичай кредити ЄС чи інших міжнародних організацій – це позики, які держава залучає через ринкові чи пільгові умови, але сам кредит залишається зв'язаним з бюджетними гарантіями держави-позичальника та його фінансовим

¹⁴ Фінансування державного бюджету України з початку повномасштабної війни. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/news>

станом. У випадку ERA Loans фінансування базується на майбутніх доходах, отриманих від заморожених російських активів, що фактично дозволяє Україні отримувати кредити, які забезпечені не внутрішніми джерелами бюджету, а зовнішніми доходами, що виникли як наслідок санкційної політики проти Росії. Це створює новий вид «резервного фінансового каналу», який не навантажує напряду державні фінанси через створення додаткового боргу на звичайних умовах, а радше використовується як компенсаційний або «репараційний» механізм, що частково переносить на агресора фінансовий тягар війни. Ще один важливий аспект – зв'язок ERA Loans із реформами. Аналогічно до інших програм макрофінансової підтримки, для отримання кожного траншу від України вимагається виконання певних зобов'язань щодо проведення реформ у сферах публічного управління, боротьби з корупцією, цифровізації, захисту навколишнього середовища тощо. Це є відмінною рисою порівняно зі стандартними ринковими кредитами, де таких вимог немає, і значною мірою робить ERA Loans інструментом не лише фінансової підтримки, а й стратегічного реформування, що підсилює інституційну спроможність країни.

Загальна картина надходжень демонструє зростаючу залежність державних фінансів від міжнародних партнерів, що природно для воюючої економіки, але водночас створює високі ризики боргового навантаження в майбутньому. США, ЄС, Канада, Японія, Велика Британія та низка інших країн залишаються провідними донорами як через прями гранти, так і через кредитні програми. Особливо вагомим є підтримка Європейського Союзу, обсяг якої з 2022 року постійно перевищує внески інших партнерів, а в 2025 році разом з ERA Loans формує ядро зовнішньої стратегії фінансування України. Значний внесок також забезпечує МВФ, що залишається якірним кредитором, підтримуючи не лише бюджет, але й довіру інших партнерів до фінансової системи України. Загалом ERA Loans відіграють ключову роль у державній економічній політиці України, оскільки вони дозволяють забезпечувати бюджетну стійкість, фінансувати критичні потреби під час війни, підтримувати оборону, соціальні програми та відновлення економіки, при цьому пов'язуючи ці ресурси з довгостроковими реформами. Такий підхід відображає зміщення від звичайного запозичення коштів до більш комплексної та стратегічно орієнтованої підтримки.

Внутрішнє фінансування через ОВДП також демонструє суттєве зростання, особливо у 2023 – 2024 роках, що свідчить про активізацію внутрішнього ринку державних цінних паперів та зростання довіри населення і банківського сектору до військових облігацій. Це є

важливим інструментом державної економічної політики, що дозволяє частково збалансувати зовнішню залежність, хоча й не здатне повністю замінити зовнішні ресурси.

У період повномасштабної війни стратегічні міжнародні партнери України стали критично важливими учасниками бюджетного фінансування, забезпечуючи значну частину зовнішніх ресурсів, що підтримують оборону, економічну стабільність і соціальні виплати. Аналіз даних табл. 3 свідчить, що серед цих партнерів можна виокремити кілька країн і міжнародних фінансових інституцій, які системно і масштабно підтримують Україну протягом 2022–2025 років.

Найпотужнішим джерелом фінансування стали Сполучені Штати Америки, які протягом перших років війни та у 2023-му та 2024 роках надавали значні ресурси у вигляді грантів і допомоги. Загалом США увійшли до лідерів за обсягом коштів, що свідчить про тісну стратегічну співпрацю між державами у військовій та економічній сферах. Підтримка США охоплює як оборонні потреби, так і гуманітарні та бюджетні трансферти.

Європейський Союз та країни-члени ЄС виступають ще одним ключовим стратегічним партнером. ЄС не лише надає прямі трансферти, але й через механізми, такі як ERA Loans, реалізує комплексну фінансову та реформаторську підтримку. Обсяги допомоги ЄС і країн Євросоюзу займають суттєву частку загальних зовнішніх надходжень, підкріплюючи економічну політику України та допомагаючи утримувати макрофінансову стабільність.

Важливу роль відіграють міжнародні фінансові організації, серед яких особливо помітна підтримка Міжнародного валютного фонду (МВФ). Кредити МВФ є ядром макрофінансової допомоги, що забезпечує довіру інших донорів і сприяє фінансовій стабільності національної економіки. Окрім МВФ, значними донорами виступають Світовий банк та Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), які частково підтримують проекти відбудови інфраструктури, розвиток соціальних програм і стабілізацію фінансів.

Серед окремих країн-партнерів значну підтримку надавали Канада і Японія – ці держави регулярно постачали значні транші фінансової допомоги, які входять до загального пулу зовнішніх ресурсів. Це не лише допомагає покривати бюджетні потреби, а й зміцнює політичні й стратегічні відносини з Україною.

Інші країни – Великобританія, Німеччина, Норвегія – хоч і в менших обсягах, але теж належать до партнерів, які послідовно підтримували фінансування бюджету. Навіть невеликі внески країн, таких як Фінляндія, Швейцарія чи країни Балтії, відіграють свою роль у

загальному розподілі ризиків та демонструють широку міжнародну солідарність із Україною.

У підсумку, стратегічні партнери України у фінансуванні бюджету – це велика група держав та міжнародних організацій, серед яких провідну роль відіграють США, Європейський Союз і його члени, Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, а також інші держави-донори. Їхня підтримка стала не лише джерелом фінансових ресурсів, а й ключовим елементом державної економічної політики, що дозволяє утримувати оборону, забезпечувати соціальну стабільність та підтримувати функціонування економіки у надзвичайно складних умовах.

Загальний обсяг фінансування державного бюджету за 2022–2025 роки перевищив 1,67 трлн доларів у перерахунку, що демонструє масштабність фінансової підтримки та водночас величезні потреби оборонної економіки. Ці дані свідчать про те, що державна економічна політика у воєнний період критично опирається на поєднання зовнішніх кредитів, грантів, програм міжнародних фінансових інституцій та внутрішніх боргових інструментів. Саме така багатокомпонентна модель дозволяє уряду забезпечувати виконання бюджетних зобов'язань, фінансувати оборону, соціальні видатки та стабілізувати фінансову систему в умовах високої невизначеності.

У підсумку табл. 3 демонструє не лише масштаб фінансових ресурсів, але й те, як гнучке використання різних джерел стало ключовим інструментом державної економічної політики, що дозволяє Україні підтримувати макрофінансову стійкість та продовжувати реформування навіть у найскладніших умовах.

Динаміка державного боргу України у 2021–2025 роках показує як зміна обсягів запозичень та їх структури впливає на публічні фінанси й економічну політику в умовах війни. Оскільки державний борг є одним із ключових інструментів фінансування видатків бюджету, його обсяги та структура напряму визначають можливості держави реалізовувати свої пріоритети – передусім оборонні, соціальні та економічні (рис. 2).

Аналіз показників рис. 2 свідчить, що з початком повномасштабної війни державний борг України різко зріс. Якщо у 2021 році його обсяг становив 2,67 трлн грн, то у 2022 році – вже 4,07 трлн грн, тобто майже на 52,4%. Це безпрецедентне зростання пояснюється різким збільшенням потреби у фінансуванні оборонних видатків, соціальних виплат, а також падінням власних доходів бюджету на початку війни. Динаміка наступних років показує подальше нарощування боргових зобов'язань: у 2023 році борг зріс до 5,52 трлн грн, у 2024 – до 6,98 трлн грн, а у прогнозі на листопад 2025 року – до 8,62 трлн грн. Темпи приросту при цьому поступово сповільнюються, але залишаються

високими, що є наслідком постійної потреби покривати дефіцит бюджету в умовах війни.

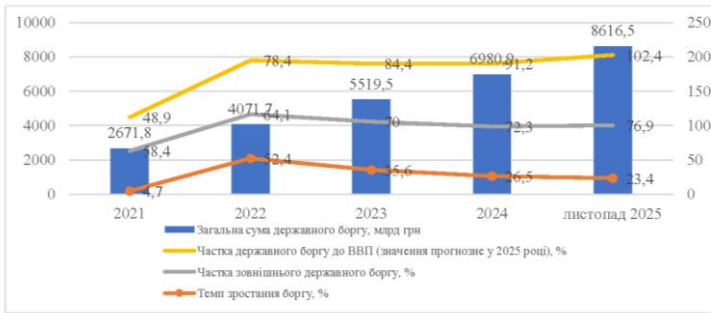


Рис. 2. Динаміка і структура державного боргу за 2021–2025 роки¹⁵

Структура державного боргу також зазнала суттєвих змін. Частка зовнішніх державних зобов'язань зросла з 58,4% у 2021 році до майже 77% у 2025 році. Це означає, що Україна значною мірою спирається на міжнародні кредити та програми макрофінансової допомоги. Така залежність від зовнішніх джерел кредитування є типовою для країн у стані тривалих криз, але водночас підвищує вразливість до змін у глобальній економіці та рішень міжнародних партнерів.

Найбільш показовим є різке зростання співвідношення державного боргу до ВВП – із 48,9% у 2021 році до 102,4% у 2025 році. Перевищення рівня 100% за міжнародними стандартами означає наближення до умов боргової кризи, коли майбутня здатність держави обслуговувати державний борг залежить від економічного зростання, умов реструктуризацій та допомоги партнерів. Для України це також свідчить про те, що державний борг став ключовим інструментом забезпечення обороноздатності та функціонування економіки.

Таким чином, дані рис. 2 підтверджують, що державний борг у 2022–2025 роках перетворився на центральний механізм державної економічної політики – як у фінансуванні оборони, так і в утриманні соціально-економічної стабільності. Зростання його обсягів та зміна структури стали неминучими наслідками війни, але водночас

¹⁵Державний борг та гарантований державою борг. Міністерство фінансів України. URL:<https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg>

підкреслили критичну роль зовнішньої підтримки та важливість боргової стійкості у післявоєнному відновленні.

Місцеві бюджети як складова державної економічної політики відіграють подвійну роль: з одного боку, забезпечують фінансування базових публічних послуг на територіальному рівні, а з іншого – виконують функцію стабілізації, підтримуючи економічну активність, соціальну інфраструктуру й місцевий розвиток у період підвищеної турбулентності. Динаміка доходів і видатків демонструє, як місцеві фінанси адаптувалися до викликів війни, втрат бюджетної бази, переміщення населення, руйнування інфраструктури та зміни державних пріоритетів.

Дані табл. 4 відображають ключові тенденції розвитку місцевих фінансів України в умовах воєнної економіки та масштабної трансформації системи публічних фінансів.

У 2021–2025 роках доходи місцевих бюджетів поступово зростали, хоча на початку війни у 2022 році спостерігалось значне просідання, спричинене падінням ділової активності, скороченням податкових надходжень і міжбюджетних трансфертів з державного бюджету. Подальше зростання у 2023–2025 роках впливає з часткового відновлення економіки, а також з адаптації місцевих громад до нових умов. Основним джерелом доходів залишається податок на доходи фізичних осіб, частка якого у 2025 році становить майже 40%. Це підтверджує його ключову роль як інструмента формування фінансової автономії громад, але водночас робить місцеві бюджети залежними від ринку праці та демографічної ситуації. Місцеві податки та збори демонструють найвищий темп приросту, що свідчить про активізацію власних джерел доходів і посилення фіскальної децентралізації, проте їхня частка у структурі доходів залишається помірною.

Значущим фактором є зміна ролі трансфертів. Частка коштів, що надходять з державного бюджету, суттєво зменшилася, що відображає загальнодержавний пріоритет спрямування ресурсів на оборону та безпеку. Водночас власні доходи громад стабілізувалися на рівні понад 70%, що підкреслює підвищення самостійності місцевих громад. Кошти іноземних донорів у структурі місцевих бюджетів залишаються мінімальними, але показують різке зростання у 2024–2025 роках, що свідчить про поступове залучення зовнішньої допомоги не лише на центральний, а й на місцевий рівень для відновлення інфраструктури.

Таблиця 4

**Динаміка основних показників місцевих бюджетів
за 2021–2025 роки, млрд грн¹⁶**

Показник	2021	2022	2023	2024	2025	Питома вага у 2025 році, %	Темп приросту за період, %
Доходи, в т.ч.	580,7	555,1	652,6	679,5	751,9	100,0	29,5
Податок та збір на доходи фізичних осіб	228,3	272,2	289,4	257,5	300,3	39,9	31,5
Місцеві податки та збори	89,9	84,3	100	119,8	135,3	18,0	50,5
Частка власних доходів місцевих бюджетів	65,0	75,3	72,8	72,1	73,7	9,8	13,4
Кошти, що надходять до місцевих бюджетів з державного та інших місцевих бюджетів	202,7	136,7	177,4	187,9	196,1	26,1	-3,3
Кошти від іноземних донорів	0,4	0,2	0,2	1,4	1,4	0,2	250,0
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів	35,0	24,7	27,2	27,9	26,3	0,5	-24,9
Видатки, в т.ч.	569	484,3	646,8	671,8	774,1	100,0	36,0
Місцеве самоврядування	42,3	39,8	47,6	56,4	67,3	8,7	59,1
Економічна діяльність	112,4	61,1	113	96,7	89,4	11,5	-20,5
ЖКГ	56,7	40,6	62	58,6	76,1	9,8	34,2
Освіта	249,1	232,3	248,2	283,7	326,8	42,2	31,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	28,1	29,2	44,9	57,2	61,6	8,0	119,2

Видаткова частина місцевих бюджетів у 2021–2025 роках демонструє зростання відповідно до розширення потреб громад. Найбільшу частку займають видатки на освіту, що логічно, адже система освіти переважно фінансується з місцевих бюджетів і залишається критично важливою

¹⁶ Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

складовою людського капіталу. Висока динаміка видатків на місцеве самоврядування відображає необхідність посилення управлінських спроможностей громад в умовах війни та зростання навантаження на місцеву інфраструктуру. Видатки на ЖКГ та соціальний захист також демонструють помітне збільшення, що пов'язано з відновленням інфраструктури, підтримкою внутрішньо переміщених осіб і посиленням соціальних програм.

Порівняння топ-5 видатків місцевих та державного бюджетів показує суттєві інституційні відмінності. Для державного бюджету у воєнний період абсолютним пріоритетом є оборона, яка формує понад половину структури видатків у 2023–2025 роках. До топ-напрямів держави також належать соціальний захист, освіта, медицина та обслуговування державного боргу. Натомість місцеві бюджети зосереджені на сферах, що безпосередньо забезпечують життєдіяльність громад: освіта, ЖКГ, економічна діяльність на місцевому рівні (особливо дорожнє господарство), соціальний захист і фінансування органів місцевого самоврядування. Такий розподіл підтверджує логіку децентралізованої моделі: центр бере на себе функції оборони, макрофінансової стабілізації та соціальних гарантій загальнонаціонального рівня, тоді як місцеві бюджети забезпечують повсякденні послуги, інфраструктуру та розвиткові проєкти.

Загалом динаміка місцевих бюджетів у 2021–2025 роках свідчить про стійкість системи публічних фінансів навіть у критичних умовах. Вона підтверджує, що місцеві бюджети є важливим інструментом державної економічної політики, здатним пом'якшувати наслідки війни, підтримувати соціальну стабільність та забезпечувати базові публічні послуги, водночас адаптуючись до обмеженості ресурсів і змінених національних пріоритетів.

Зміна частки доходів державного та місцевих бюджетів у ВВП є ключовими для розуміння того, як бюджетна система реагує на виклики воєнної економіки і як держава використовує фінансові інструменти для стабілізації, мобілізації ресурсів та реалізації економічної політики в умовах екстремальної нестабільності. Частка доходів бюджету у ВВП є індикатором фіскального навантаження на економіку та ефективності податкової системи, а також відображає здатність держави акумулювати ресурси для фінансування критичних потреб (рис. 3).

Представлені показники на рис. 3 відображають глибоку трансформацію бюджетної системи України під впливом війни та масштабної міжнародної підтримки. Динаміка часток доходів державного й місцевих бюджетів у ВВП у 2021–2025 роках показує, як фінансова архітектура держави адаптується до екстремальних умов, а

саме до різкого падіння реального виробництва, високої інфляції та зміни структури фінансових ресурсів.

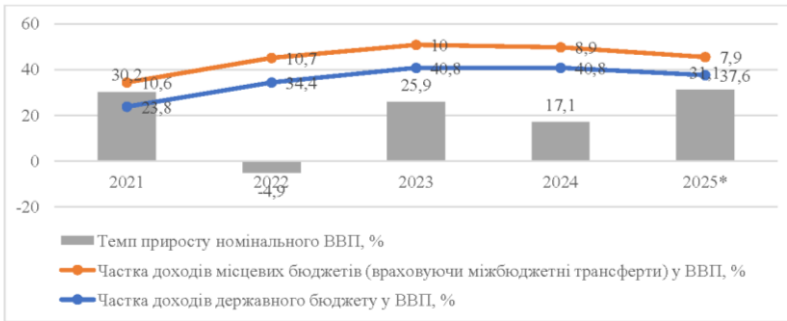


Рис. 3. Динаміка співвідношення доходів бюджетів та ВВП за 2021–2025 роки (у 2025 році використано прогностичні значення ВВП)¹⁷

Особливо важливо, що в цей період номінальний ВВП значно зростав, але цей приріст значною мірою був інфляційним, а не структурним чи продуктивним, тому співвідношення бюджетних доходів до ВВП варто оцінювати з урахуванням цього фактора.

У 2021 році співвідношення доходів державного бюджету до ВВП становило 23,8%, а місцевих бюджетів – 10,6%, що було типовим для довоєнної моделі фінансової децентралізації. Це відображало відносно стабільне економічне середовище, за якого бюджетні надходження формувалися переважно за рахунок податкової бази, а вплив зовнішніх ресурсів був мінімальним. Однак у 2022 році структура різко змінилася: частка доходів державного бюджету у ВВП зросла до 34,4%, тоді як ВВП номінально впав на 4,9%. Зростання частки доходів державного бюджету пояснюється не збільшенням внутрішньої податкової бази (яка навпаки скоротилася), а надходженням міжнародної фінансової допомоги, яка стала визначальним інструментом покриття дефіциту державного бюджету і фінансування ключових функцій держави. Для місцевих бюджетів цього ефекту не було, адже обсяг іноземної допомоги на їх рівні був майже нульовим, що й пояснює фактично незмінну частку їх доходів у ВВП – 10,7%, попри загальне зниження економічної активності.

¹⁷ Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

У 2023 та 2024 роках номінальний ВВП зростав високими темпами – відповідно 25,9% та 17,1%. Проте цей приріст значною мірою був наслідком інфляції та відновлення окремих секторів, а не повноцінного економічного зростання. Державний бюджет при цьому демонструє рекордну частку доходів – 40,8% ВВП у обох роках, що свідчить про те, що обсяг надходжень до бюджету зростав швидше, ніж номінальний ВВП. Це знову пояснюється міжнародною донорською допомогою та зовнішнім кредитуванням, які у ці роки забезпечили понад половину бюджетних ресурсів. Інакше кажучи, фіскальна система на центральному рівні працювала не як відображення реальної економіки, а як механізм перерозподілу зовнішніх ресурсів для забезпечення оборони, соціальних видатків та виплату боргів.

На противагу цьому частка доходів місцевих бюджетів у ВВП у 2023–2024 роках зменшилася до 10% та 8,9% відповідно. Оскільки місцеві бюджети майже не отримували донорських коштів, їхні доходи формувалися переважно з податкових надходжень, база яких різко звузилася через міграцію населення, руйнування бізнесу і скорочення економічної активності на значній частині територій. Тож навіть інфляційне зростання ВВП не підвищило їх частку, навпаки – вона зменшилася, що підкреслює зростання дисбалансу між центральним і місцевим рівнями фіскальної системи.

У 2025 році очікується високий приріст номінального ВВП – 31,1%, який знову частково забезпечений інфляцією та поступовим відновленням економіки. На цьому тлі частка доходів державного бюджету знижується до 37,6%, що сигналізує про певну нормалізацію структури доходів за умови стабілізації зовнішнього фінансування. Місцеві бюджети продовжують втрачати позиції: їх частка зменшується до 7,9% ВВП, що є найнижчим значенням за весь період спостережень. Це означає подальше поглиблення фінансової залежності місцевого рівня від держави та обмеження їх ролі як інструмента регіональної економічної політики.

Загалом порівняння темпів зростання ВВП із частками доходів державного й місцевих бюджетів демонструє асиметричний вплив війни на різні рівні бюджетної системи. Державний бюджет зростав швидше, ніж ВВП, завдяки зовнішній допомозі, тоді як місцеві бюджети втрачали фіскальний потенціал. Висока інфляція створила додаткове викривлення – номінальний ВВП підвищувався, але це не супроводжувалося пропорційним зростанням внутрішньої податкової бази. У таких умовах доходи державного бюджету стають індикатором не економічної динаміки, а масштабу міжнародної підтримки, тоді як доходи місцевих бюджетів більш точно відображають реальний стан економічної активності на територіях.

Динаміка основних показників Пенсійного фонду України та пов'язаних із ним державних трансфертів є важливою для оцінки

функціонування публічних фінансів, оскільки Пенсійний фонд посідає ключове місце в системі соціального забезпечення та виступає одним з наймасштабніших інструментів державної економічної політики. Через механізми пенсійних виплат, перерозподіл ЄСВ, фінансування дефіциту та додаткові соціальні програми держава впливає на рівень доходів населення, внутрішній попит, соціальну стабільність та підтримку вразливих груп населення (табл. 5).

Таблиця 5

**Динаміка основних показників місцевих бюджетів
за 2021–2025 роки, млрд грн¹⁸**

Показник	2021	2022	2023	2024	Темп приросту за період, %
Доходи, в т.ч.	512,8	620,4	780,1	860,7	67,8
Власні доходи, в т.ч.	334,2	403,9	463,1	566,9	69,6
ЄСВ	301,4	375,4	428,5	497,8	65,2
Кошти державного бюджету на фінансове забезпечення діяльності Пенсійного фонду	174,7	209,3	249,7	248,2	42,1
Видатки, в т.ч.	520,9	590,1	746,3	854,5	64,0
Пенсійне забезпечення за рахунок власних коштів Фонду	360	397,3	450,5	491,9	36,6
Пенсійне забезпечення за рахунок коштів державного бюджету	153,6	179,4	223,2	246,8	60,7
Фінансування адміністративних витрат Фонду	5,6	6,1	7,7	8,2	46,4
Виплата житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг	0	6,4	35,4	39,6	-
Частка ЄСВ у загальному розмірі обов'язку пенсійного забезпечення Фонду	58,7	65,1	63,6	67,4	14,8
Доходи Пенсійного фонду, у % до ВВП	9,4	11,9	11,9	11,2	19,1

У динаміці доходів Пенсійного фонду простежується стале зростання: з 512,8 млрд грн у 2021 році до 860,7 млрд грн у 2024 році. Основним драйвером збільшення доходів стали власні надходження,

¹⁸ Звіт про роботу. Пенсійний фонд України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2172081-zvit-pro-robotu-ta-vykonannya-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-u-2024-rotsi/>

насамперед ЄСВ, обсяг якого виріс з 301,4 млрд грн у 2021 році до 497,8 млрд грн у 2024 році. Це відображає як підвищення номінальної заробітної плати, так і розширення кола платників, включно з військовими, для яких після 2023 року було змінено порядок розподілу внеску. Поступове зростання власних доходів свідчить про зміцнення фінансової основи Пенсійного фонду та зменшення його залежності від бюджету, хоча ця залежність залишається суттєвою.

Зростання обсягів коштів державного бюджету, спрямованих на фінансове забезпечення Пенсійного фонду (з 174,7 до 248,2 млрд грн), підтверджує, що система державного пенсійного страхування продовжує бути хронічно дотаційною. Держава компенсує дефіцит Фонду, використовуючи цей інструмент як важливий канал соціальної політики – особливо в умовах війни, коли значна частина видатків спрямовується на підтримку пенсіонерів, які є найбільш уразливою групою.

Показники видатків демонструють аналогічну позитивну динаміку: сукупні видатки зросли з 520,9 млрд грн до 854,5 млрд грн. Найбільшу їх частину традиційно становлять витрати на пенсійне забезпечення: як за рахунок власних коштів Фонду, так і за рахунок трансфертів із державного бюджету. Збільшення обсягів пенсійних виплат пов'язане не лише зі зростанням кількості отримувачів, а й з проведенням щорічних індексацій, які стали важливим інструментом компенсації інфляційних втрат під час війни.

Важливо враховувати, що з 2022 року Пенсійному фонду були передані функції з виплати житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг. Це суттєво змінило структуру видатків і збільшило соціальне навантаження на Фонд. З'явилася нова стаття витрат, яка у 2023 році досягла 35,4 млрд грн та зросла до 39,6 млрд грн у 2024 році. Передача цих функцій мала стратегічний характер: держава консолідувала ключові соціальні інструменти в одному органі з більш ефективною адміністративною структурою, підвищивши керованість і контрольованість соціальних виплат.

Рівень ЄСВ у загальному обсязі зобов'язань Фонду також демонструє важливий сигнал для економічної політики. Частка ЄСВ зросла з 58,7% до 67,4%, що вказує на рух у напрямі більш збалансованої моделі пенсійного забезпечення, притаманної стабільним соціальним системам. Це означає, що попри війну, система поступово адаптується до довгострокових принципів стійкості.

Частка доходів Пенсійного фонду у ВВП також посилюється: з 9,4% у 2021 році до 11,2% у 2024 році. Це свідчить не лише про зростання соціального навантаження, а й про роль Фонду як каналу

макроекономічної стабілізації – через пенсійні виплати підтримується внутрішній попит, що пом'якшує економічні коливання в умовах війни.

Таким чином, динаміка доходів і видатків Пенсійного фонду України у 2021–2024 роках підтверджує його роль як ключового інструменту державної економічної політики. Через пенсійні та соціальні виплати держава впливає на рівень добробуту населення, забезпечує економічну та соціальну стійкість, а також реалізує політику підтримки вразливих категорій громадян у період воєнної кризи.

Бюджет Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є важливим інструментом реалізації державної політики на ринку праці. Його доходи, видатки та структура фінансування відображають загальний стан економіки, соціальної сфери та пріоритети держави в період воєнних і кризових викликів. Аналіз динаміки показників Фонду у 2021–2024 роках дозволяє оцінити, як змінилися обсяги фінансових ресурсів Фонду, що стало причиною різкого падіння видатків на матеріальне забезпечення безробітних, чому зростає роль грантових програм, та як трансформувалися джерела доходів (табл. 6).

Таблиця 6

**Динаміка основних показників бюджету
Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування
України на випадок безробіття за 2021–2024 роки, млрд грн¹⁹**

Показник	2021	2022	2023	2024	Темп приросту за період, %
Доходи, в т.ч.	18,7	19,4	19,7	15,3	-18,2
Страхові внески	16,3	17,8	19,6	15,1	-7,4
Кошти Державного бюджету України	2,2	1,5	0,001	0,0001	-100
Видатки, в т.ч.	18,9	17,6	8,6	12,0	-36,5
Матеріальне забезпечення на випадок безробіття	15,7	14,5	3,7	4,8	-69,4
Мікрогранти та гранти на створення або розвиток власного бізнесу	0	0	1,9	4,1	-
Фінансування адміністративних витрат Державної служби зайнятості	3,2	3,0	2,9	2,9	-9,4
Залишок коштів	0,3	2,1	11,9	5,3	-

¹⁹ Бюджет. Державна служба зайнятості. URL: <https://dcz.gov.ua/budget/period>

Зміна доходів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – Фонду) у 2021–2024 роках значною мірою зумовлена як економічними, так і бюджетно-фінансовими факторами.

По-перше, у 2024 році спостерігається помітне скорочення надходжень від єдиного соціального внеску на випадок безробіття. Якщо у 2021–2023 роках внески залишалися відносно стабільними, то в 2024 році вони зменшилися на 7,4%. Хоча у 2024 році загальний обсяг надходжень ЄСВ в Україні продовжив зростати завдяки збільшенню фонду оплати праці та офіційної зайнятості, внески, що надходять саме до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, навпаки – істотно скоротилися. Ключовою причиною цього стало зміна державою механізму розподілу ЄСВ для військовослужбовців та силових структур, що відбулася з 2024 року. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1388 від 27.12.2023²⁰, частка ЄСВ, яку спрямовують на страхування на випадок безробіття за військовослужбовців, поліцейських та осіб рядового і начальницького складу, різко зменшена до 2,7488%, тоді як 97,2512% тепер спрямовується виключно на пенсійне страхування. Це стало суттєвим перерозподілом коштів на користь Пенсійного фонду України. Такий крок держави зумовлений двома факторами. По-перше, у період воєнного стану різко зросли пенсійні зобов'язання перед військовослужбовцями та силовими структурами, що потребувало додаткових джерел фінансування. По-друге, військовослужбовці фактично не можуть отримувати статус безробітного та відповідні виплати, тому спрямування майже всього ЄСВ на пенсійне страхування стало логічним рішенням з погляду публічних фінансів. Унаслідок цього, навіть за умов збільшення загального ЄСВ по економіці, сума страхових внесків до Фонду безробіття у 2024 році зменшилася, оскільки військові внески, які становлять значну частину ЄСВ у воєнний період, перестали формувати його доходи. Саме цей нормативний перерозподіл і став вирішальним фактором зниження надходжень Фонду на 7,4%. Таким чином, падіння страхових внесків не викликане погіршенням ринку праці чи економічною кризою, а є наслідком зміни державної політики розподілу ЄСВ, спрямованої на забезпечення пріоритетного фінансування пенсій для військовослужбовців у період війни.

По-друге, вагомим фактором стало майже повне припинення надходжень із державного бюджету. Якщо у 2021 – 2022 роках бюджетні

²⁰ Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 675: Кабінет Міністрів України, Постанова від 27 грудня 2023 р. № 1388. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-2023-%D0%BF#Text>

трансферти становили від 1,5 до 2,2 млрд грн і були суттєвою складовою доходів Фонду, то вже у 2023–2024 роках вони практично зникли. Це обумовлено різкою фіскальною переорієнтацією держави на фінансування оборонного сектору, що стало пріоритетом у період повномасштабної війни. Уряд був змушений економити бюджетні ресурси та централізувати видатки на найважливіші соціальні програми, що призвело до скорочення підтримки Фонду безробіття. Таким чином, сукупний вплив скорочення страхових внесків та зникнення бюджетних надходжень сформував загальне зменшення доходів Фонду у 2024 році та визначив його фінансові можливості у цей період.

У 2021–2024 роках видатки Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття демонстрували суттєві коливання, що пов'язані як із економічними умовами, так і зі змінами у механізмі розподілу єдиного соціального внеску. Загальний обсяг видатків зменшився з 18,9 млрд грн у 2021 році до 12,0 млрд грн у 2024 році, що відповідає скороченню на 36,5%. Найбільш різке зниження відбулося у 2023 році, коли фінансування матеріального забезпечення на випадок безробіття впало до 3,7 млрд грн, у порівнянні з 15,7 млрд грн у 2021 році, що відображало різке зменшення кількості зареєстрованих безробітних через мобілізацію, міграцію та спрощення процедури зайнятості внутрішньо переміщених осіб. У 2024 році ці видатки дещо зросли до 4,8 млрд грн, однак залишилися значно нижчими за довоєнні рівні.

Починаючи з 2023 року важливим елементом видаткової структури стали мікрогранти та гранти на створення або розвиток власного бізнесу. Якщо у 2021–2022 роках такі видатки відсутні, то у 2023 році вони вже становили 1,9 млрд грн, а у 2024 році зросли до 4,1 млрд грн. Активізація грантових програм відображає зміну державної політики: акцент зроблено на стимулюванні самозайнятості та розвитку малого підприємництва як альтернативи пасивному утриманню безробітних. Цей напрям фінансування став одним із ключових чинників збільшення видаткової частини у 2024 році відносно попереднього року.

Адміністративні витрати Державної служби зайнятості залишалися відносно стабільними протягом усього періоду, знизившись лише з 3,2 млрд грн у 2021 році до 2,9 млрд грн у 2024 році.

Таким чином, у 2024 році видатки Фонду формувалися під впливом одночасно двох ключових факторів: зменшення надходжень страхових внесків через зміну розподілу ЄСВ та продовження реалізації державних грантових програм як інструменту стимулювання зайнятості. Попри часткове відновлення видатків на матеріальне забезпечення безробітних порівняно з 2023 роком, їх рівень залишився суттєво нижчим за

довоєнний, що свідчить про трансформацію ринку праці та адаптацію системи страхування до умов воєнного часу.

У 2021 – 2024 роках залишок коштів Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття зазнав суттєвих змін, що було зумовлено як економічною ситуацією, так і перерозподілом фінансових ресурсів державою. Якщо у 2021 році залишок становив лише 0,3 млрд грн, то у 2022 році він різко зріс до 2,1 млрд грн, а у 2023 році сягнув пікового значення – 11,9 млрд грн. Таке накопичення коштів виглядало парадоксальним на тлі зниження страхових внесків і скорочення державного фінансування, проте пояснюється різким падінням видатків на матеріальне забезпечення безробітних через мобілізацію, міграцію та скорочення кількості зареєстрованих безробітних. У 2024 році залишки коштів Фонду зменшилися до 5,3 млрд грн, і це зниження пов’язане не лише з поживаленням грантових програм та збільшенням видатків на активні заходи сприяння зайнятості, а й із ширшим перерозподілом ресурсів Фонду в межах державної фінансової політики. Важливим фактором стало те, що під час дії воєнного стану Уряд отримав право самостійно затверджувати бюджет Фонду, що змінило механізм управління його коштами. Це дало змогу швидко реагувати на бюджетні потреби країни, але водночас зумовило значне вилучення частини фінансових залишків Фонду на користь державного бюджету.

За 2023–2024 роки з Фонду безробіття перераховано до державного бюджету близько 15 млрд грн. Це фактично означає, що частина залишків, які формувалися у 2022–2023 роках через низькі виплати безробітним, не була спрямована на підвищення соціальної підтримки або розширення програм зайнятості, а стала додатковим ресурсом для фінансування інших потреб держави, передусім у сфері оборони та критичної інфраструктури.

У підсумку залишки коштів Фонду у 2021–2024 роках стали не стільки показником накопичених резервів для підтримки безробітних, скільки відображенням змін у державній фінансовій політиці та перерозподілі ресурсів у період воєнної економіки.

ВИСНОВКИ

У 2021–2025 роках система публічних фінансів України стала ключовим інструментом забезпечення економічної стабільності та підтримання життєдіяльності держави в умовах війни. Аналіз державного бюджету, місцевих бюджетів, фондів соціального страхування та динаміки державного боргу показує, що публічні фінанси в цей період виконували не лише традиційні перерозподільчі та стабілізаційні функції, а й стали критичним механізмом виживання

держави. У практиці державної економічної політики застосовано комплекс інструментів, які охоплюють бюджетні, боргові, міжбюджетні та соціально-страхові компоненти:

1. Державний бюджет адаптувався до воєнних умов через зміну структури доходів і пріоритетність видатків. Зростання частки доходів бюджету у ВВП до понад 40% у 2023–2024 роках свідчило не про зміцнення податкової бази, а про безпрецедентний масштаб міжнародної допомоги, яка стала домінантним джерелом фінансування оборони, соціального захисту та обслуговування державних функцій. Державний бюджет використовується як інструмент швидкої мобілізації ресурсів, перепрограмування видатків на військові цілі та підтримки мінімального рівня соціальних стандартів попри зниження економічної активності.

2. Місцеві бюджети виконували роль фінансової основи для базових адміністративних, соціальних та гуманітарних функцій на територіях, але їхня роль відчутно зменшилася у порівнянні з довоєнним періодом. Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП знизилася з 10,6% у 2021 році до 7,9% у 2025 році, що відображає падіння власних доходів, високий рівень релокації населення, скорочення податкової бази та практично відсутність міжнародної підтримки на місцевому рівні. У державній політиці це призвело до посилення централізації фінансових рішень і зростання залежності громад від трансфертів державного бюджету.

3. Боргова політика перетворилася на визначальний механізм фінансування державних видатків. Державний борг збільшився більш ніж утричі – з 2,7 трлн грн у 2021 році до понад 8,6 трлн грн у 2025 році. Зросла частка зовнішнього державного боргу до майже 77%, що означало глибоку інтеграцію України у систему міжнародних фінансових зобов'язань. Разом із цим держава застосовувала нові форми боргових інструментів – військові ОВДП, а також інноваційні механізми, зокрема ERA Loans, які фінансуються за рахунок доходів від заморожених російських активів. Боргова політика стала не лише фінансовим інструментом, а й частиною геополітичної стратегії держави.

4. Фонди соціального страхування виконували стабілізаційну і компенсаторну функції. Пенсійний фонд України у 2022 році отримав нові повноваження щодо адміністрування житлових субсидій та пільг, що перетворило його на інструмент реалізації соціальної політики центрального рівня. У структурі його доходів зберіглася домінуюча роль ЄСВ, але зросла й залежність від державного бюджету, оскільки власні надходження не покривали витрат на пенсійне забезпечення через демографічні та економічні втрати війни.

5. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, навпаки, зазнав суттєвого скорочення видатків на допомогу по безробіттю, що було наслідком перерозподілу коштів на інші державні потреби, а також активного втручання Уряду у його бюджет у період воєнного стану. Частина коштів вилучена до державного бюджету, що свідчить про використання фонду як додаткового інструменту балансування публічних фінансів у кризових умовах, а не лише як органу соціального страхування.

У сукупності ці інструменти відображають комплексну модель державної економічної політики, яка в умовах повномасштабної війни спрямована на максимальну централізацію ресурсів, мобілізацію зовнішнього фінансування, концентрацію видатків на обороні й соціальній підтримці, а також на оперативне перерозподілення коштів між різними ланками публічних фінансів. Система публічних фінансів стала головним механізмом стійкості держави, дозволивши забезпечити обороноздатність, підтримати критичні функції державного управління та забезпечити виконання базових соціальних гарантій у період найглибшої економічної та безпекової кризи.

АНОТАЦІЯ

У дослідженні здійснено комплексний аналіз сутності публічних фінансів та їх ролі як інструмента державної економічної політики в умовах воєнної економіки. Розкрито теоретичні підходи до визначення публічних фінансів, обґрунтовано доцільність їх розмежування з фінансами публічного сектору, а також систематизовано міжнародні стандарти та підходи до їх трактування. У практичній частині дослідження проаналізовано динаміку основних показників державного та місцевих бюджетів України, державного боргу, Пенсійного фонду та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття у 2021–2025 роках. Особливу увагу приділено впливу міжнародної фінансової допомоги, зміні структури доходів і видатків бюджету, посиленню централізації фінансових ресурсів та трансформації міжбюджетних відносин. Встановлено, що в умовах війни публічні фінанси виконують не лише перерозподільчу та соціальну функції, але й виступають ключовим механізмом забезпечення обороноздатності, макрофінансової стабільності та підтримки економіки.

Література

1. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

2. Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.
3. Мелян Н.Ю. Поняття та сутність публічних фінансів. *Право і суспільство*. 2017. № 2. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/04485990-7c5a-452d-86f4-3730229c5e61/content>
4. Кравченко В. І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. №5. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_20/4.pdf
5. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Вид. 2-е, стереотипне. Чернівці, 2006. 264 с.
6. Карлін М.І. Публічні фінанси країн Європейського Союзу: навч. посіб. Електронне видання. Луцьк. 2024. 217 с. URL: https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/24584/3/publfin_Karlin_2024.pdf
7. Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public-finance>
8. Gruber J. Why Study Public Finance? URL: https://moodle2.units.it/pluginfile.php/421397/mod_resource/content/1/Jonathan%20Gruber%20cap%201.pdf
9. Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014). International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>
10. European System of Accounts (ESA 2010). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF.pdf/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334?t=1414781932000>
11. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>
12. Фінансування державного бюджету України з початку повномасштабної війни. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/news>
13. Державний борг та гарантований державою борг. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovaniy-derzhavju-borg>
14. Звіт про роботу. Пенсійний фонд України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2172081-zvit-pro-robotu-ta-vykonannya-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-u-2024-rotsi/>
15. Бюджет. Державна служба зайнятості. URL: <https://dcz.gov.ua/budget/period>
16. Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 675: Кабінет Міністрів України,

Постанова від 27 грудня 2023 р. № 1388. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-2023-%D0%BF#Text>

17. Україна отримала €4,1 млрд від ЄС – останній транш від ЄС в межах ERA Loans за рахунок доходів від заморожених активів РФ. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraine_received_41_billion_from_the_eu_the_final_tranche_under_the_era_loans_financed_by_revenues_from_frozen_russian_assets-5413

Information about the author:

Hrubliak Oksana Mykhailivna,

Candidate of Economic Sciences,

Associate Professor in the Department of Finance and Credit

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

2, Kotsyubynskoho St., Chernivtsi, 58002, Ukraine