



ЛУНІНА
Інна Олександрівна — член-кореспондент НАН України, доктор економічних наук, професор, завідувач відділу публічних фінансів Державної установи «Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України»

СТІЙКІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇЇ ЗМІЦНЕННЯ

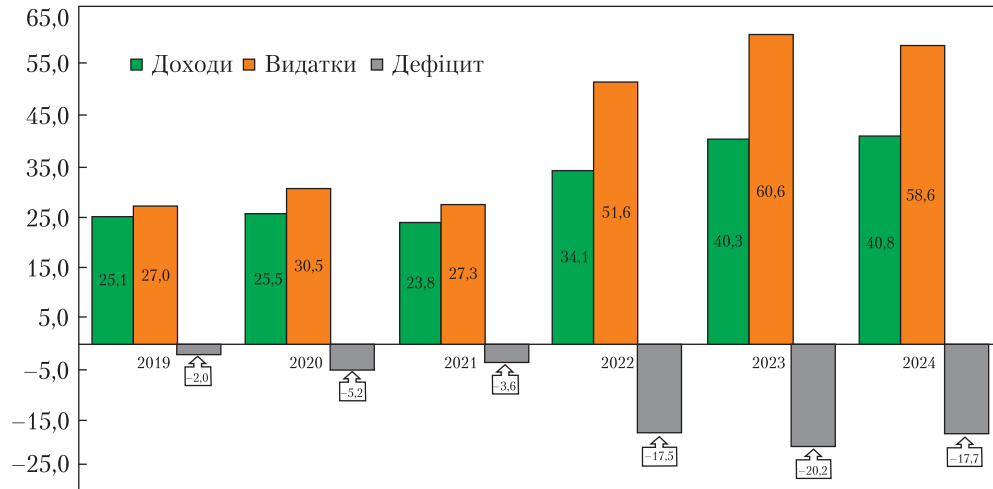
За матеріалами доповіді на засіданні Президії НАН України 11 лютого 2026 року

Доповідь присвячено результатам досліджень, проведених фахівцями Державної установи «Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України», щодо виявлення можливостей зміцнення стійкості публічних фінансів України в умовах збройної агресії РФ. Проаналізовано, наскільки ефективно державний та місцеві бюджети України змогли адаптуватися до воєнного шоку в коротко- та середньостроковому періодах. Окреслено можливі шляхи зміцнення стійкості публічних фінансів. Визначено ризики для фінансової стійкості в майбутньому.

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України стала системним шоком для національної економіки, публічних фінансів та їхніх ключових складових — державного і місцевих бюджетів. В умовах руйнування підприємств, економічної та соціальної інфраструктури, безпрецедентного зростання потреб сектору безпеки й оборони, необхідності збільшення бюджетних видатків держава була змушена оперативного трансформувати бюджетну політику для її пристосування до воєнних реалій. Відповідь України на воєнну агресію через обмеженість власних фінансових ресурсів призвела до стрімкого зростання дефіциту державного бюджету (рис. 1) та залежності бюджетної системи від зовнішніх джерел фінансування.

Вирішення бюджетних проблем воєнного часу потребує не лише оперативних антикризових заходів, а й формування інструментів фіскальної політики, здатних забезпечити поглинання шоків, адаптацію до затяжних кризових умов і поступовий перехід до траєкторії стійкого розвитку. У цьому контексті важливого значення набуває оцінка того, наскільки ефективно державний та місцеві бюджети України змогли адаптуватися до воєнного шоку в коротко- та середньостроковому періодах, а також виявлення ризиків для стійкості публічних фінансів на майбутнє.

Рис. 1. Доходи, видатки і дефіцит Державного бюджету України в 2019—2024 рр., % ВВП



Стійкість публічних фінансів в умовах війни означає забезпечення такого стану бюджетів різних рівнів, який дозволяє центральним та місцевим органам влади фінансувати підвищені потреби обороноздатності країни, зменшити негативні наслідки воєнної агресії, виконувати поточні та майбутні фінансові зобов'язання, зокрема щодо погашення й обслуговування державного та місцевих боргів, а також надання життєво важливих бюджетних благ та послуг.

Аналітичну базу для дослідження становили показники державного та місцевих бюджетів України в періоди формування та поглинання воєнного шоку, дестабілізації публічних фінансів, а саме: в короткостроковий період — у 2022 р., у перший рік повномасштабної збройної агресії РФ, та в середньострокові періоди — протягом трьох років до її початку (2019—2021) і впродовж трьох років під час війни (2022—2024).

Короткострокові структурні зміни публічних фінансів. Перший рік повномасштабної збройної агресії РФ характеризувався радикальними змінами видаткової частини державного бюджету. У квітні—грудні 2022 р. загальний обсяг видатків зріс майже вдвічі порівняно з аналогічним періодом попереднього року. Головними стали видатки на оборону, які збільшилися в кілька разів. Значно зросли видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу, а

також на соціальний захист і охорону здоров'я, що відображало необхідність одночасного фінансування воєнних дій і пом'якшення соціально-економічних наслідків війни.

Водночас фінансування економічної діяльності та підтримки бізнесу зазнало істотного скорочення внаслідок вимушеного відкладення структурних та інвестиційних пріоритетів розвитку на користь першочергових завдань виживання держави. Протягом року державний бюджет багаторазово коригувався шляхом внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» та запровадження режиму жорсткої економії за некритичними статтями видатків, що супроводжувалося централізацією бюджетних рішень.

Вирішення ключового питання — збільшення доходів державного бюджету — було забезпечено насамперед завдяки міжнародній грантовій (тобто безоплатній і безповоротній) допомозі, обсяги якої в десятки разів перевищили довоєнні показники. Водночас податкові надходження скоротилися на 19,0 % як унаслідок спаду економічної активності, так і на фоні запровадження широкого спектра тимчасових податкових пільг, спрямованих на підтримку бізнесу й населення в умовах війни.

Найбільших втрат зазнали надходження податку на додану вартість (скоротилися на 17,5 %), податку на прибуток підприємств (на 31 %) та акцизних податків (на 37,6 %). Навіть

в умовах застосування спеціального режиму бюджетного відшкодування ПДВ, який дозволив частково стабілізувати його надходження, частка головного податку в структурі податкових доходів державного бюджету зменшилася до 24 %, тоді як у 2012—2021 рр. мінімальне значення цього показника перевищувало 33 %.

Навіть за значної міжнародної допомоги розрив між доходами та видатками державного бюджету збільшився до безпрецедентного рівня — показник бюджетного дефіциту перевищив 20 % ВВП, на відміну від 3,8 % у квітні—грудні 2021 р.

Щоб підкреслити надзвичайну гостроту проблеми забезпечення дохідної частини державного бюджету України, слід згадати новину, яку широко обговорюють у засобах масової інформації, — про «рекордний» дефіцит федерального бюджету РФ, який сягнув 2,5 % ВВП.

Фінансування дефіциту державного бюджету України у 20 % ВВП стало можливим лише за рахунок масштабних внутрішніх і зовнішніх запозичень. Як наслідок, державний та гарантований державою борг упродовж року зріс більш як наполовину і перевищив 70 % ВВП, істотно посиливши боргове навантаження на економіку.

Місцеві бюджети, на відміну від державного, у квітні—грудні 2022 р. продемонстрували поліпшення показників доходів. Доходи без урахування міжбюджетних трансфертів зросли на 10,3 % завдяки збільшенню податкових надходжень (на 13,2 %). Вирішальну роль у цьому відіграло збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на 30,4 %. Проте слід звернути увагу на головні причини такого зростання — змінення умов міжбюджетного розподілу податку (збільшення нормативу його зарахування до бюджетів територіальних громад до 64 %) і зростання грошового забезпечення військовослужбовців, що фінансується з державного бюджету, а ПДФО (до жовтня 2023 р.) надходив до бюджетів територіальних громад за місцем їхньої служби. Водночас падіння надходжень інших податків і зборів обмежило фінансові можливості органів місцевого самоврядування.

Видаткова частина місцевих бюджетів зазнала значного скорочення майже за всіма напрямками, крім фінансування заходів громадського порядку й безпеки та соціального захисту. При цьому за підсумками квітня—грудня 2022 р. спостерігався профіцит місцевих бюджетів у розмірі 45,5 млрд грн на відміну від аналогічного періоду 2021 р., коли дефіцит становив 7,8 млрд грн. Однак цей профіцит мав суто технічний характер і був зумовлений особливим режимом казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів в умовах воєнного стану, який передбачає жорстку ієрархію платежів і фактичне відкладення частини витрат.

Середньострокова адаптація публічних фінансів. У середньостроковому періоді (2022—2024 рр.) збереглися й посилилися головні тенденції першого року війни. Середньорічні видатки державного бюджету зросли до 54,4 % ВВП (рис. 2), зокрема видатки на оборону досягли майже 28 % ВВП. Цивільні (невоєнні й неборгові) витрати поступово скоротилися до 16,8 % ВВП порівняно з 19,3 % у 2019—2021 рр.

Зростання доходів державного бюджету (як частки ВВП) було забезпечено не власною податковою базою, а зовнішніми грантами та разовими надходженнями міжнародної допомоги до бюджетних установ (рис. 3). Середньорічні податкові доходи у середньостроковому періоді (19,3 % ВВП) залишалися нижчими за довоєнний рівень (20,2 % ВВП), що свідчить про структурну слабкість бюджетно-податкової системи України в умовах війни.

Високі і стійкі показники дефіциту державного бюджету зумовили подальше стрімке зростання державного боргу до понад 93 % ВВП станом на кінець 2024 р. (рис. 4). Для порівняння: федеральний та муніципальний борг країни-агресора становить близько 20 % ВВП.

Виконання зобов'язань держави щодо виплати доходів кредиторам потребувало щороку бюджетних витрат, еквівалентних у середньому приблизно 20 % податкових надходжень до державного бюджету. Обслуговування величезного боргу дедалі більше обмежуватиме ресурси для фінансування розвитку.

Рис. 2. Видатки державного бюджету за функціональною класифікацією до та під час повномасштабної агресії РФ, % ВВП

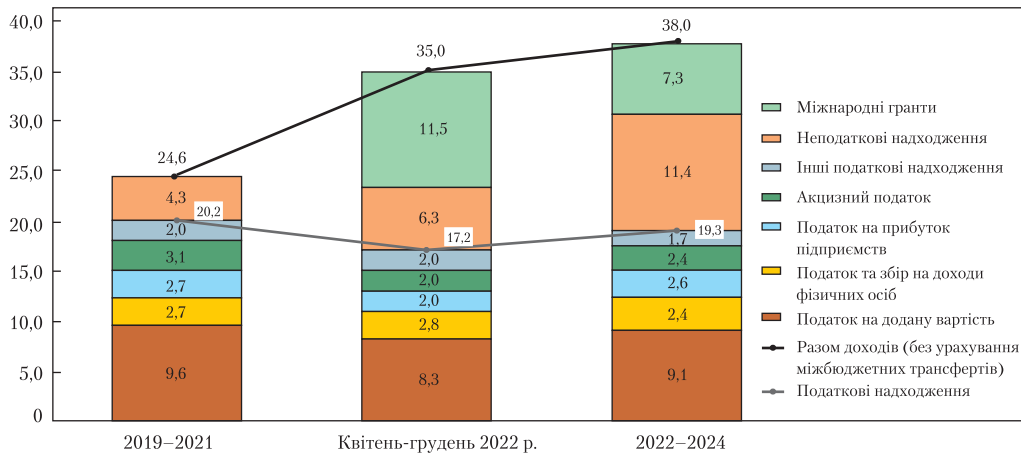
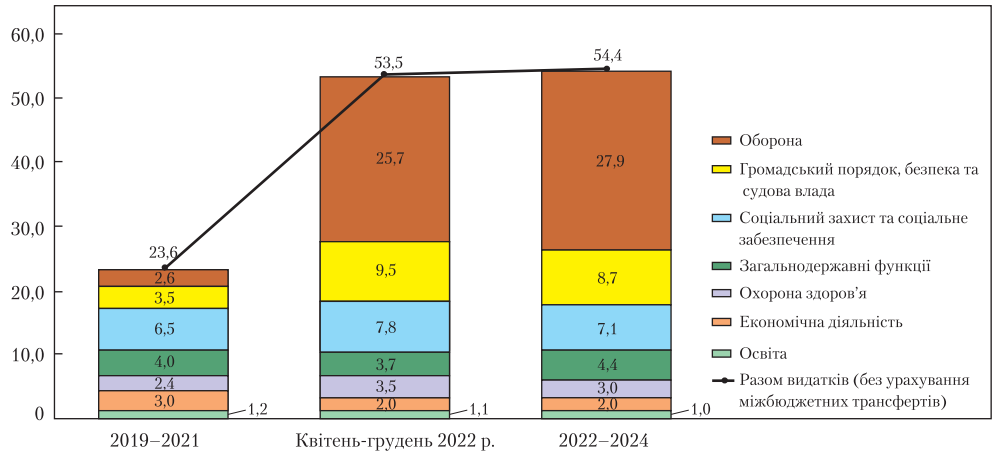


Рис. 3. Основні доходи державного бюджету до та під час повномасштабної агресії РФ, % ВВП

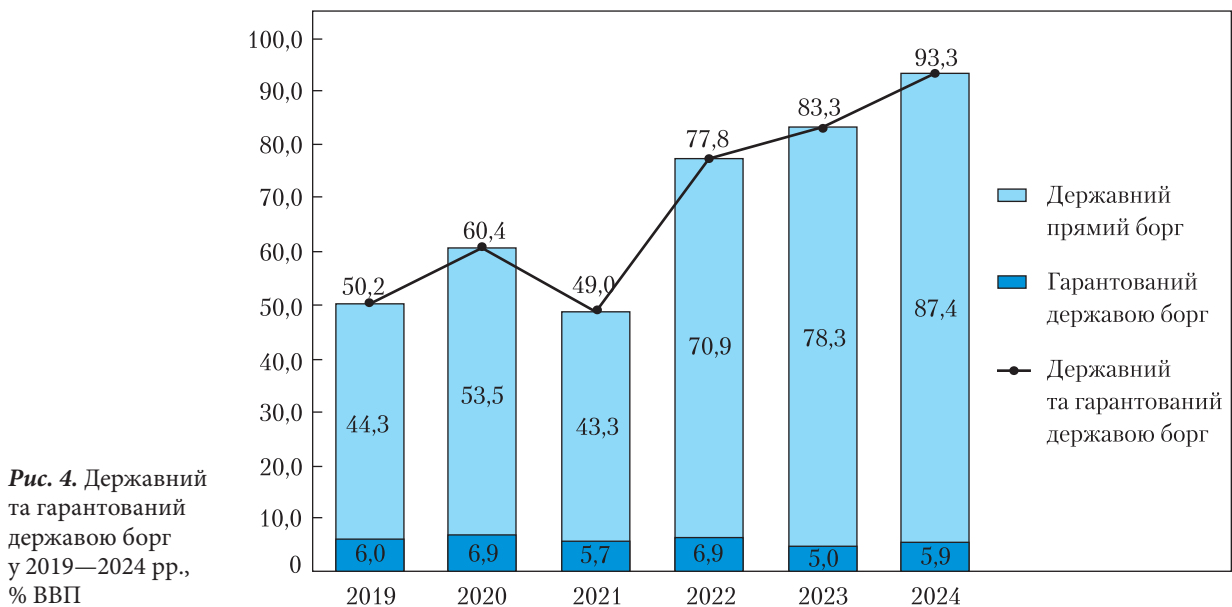


Рис. 4. Державний та гарантований державною борг у 2019—2024 рр., % ВВП

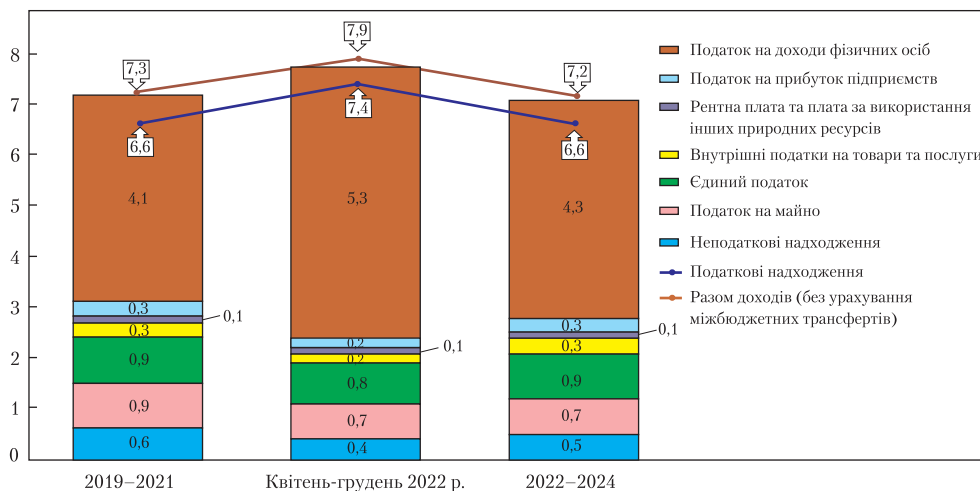
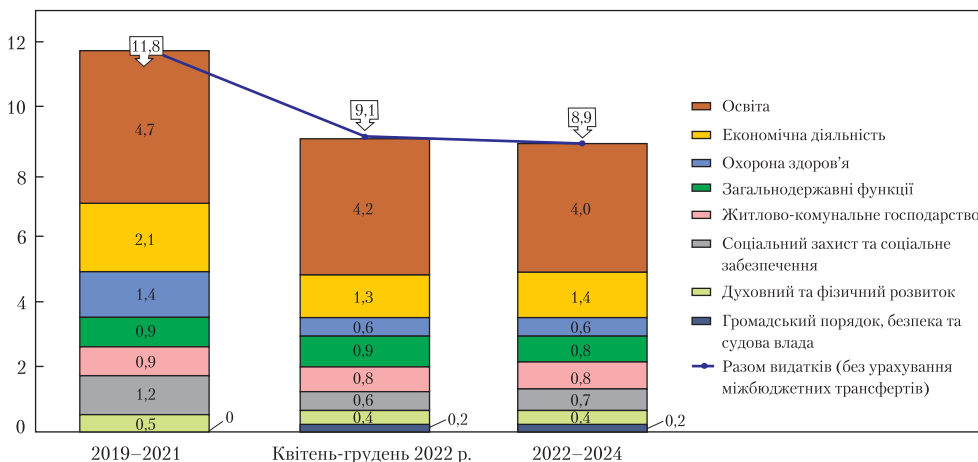


Рис. 5. Доходи місцевих бюджетів до та під час повномасштабної агресії РФ, % ВВП

Рис. 6. Видатки місцевих бюджетів до та під час повномасштабної агресії РФ, % ВВП



Для доходів місцевих бюджетів період 2022—2024 рр. характеризувався зменшенням ролі міжбюджетних трансфертів та досить стабільним рівнем податкових надходжень (6,6 % ВВП) із невеликим збільшенням надходжень ПДФО (рис. 5) (з 1 жовтня 2023 р. ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців зараховується до державного бюджету).

Однак збільшення ролі ПДФО у місцевих бюджетах воєнного часу спричинене переважно надходженням коштів державного бюджету, а не адаптованими до умов війни рішеннями або ініціативами місцевих органів влади.

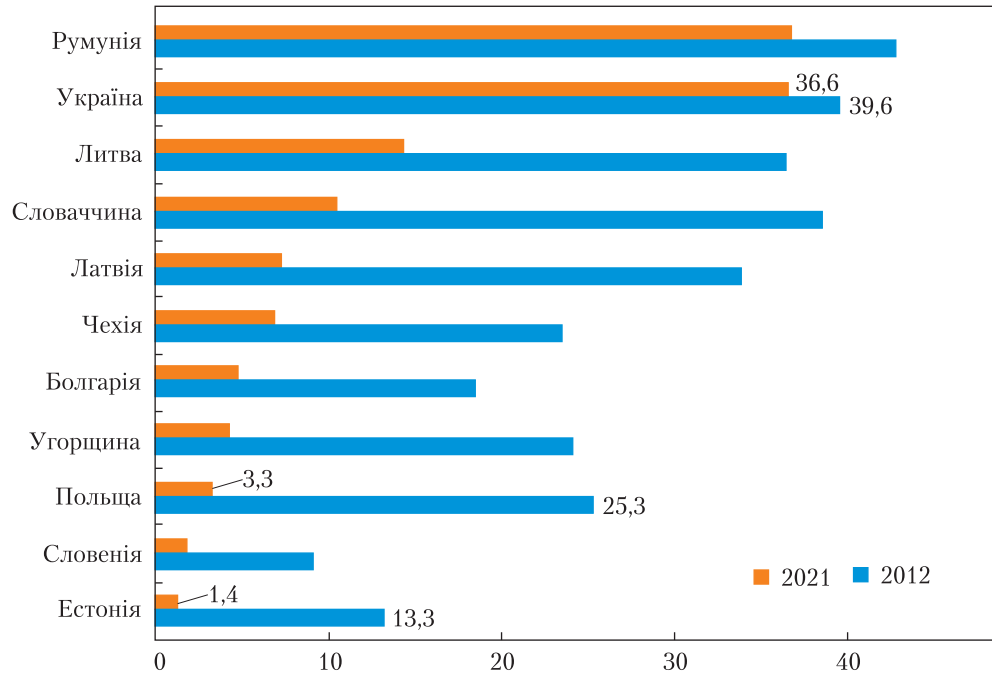
Додатковим обмеженням для місцевих доходів залишається невирішена з 2013 р. про-

блема формування повної інформаційної бази реєстру об'єктів оподаткування нерухомості (у державному реєстрі речових прав на нерухоме майно), що звужує потенціал мобілізації місцевих податків, зокрема для фінансування продуктивних інвестицій та розвитку людського потенціалу.

У видатковій частині місцевих бюджетів протягом трирічного періоду війни (2022—2024 рр.) спостерігалось скорочення за всіма статтями, крім видатків на громадський порядок та безпеку, але на них припадає лише 0,2 % ВВП (рис. 6).

Отже, аналіз стану бюджетів України під час війни засвідчив збільшення ризиків дес-

Рис. 7. Податковий розрив за ПДВ в Україні та деяких країнах Європи, дані за 2012 і 2021 рр., % потенційних надходжень



табілізації публічних фінансів унаслідок таких причин:

- висока залежність бюджетної системи від безповоротної та безоплатної (грантової) міжнародної допомоги, обсяги та строки отримання якої є досить варіативними, а іноді й важко передбачуваними;
- невинне зростання державного боргу та видатків на його погашення та обслуговування;
- зменшення ролі податкових надходжень у фінансуванні державних видатків.

Мінімізація цих ризиків потребує зменшення фінансової залежності уряду від джерел доходів, що перебувають поза його контролем.

В умовах затяжної війни стратегічним пріоритетом бюджетної політики має стати використання внутрішніх резервів збільшення бюджетних ресурсів, насамперед податкових доходів як основи фінансового суверенітету держави.

Важливим резервом поповнення бюджетних доходів є зменшення втрат податкових надходжень, передусім ПДВ, що виникають у результаті використання послуг фірм-одноденок, викривлення інформації у первинних документах з обліку ПДВ, неповної реєстрації операцій

купівлі-продажу, особливо щодо готівкових розрахунків, оптимізації схем сплати податку тощо. Наші оцінки недоотриманих бюджетних доходів (за показником податкового розриву) сягають 40 % потенційних надходжень ПДВ, тоді як у середньому по країнах ЄС в останні роки вони не перевищують 10 % (рис. 7).

Втрати (недоотримання) ПДВ пов'язані з недосконалістю системи податкового адміністрування, що не забезпечує завчасне виявлення випадків податкових зловживань та ухилень від податку. Виправити ситуацію дозволить цифрова трансформація податкового адміністрування, пов'язана із запровадженням *електронної звітності у режимі реального часу*, яка, за досвідом країн Європи, має надходити до централізованого сховища даних. Оперативне отримання широкої інформації про діяльність суб'єктів господарювання дозволяє завчасно виявляти підозрілі операції та ризиковані трансакції, проводити перехресні перевірки рахунків із ПДВ і запобігати шахрайським діям. За нашими оцінками, заходи із запобігання втратам надходжень ПДВ можуть забезпечити збільшення доходів державного

бюджету (без грантів та власних надходжень бюджетних установ) щонайменше на 15 %.

Виклики воєнного часу потребують також впровадження надзвичайних фіскальних інструментів, насамперед з метою збільшення податкових надходжень. Доцільним, на нашу думку, є запровадження додаткового податку з отримувачів високих доходів. Успішний досвід у цьому плані має Німеччина, де з 1995 р. застосовується надбавка солідарності (до податку на дохід) для фінансування витрат, пов'язаних з об'єднанням Німеччини.

Отже, адаптація публічних фінансів України до воєнного шоку відбулася переважно за ра-

хунок екстрених тимчасових, а не системних заходів, зовнішньої фінансової підтримки та боргового фінансування. Така модель дозволила забезпечити функціонування держави у критичний період, однак її застосування призводить до зростання довгострокових ризиків фінансової нестабільності. Зменшення цих ризиків потребує поступового переходу від залежності від зовнішніх джерел до зміцнення внутрішньої дохідної бази та підвищення ефективності фіскальної політики, що є важливою передумовою стійкості публічних фінансів України в умовах війни та післявоєнного відновлення.

Inna O. Lunina

Institute for Economics and Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3812-4802>

RESILIENCE OF PUBLIC FINANCES AND POSSIBILITIES FOR ITS STRENGTHENING

According to the materials of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, February 11, 2026

The report is devoted to the results of research conducted by specialists of the Institute for Economics and Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine on identifying opportunities to strengthen the resilience of Ukraine's public finances in the context of armed aggression by the Russian Federation. It analyzes how effectively the state and local budgets of Ukraine were able to adapt to the war shock in the short and medium term. Possible ways to strengthen the resilience of public finances are outlined. Risks to financial resilience in the future are identified.

Cite this article: Lunina I.O. Resilience of public finances and possibilities for its strengthening (according to the materials of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, February 11, 2026). *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2026. (3): 72—78. <https://doi.org/10.15407/visn2026.03.072>