

## ВІЙСЬКОВИЙ ЗБІР ТА ВІЙСЬКОВІ ОБЛІГАЦІЯ ЯК СКЛАДНИКИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Вадим ШУБІН

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

<https://orcid.org/0000-0002-7367-1812>

*В статті розглядаються теоретичні та практичні засади фінансової політики України в умовах воєнного стану та перед початком відкритої агресії у 2022 році. Акцентовано на ключових проблемах бюджетної стратегії України у 2012-2022 рр. Аргументовано, що бюджетна політика на досліджуваному етапі характеризувалася суттєвими дисбалансами, як з позиції джерел надходжень, так і з погляду фінансування бюджетних витрат. Особливо виразними ці деформації були у сфері бюджетного фінансування сектору національної безпеки та оборони. Ігнорування реальних потреб у фінансових ресурсах, «залишковий» підхід до фінансування сектору безпеки та оборони, навіть відверта антидержавницька позиція окремих посадовців, спричинили формування множини «точок біфуркації», які суттєво збурили здатність держави протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам. Як наслідок, з початком гарячої фази воєнних дій масштабно зросла залежність держави від фінансування з боку зовнішніх донорів. В цьому контексті проведено аналіз практики використання військового збору та військових облігацій з позиції спроб держави вирішити проблеми у державних фінансах та спрямувати отримані ресурси для безпеки та оборони. Критичний підхід до оцінки функціонування військового збору та військових облігацій в Україні дав можливість зробити висновки щодо необхідності коригування державних підходів у цій царині, в тому числі – з врахуванням тих завдань, що стоятимуть перед нашою державою у післявоєнному періоді. Визначено, що надалі, з врахуванням пріоритетності розвитку сектору національної безпеки та оборони, держава має використовувати широкий спектр інструментів наповнення державного бюджету та зробити бюджетне фінансування безпекової і оборонної сфери беззаперечним пріоритетом.*

*Ключові слова:* бюджет, бюджетна політика, бюджетне фінансування, доходи державного бюджету, видатки державного бюджету, військовий збір, ОВДП.

<https://doi.org/10.31891/mdes/2022-6-27>

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Початок відкритої агресії проти України у лютому 2022 року став своєрідним вододілом для усіх без виключення сфер суспільного життя. Не стала виключенням і економічна політика загалом та її бюджетний складник – зокрема. Значні виклики у оборонній та безпековій сфері почали формуватися перед нашою державою ще у 2014 році, коли фактично було втрачено контроль над частиною території. Вже тоді і серед частини фахівців, і на рівні експертного середовища почало формуватися розуміння необхідності глибоких змін у суспільних пріоритетах України. Проте, розвиток безпекового та оборонного сектору відбувається у своєрідній системі координат, де особливу роль відіграють ресурсні чинники. До цього часу залишається відкритим питання щодо трансформації бюджетної політики після значної масштабізації зовнішніх викликів для України. Перед пересічними громадянами та й перед можновладцями постають складні та неоднозначні питання на кшталт: «Чи все необхідне зробила Україна, як держава, для захисту своєї незалежності до лютого 2022 року? Чи став військовий збір а, надалі, і військові облігації надійним джерелом ресурсів для країни, що боронить свої кордони від зовнішньої агресії?». Можна переконливо стверджувати, що ці питання збережуть свою актуальність і після війни, адже очевидно, що світ вступив у період геополітичної турбулентності, коли різноманітні безпекові загрози для України постійно актуалізуватимуться та наростатимуть. В цьому контексті доцільно провести не тільки аналіз функціонування військового збору та військових ОВДП з точки зору існуючих параметрів бюджетної політики, але й визначити ймовірні шляхи їх застосування у поствоєнному періоді розвитку України.

### ОПИС РАНІШЕ ПРОВЕДЕНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Варто зазначити, що проблематика введення та використання військового збору хоча й обмежено, але представлена у вітчизняній фаховій літературі. Зокрема, в цій царині варто навести наукові праці та публікації у засобах масової інформації Н. Бак, Л. Баранник, Т. Мойсеєнко, Я. Юрчишина. Як правило, фахівці аналізують фіскальну ефективність військового збору, потенційну можливість його реформування, напрями використання бюджетних надходжень. Поряд з цим, на сьогодні питання випуску військових ОВДП як правило залишається прерогативою експертів-економістів та/або представників владних структур, проте не науковців. Багато в чому таку ситуацію можна пояснити тим фактом, що з часу початку їх використання пройшло лише кілька місяців, тому для детального аналізу об'єктивно бракує статистичного матеріалу. В будь-якому

випадку теоретичні та практичні засади функціонування військового збору та військових облігацій в Україні на сьогодні є важливим науковим напрямком, дослідження якого дасть змогу обґрунтувати підходи до збільшення обсягів фінансування сектору національної безпеки та оборони нашої держави у стратегічній перспективі.

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Мета статті – доповнити існуючі теоретичні та практичні положення щодо функціонування військового збору та військових ОВДП в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

#### 1. Військовий збір як віддзеркалення фіскально-бюджетних пріоритетів в Україні у 2014-2021 рр.

Історія введення військового збору в Україні, на наш погляд, найбільш симптоматично відображає пріоритети у фінансовій політиці держави, які були іманетними до суспільних настроїв та інтересів, сформованих в нашій державі у 2013-2014 рр. Суспільно-політичні зміни того часу чітко артикулювали євроінтеграційний розвиток України у стратегічній перспективі. Такий вибір українського народу визначив суттєвий зовнішній спротив, який в кінцевому варіанті призвів до втрати нашою державою контролю на АР Крим та частиною Луганської та Донецької областей. Відповідно, виникли принципово нові завдання у сфері національної безпеки та оборони, які вимагали і відповідного фінансового забезпечення. За результатами 2013 року видатки на оборону в Україні склали 15,3 млрд. грн., що, очевидно, жодним чином не відображало нових реалій і потреб. Проте в умовах, коли дефіцит бюджету коливався в діапазоні 12-14 % від ВВП, розраховувати на різке збільшення фінансування безпеково-оборонного сектору було складно. Саме ці аргументи на той час наводили ідеологи введення військового збору в Україні [1]. Окрім того, зазначалося, що цей збір, який створював додатковий фіскальний тиск на економічних агентів в Україні, матиме тимчасовий характер.

Загальна модель функціонування військового збору в Україні робить його фактично додатковим складником оподаткування доходів фізичних осіб [2]:

- законодавець зазначив, що військовий збір встановлюється до рішення Верховної Ради України «про завершення реформ Збройних Сил України» [2]. Хоча на перший погляд така норма говорить про тимчасовий характер військового збору, насправді в умовах воєнного стану та навіть і в післявоєнний період складно розраховувати на його скасування;
- платники військового збору визначені ст. 162.1 Податкового кодексу України і фактично «збігаються» з переліком платників податку з доходів фізичних осіб. Аналогічним чином урегульовано питання об'єкту оподаткування;
- ставка збору становить 1,5 % від об'єкта оподаткування.

Зазначимо, що навіть з врахуванням суспільного значення та пріоритетності завдань у сфері національної безпеки та оборони України механізм функціонування військового збору неодноразово ставав об'єктом критики з боку фахівців. Противники реалізованих на практиці підходів аргументували свою позицію на кількох аспектах: по-перше, на адмініструванні цього збору; по-друге, на використанні коштів, отриманих таким чином на цілі, що жодним чином не пов'язані з розвитком сектору національної безпеки та оборони України. Зокрема, досить часто навіть на рівні окремих гілок влади звучала критика, що військовий збір не повною мірою виконує свої функції, адже законодавство залишає значне поле для маневру, і кошти можуть використовувати для фінансування абсолютно відмінних від оборонних питань напрямків [3]. Підтримуючи таку позицію, інші вітчизняні фахівці справедливо зауважують, що військовий збір перетворився на «...ординарний податковий інструмент перерозподілу доходів населення на користь держави з метою акумулювання їхньої частки в центральному бюджеті країни» [4].

Яку роль відігравав військовий збір у оборонному бюджеті України? Насамперед, звернемо увагу на той факт, що у 2014-2021 рр. обсяг надходжень від військового збору до державного бюджету постійно зростав (рис. 1).

Можна порівняти обсяги надходжень військового збору з розмірами фінансування оборонних видатків (адже саме такі цілі переслідувалися під час його запровадження). Зокрема, у 2020 році за даними Міністерства фінансів України видатки на оборону становили 120,4 млрд. грн., тоді як у 2021 році відбулося їх зростання до 127,5 млрд. грн. Таким чином, можна зробити висновок, що співвідношення обсягів військового збору до обсягів оборонних видатків в Україні у 2020-2021 рр. становило 19,8 % та 22,4 % відповідно.

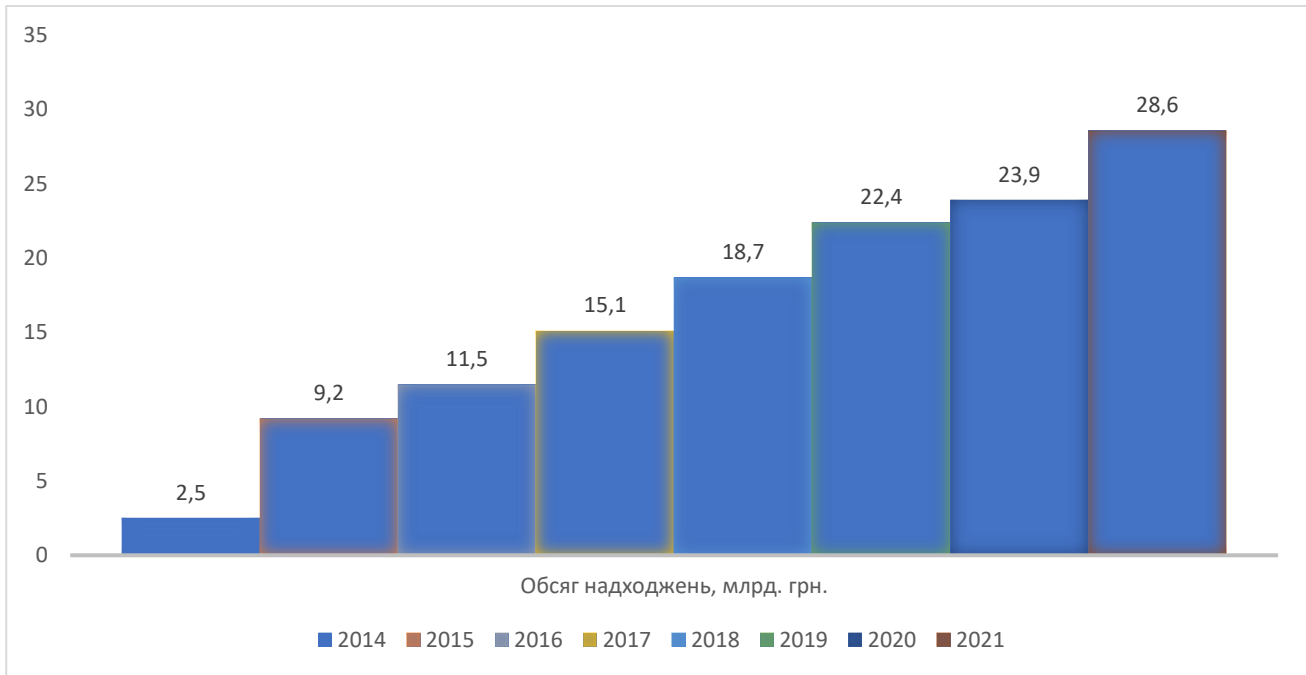


Рис. 1. Надходження військового збору до Державного бюджету України у 2014-2021 рр., млрд. грн. [5]

Загалом, аналіз функціонування військового збору в Україні у період 2014-2021 рр. дає можливість детермінувати наступні особливості:

1. До лютого 2022 року існувала звична практика використання ресурсів отриманих від військового збору на цілі, які не пов'язані з фінансуванням сектору національної безпеки та оборони. Очевидно, що з початком військової агресії такий підхід об'єктивно неможливий через різке зростання обсягу оборонних витрат.

2. В цілому військовий збір виконував у досліджуваному періоді свої фіскальні завдання, а його питома вага у фінансуванні оборонних витрат становила коливалася в діапазоні 20 %. Можна припустити, що за результатами 2022 року зазначене співвідношення значно скоротиться, і через зниження бази стягнення, і через різке зростання обсягів витрат на оборону.

3. Єдиний підхід до об'єкту оподаткування, платників та ставки військового збору, на наш погляд, у післявоєнний час має бути переглянуто і з врахуванням реальних ресурсних потреб оборонного сектору, і з точки зору тягаря окремих категорій платників (зокрема, в частині диференціації ставки збору).

## 2. Військові ОВДП в контексті суспільних настроїв після лютого 2022 року.

Вже на другий день після відкритого вторгнення Українська держава запропонувала громадянам та інституційним інвесторам своєрідний фінансовий інструмент, який фактично став відповіддю на різке зростання державних оборонних витрат – військові облигації [7]. Навряд чи на той момент потенційних покупців цікавило питання про конкретні параметри таких цінних паперів (терміни обігу, номінал, ставка доходу тощо). В першу чергу можна йшла про необхідність фінансової підтримки держави в умовах зовнішньої агресії. Саме тому, на наш погляд, насамперед військові облигації слід розглядати як важливий інструмент суспільного консенсусу у сфері публічних фінансів. Якраз про це свідчать і різноманітні експертні оцінки, і результати розміщення таких фінансових інструментів. Зокрема, вже за перші два місяці від початку війни вдалося залучити 36,6 млрд. грн., майже 94 млн. дол. США та 176,6 млн. євро, а фахівці виключно позитивно оцінювали дії держави щодо використання військових облигацій [8]. Зауважимо, що в документах Міністерства фінансів України неодноразово підкреслювалося, що кошти, отримані від випуску військових облигацій спрямовуються не тільки на фінансування військових, але й соціальних витрат.

Навіть не вдаючись до аналізу суто кількісних характеристик військових облигацій, зауважимо, що держава розробила та запровадила досить зручний механізм продажу таких фінансових інструментів. В першу чергу цей висновок стосується потенційних інвесторів-фізичних осіб. Наприклад, вже з жовтня поточного року стало можливим придбання військових облигацій в застосунку «ДІЯ» [9]. Можна переконливо стверджувати, що ключовим завданням держави у цьому

питанні було формування мінімальних бар'єрів для покупців військових облігацій, а їх чи не основним параметром став патріотизм українців та єднання у питанні відбиття зовнішньої навали. Додатковим стимулом стало зняття деяких обмежень, що стосуються фінансового моніторингу. Зокрема, Постановою Правління Національного банку України №60 від 23 березня 2022 року передбачено, що банки України не здійснюють заходів із перевірки джерел походження коштів у разі проведення фінансових операцій з унесення клієнтами коштів готівкою з метою їх зарахування на рахунки банків України для придбання облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації» [10].

Проте, варто звернути і на досить вагоме значення військових облігацій з позиції наповнення державного бюджету України в умовах воєнного стану. Цілком зрозуміло, що тимчасова окупація значної частини території держави, багатомільйонна міграція в перші місяці війни, постійні атаки на критичну інфраструктуру суттєво знизили економічний потенціал України. В таких умовах держава зіткнулася з гострим дефіцитом ресурсів, який можна було частково подолати за рахунок військових облігацій. Слід визнати, що таких завдань вдалося досягнути. Зокрема, за даними НБУ станом на кінець жовтня до бюджету через розміщення ОВДП вдалося залучити 166,4 млрд. грн. [11]. За усталеною традицією, найбільшими інвесторами у військові облігації були НБУ та вітчизняні банківські установи, проте громадяни та бізнес також активно купували такі фінансові інструменти, в результаті чого у їх власності знаходилося станом на кінець жовтня 15,7 % гривневих військових облігацій, 26,0 % військових облігацій, номінованих в доларах США та 51,9 % військових облігацій, номінованих в євро [11]. За січень-жовтень 2022 року державний бюджет було виконано з дефіцитом 640,5 млрд. грн., державні запозичення склали 977,5 млрд. грн., а питома вага надходжень від зовнішніх донорів склала 25,6 % від усього обсягу надходжень державного бюджету України [6].

Позитивні оцінки функціонування військових облігацій не мають заперечувати того факту, що у післявоєнний період перед Україною стоятимуть складні завдання у фінансовій сфері, пов'язані насамперед зі значним борговим навантаженням на державний бюджет. Очевидно, що масштабна фінансова підтримка нашої держави має певні обмеження і з певним часовим лагом Україна повернеться до загальноновизнаних підходів в управлінні державним боргом. В таких умовах об'єктивно постає питання про місце військових облігацій, їх реформатування у відповідності до потреб відновлення економіки.

## **ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ**

Військовий збір, як і військові облігації, стали результатом пошуку додаткових джерел надходження ресурсів до державного бюджету України в умовах збільшення викликів у безпековій сфері з 2014 року та відкритої агресії проти нашої держави, що розпочалася у лютому 2022 року. Можна зробити висновок, що з позиції формування доходів та фінансування державного бюджету військовий збір та військові облігації виконують свої функції. Проте, зрозуміло, що в післявоєнний час підходи до їх застосування мають бути трансформовані, у відповідності з тими завданнями, які виникнуть для фінансової політики України.

### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Яценюк запевнив, що «військовий податок» буде тимчасовим. ТСН. URL.: <https://tsn.ua/groshi/yacenyuk-zapevniw-scho-viyskoviy-podatok-bude-timchasovim-360924.html> (дата звернення 1.12.2022 р.).
2. Податковий кодекс України № 2755-VI від 2.12.2010 р.
3. Юрчишин Я. Військовий збір та потреби армії. Що не так? New voice. URL.: <https://nv.ua/ukr/opinion/viyskoviy-zbir-skilki-koshtiv-dohodit-do-zsu-novini-ukrajini-50213107.html> (дата звернення 1.12.2022 р.).
4. Бак Н. Військовий збір як складова податкової системи України: потреба реформування. Перші наукові читання пам'яті С.І. Юрія (м. Тернопіль, 26 листопада 2015 р.). URL.: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/12952/1/%D0%91%D0%B0%D0%BA.pdf> (дата звернення 1.12.2022 р.).
5. Звіт про виконання Державного бюджету України. Державна казначейська служба України. URL.: <https://www.treasury.gov.ua/> (дата звернення 1.12.2022 р.).

6. Інформація щодо виконання Державного та Зведеного бюджетів України. Міністерство фінансів України. URL.: <https://www.mof.gov.ua/uk/budget-process-projects-declaration> (дата звернення 1.12.2022 р.).

7. Про випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації». Постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2022 р. № 156.

8. Луценко М. Що варто знати приватним інвесторам про військові облігації. Економічна правда. URL.: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/04/27/686307/> (дата звернення 1.12.2022 р.).

9. Військові облігації в Дії: як працює нова послуга в застосунку. ДІА. URL.: <https://diia.gov.ua/news/vijskovi-obligaciyi-v-diyi-yak-pracyuye-nova-posluga-v-zastosunku> (дата звернення 1.12.2022 р.).

10. Про особливості виконання окремих вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) протягом дії воєнного стану. Постанова Правління НБУ №60 від 23.03.2022 р.

11. Залучення України від продажу ОВДП на аукціонах із початку повномасштабної війни перевищують еквівалент 166,4 млрд грн. – депозитарій НБУ. URL.: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zaluchennya-ukrayini-vid-prodaju-ovdp-na-auktsionah-iz-pochatku-povnomasshtabnoyi-viyuni-perevischuyut-ekvivalent-1664-mlrd-grn--depozitariy-nbu> (дата звернення 1.12.2022 р.).

## REFERENCES:

1. Yatseniuk zapevnyv, shcho «viiskoviy podatok» bude tymchasovym. TSN. URL.: <https://tsn.ua/groshi/yacenyuk-zapevnyv-scho-viiskoviy-podatok-bude-timchasovim-360924.html> (data zvernennia 1.12.2022 r.).

2. Podatkoviy kodeks Ukrainy № 2755-VI vid 2.12.2010 r.

3. Yurchyshchyn Ya. Viiskoviy zbir ta potreby armii. Shcho ne tak? New voice. URL.: <https://nv.ua/ukr/opinion/viiskoviy-zbir-skilki-koshtiv-dohodit-do-zsu-novini-ukrajini-50213107.html> (data zvernennia 1.12.2022 r.).

4. Bak N. Viiskoviy zbir yak skladova podatkovoi systemy Ukrainy: potreba reformuvannia. Pershi naukovy chytannia pamiaty S.I. Yuriiia (m. Ternopil, 26 lystopada 2015 r.). URL.: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/12952/1/%D0%91%D0%B0%D0%BA.pdf> (data zvernennia 1.12.2022 r.).

5. Zvit pro vykonannia Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy. URL.: <https://www.treasury.gov.ua/> (data zvernennia 1.12.2022 r.).

6. Informatsiia shchodo vykonannia Derzhavnoho ta Zведеноho biudzhetyv Ukrainy. Ministerstvo finansiv Ukrainy. URL.: <https://www.mof.gov.ua/uk/budget-process-projects-declaration> (data zvernennia 1.12.2022 r.).

7. Pro vypusk oblihtsii vnutrishnoi derzhavnoi pozyky «Viiskovi oblihtsii». Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.02.2022 r. № 156.

8. Lutsenko M. Shcho varto znaty pryvatnym investoram pro viiskovi oblihtsii. Ekonomichna pravda. URL.: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/04/27/686307/> (data zvernennia 1.12.2022 r.).

9. Viiskovi oblihtsii v Dii: yak pratsiuie nova posluha v zastosunku. DIIA. URL.: <https://diia.gov.ua/news/vijskovi-obligaciyi-v-diyi-yak-pracyuye-nova-posluga-v-zastosunku> (data zvernennia 1.12.2022 r.).

10. Pro osoblyvosti vykonannia okremykh vymoh zakonodavstva u sferi finansovoho monitorynhu, valiutnoho nahliadu, nahliadu z pytan realizatsii i monitorynhu efektyvnosti personalnykh spetsialnykh ekonomichnykh ta inshykh обмежувальних заходів (санкцій) протягом дії воєнного стану. Постанова Правління НБУ №60 від 23.03.2022 р.

11. Zaluchennia Ukrainy vid prodazhu OVDP na auktsionakh iz pochatku povnomasshtabnoi viiny perevishchuiut ekvivalent 166,4 mlrd hrn. – depozytarii NBU. URL.: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zaluchennya-ukrayini-vid-prodaju-ovdp-na-auktsionah-iz-pochatku-povnomasshtabnoyi-viiny-perevischuyut-ekvivalent-1664-mlrd-grn--depozitariy-nbu> (data zvernennia 1.12.2022 r.).

## MILITARY TAX AND MILITARY BONDS AS A COMPONENTS OF BUDGET POLICY DURING MARTIAL STATE

Vadim SHUBIN

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

*The article deals with the theoretical and practical basics of Ukraine's financial policy under martial law and before the start of open aggression in 2022. Emphasis is made on the key problems of the budget strategy of Ukraine in 2012-2022. It is argued that the budget policy at the studied stage was characterized by significant imbalances, both from the point of view of sources of income and from the point of view of financing budget expenditures. These deformations were especially pronounced in the sphere of budgetary financing of the national security and defense sector. Ignoring the real need for financial resources, the "residual" approach of security and defense sector financing, even the outright "anti-state" position of particular officials, caused the formation of a set of "bifurcation points" that significantly narrowed the state's ability to withstand internal and external challenges. As a result, with the beginning of the war's hot phase, the state's dependence on financing from external donors increased on a large scale. In this context, an analysis of the practice of using military tax and military bonds was carried out from the standpoint of the state's attempts to solve problems in state finances and to direct the received resources for security and defense. A critical approach*

*to the assessment of the military tax and military bonds functioning in Ukraine made it possible to draw conclusions about the need to adjust state approaches in this area, including taking into account the tasks that our state will face in the post-war period. It was determined that in the future, considering the national security and defense sector development, the state should use a wide range of instruments to fill the state budget and make budget financing of the security and defense sphere an undisputed priority.*

*Key words: budget, budget policy, budget financing, state budget revenues, state budget expenditures, military tax, domestic government loan bonds.*