

Кириленко Ольга Павлівна

д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
ЗУНУ, м. Тернопіль

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ

Повномасштабна війна, яка розпочалася 24 лютого 2022 року в Україні, поставила нові складні завдання у сфері національної безпеки, державних фінансів, фінансової політики. Головною метою усіх заходів, які проводяться під час військового стану, стало фінансове забезпечення оборони і Збройних сил України. Поряд з цим, негативні наслідки військових дій, такі як масове переміщення громадян з тимчасово окупованих територій, втрата ними засобів для існування, майна, здоров'я, а також зменшення доходів у інших груп населення країни в умовах суттєвого падіння економіки, спричиненого війною, поставили перед державою завдання щодо соціального захисту і фінансової підтримки бізнесу і громадян. До зазначених новітніх загроз і викликів додалися серйозні проблеми, пов'язані із релокацією підприємств з тимчасово окупованих територій, подоланням наслідків нанесених ворогом ударів по критичній інфраструктурі тощо.

За висновками фахівців Національного банку України, для нашої держави війна має катастрофічні наслідки, основними проявами яких стало: стрімке зниження економічної активності та доходів населення; рекордне зростання дефіциту бюджету; критична залежність економіки України від міжнародної допомоги [1, с. 6]. У Звіті НБУ про фінансову стабільність за червень 2022 року зазначається, що «Повномасштабна війна призвела до безпрецедентного падіння вітчизняної економіки. Втрати ВВП у 2022 році становитимуть не менше третини» [1, с. 12]. Із-за військових дій та масштабних атак на мирні міста зазнали руйнувань підприємства, житловий фонд та об'єкти інфраструктури і втрати фізичного капіталу на початок травня досягли 100 млрд дол. США, що складає половину ВВП країни у 2021 році [1, с. 12].

Загальні економічні збитки України від агресії РФ важко оцінити повною мірою, оскільки до їх складу, крім втрат фізичного капіталу, які можна достатньо точно обрахувати, включають ще й втрати від: недоотриманого ВВП внаслідок загибелі населення та міграційних процесів, екологічного забруднення тощо [2]. Зазначені групи втрат можна визначити лише приблизно на основі експертних оцінок і припущень.

Забезпечення потреб оборони без масштабної підтримки країн-партнерів було би неможливим. Основні вектори такої міжнародної підтримки, наприклад, у жовтні 2022 року включали: додаткову антикризову допомогу Міжнародного валютного фонду, допомогу Європейського інвестиційного банку в межах Екстрених заходів солідарності; позики, фінансові гарантії, гранти і фінансову допомогу від Світового банку; військову допомогу від США, Європейського Союзу, Великої Британії, Норвегії, Данії, Фінляндії та інших країн [3]. Загалом з лютого по жовтень 2022 року до Державного

бюджету України надійшло 18,9 млрд дол. США зовнішньої грантової та кредитної допомоги, з яких половину – не треба повертати [4, с. 5]. Така масштабна допомога продовжується і надалі.

У перші дні війни у функціонуванні фінансової і банківської систем України відбулися зміни, спрямовані на мобілізацію фінансових ресурсів для цілей національної безпеки та оборони, підтримку бізнесу з метою збереження робочих місць, соціальний захист населення, що постраждало внаслідок війни. Крім того, урядом вирішувалися питання щодо ефективного управління державними і, перш за все, бюджетними ресурсами, безперебійного виконання державного і місцевих бюджетів. Комплекс заходів щодо забезпечення фінансової стабільності в країні та проведення фіскальної консолідації в умовах воєнного стану охоплював:

- міри, проведені Національним банком України у сфері грошово-кредитної політики та регулювання фінансового сектору;
- активне розміщення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень для фінансування дефіциту державного бюджету;
- запровадження достатньо розгалуженого переліку податкових пільг і спеціальних режимів оподаткування для юридичних і фізичних осіб та розширення можливостей для переходу суб'єктів господарювання на спрощену систему оподаткування і звітності;
- фінансова підтримка бізнесу з метою підсилення підприємницької активності;
- мораторій на проведення окремих видів перевірок та інших заходів фінансового контролю (застосування штрафних санкцій, пені, тощо);
- розширення прав державних та місцевих органів влади у бюджетному процесі та управлінні бюджетними ресурсами та інші заходи.

Слід зазначити, що проведені різновекторні заходи сприяли досягненню поставлених перед країною цілей. Очевидно, що застосовані підходи у фінансовій політиці воєнного стану будуть продовжуватися та одночасно відбуватиметься пошук новітніх інструментів забезпечення фінансової стабільності.

Верифікацією правильності державної фінансової політики є підсумки виконання державного і місцевих бюджетів України в умовах війни. Так, за січень – жовтень 2022 року надходження загального фонду державного бюджету в частині платежів, що контролюються Державною податковою службою України, перевищили аналогічні показники 2021 року на 17,9% і досягли 575,7 млрд грн. «Показники розпису Міністерства фінансів України за доходами загального фонду державного бюджету виконано на 101,8%, додаткові надходження склали 9,9 млрд грн» [5].

Держава забезпечує своєчасне і повне бюджетного відшкодування ПДВ, що сприяє зміцненню фінансового стану вітчизняних експортерів. Під час війни відшкодування ПДВ відбувалося трьома великими траншами: у червні, серпні та жовтні 2022 року, зокрема у жовтні 2022 року було забезпечено рекордний показник місячного бюджетного відшкодування [5].

Найбільше зростання надходжень податків за січень – вересень 2022 року порівняно з аналогічним періодом 2021 року було забезпечено суб'єктами господарювання таких галузей, як державне управління і оборона, обов'язкове соціальне страхування (у 2,2 рази); постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря (у 1,4 рази); фінансова та страхова діяльність (у 1,3 рази); оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів (у 1,1 рази). Поряд з цим, достатньо суттєве зменшення надходжень податків у зазначений період відбулось від платників галузей сільського, лісового та рибного господарства (на 24,1%), переробної промисловості (на 21,8%), транспорту, складського господарства, поштової та кур'єрської діяльності (на 15,7%) [5].

Не зважаючи на труднощі у виконанні дохідної частини бюджетів в умовах воєнного стану та постійно зростаючої потреби у коштах, уряд продовжував фінансування першочергових потреб країни у сфері безпеки і оборони, соціальної підтримки населення і бізнесу, а також забезпечення інших груп бюджетних видатків. Сьогодні, як ніколи, надзвичайної актуальності набувають питання цільового та ефективного використання обмежених бюджетних ресурсів як необхідної умови надання суспільних благ і послуг.

У перші тижні з початку повномасштабної агресії були випущені ринкові військові облігації, надходження від яких стали важливим внутрішнім джерелом фінансування державного бюджету та Збройних Сил України під час війни. За період березень – жовтень 2022 року за їх допомогою було залучено до державного бюджету понад 131 млрд грн [5].

Фінансова політика держави в складний період війни знайшла відображення в ухваленому Законі України «Про Державний бюджет України на 2023 рік». Основними пріоритетами держбюджету-2023 визначено: забезпечення макрофінансової стабільності, фінансування Збройних Сил та підтримка і соціальний захист населення.

До основних особливостей закону можна віднести: домінуючу роль податкових надходжень в доходах державного бюджету; підпорядкованість формування видаткової частини – потребам військової економіки; переважання видатків на обороноздатність країни та соціальне забезпечення населення; спрямування майже 50% видатків на армію та безпеку; створення фонду ліквідації наслідків збройної агресії у складі спеціального фонду держбюджету з метою ліквідації наслідків, спричинених війною; суттєве збільшення видатків на житлово-комунальне господарство, що зумовлено необхідністю відновлення зруйнованого фонду; скорочення видатків на загальнодержавні функції, економічну, зокрема, інвестиційну активність держави, соціальну сферу, на міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам; значне зростання державного боргу і фінансування дефіциту бюджету переважно за рахунок зовнішніх запозичень.

Серед науковців і практиків ведуться активні дискусії щодо завдань фінансової політики та інструментів їх досягнення в період війни і післявоєнної відбудови України. До числа майбутніх глобальних цілей в площині державних

фінансів слід, на наш погляд, віднести: 1) зосередження фінансових ресурсів, необхідних для національної безпеки і оборони та 2) фінансове забезпечення відбудови економіки. Що стосується другої цілі, то її реалізація дасть змогу вирішити проблеми, які нагромадилися в інших суспільних секторах і сферах діяльності, зокрема у гуманітарній сфері, в екології тощо.

На думку Радіонова Ю. Д. «вагомими чинниками відновлення економіки країни мають бути зниження податків, відновлення споживання, запровадження мораторію на податкові ставки для бізнесу, формування «точок зростання» в реальному секторі економіки, ... просування продукції малого і середнього бізнесу на ринки країн ЄС» [6, с. 88]. Все це необхідно для поживлення економічної діяльності, в т. ч. на звільнених територіях.

В той же час, для створення фіскального простору у воєнний час не можливо обійтися без заходів обмежувального характеру. Апелюючи до зарубіжного досвіду, науковці пропонують «збільшення оподаткування високих доходів і майна високої вартості, збільшення податків та зборів на видобуток природних копалин, підвищення акцизного податку на нафтопродукти, алкоголь і тютюн, запровадження примусових позик до отримувачів високих доходів» [7, с. 26]. Така позиція є обґрунтованою, вона базується на історичних прикладах і заслуговує на підтримку, попри те, що може бути неоднозначно сприйнятою серед різних груп населення.

У післявоєнний період, за висновками вчених, необхідне залучення значних обсягів міжнародної фінансової допомоги, тимчасове призупинення операцій з обслуговування державного боргу і списання зовнішньої заборгованості України; співфінансування інвестиційних проектів державою та зарубіжними інвесторами і міжнародними організаціями; застосування примусових позик до високодохідних підприємств та спрямування цих коштів для фінансування пріоритетних видів економічної діяльності; підвищення воєнного збору [6, с. 88; 7, с. 26].

Окрім нагальної необхідності збільшення дохідної бази органів державної і місцевої влади, залишаються актуальними питання ефективного використання мобілізованих ресурсів. Попри запровадження тимчасового мораторію на проведення окремих видів контрольних заходів органами державного фінансового контролю, поточний контроль використання бюджетних коштів здійснюється у звичайному режимі.

Таким чином, фінансова політика держави у складних умовах війни трансформується відповідно до появи серйозних викликів і загроз, необхідності вирішення головного завдання – фінансове забезпечення оборони і безпеки країни; при цьому використовуються як традиційні, так і нові інструменти і методи акумуляції, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Звіт про фінансову стабільність. Червень 2022 р. / Національний банк України. 54 с.

2. Українська економіка через війну втратила близько \$100 млрд. Які руйнування коштували Україні найбільше. Розрахунки НБУ. URL: <https://forbes.ua/inside/ukrainska-ekonomika-cherez-viynu-vtratila-blizko-100-mlrd-yaki-ruynuvannya-koshtovali-ukraini-naybilshe-rozrakhunki-nbu-11052022-5956>

3. Моніторинг допомоги міжнародних фінансових інститутів та окремих держав Україні (11 вересня – 9 жовтня) / Національний інститут стратегічних досліджень. 14.10.2022 р. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/monitorynh-dopomohy-mizhnarodnykh-finansovykh-instytutiv-ta-okremykh>

4. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (за період 01.09 – 30.09.2022 р.). Боргова політика / Національний інститут стратегічних досліджень. 2022. 5 с.

5. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (за період 01.10 – 31.10.2022). Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-pidtrymky-finansovoyi-stiykosti-v-umovakh-voennoho-6>

6. Радіонов Ю. Д. Державні фінанси в забезпеченні стабільності фінансової системи України. *Економіка України*. 2022. № 9. С. 77-98.

7. Луніна І. О., Білоусова О. С., Фролова Н. Б. Особливості формування фіскального простору у воєнний та поствоєнний періоди. *Економіка та держава*. 2022. № 4. С. 20-28.