

І. О. Лютий

доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України, завідувач кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Україна, liutyi@knu.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3561-2432>

Н. С. Медведкова

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Україна
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6359-561X>

**СУЧАСНА ПАРАДИГМА ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ
ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ВІЙНИ
НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ**

Анотація. *Вступ.* За мирного часу кожна країна, що реалізує демократичні цінності громадянського суспільства, основним пріоритетом розвитку визначає зростання добробуту громадян та реалізацію їхніх економічних інтересів і конституційних прав. При цьому фінансова політика держави становить основний економічний інструмент такого зростання. Вона забезпечує оптимальний, ефективний розподіл ВВП через інститути бюджетної системи, формує стабільне фінансове середовище, що є умовою реалізації права власності й інвестиційного потенціалу юридичних і фізичних осіб. Такі умови ідеальні для реалізації законів ринку, механізму фінансової політики, його методи та інструменти мають загалом характер коригуючого та стимулюючого впливу. Інша економічна ситуація, інші інструменти та методи механізму фінансової політики держави стають дієвими, коли країна опиняється у стані війни.

Проблематика. Особливість реалізації фінансової політики під час війни – порушення фінансової стабільності та макроекономічні дисбаланси, основним викликом є касові розриви між доходами і витратами державного та місцевих бюджетів, що становить наслідок скорочення дохідної складової держбюджету за умови необхідності значного збільшення витрат на оборону й безпеку держави.

Мета. Обґрунтування сучасної парадигми фінансової політики держави й особливостей її реалізації в умовах війни на території України, а також розроблення заходів, які дають змогу реалізувати пріоритетні цілі фінансової політики за воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Методи. Використано статистичні та аналітичні методи, системний підхід, метод групувань, узагальнюючих характеристик, табличний метод та метод порівняння. Для розкриття сутності фінансової політики в частині формування бюджетних видатків в умовах війни застосовано методологію теорії невизначеності та структурно-функціональний підхід.

Результати. Дослідження сучасної парадигми фінансової політики держави в Україні обґрунтовує необхідність виокремлення трьох моделей її реалізації: 1) за мирного стану; 2) у період війни; 3) фінансова політика повоєнного відновлення. Стратегічні цілі кожної моделі можуть збігатися, це насамперед стосується цілей, які повинні забезпечити позитивну динаміку зростання ВВП та грошових доходів громадян. Проте сучасні виклики визначають єдину пріоритетну ціль сьогодення для всього суспільства – забезпечення Перемоги та деокупацію території. Заходи, котрі дають змогу реалізувати пріоритетні цілі фінансової політики держави в умовах війни, доцільно поділити на дві групи: невідкладні (першочергові) заходи оптимізації видатків бюджету; бюджетні заходи поствоєнного відновлення.

Висновки. Обґрунтування сучасної парадигми фінансової політики України зумовлюється необхідністю концептуально-методологічних досліджень у сфері трансформації фінансової системи держави, що так і не позбулася елементів адміністративно-командних важелів управління, і обґрунтування правових та інституційних засад розбудови системи публічних фінансів держави. Окремим інструментом на ринку внутрішніх державних запозичень можуть стати “облігації відновлення”. Пріоритетність реалізації цілей моделі фінансової політики держави в період війни не повинна заперечувати стратегічної мети щодо реалізації цілей фінансової політики відновлення України як європейської держави.

Ключові слова: фінансова політика, сучасна парадигма фінансової політики, пріоритети та цілі фінансової політики в умовах війни, державний бюджет.

Рис. 1. Табл. 2. Літ. 21.

Igor Lyutyi

Dr. Sc. (Economics), Professor, Honoured Economist of Ukraine, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, liutyi@knu.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3561-2432>

Nataliia Miedviedkova,

Ph. D. (Economics), Associate Professor, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6359-561X>

THE MODERN PARADIGM OF THE FINANCIAL POLICY OF THE STATE AND THE FEATURES OF ITS IMPLEMENTATION UNDER THE WAR ON THE TERRITORY OF UKRAINE

Abstract. *Introduction.* In peacetime, each country that implements the democratic values of civil society determines the growth of the welfare of citizens and the realization of their economic interests and constitutional rights as the main development priority. At the same time, the state's financial policy is the main economic instrument of growth. It provides an optimal, efficient distribution of GDP through the institutions of the budget system and forms a stable financial environment, which is a condition for the realization of property rights and the investment potential of legal entities and individuals. Such conditions are ideal for implementing the laws of the market, the mechanism of financial policy, and its methods and tools are mainly like corrective and stimulating influence. In a different economic situation, other tools and methods of the state's financial policy mechanism become effective when the country is at war.

Problem Statement. The peculiarity of the implementation of financial policy in war conditions is a violation of financial stability and macroeconomic imbalances, the main challenge is the cash gaps between revenues and expenditures of the state and local budgets, which is a consequence of a reduction in the revenue component of the state budget when a significant increase in defense and security spending is required.

Purpose. Justification of the modern paradigm of the financial policy of the state and the peculiarities of its implementation in the conditions of war on the territory of Ukraine, as well as the development of measures to implement the priority goals of the state's financial policy in the conditions of war and post-war reconstruction.

Methods. Statistical and analytical methods, a systematic approach, a method of groupings, generalizing characteristics, a tabular method and a comparison method were used. To reveal the essence of financial policy in terms of the formation of budget expenditures in war conditions, the methodology of the theory of uncertainty and the structural-functional approach were applied.

Results. The study of the modern paradigm of the state's financial policy in Ukraine substantiates the need to identify three models for its implementation: 1) in a peaceful state, 2) during the war, 3) financial policy of renewal of Ukraine. The strategic goals of each model of financial policy may coincide, this primarily applies to goals that should ensure a positive trend in GDP growth and monetary incomes of citizens. However,

modern challenges in the period of a full-scale war on the territory of Ukraine determine the only priority goal of the present for the whole society - ensuring Victory and de-occupation of the territory. Measures that make it possible to realize the priority goals of the state's financial policy in war conditions should be divided into two groups: the first is immediate (primary) measures to optimize budget spending in war conditions, and the second is budgetary measures for post-war reconstruction

Conclusions. The justification of the modern paradigm of the financial policy of Ukraine is conditioned by the need for conceptual and methodological research in the field of transformation of the existing financial system of the state, which has not got rid of the elements of administrative-command control levers and to substantiate the legal and institutional foundations for the development of the public finance system of the state. The principles of implementation of the model of financial policy in the conditions of war are determined. "Recovery bonds" as an investment resource for post-war recovery can become a separate instrument in the market of domestic government borrowings. The priority of realizing the goals of the state's financial policy model during the war should not deny the strategic goals of realizing the financial policy goals of restoring Ukraine as a European state. This approach is based on the unity of the position of our political partners about the future of Ukraine and today materializes in the military, financial assistance, and political and humanitarian support at all levels and international formats.

Keywords: financial policy, modern paradigm of financial policy, priorities and goals of financial policy in war conditions, state budget.

JEL classification: E62, H12, H56.

Вступ. За мирного часу кожна країна, що реалізує демократичні цінності громадянського суспільства, основним пріоритетом розвитку визначає зростання добробуту громадян та реалізацію їхніх економічних інтересів та конституційних прав. При цьому фінансова політика держави є основним економічним інструментом такого зростання. Вона забезпечує оптимальний, ефективний розподіл ВВП через інститути бюджетної системи, формує стабільне фінансове середовище, що є умовою здійснення права власності та інвестиційного потенціалу юридичних і фізичних осіб. Такі умови є ідеальними для реалізації законів ринку, механізму фінансової політики держави, її методів й інструментів, які мають переважно характер коригуючого та стимулюючого впливу. Інша економічна ситуація, інші інструменти та методи механізму фінансової політики держави стають дієвими, коли країна опиняється у стані війни. Особливість функціонування фінансової системи в таких умовах – порушення фінансової стабільності та макроекономічні дисбаланси, основним викликом є касові розриви між доходами і видатками державного та місцевих бюджетів. Це наслідок скорочення дохідної складової держбюджету за необхідності значного збільшення витрат на оборону та безпеку держави.

Аналіз досліджень і постановка проблеми. З початком повномасштабної війни національна економіка перебуває в кризі. Україна, котра все ще не оговталася від пандемії коронавірусу, стикнулася з новою кризою – повномасштабним вторгненням росії, що актуалізувало питання оптимізації бюджетних видатків і забезпечення стабільності функціонування фінансової системи держави.

В умовах війни українські вчені акцентували увагу на пріоритетах політики витрат державного бюджету та їх оптимізації. Так, на думку Т. П. Богдан [1], ключовими завданнями держави під час війни, крім продовження виконання ключових функцій, є пріоритизація спрямування ресурсів для здобуття перемоги над ворогом. Б. М. Данилишин [2; 3] наголошує, що одним із резервів оптимізації державних витрат є сфери правоохоронних органів та судової системи в Україні, де рівень фінансування є найвищим в Європі й одним з найвищих у світі. Я. А. Жаліло [4] зазначає про необхідність раціоналізації бюджетних видатків і реорганізації установ бюджетної сфери, а також розгляду можливості зменшення видатків на обслуговування внутрішнього боргу на основі його реструктуризації.

І. О. Луніна [5] обґрунтувала пропозиції щодо реалізації наявного в Україні податкового потенціалу для забезпечення видатків воєнного періоду та поствоєнного відновлення. Т. І. Єфименко [6] підкреслила, що в контексті євроінтеграційного курсу України і послідовної гармонізації з європейськими наднаціональними настановами вітчизняних норм та правил реалізація концепції податкових витрат має стати одним із напрямів антикризового відновлення економіки завдяки оптимізації структури й обсягів надання податкових пільг.

Проблемам управління державними фінансами за кризових ситуацій присвячено праці таких зарубіжних учених, таких як А. Шик, Е. Тандберг і Р. Аллен [7; 8]. Необхідність та способи оптимізації державних видатків розглядалися в нормальних умовах і у кризових ситуаціях такими науковцями, як Г. Манлієв, Т. Куррістін, А. Доєрті та Б. Імберт [9; 10]. Б. Андерсон [11] та Д. Краан [12] досліджували невід'ємні компоненти передових фіскальних інститутів – кредити та гарантії, позабюджетні фонди та фіскальні правила в контексті оптимізації видатків держбюджету під час криз.

Мета статті полягає в обґрунтуванні сучасної парадигми фінансової політики держави та особливостей її реалізації в умовах війни на території України, а також розробленні заходів, що дають змогу реалізувати пріоритетні цілі такої політики у період воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Методи дослідження. Використано статистичні й аналітичні методи, системний підхід, метод групувань, узагальнюючих характеристик, табличний метод та метод порівняння. Для розкриття сутності фінансової політики в частині формування бюджетних видатків в умовах війни застосовано методологію теорії невизначеності й структурно-функціональний підхід.

Результати дослідження. Концептуально-методологічним підходом у формуванні сучасної парадигми фінансової політики держави є обґрунтування правових, інституційних та економічних засад реалізації компромісу між економічними інтересами окремих суб'єктів у системі фінансових відносин стосовно реалізації їх права власності на окремі види грошових доходів. Всі суб'єкти системи фінансових відносин як в умовах наявної державної, а на сьогодні, і глобальної світової системи, об'єднані в різні форми ор-

ганізації, а саме: державні й міждержавні інститути, різні форми організації бізнесу, соціальні та громадські організації, фінанси домогосподарств, персональні фінанси. При цьому всі вони є складовими системи публічних фінансів держави.

Прозорість і добросовісність фінансової діяльності всіх суб'єктів фінансової системи формують сучасну систему публічних фінансів держави в умовах посилення процесів демократизації суспільства. Серцевиною системи публічних фінансів держави є персональні фінанси, які реалізують право приватної власності за демократичного устрою та ринкової економічної системи. Сама демократизація наразі визначає пріоритетність ролі індивідуума, що втілюється в Конституції країни та тих функціях, які покладаються на державу.

Сучасне демократичне суспільство реалізує тенденцію до посилення значення суспільних функцій держави, що зумовлює зростання ролі системи державних фінансів і фінансів окремих територій, але при цьому пріоритетами в загальній структурі видатків є витрати на соціальні програми та реалізацію потреб окремого індивідуума. Складовою процесів демократизації суспільства є посилення контролю за законністю використання грошових коштів на всіх рівнях – державних інститутів, суб'єктів безпеки та окремого індивідуума.

Дослідження сучасної парадигми фінансової політики держави в Україні обґрунтовує необхідність виокремлення трьох моделей її реалізації, а саме: 1) в умовах мирного стану; 2) у період війни; 3) фінансова політика повоєнного відновлення. Стратегічні цілі кожної моделі фінансової політики можуть збігатися, насамперед у контексті цілей, які повинні забезпечити позитивну динаміку зростання ВВП та грошових доходів громадян. Проте виклики в період повномасштабної війни на території України визначають єдину пріоритетну ціль сьогодення для всього суспільства – забезпечення Перемоги та деокупацію території.

У цьому аспекті пріоритетною ціллю фінансової політики повинне стати забезпечення повноцінного фінансування Збройних Сил України (ЗСУ) та сектору безпеки й оборони країни. Відповідно, перше місце посідає питання оптимізації джерел фінансування видатків цього сектору, контролю за цільовим характером використання таких коштів. Але за фінансової кризи, котра є наслідком воєнних дій, виникає проблема дисбалансу державного бюджету, періодичних касових розривів, що, у свою чергу, визначає пошук альтернативних джерел фінансування в умовах невизначеності.

На сьогодні у світовій науковій спільноті виклики та ризики функціонування національних економік розглядаються крізь призму теорії невизначеності. Зокрема, Е. Нікбахт і А. Гроппеллі [13] стверджують, що “ризик – це рівень невизначеності, пов'язаний з інвестиціями або реалізацією проєкту”. Згідно з Е. Доланом та Д. Ліндсі [14], “коли люди не впевнені, що станеться в майбутньому, вони говорять, що йдуть на ризик”.

Одним із перших учених, який звернув увагу на проблему невизначеності в рамках сучасної економічної теорії, був американський економіст Ф. Найт зі статтею “Концепція ризику та невизначеності”, опублікованою в 1921 р., [15]. Відповідно до його підходів існують такі чинники невизначеності та породжені нею ризики: економічне середовище, нормативно-правове середовище, технічне та технологічне середовище, внутрішня обстановка.

Питанням ефективності функціонування та розвитку економічних систем в умовах невизначеності, конфліктності та війни і ризиків, що породжуються ними, присвячено багато наукових праць, де висвітлюються конкретні прояви чинників згаданих явищ у реальних процесах і країнах.

Важливість подібних теоретичних підходів пов'язана з необхідністю розроблення та реалізації відповідної фінансової політики, що потребує інтегрованого й цілісного погляду на різні альтернативи, їх потенційні наслідки та умови реалізації. Альтернативи – це методи, які можуть бути використані для досягнення цілей. Залежно від проблеми, альтернативами можуть бути політика, стратегії, плани, проекти, дії або ще щось, що дає можливість досягти мети [16]. У. Вокер визначає прийняття рішень як вибір серед альтернатив з метою вплинути на результати системи в бажаному напрямі. У табл. 1 наведено чотири проміжні рівні невизначеності – від рівня 1 з достатньо чітким майбутнім до рівня 4 – глибокої невизначеності [17].

Таблиця 1. Рівні невизначеності

Показники	Рівень 1	Рівень 2	Рівень 3	Рівень 4 (глибока невизначеність)	
				Рівень 4а	Рівень 4б
Зміст (X)	Достатньо чітке майбутнє	Альтернативні варіанти майбутнього (із імовірностями)	Деяко правдоподібне майбутнє	Багато правдоподібних перспектив	Невідоме майбутнє
Модель системи (П)	Єдина (детермінована) модель системи	Єдина (стохастична) модель системи	Деякі альтернативних моделей системи	Безліч альтернативних системних моделей	Невідома модель системи
Системні результати (O)	Бальна оцінка для кожного результату	Довірчий інтервал для кожного результату	Обмежений діапазон результатів	Широкий спектр результатів	Невідомі результати

Складено за: [17].

На сьогодні Україна перебуває на рівні 3, що пояснюється тим, що минув рік повномасштабної війни і стало зрозуміло, що наша країна “пережила” найтяжчий період та має високі шанси на перемогу. Так, за дослідженням соціологічної групи “Рейтинг”, якщо на початку 2022 р. серед громадян країни віра в перемогу становила 56 %, то через рік повномасштабного вторгнення – 95 % [18].

В умовах війни концептуально змінюється конфігурація ієрархічної структури цілей фінансової політики держави, а саме: пріоритетними стають не стратегічні, а оперативно-тактичні цілі. Саме вони забезпечують ви-

конання конкретних завдань, пов'язаних із забезпеченням фінансової стійкості бюджетної системи, ліквідацією касових розривів бюджетів усіх рівнів, знаходженням і акумулюванням грошових коштів для фінансування термінових витрат держбюджету.

Необхідність виокремлення пріоритетних цілей бюджетної політики під час війни дає змогу обґрунтувати цілі, що потребують “повноцінного” фінансування через бюджетний механізм, і цілі, котрі мають статус “необхідного” фінансування. Такий поділ, на нашу думку, зумовлюється істотним дефіцитом державного бюджету. В цій класифікації перша група цілей реалізує стратегію перемоги України, а друга – забезпечує виконання функцій держави та конституційні права громадян.

Державний бюджет 2023 р. віддзеркалює макроекономічні дисбаланси, що склалися в Україні в результаті російської повномасштабної агресії, а саме: захоплення понад 20 % території, руйнація підприємств, соціальної та критичної інфраструктури. У результаті падіння реального ВВП у 2022 р. становило 29,1 %. Доходи держбюджету передбачено в сумі 1329,3 млрд грн, видатки – 2640,2 млрд грн. Прогнозований дефіцит становитиме до 20,6 % ВВП [19]. Пріоритетами державного бюджету є національна безпека й оборона – 1141 млрд грн (майже 50 % усього бюджету); охорона здоров'я – 176,1 млрд; освіта – 156 млрд; підтримка ветеранів – 6,8 млрд; на захист та забезпечення пенсіонерів – 873,9 млрд грн. При цьому індексація “5-7-9” відсотків збережеться. Важливою статтею видатків є фінансування наслідків ліквідації збройної агресії – 35,1 млрд грн [20].

Проте вже у 2023 р. Верховна Рада України ухвалила закони про внесення змін до державного бюджету: 24 лютого 2023 р. збільшено видатки на 5,5 млрд грн для фінансування новостворених Міністерства відновлення та Державного агентства відновлення, а 21 березня 2023 р. – на 537,2 млрд грн, з них 96,5 % спрямовані на сектор національної безпеки і оборони.

Покриття такого значного дефіциту держбюджету неможливе без фінансової допомоги західних партнерів: США планують виділити загальну фінансову допомогу Україні у 2023 р. у розмірі 44,5 млрд дол., а ЄС – 18 млрд євро. Окремі гранти і фінансова допомога очікуються від інших країн та міжнародних фінансових інституцій.

Вагому роль у дієвості фінансової політики України відіграє питання публічності, прозорості та інформованості суспільства щодо пріоритетних цілей політики й процедури їх реалізації. Саме такі підходи формують атмосферу довіри і підтримки громадянами влади, що особливо важливо у період війни. У свою чергу, на стан фінансової політики за воєнного стану впливають такі чинники: збільшення витрат на оборону, що може призвести до зростання державних видатків та зменшення коштів, що надаються на інші сектори; зниження економічної активності суб'єктів господарювання, котре призводить до зменшення податкових надходжень до держбюджету; посилення боргового навантаження; зниження інвестицій, оскільки вій-

на відлякує інвесторів та знижує рівень їхньої довіри до країни; демографічні проблеми та міграція значної частини населення.

Зростання обсягів соціальних програм та доходів громадян неможливе через дефіцит державного бюджету та нездатність економіки і бізнесу забезпечити його дохідну складову. Слід наголосити, що наразі, як ніколи, видатки держбюджету та їхня структура безпосередньо залежать від його доходів. У 2022 р. також спостерігався істотний розрив між видатками та доходами. Джерелами покриття цього розриву є державні кредити, фінансова допомога, гранти США, Великобританії, міжнародних фінансових інституцій, країн ЄС та інших країн – партнерів України.

Внесок міжнародних партнерів дорівнював 60 % усього додаткового фінансування, що отримав бюджет України. Сукупна потреба у фінансуванні з лютого по грудень 2022 р. при цьому перевищила 45 млрд дол. США, і брак коштів від міжнародних партнерів перекрыли монетарне фінансування НБУ та внутрішні запозичення (рисунок) [21].

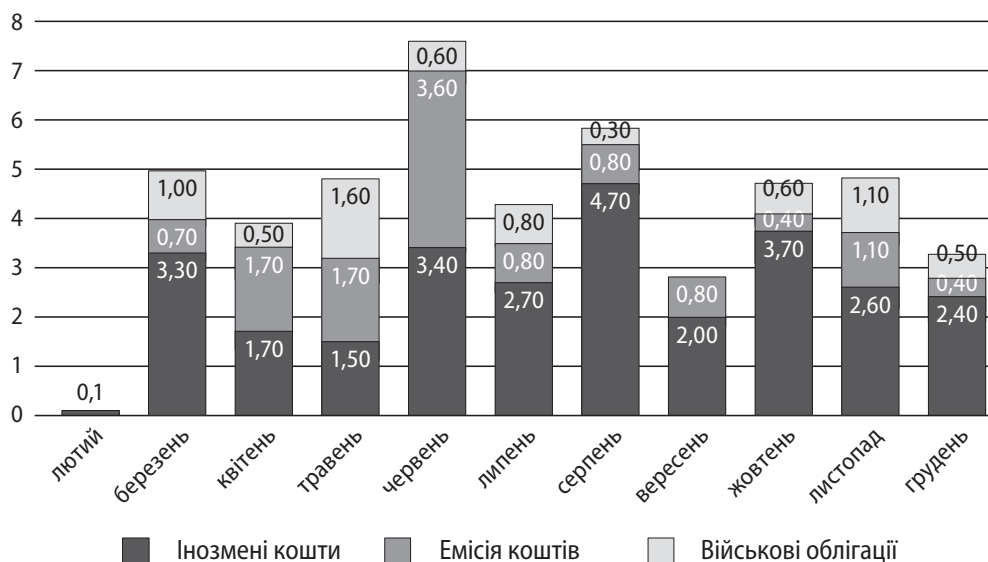


Рисунок. Додаткові джерела фінансування дефіциту державного бюджету в 2022 р., млрд дол. США

Джерело: [21].

Аналіз видатків Державного бюджету України з 2013 по 2022 р. свідчить про відсутність єдиної стратегії держави, яка би визначала пріоритети соціально-економічного розвитку та реалізовувала національні інтереси. Істотна частка видатків спрямовувалася на обслуговування та погашення державного боргу: якщо у 2013 р. вона дорівнювала 7,86 %, то у 2015 р. – 14,65 %, і така тенденція зберігалася і в подальшому. Водночас за цей період обмінний курс зріс із 7,9 грн за долар США до 36,65, що призвело до кардинальних змін абсолютних значень показників держбюджету (табл. 2).

У період воєнного стану, за вкрай обмеженого бюджету та необхідності збільшення видатків на оборону, Уряд запровадив особливі правила витра-

Таблиця 2. Динаміка видатків Державного бюджету України (функціональна класифікація), %

Показники	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Загальнодержавні функції	4,56	15,30	17,87	17,22	16,97	16,53	15,68	12,72	13,87	7,47
У т. ч.:										
Обслуговування держборгу	7,86	11,15	14,65	13,99	13,16	11,71	11,11	9,29	10,44	–
Оборона	3,67	6,36	9,01	8,67	8,86	9,84	9,94	9,35	8,56	42,24
Громадський порядок, безпека, судова влада	9,71	10,37	9,47	10,47	10,47	11,86	13,06	12,24	11,70	16,39
Економічна діяльність	10,24	8,00	6,44	4,59	5,60	6,45	6,74	13,11	12,14	3,53
Охорона навколишнього середовища	1,14	0,60	0,70	0,70	0,56	0,53	0,59	0,52	0,55	0,17
Житлово-комунальне господарство	0,02	0,03	0,00	0,00	0,00	0,03	0,01	0,01	0,01	0,02
Охорона здоров'я	3,20	2,46	1,98	1,82	1,99	2,29	3,59	9,70	11,44	6,81
Духовний та фізичний розвиток	1,26	1,13	1,15	0,72	0,94	1,03	0,93	0,76	1,07	0,41
Освіта	7,66	6,67	5,23	5,09	4,90	4,50	4,81	4,10	4,28	2,16
Соціальний захист та соціальне забезпечення	21,93	18,72	17,98	22,19	17,22	16,62	20,38	25,06	22,77	15,75
У т. ч.:										
Соціальний захист пенсіонерів	–	17,62	16,43	20,82	15,90	15,22	16,99	15,70	13,50	–

Складено за: Видатки Державного бюджету України / Мінфін. 2013–2022. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/2023/>; Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2013 рік. *Урядовий кур'єр*. 2014. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-2013/>.

чання коштів. Зокрема, згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану” від 09.06.2021 № 590, у березні 2022 р. було запроваджено жорсткі пріоритети щодо здійснення видатків у воєнний час як із державного, так і з місцевих бюджетів, а також накладено суттєві обмеження на окремі види статей. Навіть якщо конкретні цілі щодо доходів буде виконано, витрати з нижчими пріоритетами фінансування у воєнний час не будуть покриті, забезпечуючи ліквідність єдиного казначейського рахунку.

Протягом 2022–2023 рр. видатки на національну безпеку і оборону та введення заходів воєнного стану будуть пріоритетними, тоді як заробітна плата співробітників бюджетної сфери, обслуговування боргу, соціальні витрати, громадські роботи, енергетика тощо матимуть другорядний пріоритет. Капітальні витрати фінансуватимуться в останню чергу і, як правило, лише у разі обґрунтування їх гострої необхідності у поточному фінансо-

вому році. Важливо також зазначити, що пріоритизація витрат залежить від наявності коштів.

Навіть за тих обставин, у яких Україна опинилася вперше, Уряду довелося знаходити заходи реалізація фінансової політики в умовах невизначеності. До особливостей цих заходів належать: зміна бюджетних пріоритетів; обмеження витрат на оплату праці та утримання керівників підприємств, членів правління й наглядових рад суб'єктів держсектору економіки; припинення фінансування необов'язкових витрат, які не впливають на забезпечення основних видів бюджетних послуг.

Збалансована фінансова політика в частині формування бюджетних видатків є вкрай важливою. В умовах війни збільшуються видатки на оборону країни, відновлення зруйнованих загарбником підприємств оборонного комплексу, критичної інфраструктури, соціальних об'єктів, евакуацію населення, соціальне забезпеченням біженців та безробітних, а також підтримку певних секторів бізнесу. Зростає також потреба у фінансуванні нових категорій витрат, пов'язаних із війною, зокрема надання соціальної допомоги внутрішньо переміщеним особам та ветеранам війни.

З початком війни було введено надзвичайні заходи для підтримки макроекономічної та фінансової стабільності. До таких заходів належали запровадження та підтримка фіксованого обмінного курсу, валютні обмеження, використання регуляторних послаблень у фінансовому секторі, введення податкових пільг та ін.

До заходів, котрі допомагають реалізувати пріоритетні цілі фінансової політики держави в умовах війни, належать такі.

1. *Політика управління фіскальними ризиками.* Скорочення кількості податкових платежів та гостра необхідність покриття значних поточних видатків країни створюють високі фіскальні ризики для державного бюджету та призводять до збільшення його дефіциту.

Ризики недоотримання державних доходів, що виникають під впливом чинників воєнного періоду та зростання рівня тіньової економіки, призвели до ухилення від сплати податків окремими суб'єктами фінансової системи. Показники ризиків недоотримання визначають рівень тіньової економіки в країні й впливають на обсяги та фінансовий стан реального сектору, що оцінюються на основі показників боргової залежності підприємств реального сектору, зростання обсягів продажу, рентабельності капіталу. Існує ризик недоотримання державних доходів у разі відхилення бази від прогнозованого рівня, погіршення платоспроможності підприємств через зростання боргової залежності, зниження рівня рентабельності.

Високий рівень корупції, відсутність моніторингу та громадського контролю характеризують сучасний бюджетний процес в Україні. А інциденти, викликані політичною корупцією у використанні бюджетних коштів, негативно впливають на імідж держави та готовність до надання подальшої фінансової допомоги країнами-партнерами. Усе це визначає необхідність посилення державного фінансового контролю над цільовим характером викори-

стання бюджетних коштів, реалізації механізмів прозорості та доброчесності цих процесів. Український Уряд має бачення стратегії повоєнного відновлення, де основою є стандарти прозорості та підзвітності використання коштів для відновлення української економіки. Прикладом цього є запуск міжвідомчої Координаційної платформи донорів для України щодо гармонізації наявних та створення нових механізмів підтримки держбюджету.

Основні прогностичні макропоказники, які використовувалися при розрахунку показників державного бюджету на 2023 р., формувалися в умовах істотної невизначеності: насамперед урахувалися високі ризики безпеки з погляду тривалості й наслідків війни, а також загроз щодо втрат в енергетичній системі та руйнації об'єктів критичної інфраструктури України.

2. *Удосконалення організаційних заходів.* Це пов'язано з тим, що зниження рівня виконання Державного бюджету України за видатками здебільшого спричинено процесом розподілу видатків між розпорядниками бюджетних коштів, а також неповним виконанням бюджетних програм.

Серед цих заходів важливе значення для оптимізації видатків Державного бюджету України мають: організація державного контролю за використанням бюджетних коштів; затвердження обґрунтованого й ефективного бюджету; оптимізація мережі виконавців бюджетних програм; узгодженість бюджетного та податкового законодавства.

Тому необхідні зміни та доповнення до законодавчої бази України для покращання ефективності реалізації бюджетного процесу в умовах воєнного стану. Основним законодавчим актом, який має оптимізувати видатки державного бюджету за таких обставин, є Закон "Про Державний бюджет України", до якого слід вносити зміни кілька разів протягом року, виконуючи функцію антикризового регулятора. Такі зміни здійснюються залежно від ситуації та завдань, які необхідно розв'язати в рамках основних заходів, операцій та політик Уряду стосовно першочергових витрат та платежів.

Особливої ваги з позицій наукового обґрунтування, правового та інституційного забезпечення набуває вивчення зарубіжного досвіду в контексті ефективності впливу фінансової політики держави на макроекономічну стабільність в умовах кризи, спричиненої війною. Так, оптимізація видатків державного бюджету під час кризових явищ проводилася багатьма країнами, а тому актуальним є досвід Ізраїлю, Боснії та Герцеговини, Швеції.

Інтерес становить антикризова фінансова політика Ізраїлю, який десятиліттями розвиває свою економіку за воєнного стану. Досвід Великобританії має практичне значення в аспекті оптимізації бюджетних витрат в умовах економічного спаду та зростання бюджетного дефіциту в період Фолклендської війни.

Висновки. Обґрунтування сучасної парадигми фінансової політики в Україні зумовлюється необхідністю концептуально-методологічних досліджень у сфері трансформації теперішньої фінансової системи держави, що так і не позбулася елементів адміністративно-командних важелів управління та обґрунтування правових й інституційних засад розбудови системи

публічних фінансів держави. Законність, прозорість, доброчесність, звітність і громадський контроль за використанням і перерозподілом фінансових ресурсів на рівні всіх суб'єктів фінансової системи є умовою формування вітчизняної системи публічних фінансів.

Реалізація моделі фінансової політики в період війни має базуватися на таких принципах:

- зміна ієрархічної структури цілей фінансової політики держави, у якій пріоритетом стає повноцінне фінансове забезпечення ЗСУ і сектору безпеки та оборони держави як умови Перемоги й відновлення територіальної цілісності України;
- переорієнтація на використання прямих (адміністративних) методів та інструментів у механізмі реалізації фінансової політики держави, що дасть змогу більш дієво й оперативно задіяти механізм управління і використання наявних фінансових ресурсів. Це особливо важливо за часткової руйнації ринкових взаємозв'язків у економічній системі держави;
- законодавче визначення пріоритетних цілей бюджетної політики у період воєнного стану та їх поділ на ті, що потребують “повноцінного” фінансування через бюджетний механізм, і ті, котрі мають статус “необхідного” фінансування. Такий підхід допоможе оптимізувати структуру витрат державного бюджету, що має особливе значення за істотного дефіциту та невизначеності, пошуку альтернативних джерел його покриття.

В умовах невизначеності та падіння ринку інвестицій особливої ваги набуває розвиток внутрішнього ринку державних запозичень, який відіграє суттєву роль у фінансуванні дефіциту Державного бюджету України. Так, лише за січень – лютий 2023 р. через первинні розміщення ОВДП було залучено більше ніж 100 млрд грн. При цьому окремим інструментом на ринку внутрішніх державних запозичень можуть стати “облігації відновлення”, емітентом яких виступатиме як держава, так і окремі територіальні одиниці, наприклад, міста Буча, Гостомель, Ірпінь, Чернігів та ін. Їх емісія дасть змогу перетворити грошові кошти фізичних і юридичних осіб у довгостроковий інвестиційний ресурс для повоєнного відновлення України.

Пріоритетність реалізації цілей моделі фінансової політики держави в період війни не повинна суперечити стратегічній меті щодо реалізації цілей фінансової політики відновлення України як європейської держави. Такий підхід базується на єдності позиції наших політичних партнерів щодо майбутнього України і сьогодні матеріалізується у військовій, фінансовій допомозі, політичній, гуманітарній підтримці на всіх рівнях і в міжнародних форматах.

Список використаних джерел

1. Богдан Т. П. Державний борг і позики під час війни та методи їх поствоєнного врегулювання. *Фінанси України*. 2022. № 4. С. 27–45. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2022.04.027>.
2. Данилишин Б. Бюджет 2023: реалістичність та ризики. 2022. 4 жовт. URL: <https://espresso.tv/byudzhnet-2023-realistichnist-ta-riziki>.
3. Бондар Г. Рівень фінансування сфери правоохоронних органів в Україні є найвищим у Європі – Богдан Данилишин. *УНІАН*. 2021. 30 листоп. URL: <https://www.>

unian.ua/economics/finance/riven-finansuvannya-sferi-pravoohoronnih-organiv-v-ukrajini-ye-nauyvishchim-u-yevropi-bogdan-danilishin-novini-ukrajina-11625829.html.

4. Жаліло Я. Бюджет війни чи бюджет перемоги? *Економічна правда*. 2022. 12 жовт. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/10/12/692507/>

5. Луніна І. О. Потенціал публічних фінансів для забезпечення видатків воєнного періоду та поствоєнного відновлення України. *Фінанси України*. 2022. № 8. С. 7–26. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2022.08.007>.

6. Єфименко Т. І. Управління державними фінансами в період воєнного стану та повоєнної відбудови України: науковий супровід трансформацій. *Фінанси України*. 2023. № 1. С. 7–25. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2023.01.007>.

7. Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*. 2006. Vol. 5/1. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art5-en>.

8. Tandberg E, Allen R. Managing Public Investment Spending During the Crisis, Special Series on COVID-19. *IMF PFM Blog*. 2020. May 18. URL: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2020/05/managing-public-investment-spending-during-the-covid-19-crisis>.

9. Manliev G. From Fiscal Crisis to Fiscal Stabilization and Optimization: the Case of Bulgaria 1998-2012. *Economic Alternatives*. 2013. Iss. 2. P. 32–49. URL: <https://ideas.repec.org/a/nwe/eajour/y2013i2p32-49.html>.

10. Curristine T., Doherty L, Imbert B. Tang V., Wendling C., Doherty L. Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget, IMF COVID-19. *IMF PFM Blog*. 2020. July 28. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art25-en>.

11. Anderson B., Minarik J. J. Design Choices for Fiscal Policy Rules. *OECD Journal on Budgeting*. 2006. Vol. 5 (4). P. 159–208. URL: <https://ideas.repec.org/a/oec/govkaa/519k4g7t3df5.html>.

12. Kraan, D. J. Off-budget and tax expenditures. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 1. P. 121–142. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v4-art6-en>.

13. Нікбах Е., Гронпелі А. Фінанси. Київ : Основи, 1993. 383 с.

14. Dolan E. J., Lindsay D. Macroeconomics. CJSJ Litera Plus, 2009.

15. Knight F. Risk, Uncertainty, and Profit. Hart, Schaffner, and Marx: Houghton Mifflin, 1921.

16. Handbook of Systems Analysis: Overview of Uses, Procedures, Applications, and Practice / ed. by H. J. Miser, E. S. Quade. New York : Elsevier, 1985.

17. Walker W. E. Policy analysis: A systematic approach to supporting policymaking in the public sector. *Journal of Multicriteria Decision Analysis*. 2000. Vol. 9, Iss. 1-3. P. 11–27. URL: [https://doi.org/10.1002/1099-1360\(200001/05\)9:1/3%3C11::AID-MCDA264%3E3.0.CO;2-3](https://doi.org/10.1002/1099-1360(200001/05)9:1/3%3C11::AID-MCDA264%3E3.0.CO;2-3).

18. Горлач П. Віра в перемогу України становить 95% – опитування. *Суспільне. Культура*. 2023. 21 лют. URL: <https://susplne.media/392810-vira-v-peremogu-ukraini-stanovit-95-opituvanna/>.

19. Основні параметри Державного бюджету України на 2023 рік / Міністерство фінансів України. 2022. 4 листоп. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minfin-osnovni-rokazniki-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-na-2023-rik>.

20. Про Державний бюджет України на 2023 рік : закон України від 03.11.2022 № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>.

21. Мірпер П. Скільки грошей Україна отримала в 2022 році від США та міжнародних союзників. *Суспільне. Новини*. 2020. 30 груд. URL: <https://susplne.media/280175-skilki-grosej-ukraina-otrimala-vid-ssa-ta-miznarodnih-souznikov/>.

References

1. Bohdan, T. (2022). Public debt and loans during the war and methods of their post-war adjustment. *Finance of Ukraine*, 4, 27–45. DOI: 10.33763/finukr2022.04.027 [in Ukrainian].

2. Danylyshyn, B. (2022, October 4). *Budget 2023: realism and risks*. Retrieved from <https://espreso.tv/byudzhnet-2023-realistichnist-ta-riziki> [in Ukrainian].

3. Bondar, H. (2021, November 30). The level of funding of law enforcement agencies in Ukraine is the highest in Europe - Bohdan Danylyshyn. *UNIAN*. Retrieved from <https://www.unian.ua/economics/finance/riven-finansuvannya-sferi-pravoohoronnih-organiv-v-ukrajini-ye-nayvishchim-u-yevropi-bogdan-danilishin-novini-ukrajina-11625829.html> [in Ukrainian].
4. Zhalilo, Ya. (2022, October 12). War budget or victory budget? *Economic truth*. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/10/12/692507/>
5. Lunina, I. (2022). Public finance capacity to secure expenditures during the war period and the post-war recovery of Ukraine. *Finance of Ukraine*, 8, 7–26. DOI: 10.33763/finukr2022.08.007 [in Ukrainian].
6. Iefymenko, T. (2023). Public Financial Management in martial time and post-war reconstruction of Ukraine: scientific support of transformations. *Finance of Ukraine*, 1, 7–25. DOI: 10.33763/finukr2023.01.007 [in Ukrainian].
7. Schick, A. (2006). Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*, 5/1. DOI: 10.1787/budget-v5-art5-en.
8. Tandberg, E., & Allen, R. (2020, May 18). Managing Public Investment Spending During the Crisis, Special Series on COVID-19. *IMF PFM Blog*. Retrieved from <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2020/05/managing-public-investment-spending-during-the-covid-19-crisis>.
9. Manliev, G. (2013). From Fiscal Crisis to Fiscal Stabilization and Optimization: the Case of Bulgaria 1998-2012. *Economic Alternatives*, 2, 32–49. Retrieved from <https://ideas.repec.org/a/nwe/eajour/y2013i2p32-49.html>.
10. Curristine, T., Doherty, L., Imbert, B., Tang, V., Wendling, C., & Doherty, L. (2020, July 28). Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget. *IMF COVID-19. IMF PFM Blog*. Retrieved from <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2020/07/budgeting-in-the-covid-19-crisis-guidance-on-preparing-the-2021-budget>.
11. Anderson, B., & Minarik, J. J. (2006). Design Choices for Fiscal Policy Rules. *OECD Journal on Budgeting*, 5 (4), 159–208. DOI: 10.1787/budget-v5-art25-en.
12. Kraan, D. J. (2004). Off-budget and tax expenditures. *OECD Journal on Budgeting*, 4 (1), 121–142. DOI: 10.1787/budget-v4-art6-en.
13. Nikbach, E., & Groppli, A. (1993). *Finances*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
14. Dolan, E. J., Lindsay, D. (2009). *Macroeconomics*. CJSC Litera Plus.
15. Knight, F. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*. Hart, Schaffner, and Marx: Houghton Mifflin.
16. Miser, H. J., & Quade, E. S. (Eds.). (1985). *Handbook of Systems Analysis: Overview of Uses, Procedures, Applications, and Practice*. New York: Elsevier.
17. Walker, W. E. (2000). Policy analysis: A systematic approach to supporting policymaking in the public sector. *Journal of Multicriteria Decision Analysis*, 9 (1-3), 11–27. URL: [https://doi.org/10.1002/1099-1360\(200001/05\)9:1/3%3C11::AID-MCDA264%3E3.0.CO;2-3](https://doi.org/10.1002/1099-1360(200001/05)9:1/3%3C11::AID-MCDA264%3E3.0.CO;2-3).
18. Horlach, P. (2023, February 23). Belief in the victory of Ukraine is 95% - survey. *Public. Culture*. Retrieved from <https://suspilne.media/392810-vira-v-peremogu-ukraini-stanovit-95-opituvanna/> [in Ukrainian].
19. Ministry of Finance of Ukraine. (2022, November 4). *The main parameters of the State Budget of Ukraine for 2023*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/minfin-osnovni-pokazniki-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-na-2023-rik> [in Ukrainian].
20. Verkhovna Rada of Ukraine. (2022). *About the State Budget of Ukraine for 2023* (Act No. 2710-IX, November 3). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text> [in Ukrainian].
21. Mirer, P. (2020, December 30). How much money Ukraine received in 2022 from the USA and international allies. *Public. News*. Retrieved from <https://suspilne.media/280175-skilki-grosej-ukraina-otrimala-vid-ssa-ta-miznarodnih-souznikov/> [in Ukrainian].