



<https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.01.020>

УДК 336.131

JEL: H12, H20, H50, H61, H62, H63

**Ю.Д. РАДІОНОВ**, д-р екон. наук,  
начальник відділу адаптації та імплементації міжнародних стандартів  
Рахункова палата України  
вул. М. Коцюбинського, 7, 01601, Київ, Україна  
e-mail: radud@ukr.net  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1691-1090>

## УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*Розкрито сутність створення і складові фінансових ресурсів, дано авторське визначення цього терміна. Проаналізовано прийняті в умовах воєнного стану законодавчі, нормативно-правові акти, що регулюють питання наповнення бюджетів і використання фінансових ресурсів. Розкрито стан формування доходів і видатків зведеного і державного бюджетів з початку 2022 р. Здійснено аналіз структури видів знаходжень державного і місцевих бюджетів за дев'ять місяців 2022 р. Досліджено напрями видатків державного і місцевих бюджетів за галузями, у тому числі в розрізі бюджетних програм. Запропоновано нові методи управління фінансовими ресурсами.*

**Ключові слова:** державний бюджет; місцеві бюджети; зведений бюджет; видатки бюджету; дефіцит; державний борг; фінансові ресурси.

Фінансові ресурси є основою забезпечення сталої динаміки соціально-економічного розвитку країни. Від їх раціонального і ефективного використання залежать добробут кожної родини, рівень і якість життя населення. Належний рівень фінансових ресурсів, зосереджених у бюджеті, дає можливість упевнено рухатися вперед у досягненні стратегічних цілей розвитку економіки, вирішувати складні соціально-економічні, політичні, екологічні та інші завдання, здійснювати розбудову міст, територіальних громад, розширювати перелік суспільних благ тощо.

Проте в умовах воєнного стану пріоритети країни змінюються, і на перше місце виходять питання забезпечення обороноздатності держави, надання гуманітарної допомоги, формування фондів підтримки внутрішньо переміщен-

Ц и т у в а н н я: Радіонов Ю.Д. Управління фінансовими ресурсами держави в умовах воєнного стану. *Економіка України*. 2023. № 1. С. 20—43. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.01.020>

них осіб (ВПО), фінансування заходів релокації промислових підприємств, малого і середнього бізнесу до безпечніших місць тощо.

Вторгнення РФ 24 лютого 2022 р. на територію України змусило український уряд, усі органи державної влади згуртуватися, щоб не допустити втрати суверенітету і територіальної цілісності держави. Звісно, у таких умовах об'єктивно постала необхідність переформатування бюджетних показників як за доходами, так і за видатками, оскільки потреби Збройних Сил України зросли, до того ж необхідно здійснювати соціальні виплати — пенсії та інші платежі населенню. Після початку вторгнення і масових обстрілів української території низка вітчизняних підприємств припинила свою роботу, що негативно позначилося на формуванні обсягу доходів і, відповідно, видатків бюджету.

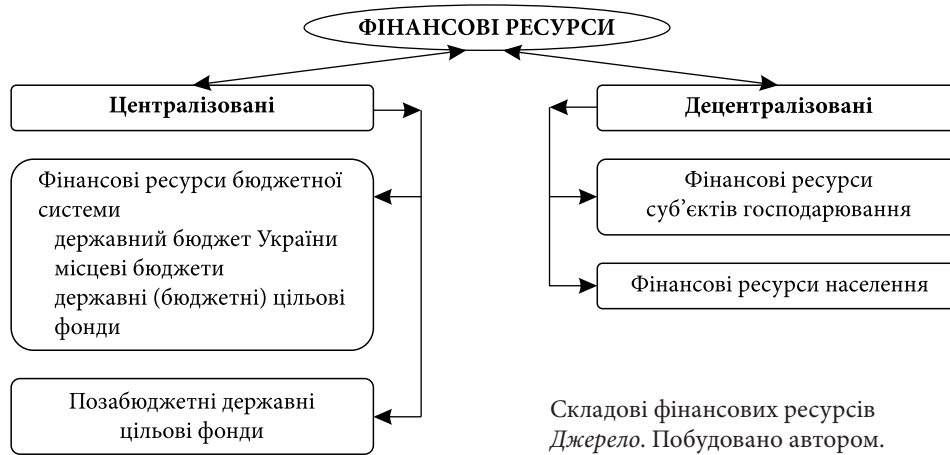
Управління фінансовими ресурсами за воєнного стану суттєво відрізняється від умов мирного часу, а отже, дане питання потребує особливої уваги з боку не тільки політиків, практиків, а й науковців щодо формування обсягів надходжень у бюджет, якісного управління, раціонального розподілу і ефективного використання коштів. Цим визначається актуальність даного дослідження.

Питання управління фінансовими ресурсами досліджував цілий ряд учених, зокрема В. Федосов, К. Павлюк, Ю. Коваль, О. Василик, А. Загородній, Г. Вознюк, Г. Кучер [1—6] та інші. Проте в умовах воєнного стану підходи в управлінні фінансовими ресурсами суттєво відрізняються від звичайних методів, способів управління і використання фінансових ресурсів. Зазначені виклики зумовлюють проведення ґрунтовних наукових досліджень, аналіз процесів з урахуванням специфіки дії воєнного стану.

Отже, **мета статті** — розглянути особливості управління фінансовими ресурсами в умовах воєнного стану на основі аналізу бюджетних показників за дев'ять місяців 2022 р.

Фінансові ресурси — необхідна умова забезпечення процесу розширеного відтворення в усіх його формах і на всіх стадіях. Джерелом формування фондів фінансових ресурсів є валовий внутрішній продукт. Переважна частка ВВП створюється за рахунок доходу (прибутку), відрахувань на соціальне страхування та інші потреби, а також із заробітної плати, податків, зборів і платежів, які здійснює населення. У його структурі значну питому вагу становлять непрямі податки. Формування ВВП як основи фінансових ресурсів відбувається через механізм грошового вираження новоствореної доданої вартості, яка проявляється у відповідних податках, зборах, інших платежах. Частина грошового вираження переносить вартість амортизаційних відрахувань основних фондів тощо.

Фінансові ресурси перебувають у різноманітних децентралізованих і централізованих фондах, зокрема: **населення** (у формі заощаджень, вкладів (депозитів) банківської системи та інших фінансових установ); **суб'єктів господарювання** (підприємств, організацій) різних форм власності та видів економічної діяльності, а також **держави** (рис.). Фінансові ресурси останньої зосереджено у відповідних органах управління, які виступають від її імені в межах бюджетної системи, у тому числі державних фінансових установ (Національного банку України, страхових органів, державних кредитних інституцій тощо).



Фінансові ресурси формуються при виробництві матеріальних цінностей (для задоволення духовних і фізичних потреб людини), проте відокремлюються від них і забезпечують першочерговий рух, тобто рух створених матеріальних цінностей передуює рух фінансових ресурсів як відображення їх вартості. Вартість фінансових ресурсів трансформується у ВВП, а потім шляхом розподілу й перерозподілу переміщується в різні децентралізовані й централізовані фонди, впливаючи у такий спосіб як складова економічного механізму на процес розширеного відтворення.

Фінансові ресурси як носій матеріальних цінностей є важливим носієм фінансових відносин, що дає змогу їх виокремити (за цією особливістю) із сукупності інших економіко-фінансових категорій. На жаль, у економічній літературі не прописано сутність їх змісту, методи, способи впливу на ефективність господарської діяльності. Так само відсутнє чітке визначення терміна серед науковців. Хоча варто зазначити, що питання фінансових ресурсів досліджують багато вчених.

В.М. Федосов і С.І. Юрій розглядають фінансові ресурси як «...сукупність коштів, що перебувають у розпорядженні держави та суб'єктів господарювання», що «...характеризують фінансовий стан економіки і водночас є джерелом її розвитку, формуються за рахунок різних видів грошових доходів, надходжень, відрахувань, а використовуються на розширене відтворення, матеріальне стимулювання, задоволення соціальних та інших потреб суспільства» [1, с. 87].

На думку К.В. Павлюк, фінансові ресурси — це грошові нагромадження і доходи, які створюються в процесі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту й зосереджуються у відповідних фондах для забезпечення безперервності розширеного відтворення й задоволення інших суспільних потреб [2, с. 24]. Ю. Коваль вважає, що фінансові ресурси держави — це кошти, які перебувають у розпорядженні держави і суб'єктів господарювання, трансформуються через відповідні фонди з метою виконання державою її основних функцій [3, с. 58]. Це визначення цілком підтримує і О.Д. Василик [4, с. 76]. Автори Фінансово-економічного словника А.Г. Загородній і Г.Л. Вознюк зазначають, що фінансові ресурси — сукуп-

ність коштів, які перебувають у розпорядженні держави і суб'єктів господарювання і є джерелом їх виробничого й соціального розвитку. Вони (фінансові ресурси) характеризують фінансовий стан економіки і поділяються на централізовані (створюються на рівні держави) і децентралізовані (створюються на рівні підприємств, організацій, об'єднань). Основним джерелом їх формування є валовий національний продукт. Методами, за допомогою яких держава може мобілізувати фінансові ресурси, є: стягнення податків, відрахування частини прибутку державних підприємств, відрахування на соціальне страхування та інші види відрахувань до централізованих фондів, продаж державою цінних паперів і свого майна, одержання кредитів, емісія грошей [5, с. 496].

Згідно з думкою О.Д. Василика, питома частка фінансових ресурсів є вираженням новоствореної вартості, яка формується за рахунок прибутку, відрахувань з податків, зборів, платежів і заробітної плати населення на соціальне страхування та інші суспільні потреби.

Вплив фінансових ресурсів на процес розширеного відтворення відбувається там і тоді, коли здійснюється процес створення і використання фінансових ресурсів. Їх економічна природа і роль визначаються структурою форм створення і напрямів використання. Саме останні відображають їх роль у регулюванні економічної діяльності держави. Важливою характерною рисою фінансових ресурсів є те, що вони, на відміну від коштів, виражають не зміну форм вартості, а фінансовий результат процесу відтворення і водночас свідчать про наявність можливості економічного й соціального розвитку [4, с. 84].

Г.В. Кучер вважає, що наявність фінансових ресурсів визначає фінансову базу суб'єктів економічних відносин і країни в цілому, умови господарювання і механізм регулювання та фінансового забезпечення реалізації фінансової політики, характеризує стан, ступінь і результативність економічного розвитку, а також джерела їх формування [6, с. 31].

Рівень розподілу і перерозподілу ВВП залежить від фіскальної системи країни, що впливає на структуру фінансових ресурсів, які за нею поділяються на ті, що утворюються як первинний розподіл новоствореної вартості, тобто за рахунок прибутку, амортизаційних і соціальних відрахувань, і ті, які формуються в результаті розподілу й перерозподілу новоствореної вартості за рахунок прямих і непрямих податків, приросту довгострокових вкладів громадян, доходів від зовнішньоекономічної діяльності тощо. На структуру фінансових ресурсів впливає фіскальна система країни і ті зміни, що в ній відбуваються, особливо в умовах воєнного стану. Таким чином, за допомогою податків справляється вплив на величину і розмір первинного перерозподілу фінансових ресурсів.

Узагальнивши теоретичні підходи вчених щодо механізму створення, особливостей функціонування і визначення терміна «фінансові ресурси», а також дослідивши специфіку їх формування в умовах воєнного стану, пропонуємо таке визначення: фінансові ресурси — це кошти, створені в процесі матеріального виробництва, які трансформуються через розподіл і перерозподіл ВВП, акумулюються державою з внутрішніх і зовнішніх джерел (залучених і позикових) і розміщуються в різних фондах для задоволення пот-

реб суспільства, виконання основних функцій держави й забезпечення процесу безперервного розширеного відтворення, у тому числі шляхом подальшої їх трансформації у інші види ресурсів.

Ефективне управління фінансовими ресурсами є важливою складовою фінансового планування діяльності підприємств, організацій, функціонування домогосподарств і державного сектору в цілому. Під терміном «управління фінансовими ресурсами» слід розуміти комплекс заходів, спрямованих на використання фінансів як вагомого важеля впливу на процес розширеного суспільного відтворення. Такий вплив має кількісні й якісні показники, що характеризують ефективність процесу управління. Кількісний відображає рівень доходів бюджетів усіх рівнів, що є свідченням обмежень чи, навпаки, стимулювання розвитку; якісний — демонструє ступінь зацікавленості в нарощуванні фінансових ресурсів. Управління фінансовими ресурсами виникає в процесі руху коштів, досягнення мети, здійснення впливу на об'єкт управління за допомогою методів, способів і важелів фінансового механізму. Таким чином, управління фінансовими ресурсами є не самоціллю, а лише інструментом досягнення завдань, мети, визначених фінансовою політикою держави.

В умовах воєнного стану управління фінансовими ресурсами має певні особливості, які відрізняються від тих, які зазвичай присутні в мирний час. Так, згідно з положеннями бюджетного законодавства, щоб змінити показники доходів і видатків бюджету в мирний час, необхідно внести зміни до закону про державний бюджет і у відповідні нормативно-правові акти. Практика свідчить, що дана процедура іноді триває не тижнями, а навіть місяцями.

З початком російського вторгнення обставини змінилися, оскільки набули чинності норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>1</sup>. Отже, підходи в управлінні фінансовими ресурсами теж змінилися. Тепер, згідно з положеннями Бюджетного кодексу України (БКУ), уряду не потрібен парламент для прийняття рішення щодо перерозподілу бюджетних коштів, оскільки Кабінет Міністрів України на власний розсуд розпоряджається фінансовими ресурсами відповідно до першочергових потреб. Таким чином, функціонування економіки країни в умовах війни передбачає впровадження низки заходів, у тому числі тих, які розширюють повноваження не лише Кабінету Міністрів України, а й органів місцевого самоврядування щодо прийняття відповідних нормативно-правових актів і перерозподілу бюджетних коштів відповідно до наявної потреби або пріоритетності використання.

Так, згідно з ухваленою урядом Постановою<sup>2</sup>, визначено особливості формування і виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. Зокрема, формування місцевих бюджетів і забезпечення безперервного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств

---

<sup>1</sup> Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII від 12.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

<sup>2</sup> Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України № 252 від 11.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

здійснюються відповідно до бюджетного законодавства з урахуванням таких особливостей:

- органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві держадміністрації, військово-цивільні адміністрації продовжують здійснювати бюджетні повноваження;
- виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві держадміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації здійснюють управління місцевими фінансами відповідно до потреб і особливостей воєнного стану;
- місцеві фінансові органи забезпечують складання проєктів місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України;
- Державна казначейська служба забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів і складання звітності про виконання місцевих бюджетів із застосуванням електронних носіїв;
- тимчасово, на період до припинення чи скасування воєнного стану, перевірки Державною аудиторською службою щодо виконання місцевих бюджетів не проводяться, а розпочаті перевірки зупиняються<sup>3</sup>.

Таким чином, виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану має певні особливості, зокрема: ст. 55 Бюджетного кодексу України (захищені видатки) не застосовується; перерахування реверсної дотації до державного бюджету з місцевих бюджетів територій, на яких запроваджено воєнний стан, Державним казначейством не здійснюється; перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам населених пунктів на тимчасово неkontrolьованій території Державним казначейством не здійснюється; відповідною Постановою<sup>4</sup> визначено пріоритетність і черговість проведення Державним казначейством видатків; затверджено Тимчасовий порядок виділення й використання коштів з резервного фонду бюджету (виділення коштів з резервного фонду бюджету здійснюється за рішенням місцевої державної адміністрації, військової адміністрації, виконавчого органу відповідної ради).

Органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації продовжують здійснювати бюджетні повноваження, а в разі утворення військових адміністрацій такі повноваження здійснюють саме вони. Військові адміністрації приймають рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет; здійснюють перерозподіл видатків, включаючи резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, без погодження відповідною комісією. Військові адміністрації можуть затверджувати місцеві бюджети, складені місцевими фінансовими органами, а також приймати рішення про передачу коштів між місцевими бюджетами без укладання договорів, але з погодженням з Мінфіном, якщо передача здійснюється до бюджету іншої області або бюджету Києва.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України № 590 від 09.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>



Виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану дозволило перевищення обсягу резервного фонду бюджету понад 1% обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. Крім того, у разі неможливості створення місцевого фінансового органу його повноваження може виконувати начальник військової адміністрації.

Українська влада активно зреагувала на військове вторгнення РФ, оперативно ухваливши низку управлінських рішень щодо спрощення процедур в управлінні й використанні фінансових ресурсів. Так, Верховна Рада України ухвалила закони, які регулюють особливості оподаткування і подання звітності в умовах воєнного стану. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану»<sup>5</sup> передбачено: у випадку відсутності у платника податків можливості своєчасно виконати свій податковий обов'язок, зокрема, щодо дотримання термінів сплати податків і зборів, подання звітності, у тому числі звітності, передбаченої п. 46.2 ст. 46 Податкового кодексу України (ПКУ), реєстрації у відповідних реєстрах податкових або акцизних накладних, розрахунків коригування, подання електронних документів, що містять дані про фактичні залишки пального і обсяг обігу пального або етилового спирту тощо, платники податків звільнюються від передбаченої ПКУ відповідальності з обов'язковим виконанням таких обов'язків протягом трьох місяців після припинення або скасування воєнного стану в Україні; податкові перевірки не розпочинаються, а розпочаті перевірки зупиняються; платники податків, які у зв'язку з наслідками їх безпосередньої участі у воєнних діях не дотрималися визначених цим пунктом термінів виконання податкових обов'язків, звільнюються від відповідальності, передбаченої ПКУ за невиконання податкових обов'язків, за умови виконання таких обов'язків протягом одного місяця з дня закінчення дії наслідків, які унеможливили виконання таких обов'язків; сума відшкодування вартості пального, витраченого при наданні послуг з перевезення для забезпечення потреб Збройних Сил України і підрозділів територіальної оборони, не включається до складу оподаткованого доходу фізичних осіб, які надають такі послуги.

З метою збереження робочих місць, зниження фіскального тягаря держава знизилла податки, зокрема відсоткову ставку єдиного податку до 2% для платників єдиного податку 3 групи (замість 5% з обороту або 3% і ПДВ). До того ж, поряд з іншими податковими нововведеннями, з 1 квітня 2022 р. запроваджено спрощену систему оподаткування, обліку й звітності (із звільненням від сплати податку на прибуток підприємств, ПДВ і деяких інших платежів) для підприємств і суб'єктів господарювання будь-якої організаційно-правової форми, у яких протягом календарного року обсяг доходу не перевищує 10 млрд грн (без обмеження щодо кількості осіб, які перебувають з ними в трудових відносинах).

Внесено зміни до ч. 3 ст. 24 Бюджетного кодексу України, якими дозволено перевищення обсягу резервного фонду бюджету понад 1% від обсягу

<sup>5</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану. Закон України № 2118-IX від 03.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n25>

видатків загального фонду відповідного бюджету<sup>6</sup>. В умовах воєнного стану держава дуже виважено й обережно здійснює видатки як з державного, так і з місцевих бюджетів. Капітальні видатки і видатки розвитку скорочено і направлено до резервного фонду бюджету (близько 140 млрд грн), обмежено фінансування поточних і захищених статей видатків (зарплата бюджетникам, комунальні послуги, закупівля ліків, енергоносіїв тощо). Крім того, відповідною Постановою<sup>7</sup> видатки місцевих бюджетів зосереджено на реалізації програм і заходів з організації та діяльності добровольчих формувань територіальної оборони, підтримки евакуйованих і/або внутрішньо переміщених осіб. До того ж, у I півріччі 2022 р. 13,44% акцизного податку з пального надходили до місцевих бюджетів відповідно до часток продажів у II півріччі 2021 р. За понесені витрати на оплату комунальних послуг об'єктами (будівлями) комунальної власності, де розміщувалися чи розміщуються внутрішньо переміщені особи, передбачено компенсацію на безоплатній основі місцевим бюджетам з резервного фонду державного бюджету.

Таким чином, в умовах війни змінилася фінансова політика України, фінансові ресурси перенаправлено на пріоритетні вектори, згідно з положеннями відповідної Постанови<sup>8</sup>. Отже, у першу чергу здійснюються видатки на національну безпеку і оборону, реалізацію заходів правового режиму воєнного стану, обладнання робочих місць для виконання функціональних обов'язків оперативним складом пунктів управління в можливих місцях розгортання Ставки Верховного Головнокомандувача, матеріально-технічне, транспортне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Офісу Президента України.

Розпочата РФ війна проти України, у тому числі здійснювані з 10 жовтня 2022 р. ракетні обстріли Києва, Одеси, Львова, Харкова, Тернополя, Запоріжжя та інших українських міст, призвели до втрати станом на 23 листопада 2022 р. 50% енергосистеми країни. Значних руйнувань зазнали інші об'єкти критичної інфраструктури — соціальної, дорожньої, газової, промислових підприємств, житлового фонду тощо.

Війна завдала глибоких морально-психологічних втрат населенню. Заподіяна шкода і збитки від неї не можуть бути компенсовані лише за рахунок фінансових ресурсів держави. Тому Кабінет Міністрів України, взявши до уваги масштаб понесених втрат, ухвалив відповідну Постанову<sup>9</sup>, якою встановлено напрями і процедуру визначення шкоди і збитків, завданих

<sup>6</sup> Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України. Закон України № 2134-IX від 15.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#n5>

<sup>7</sup> Про внесення змін до Порядку зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до загального фонду відповідних бюджетів місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 09.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2022-%D0%BF#Text>

<sup>8</sup> Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України № 590 від 09.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

<sup>9</sup> Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Постанова Кабінету Міністрів України № 326 від 20.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text>



Україні збройною агресією РФ. Згідно з її положеннями, відповідальне міністерство (відомство), до сфери управління якого входять ті чи інші питання, повинне в шестимісячний термін затвердити своїм наказом методику визначення шкоди і збитків Україні внаслідок заподіяних війною руйнувань. Зазначені заходи дадуть можливість витребувати від країни-агресорки репарації за заподіяні збитки і шкоду й тим самим знизити тиск на фінансові ресурси країни, оскільки держава самотужки не спроможна задовольнити такий обсяг суспільної потреби у фінансових ресурсах на відбудову руйнувань і післявоєнне відновлення України.

З початком воєнних дій на території України різко впали доходи бюджету, що негативно позначилося на спроможностях уряду забезпечити виконання функцій держави, у тому числі щодо захисту країни, оскільки низка вітчизняних підприємств припинила свою роботу. Міжнародний досвід говорить, що кожна країна, перебуваючи в аналогічних умовах, формує власний алгоритм наповнення бюджету. Так, Німеччина після закінчення Другої світової війни застосовувала примусові податки на доходи і майно, які склали основу бюджетних надходжень. Подібну практику використовувала і Японія. На нашу думку, ефективними напрямками пошуку додаткових резервів є перегляд договорів оренди за користування об'єктами нерухомості, землею, підвищення податкових ставок на предмети розкоші й використання надр, інших природно-економічних, рекреаційних ресурсів у кожному регіоні країни; створення нових робочих місць, у тому числі завдяки релокації підприємств і залученню трудового потенціалу ВПО, запровадження туристичного збору, підвищення плати за паркування автомобілів, військового збору тощо.

Для більш повного й об'єктивного аналізу стану формування фінансових ресурсів в умовах дії воєнного стану проаналізуємо доходи і видатки зведеного і державного бюджетів за дев'ять місяців 2022 р. (табл. 1).

Як видно з даних табл. 1, у січні — лютому 2022 р. загальне сальдо зведеного і державного бюджетів України було додатним, тобто бюджети виконували-

**Таблиця 1. Динаміка доходів і видатків зведеного і державного бюджетів України за дев'ять місяців 2022 р., млн грн**

Місяці	Зведений бюджет			Державний бюджет		
	доходи	видатки	профіцит (+), дефіцит (-)	доходи	видатки	профіцит (+), дефіцит (-)
Січень	117 137,4	83 707,7	+30 674,6	89 303,0	70 648,1	+15 887,8
Лютий	271 269,0	221 192,7	+48 370,7	208 359,3	182 993,8	+23 736,9
Березень	418 465,8	447 336,9	-31 311,5	328 956,7	383 100,6	-56 125,7
Квітень	527 895,0	641 875,0	-115 673,6	412 559,6	558 752,4	-147 432,1
Травень	669 315,8	884 013,9	-214 962,5	520 014,8	784 213,9	-264 002,5
Червень	808 086,5	1 115 649,8	-348 894,6	628 193,3	1 036 725,5	-408 420,5
Липень	1 022 509,4	1 366 385,5	-344 289,8	806 980,3	1 218 507,3	-411 505,4
Серпень	1 283 822,8	1 620 715,5	-337 099,4	1 031 459,5	1 450 245,7	-418 558,7
Вересень	1 537 743,0	1 944 418,4	-407 408,2	1 251 823,1	1 746 859,5	-495 342,9

*Джерело.* Складено автором за: Зведений бюджет України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/> (дата звернення: 14.11.2022).

ся з профіцитом. Проте починаючи з березня, а саме після російського вторгнення і припинення економічної діяльності низки українських підприємств, дефіцит як зведеного, так і державного бюджетів суттєво зріс. У вересні порівняно з березнем дефіцит по зведеному бюджету збільшився на 376 096,7 млн грн, або у 13 разів, а по держбюджету — на 439 217,2 млн грн, або у 8,8 разу. Наприклад, дефіцит державного бюджету в березні 2022 р. становив 80,6 млрд грн, у травні — 113,4 млрд, а у червні — 134,9 млрд грн. Такий стан зумовив суттєве посилення в наповненні бюджету значення фіскального простору, зокрема податків і зборів. На покриття щомісячного дефіциту державного бюджету України уряду необхідно 5 млрд дол. Так, у травні 2022 р. ефективною була практика використання фінансів від військових облігацій і ресурсів Національного банку України з додатковим залученням кредитів від міжнародних фінансових організацій, а також двосторонніх кредитів і грантів [7].

В умовах воєнного стану є потреба в удосконаленні методів фінансування, які нині призводять до значного зниження ефективності системи регулювання державою економічного розвитку. З огляду на це, у такій ситуації уряду необхідно обирати, який з методів є релевантнішим: збільшення податків, здійснення внутрішніх запозичень у населення чи емісія грошей.

Для збільшення дохідної частини бюджету уряд вдався до непопулярних заходів і попросив Національний банк України та інші державні підприємства достроково перерахувати податок на прибуток 2021 р. до бюджету. Це забезпечило виконання березневого плану доходів бюджету на 93% за рахунок надходження 19 млрд грн від НБУ, 28 млрд грн від ПриватБанку і 2,3 млрд грн від «Нафтогаз України». У цілому в березні 2022 р. державні підприємства переказали 32,5 млрд грн дивідендів<sup>10</sup>. Такий крок допоміг утримати стабільність системи державних фінансів і фінансової системи в цілому, дав упевненість усім учасникам бюджетного процесу і кредиторам, що ситуація під контролем і уряд робить усе можливе, аби уникнути колапсу. Водночас непопулярність цих заходів пояснюється тим, що ці кошти, відповідно до плану, повинні були надійти до бюджету у квітні — червні, натомість пришвидшене отримання цих платежів лише засвідчило скрутне становище з наповненням бюджету в наступні місяці. Отже, виправити ситуацію в умовах непередбачуваного зростання дефіциту бюджету й відсутності внутрішніх джерел наповнення казни могли лише зовнішні запозичення.

З цього приводу Міністр фінансів України С. Марченко зазначив, що основним викликом фінансовій системі країни стали суттєве збільшення видатків на оборону і одночасне значне зменшення податкових надходжень через війну. Тому без фінансової підтримки міжнародних партнерів війна РФ проти України триватиме довше і завдасть більших економічних збитків<sup>11</sup>. І дійсно, міжнародна підтримка допомогла покрити дефіцит бюджету, стабілізувала фінан-

<sup>10</sup> Вінокуров Я. Що з державними фінансами та чи вистачить Україні грошей. Роз'яснення. *Економічна правда*. 2022. 05 квіт. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/04/5/685230/> (дата звернення: 05.11.2022).

<sup>11</sup> Сергій Марченко для Wall Street Journal: Підтримка міжнародних партнерів пришвидшує перемогу України. *Урядовий портал*. 2022. 15 сер. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/serhiimarchenko-dlia-wall-street-journal-pidtrymka-mizhnarodnykh-partneriv-pryshvydshuie-peremohu-ukrainy> (дата звернення: 07.11.2022).

сову систему, посилила впевненість уряду в тому, що, незважаючи на війну, вдасться й надалі утримувати ситуацію під контролем для безперервного функціонування системи державних фінансів і всієї фінансової системи країни, забезпечити фінансування важливих військових, економічних, соціальних завдань, критичних видатків. Так, за дев'ять місяців 2022 р. від зовнішніх кредиторів, насамперед від Європейського Союзу, Уряду Канади, Міжнародного валютного фонду, надійшло 273 млрд грн, що на 148,5 млрд грн, або на 35%, менше від плану<sup>12</sup>. За даними Рахункової палати України, надходження від запозичень у січні — вересні 2022 р. дорівнювали 749 млрд грн, або 87% плану, зокрема, внутрішні запозичення становили 476 млрд грн, або 108% плану. Від розміщення ОВДП вдалося залучити 37 млрд грн, або на 8% більше плану. При цьому 66% запозичень на внутрішньому ринку отримано за рахунок придбання НБУ військових облігацій на суму 315 млрд грн<sup>13</sup>.

В умовах війни бюджетні витрати зростають швидше, ніж доходи бюджетів, що посилює ризики для фінансової стабільності. Отже, у такій ситуації основне завдання органів влади не розпорошувати фінансові ресурси, а, навпаки, зосереджувати їх на важливих, пріоритетних напрямках забезпечення обороноздатності країни, гуманітарних і соціальних програмах підтримки тимчасово переміщених осіб та інших першочергових заходах. З метою вирішення питання наповнення бюджету Верховна Рада України 9 липня 2022 р. внесла зміни до Державного бюджету України і збільшила видатки на майже 81 млрд грн, більша частина яких направлена на виплати пенсій, допомоги переселенцям і субсидій. Збалансувати видатки планується за рахунок зовнішніх і внутрішніх запозичень у сумі 79,4 млрд грн, а також інших надходжень від Європейського Союзу в сумі 1,5 млрд грн<sup>14</sup>.

Аналіз виконання державного бюджету України за 9 місяців 2022 р. показав, що план доходів загального фонду перевиконано на 205,5 млрд грн, або на 23%, насамперед за рахунок 320 млрд грн міжнародної допомоги у вигляді грантів. Найбільше планові доходи були перевищені за рахунок:

- ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування — на 38 млрд грн, або 29%;
- рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення — на 11 млрд грн, або 21%;
- акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) — на 5 млрд грн, або 44 %.

Проте планові показники окремих доходів загального фонду не виконано загалом на 200 млрд грн, зокрема, за:

- ПДВ з ввезених на митну територію України товарів — на 132 млрд грн, або 43,5%;
- податком на прибуток підприємств — на 30 млрд грн, або 25%;

<sup>12</sup> Валерій Пацкан: Планові показники надходжень держбюджету за 9 місяців 2022 року перевиконані на 88 млрд грн. *Рахункова палата*. 2022. 10 лис. URL: <http://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1434> (дата звернення: 23.11.2022).

<sup>13</sup> Там само.

<sup>14</sup> Шрамко Ю. Видатки бюджету збільшили на 81 млрд грн: лєвова доля — на пенсії, виплати переселенцям та субсидії. *UNN*. 2022. 09 лип. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1984974-vidatki-byudzhetu-zbilshili-na-81-mlrd-grn-levova-dolya-na-pensiyi-viplati-pereselentsyam-ta-subsidiyi> (дата звернення: 09.11.2022).

- акцизним податком з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) — на 11 млрд грн, або 21,5%;
- ввізним митом — на 7 млрд грн, або 40%;
- податком і збором на доходи фізичних осіб — на 3 млрд грн, або 3%<sup>15</sup>.

Управління охоплює весь процес мобілізації і використання фінансових ресурсів стосовно доцільності й обґрунтованості здійснення операцій на всіх рівнях — від державного до місцевих бюджетів. Успіх процесу управління у сфері фінансових ресурсів значною мірою залежить від достатності фінансового забезпечення бюджетів. Найважливішим завданням управління є визначення обсягів, джерел і форм залучення фінансових ресурсів для забезпечення повноти виконання функцій держави, інших суспільних потреб. Зазвичай їх формування здійснюється за рахунок різних джерел.

Аналіз доходів державного і місцевих бюджетів за дев'ять місяців 2022 р. (табл. 2) дозволив ширше розглянути це питання. Як видно з даних табл. 2, найбільше коштів до державного бюджету надійшло у вигляді міжнародних грантів (дарунків), ПДВ з ввезених і вироблених товарів, власних надходжень установ, податку з доходів фізичних осіб і податку на прибуток підприємств.

У 2022 р. Міністерство фінансів України планувало зібрати 405 млрд грн ПДВ, 76 млрд грн акцизу (алкоголь, сигарети, енергоносії), 37,5 млрд грн мита. У цілому лише непрямі податки з імпортованих товарів повинні були скласти майже 520 млрд грн — 40% усіх доходів бюджету<sup>16</sup>. Війна вплинула на планові показники доходів бюджету, змінила джерела, обсяг і структуру бюджетних надходжень.

До місцевих бюджетів найбільший обсяг доходів надійшов у вигляді податку з доходів фізичних осіб — 188,5 млрд грн, субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам — 85,3 млрд грн, єдиного податку — 33,6 млрд грн, податку на майно — 26,2 млрд грн. Детальний аналіз доходів у розрізі державного і місцевих бюджетів дає можливість побачити розширену структуру за джерелами і частку кожного виду надходжень у формуванні обсягу фінансових ресурсів в умовах воєнного стану. Так, за дев'ять місяців 2022 р. найбільшу частку надходжень до державного бюджету становили міжнародні гранти (дарунки) — 25,6% (320,1 млрд грн), ПДВ з ввезених товарів — 13,7% (170,9 млрд грн), ПДВ з вироблених товарів — 13,6% (170,2 млрд грн), інші надходження — 8,7% (108,4 млрд грн), податок і збір на доходи фізичних осіб — 8,3% (104,2 млрд грн), податок на прибуток підприємств — 7% (88,2 млрд грн), рента за загальнодержавні надра — 4,9% (61,2 млрд грн), частина чистого прибутку державних і комунальних підприємств — 3,7% (45,8 млрд грн); акциз з вироблених товарів — 3,3% (41,5 млрд грн), акциз з ввезених товарів — 2,2% (27,9 млрд грн), надходження від платних послуг — 1,9% (23,6 млрд грн), кошти НБУ — 1,5% (18,8 млрд грн). Отже, у цілому за дев'ять місяців 2022 р. до держбюджету надійшло 1251,8 млрд грн (+35,4%).

<sup>15</sup> Валерій Пацкан: Планові показники надходжень держбюджету за 9 місяців 2022 року перевиконані на 88 млрд грн. *Рахункова палата*. 2022. 10 лис. URL: <http://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1434> (дата звернення: 23.11.2022).

<sup>16</sup> Вінокуров Я. Що з державними фінансами та чи вистачить Україні грошей. Роз'яснення. *Економічна правда*. 2022. 05 квіт. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/04/5/685230/> (дата звернення: 05.11.2022).

Таблиця 2. Надходження до державного і місцевих бюджетів за дев'ять місяців 2022 р., млрд грн

Види надходжень	Бюджети (загальний і спеціальні фонди з трансфертами)	
	державний	місцеві
Міжнародні гранти (дарунки)	320,1	0,2
Податок з доходів фізичних осіб	104,2	188,5
ПДВ з ввезених товарів	170,9	—
ПДВ з вироблених товарів	170,2	—
Інші власні надходження установ	108,4	5,8
Податок на прибуток підприємств	88,2	10,4
Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам	—	85,3
Рентна плата за надра загальнодержавного значення	61,2	5,8
Частина прибутку державних або комунальних підприємств	45,8	0,2
Акциз з вироблених товарів	41,5	0,3
Єдиний податок	—	33,6
Акциз з ввезених товарів	27,9	1,0
Надходження за платні послуги	23,6	3,5
Податок на майно	—	26,2
Надходження в рамках міжнародної допомоги	21,8	0,02
Кошти НБУ	18,8	—
Дотації з державного бюджету місцевим бюджетам	—	17,0
Ввізне мито	14,4	—
Роздрібний акциз (5%)	—	7,0
Збори на пенсійне страхування	6,3	—
Кошти, що надійшли з інших бюджетів	5,6	—
Субвенції між місцевими бюджетами	—	4,4
Екологічний податок	2,5	1,2
Інші надходження	3,0	0,6
Плата за адміністративні послуги	1,0	2,4

Джерело. Складено автором за: Аналіз виконання державного та місцевих бюджетів за 9 місяців 2022 року. *Децентралізація*. 2022. 11 лис. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15748>

Що стосується доходів місцевих бюджетів, то майже половину (47%, або 188,5 млрд грн) усіх надходжень за січень — вересень 2022 р. склали податок і збір на доходи фізичних осіб; субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам становили 21,3% (85,3 млрд грн), єдиний податок — 8,4% (33,6 млрд грн), податок на майно — 6,5% (26,2 млрд грн), дотації з державного бюджету місцевим бюджетам — 4,3% (17 млрд грн). Податок на прибуток підприємств сформував 2,6% (10,4 млрд грн), роздрібний акциз — 1,8% (7 млрд грн), рента за загальнодержавні надра — 1,5% (5,8 млрд грн), інші надходження — 0,3% (1 млрд грн). Таким чином, за січень — вересень 2022 р. до місцевих бюджетів надійшло 400,6 млрд грн (+0,9%).

Розмір (обсяг) фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів за дев'ять місяців 2022 р. дає нам загальне бачення і розуміння стану наповнення



бюджетів і демонструє реальні можливості виконання фінансових зобов'язань усіх рівнів бюджетів, які постали перед країною в ці важкі часи. Зазвичай на податкові надходження припадає найбільша частка бюджетних доходів, і вони формують базис для виконання державними інституціями функціональних повноважень. Проте в нинішній ситуації видно, що їх роль зменшилася, натомість істотно зросло значення грантів від урядів іноземних держав і міжнародних фінансових організацій. Крім того, обсяг податків у фінансових ресурсах є відображенням стану фінансової системи країни. Належний обсяг фінансових ресурсів зосереджений у бюджетах усіх рівнів, посилює впевненість будь-якого органу влади, стабілізує платоспроможність, забезпечує стійкість державних фінансів, фінансової системи в цілому, утверджує фінансову незалежність, що є надзвичайно важливим в умовах воєнного стану.

З початку російського вторгнення спостерігався параліч роботи практично всіх галузей економіки і фактично була призупинена приватизація державного майна, що стало додатковим дестабілізуючим фактором впливу на рівень доходів бюджету. За підсумками трьох кварталів 2022 р., надходження від приватизації державного майна були меншими за план на 6 млрд грн, або на 95%<sup>17</sup>. Таким чином, відсутність коштів від приватизації негативно вплинуло на загальний розмір бюджетних надходжень і формування обсягу видатків.

Якщо проаналізувати видатки державного і місцевих бюджетів, то побачимо реальну ситуацію із зміною фінансової політики, яка дістала відображення в направленні фінансових ресурсів і віддзеркалює обставини, що склалися в країні після російського вторгнення (табл. 3). Направлення фінансових ресурсів як елемент фінансового управління, тобто організація фінансових потоків, — це інструмент реалізації таких характеристик фінансових ресурсів, як можливість країни до мобілізації коштів, трансформація форм існування, здатність до розширеного відтворення і приросту. Управління фінансовими потоками в процесі виконання бюджету є одним з найскладніших і одночасно найактуальніших завдань.

Як видно з даних табл. 3, основний тягар потреб захисту країни покладено на державний бюджет, оскільки переважна частина бюджетних видатків витрачається на забезпечення обороноздатності країни — 700,6 млрд грн, соціальне забезпечення населення — 312,7 млрд грн, здійснення державою своїх основних функцій — 239,2 млрд грн, а також забезпечення громадського порядку, безпеки і реалізації повноважень судової гілки влади — 276 млрд грн. На місцеві бюджети покладено функції забезпечення освітнього процесу. Обсяг цих видатків становить 159,4 млрд грн, що перевищує показник державного бюджету на 118,8 млрд грн. Серед значних обсягів видатків місцевих бюджетів слід відзначити: загальнодержавні функції — 43,5 млрд грн, економічну діяльність — 30,2 млрд грн, житлово-комунальне господарство — 23,3 млрд грн, соціальне забезпечення — 18,6 млрд грн, охорону здоров'я — 17 млрд грн тощо.

Дані табл. 3 дають підстави зазначити, що в умовах воєнного стану основні, пов'язані із захистом країни видатки повністю, а виконання загаль-

<sup>17</sup> Валерій Пацкан: Планові показники надходжень держбюджету за 9 місяців 2022 року перевиконані на 88 млрд грн. *Рахункова палата*. 2022. 10 лис. URL: <http://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1434> (дата звернення: 23.11.2022).

нодержавних функцій, забезпечення правопорядку, соціальне забезпечення тощо частково здійснюються з державного бюджету України. Так, загальнодержавні функції, соціальний захист фінансуються в тому числі й за рахунок коштів місцевих бюджетів, хоча в менших обсягах. Місцеві бюджети також забезпечують значний обсяг фінансування освіти і всього житлово-комунального господарства країни.

Аналіз видатків за бюджетними програмами в розрізі державного і місцевих бюджетів наочно демонструє нам завдання і виклики, що постали перед державою в умовах війни (табл. 4).

Як видно з даних табл. 4, кошти місцевих бюджетів витрачаються на фінансування дошкільної і загальної середньої освіти, що здійснюється за рахунок як власних коштів, так і освітньої субвенції з державного бюджету. Крім того, сума в розмірі 27,3 млрд грн забезпечує роботу органів місцевого самоврядування. Натомість, сектор безпеки, виплата пенсій, допомога внутрішньо переміщеним особам, компенсації, грошове забезпечення тощо фінансуються за рахунок коштів державного бюджету України.

В умовах воєнного стану ефективно управління, пов'язане з раціональним розподілом і використанням фінансових ресурсів, є необхідною умовою виживання держави, формування потенціалу їх розвитку в майбутньому для забезпечення процесу відновлення країни. Нераціональний розподіл і неефективне використання фінансових ресурсів перетворюються на додатковий тягар для бюджету, що послаблює спроможності держави чинити опір окупантам, не лише призводить до перевитрат обмежених фінансових ресурсів, а й справляє значний тиск на фінансово-бюджетну систему, спричиняє зростання дефіциту і необхідності запозичень, впливає на обсяг державного боргу.

Так, на обслуговування державного боргу з бюджету виділено 106,1 млрд грн (табл. 4). Слід зазначити, що борг держави є суттєвою перешкодою, яка

**Таблиця 3. Основні видатки державного і місцевих бюджетів за галузями за дев'ять місяців 2022 р., млрд грн**

Сфери	Бюджети (загальний і спеціальні фонди)	
	державний	місцеві
Оборона	700,6	—
Соціальне забезпечення	312,7	18,6
Загальнодержавні функції	239,2	43,5
Порядок, безпека і суди	276,0	4,9
Освіта	40,6	159,4
Охорона здоров'я	127,5	17,0
Економічна діяльність	37,0	30,2
Житлово-комунальне господарство	—	23,3
Духовний і фізичний розвиток	7,6	15,3
Охорона навколишнього середовища	2,9	0,2

*Джерело.* Складено автором за: Аналіз виконання державного та місцевих бюджетів за 9 місяців 2022 року. *Децентралізація.* 2022. 11 лис. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15748>

підриває стабільність фінансової системи не лише під час війни, а й у мирний час, а отже, у нинішніх обставинах зовнішня боргова залежність держави є додатковим викликом, що потребує адекватного реагування з боку уряду.

Зростання дефіциту бюджету виступає одним з чинників здійснення фінансових запозичень, що, у свою чергу, призводить до збільшення державного боргу, оскільки держава не завжди спроможна скоротити витрати до рівня фактичних надходжень. Натомість, бюджетний дефіцит, викликаний скороченням надходжень до бюджету і зростанням витрат, — один з головних чинників інфляції [8, с. 85]. Так, за підсумками 2022 р., рівень інфляції становив 26,6%, що є значно меншим, ніж прогнозувало Мінекономіки України (30%) у першій половині 2022 р. Рівень інфляції виявився умовно порівняним з показниками низки європейських країн. Наприклад, у Латвії він становив 20,7%, Литві — 20%, Естонії — 17,5%. Досягнутий рівень інфляції за 2022 р. свідчить, що економіка України вистояла й адаптувалася до функціонування

Таблиця 4. Основні видатки державного і місцевих бюджетів за ключовими програмами за дев'ять місяців 2022 р., млрд грн

Програми	Бюджети (загальний та спеціальні фонди)	
	державний	місцеві
Забезпечення діяльності Збройних Сил України	525,5	—
Виплата пенсій	166,1	—
Закупівля, модернізація та ремонт військової техніки	149,2	—
Програма медичних гарантій	107,8	—
Обслуговування державного боргу	106,1	—
Національна поліція України	73,7	—
Загальна середня освіта за рахунок освітньої субвенції	—	63,8
Національна гвардія України	57,2	—
Виплата допомоги, компенсацій, грошового забезпечення	46,8	—
Державна прикордонна служба України	37,8	—
Допомога внутрішньо переміщеним особам	35,8	—
Програма «єПідтримка»	32,1	—
Загальна середня освіта за рахунок коштів місцевих бюджетів	—	28,8
Забезпечення діяльності сил цивільного захисту	28,2	—
Надання дошкільної освіти	—	27,9
Забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування	—	27,3
Виплата пільг і житлових субсидій	24,7	—
Підготовка кадрів закладами вищої освіти	20,8	—
Служба безпеки України	18,4	—

Джерело. Складено автором за: Аналіз виконання державного та місцевих бюджетів за 9 місяців 2022 року. *Децентралізація*. 2022. 11 лис. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15748>

в умовах війни<sup>18</sup>. У Державному бюджеті України на 2023 рік заплановано, що економіка почне відновлюватись, а інфляція призупиниться до 20%, хоча, на нашу думку, все залежатиме від ситуації на полі бою. Таким чином, в умовах війни найбільш актуальним питанням для держави повинно бути оздоровлення фінансової системи за рахунок зменшення боргового тягаря.

Варто визнати, що за воєнного стану урядом були вжиті надзвичайні заходи з мобілізації фінансових ресурсів на потреби армії та інші важливі напрями життєзабезпечення країни, тому держава змушена була використовувати різні механізми збирання коштів. Уряд застосував надзвичайні механізми формування й використання фінансових ресурсів, у тому числі за рахунок розширеного боргового інструменту. Водночас воєнні дії ускладнили ефективність управління й обслуговування боргу.

Як варіант виходу з ситуації, що склалася, Міністром фінансів С. Марченком було підписано Меморандум з групою офіційних кредиторів України з країн G7 і Паризького клубу про призупинення виплат приблизно 3,1 млрд дол. за державним і гарантованим державою боргом<sup>19</sup>. На його думку, це дозволить Україні мати доступ до валютної ліквідності й покрити щомісячний дефіцит державного бюджету під час війни в короткостроковій перспективі, впоратися з фінансовими зобов'язаннями в середньостроковій перспективі та якнайшвидше відновити економіку, коли ми переможемо.

Специфічним джерелом наповнення бюджету в умовах воєнного стану, обмеженого доступу до ринків боргового капіталу, недостатньої фіскальної спроможності є емісія грошей, яка, між іншим, має обмежений спектр дії.

На нашу думку, в подальшому макроекономічна стабільність залежатиме від сприятливих фінансово-економічних умов і підтримки країн-партнерів, міжнародних фінансових інституцій. Пріоритетними завданнями в управлінні фінансовими ресурсами є недопущення дефолту, підвищення кредитного рейтингу, що дозволить залучати дешеві позики і тим самим зменшувати вартість обслуговування боргу в майбутньому.

В. Загорський наголошує на неможливості виконання державою власних функцій в умовах обмеженості фінансових ресурсів, тому «фінансування за рахунок позик» є альтернативою для фіску [9, с. 24—26]. До основних причин стрімкого нарощування зовнішнього боргу на прикладі України належать: «необхідність збільшення валютних резервів для забезпечення стабільності національної грошової одиниці; значні бюджетні дефіцити; залежність від імпорту енергоносіїв; потреби технічного переозброєння більшості галузей національної економіки» [10, с. 277]. До цього переліку причин, на наш погляд, доцільно також включити призупинення економічної діяльності внаслідок воєнних дій і суттєве зменшення доходів, що вносить дисбаланс у належне виконання бюджету.

<sup>18</sup> Споживча інфляція за підсумками 2022 року становила 26,6% — це суттєво менше прогнозів. *Міністерство економіки України*. 2023. 11 січ. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=9512e49a-23c2-4fe3-856e-ffde6c603089&title=SpozhivchaInflatsiiaZaPidsumkami2022-RokuStanovila26-6-TseSuttvoMenshePrognoziv> (дата звернення: 11.01.2023).

<sup>19</sup> Гринько О. Україна домовилася про зупинку виплат за зовнішнім боргом. *Zaxid.net*. 2022. 14 вер. URL: [https://zaxid.net/ukrayina\\_domovilasya\\_pro\\_zupinku\\_viplat\\_za\\_zovnishnim\\_borgom\\_n1549669](https://zaxid.net/ukrayina_domovilasya_pro_zupinku_viplat_za_zovnishnim_borgom_n1549669) (дата звернення: 09.12.2022).

В умовах війни не можна оперувати старими організаційними формами, методологічними підходами, які не відповідають вимогам ринкових відносин, у тому числі щодо забезпечення ефективності управління і використання фінансових ресурсів. Старі підходи були і залишаються чинником небезпеки, деформації виконання завдань усієї системи державного управління. Застарілі методи й підходи до управління фінансовими ресурсами не давали і не дають бажаного результату, тому необхідно застосовувати нові підходи. Саме в умовах війни і з'являється можливість розпочати реформування, застосувати дієвіші методи, принципи, способи методолого-організаційного забезпечення діяльності кожної бюджетної, і не тільки, установи чи організації. Це стосується як головного розпорядника бюджетних коштів, так і розпорядника нижчого рівня, одержувачів бюджетних коштів, тобто від міністерства до будь-якої іншої установи чи організації з метою проектування нової організаційної системи управління на основі системного підходу управління й використання видатків бюджету. Механізм управління будь-якої організації або підприємства повинен бути зорієнтований на досягнення цілей, значних результативних показників.

В основу методології проектування і створення сучасних структурних підрозділів організації має бути покладено чітке формулювання її цілей. Відповідно до мети розробляється механізм її досягнення. Водночас ми розглядаємо організацію як складну, багатоцільову систему, адже орієнтація лише на одну мету не відображає її різноманітної, багатофункціональної ролі в розвитку економіки. Важливе місце відводиться системі зв'язків елементів із зовнішнім середовищем, останнє впливає на характер побудови і функціонування установи або організації.

Нові методолого-організаційні підходи у формуванні дієвих структур нового типу вимагають уникнення механічного перенесення старих організаційних форм з надмірним нормативним характером, використання гіпертрофованих типових рішень, які априорі не можуть бути ефективними в сучасних умовах. Натомість, необхідно формувати організаційні структури, які проявляють системність підходу в такому: гармонічному поєднанні вертикалі й горизонталі системи управління фінансовими ресурсами в межах організації, де існує оптимальне співвідношення централізації і децентралізації в управлінні; узгодженні та організаційному оформленні всіх горизонтальних зв'язків щодо виконання поточних завдань і перспективних планів і програм; встановленні й взаємопов'язуванні в межах завдань системи функцій, відповідальності, прав по всій вертикалі управління від міністра до спеціаліста; урахуванні всіх можливих управлінських завдань, зорієнтованих на успішне досягнення поставленої мети<sup>20</sup>.

Якщо ми прагнемо досягти будь-якої певної мети, то зобов'язані обміркувати, як її досягти, які інструменти використати, які методи, підходи, способи чи механізми задіяти для досягнення поставленої мети, аби отримати бажаний результат. Якщо ми хочемо досягти високих показників, то нам необхідно спланувати і вимірювати не лише сам результат, а, і це дуже важливо,

<sup>20</sup> Детальну інформацію застосування нових підходів в управлінні й використанні бюджетних видатків див. [11].



якість дій, які наблизатимуть до кінцевої мети. Таким чином, до питання ефективності управління необхідно ставитися з позиції цілісності підходу, враховуючи всі складові, що впливають на процес, і через нього до відповідної пріоритетної (стратегічної) мети. Між іншим, сама ефективність з позиції дій і досягнутого результату може стосуватися різних аспектів, наприклад, якогось продукту на виробництві, набутих навичок (персоналом), збільшення потенціалу організації чи установи, досягнення високих результатів і показників, а також тривалого утримання стабільно сталих показників соціально-економічного розвитку. Якщо пріоритетом ефективності використання бюджетних видатків є зростання потенціалу установи або організації, то необхідно зважити і переконатися, чи буде зазначене досягнуто за рахунок нових знань, навичок, удосконалених або новітніх продуктів чи послуг.

Для досягнення ефективності в першу чергу необхідно встановити зв'язок між метою, до якої прагнемо, і ефективністю, тобто обміркувати, чи всі дії, які виконує головний розпорядник бюджетних коштів або будь-яка організація чи установа, є правильними і якою мірою втручання в процес забезпечення ефективності приводить до сталих результатів з огляду на визначені перспективні плани.

Планування — важливий інструмент ефективного управління фінансовими ресурсами, оскільки являє собою не лише набір фінансових показників, а й комплекс дій, чітких орієнтирів залежно від ситуації, що складається у внутрішньому і зовнішньому фінансово-економічному середовищі. Основними завданнями планування є дотримання збалансованості й пропорційності фінансових ресурсів як у коротко-, так і в довгостроковій перспективі. Ефективне планування допомагає уряду маневрувати в складних, непередбачуваних умовах функціонування, особливо під час воєнного стану. Основою або базисом планування є прогнозування, яке дає можливість передбачати різні сценарії розвитку як у середньо-, так і в довгостроковому періоді. Звісно, в умовах тривалих бойових дій важко прогнозувати перспективу подальшого розвитку подій, оскільки не відомо, коли закінчиться війна, як відновлюватиметься і функціонуватиме економіка в повоєнний період, яка за обсягом (розміром) потреба у фінансових ресурсах сформується через певний проміжок часу. З огляду на це, у такій ситуації варто розробляти не один, а декілька прогнозних сценаріїв розвитку. Проте за будь-яких обставин уряду або місцевому органу влади, установі, організації важливо мати певний простір, тобто діапазон для маневру і прийняття вчасних, обґрунтованих, ефективних управлінських рішень у сфері мобілізації, раціонального розподілу й ефективного використання фінансових ресурсів для вирішення актуальних завдань, досягнення бажаного результату, зосереджуючи при цьому увагу на оптимальному використанні наявного фінансового ресурсу.

Системний підхід являє собою розвиток методів пізнання, дослідження, опису і пояснення сутності управління фінансовими ресурсами. Його використання в наукових дослідженнях — одна з характерних рис сучасної економічної науки, яка розглядає будь-який економічний об'єкт як цілісну й неподільну систему. Системні методи наукових досліджень дозволяють озброїти управлінців, які займаються питаннями управління фінансовими ресурсами,

необхідним інструментарієм для побудови ефективної системи, адекватної сучасному рівню фінансової доцільності, незалежності й безпеки держави.

Концепцію системного підходу до управління фінансовими ресурсами підпорядковано загальній меті розвитку держави, яка передбачає проведення значного обсягу аналітично-експертної роботи, за результатами якої оцінюють: стан, склад, структуру і напрями використання фінансових ресурсів; потребу в них і джерела їх залучення; фінансову стабільність держави, вплив внутрішніх і зовнішніх ризиків тощо. Вирішення цих питань варто починати з оцінки фінансово-економічного стану за допомогою відповідних макропоказників. На основі отриманих аналітичних висновків розробляються багатоваріантні прогнози (моделі) структури управління фінансовими ресурсами.

Вибір оптимального варіанта формування і використання фінансових ресурсів, ураховуючи існуючі й потенційні фінансові можливості, передбачає використання системно-аналітичного підходу до управління ними. Даний підхід базується на тому, що доцільність управлінського рішення визначається ситуацією, яка створюється під впливом низки факторів внутрішнього і зовнішнього середовища. Практичне розв'язання проблеми являє собою перехід від аналітичних прийомів до пошуку релевантного, оптимального варіанта дій у сфері стратегічного, тактично-операційного планування.

Здійснений нами багаторічний аналіз управління фінансовими ресурсами неодноразово доводив низьку ефективність чинної системи управління, яка проявлялась у неефективному, нецільовому використанні бюджетних коштів, застосуванні різного роду шахрайських, корупційних схем ухиляння від сплати податків тощо. На нашу думку, з початком війни ця загроза не зменшилась, оскільки під час бойових дій, коли фактично призупинено перевірки діяльності деяких економічних агентів, окремих посадовців, ці обставини є «додатковою мотивацією» до самозбагачення. Проте дане питання буде ширше розкрито за умови повного доступу до відповідної інформації, що дасть можливість аналізувати не лише прийняті рішення, а й їх наслідки в управлінні фінансовими ресурсами в умовах воєнного стану.

Побудова якісно нової, ефективної системи управління фінансовими ресурсами має вирішальне значення для функціонування всіх галузей народного господарства, забезпечення обороноздатності країни, відновлення економіки, об'єктів критичної інфраструктури, соціальної сфери як у воєнний, так і в повоєнний період. Ефективна система управління фінансовими ресурсами має фундаментальне значення для забезпечення стабільності й безпеки фінансово-бюджетної системи, формування засад стійкого економічного зростання. На нашу думку, важлива роль у створенні такої системи відводиться всім фінансовим інституціям держави. У першу чергу в цьому контексті йдеться про Державну казначейську службу, яка повинна вирішувати складні, багатогранні завдання, пов'язані з удосконаленням бюджетного процесу, міжбюджетних відносин, формуванням сучасного бюджетного законодавства, що відповідатиме суспільним потребам і викликам, розробкою належної державної політики управління фінансовими ресурсами, спрямованої на створення такого механізму операційного управління, який забезпечить упередження бюджетних порушень, своєчасність і повноту розра-

хунків за взятими державою зобов'язаннями і сприятиме вирішенню проблем незбалансованості як щодо надходжень, так і щодо видатків бюджету.

Від ефективного управління фінансовими ресурсами держави залежать повнота і якість виконання бюджету, отже, і макроекономічні процеси в країні. З огляду на це, оцінка ефективності управління фінансовими ресурсами є дуже важливою, оскільки має на меті визначення можливостей подальшого розвитку шляхом виявлення різного роду вад, недоліків в управлінні фінансовими ресурсами і розробку перспективних напрямів, стратегій подолання існуючих проблем, диспропорцій за рахунок підвищення ефективності.

Серед науковців актуальною є дискусія стосовно подальшого розвитку податкової політики. Одні дослідники вважають виправданим посилення податкового тиску, інші, навпаки, — його зниження, застосування сукупності таргетованих податкових пільг. Останнє, на наш погляд, є більш обґрунтованим. Так, під час війни доцільно знизити податки на соціально важливі товари й послуги, щоб підтримати своїх громадян, а надалі оптимізувати систему оподаткування з урахуванням інтересів бізнесу і держави, щоб зменшити фіскальний тиск на суб'єктів господарювання.

У повоєнний період актуальним завданням буде вдосконалення фінансових відносин з метою повернення довіри населення до фінансових інституцій держави, забезпечення вільного доступу громадян і бізнесу до фінансових ресурсів, зниження операційних ризиків у фінансовій сфері. Такі заходи, на наш погляд, позитивно вплинуть на пожвавлення ділової активності населення, сприятимуть здоровій конкуренції, розгортанню сталої траєкторії економічного розвитку держави, збільшенню розміру фінансових ресурсів як складової фінансового потенціалу.

В умовах воєнного стану суспільство, уряд, усі гілки влади згуртувалися в незламному прагненні захистити незалежність, територіальну цілісність і свободу України, а також у прийнятті вчасних, рішучих, обґрунтованих управлінських рішень, спрямованих на послаблення фіскального тиску, утримання стабільності фінансової системи, ефективний розподіл і перерозподіл ВВП, зміну пріоритетів у використанні фінансових ресурсів держави. Це дало можливість не лише утримати ситуацію під контролем, а й переформатувати економіку з урахуванням потреб воєнного стану, змінити фінансову політику, показники державного і місцевих бюджетів, направити фінансові ресурси на протистояння актуальним викликам і вирішення першочергових завдань. Наступним кроком мають стати зміцнення фінансової стабільності, використання потенціалу фінансових ресурсів у відновленні економіки країни, забезпечення сталої динаміки соціально-економічного розвитку України.

## ВИСНОВКИ

Питання управління фінансовими ресурсами держави є надзвичайно актуальним як у мирний час, так і особливо в умовах війни, оскільки забезпеченість бюджетів усіх рівнів достатніми фінансовими ресурсами, створення механізмів і передумов для їх раціонального розподілу й використання — основні завдання державного управління. Управління фінансовими ресурсами країни в період воєнного стану суттєво відрізняється від умов мирного часу, зокрема, тим, що спрощується процедура і розширюються повноваження уряду й органів місцевого самоврядування в належному регулюванні, управлінні та використанні коштів як державного, так і місцевих бюджетів.

Зазвичай податкові надходження становлять найбільшу частку бюджетних доходів і є базисом для виконання державними інституціями функціональних повноважень. Проте в нинішній ситуації бачимо, що їх роль зменшилася, натомість суттєво зросло значення грантів від урядів іноземних держав і міжнародних фінансових організацій. Так, за досліджуваний період найбільші надходження до державного бюджету України надійшли у вигляді міжнародних грантів (дарунків), що дало можливість уникнути фінансових загроз, покрити дефіцит бюджету, істотно посилило спроможність уряду тримати ситуацію під контролем для забезпечення стабільного й безперебійного функціонування фінансової системи, фінансування важливих воєнних, економічних, соціальних, гуманітарних завдань, критичних видатків. Ужиті заходи з часткової фіскальної консолідації відкрили можливості для збільшення розміру (обсягу) надходжень до державного бюджету. Власні фінансові ресурси держави разом з фінансовою підтримкою міжнародних партнерів сформували базис для належного, безперебійного виконання основних бюджетних показників, пов'язаних з реалізацією владних повноважень. Переважну частину фінансових потреб щодо захисту країни, соціального забезпечення покриває державний бюджет, а на місцеві бюджети покладено значний обсяг фінансування освіти і всього житлово-комунального господарства країни.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Теорія фінансів. Підручник. За ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ, Центр учбової літератури, 2010. 576 с.
2. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави. Моногр. Київ, Ніос, 2010. 175 с.
3. Коваль Ю. Фінансові ресурси держави як основа формування доходів державного бюджету. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. 2012. Вип. 17. С. 57—63. URL: [http://library.wunu.edu.ua/images/stories/naukovi%20zhurnaly/ukrainska%20nauka/2012/ukrnauka\\_17\\_2012.pdf](http://library.wunu.edu.ua/images/stories/naukovi%20zhurnaly/ukrainska%20nauka/2012/ukrnauka_17_2012.pdf)
4. Василик О.Д. Теорія фінансів. Підручник. Київ, НІОС, 2003. 416 с.
5. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л. Фінансово-економічний словник. Львів, Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2005. 714 с.
6. Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси. Моногр. Київ, Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 608 с.
7. Неізнестна О.В., Григорук А.А., Литвин Л.М. Сучасні інструменти підтримки фінансової стійкості України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 39. URL: <http://dspace.tnpu.edu.ua/bitstream/123456789/26285/1/ertyui.pdf>
8. Радіонов Ю.Д. Державні фінанси в забезпеченні стабільності фінансової системи країни. *Економіка України*. 2022. № 9. С. 77—98. <https://doi.org/10.15407/economy-ukr.2022.09.077>

9. Загорський В. Боргова політика: концепції та реалії. *Економіст*. 2006. С. 24—26.
10. Мазаракі А.А., Мельник Т.М., Юхименко В.В. та ін. Економічний суверенітет України. Моногр. За заг. ред. А.А. Мазаракі, Т.М. Мельник. Київ, Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 700 с.
11. Радіонов Ю.Д. Методолого-організаційні підходи до забезпечення ефективності управління та використання бюджетних видатків. *Фінанси України*. 2022. № 5. С. 7—28. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.05.007>

Надійшла 29.11.2022

Прорецензована 02.12.2022

Доопрацьована 13.12.2022

Підписана до друку 20.12.2022

#### REFERENCES

1. Theory of Finance. V.M. Fedosov, S.I. Yuriy (Eds.). Kyiv, 2010 [in Ukrainian].
2. Pavlyuk K.V. Financial resources of the state. Kyiv, 2010 [in Ukrainian].
3. Koval Yu. Financial resources of the state as a basis for the formation of state budget revenues. *Ukrainian science: past, present, future*, 2012, Vol. 17, pp. 57-63. URL: [http://library.wunu.edu.ua/images/stories/naukovi%20zhurnaly/ukrainska%20nauka/2012/ukrnauka\\_17\\_2012.pdf](http://library.wunu.edu.ua/images/stories/naukovi%20zhurnaly/ukrainska%20nauka/2012/ukrnauka_17_2012.pdf) [in Ukrainian].
4. Vasylyk O.D. Theory of Finance. Kyiv, 2003 [in Ukrainian].
5. Zahorodniy A.H., Voznyuk H.L. Financial and economic dictionary. Lviv, 2005 [in Ukrainian].
6. Kucher H.V. State financial resources. Kyiv, 2018 [in Ukrainian].
7. Nieizviestna O., Hryhoruk A., Lytvyn L. Modern instruments for supporting the financial stability of Ukraine in conditions of wartime. *Economy and Society*, 2022, Vol. 39. URL: <http://dspace.tnpu.edu.ua/bitstream/123456789/26285/1/ertyui.pdf> [in Ukrainian].
8. Radionov Yu. Public finance in ensuring stability of the country's financial system. *Economy of Ukraine*, 2022, No. 9, pp. 77-98. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.09.077> [in Ukrainian].
9. Zahorskyi V. Debt policy: concepts and realities. *Economist*, 2006, pp. 24-26 [in Ukrainian].
10. Mazaraki A.A., Melnyk T.M., Yukhymenko V.V. et al. Economic sovereignty of Ukraine. Kyiv, 2015 [in Ukrainian].
11. Radionov Yu.D. Methodological and organizational approaches to ensure the efficiency of management and use of budget expenditures. *Finance of Ukraine*, 2022, No. 5, pp. 7-28. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.05.007> [in Ukrainian].

Received on November 29, 2022

Reviewed on December 2, 2022

Revised on December 13, 2022

Signed for printing on December 20, 2022



Yurii Radionov, Dr. Sci. (Econ.),  
Head of the International Standards Adaptation and Implementation Department  
Accounting Chamber of Ukraine  
7, M. Kotsyubynskoho St., Kyiv, 01601, Ukraine

#### THE STATE'S FINANCIAL RESOURCES MANAGEMENT UNDER MARTIAL LAW

The legislative, normative legal acts adopted during martial law, which regulate the filling of budgets and using financial resources, are analyzed. It is established that in September 2022, compared to March, the deficit of the consolidated and state budgets increased several times.

The analysis of the sources and structure of revenues and directions of state and local budgets spending for the nine months of 2022 by areas, including the study of budget programs, showed that most of the state budget expenditures were made on the country's defense, social security of the population, performing the main functions of the state, in particular, the public order maintenance, security and the exercise of powers by the judicial branch of government. Local budgets are entrusted with ensuring the educational process and financing the entire housing and communal services sector of the country.

To increase significantly the efficiency and effectiveness of the use of state financial resources, it is proposed to introduce new methodological and organizational approaches in budget expenditures management. It is noted that in wartime, old organizational forms, methodological approaches are not applicable, because they not only fail to meet the requirements of market relations, including in terms of ensuring the efficiency of management and use of financial resources, but also remain a factor of danger, deformation of task performance in entire state management system. In this situation, there is an opportunity to start reforms, to apply more effective methods, principles, and means of methodological and organizational support for the activities of each government-funded, and not only such, institution and organization. This applies to both the main manager of budget funds and the manager of a lower level, recipients of budget funds, that is, from the ministry to any other institution or organization for the purpose of designing a new organizational management system based on a systemic approach to management and use of budget expenditures to improve the efficiency of using financial resources, increase the effectiveness of state's financial, budgetary and economic policy.

**Keywords:** *state budget; local budgets; consolidated budget; budget expenditures; deficit; state debt; financial resources.*