



<https://doi.org/10.15407/economyukr.2026.05.060>

УДК 336.1

JEL: E62

І.О. ЛУНІНА, д-р екон. наук, проф., член-кореспондент НАН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач відділу публічних фінансів

ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»

вул. Панаса Мирного, 26, 01011, Київ, Україна

e-mail: ilunina@ukr.net

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

СТІЙКІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО ШОКУ

Досліджено стан державного і місцевих бюджетів України в перший рік і середньострокові періоди до повномасштабної агресії (2019—2021 рр.), а також під час війни (2022—2024 рр.). Ідентифіковано особливості процесів адаптації до воєнного шоку, обґрунтовано напрями зміцнення середньострокової стійкості публічних фінансів України.

Ключові слова: стійкість публічних фінансів; повномасштабна збройна агресія; адаптація до воєнного шоку; податкові надходження; бюджетний дефіцит; міжнародні гранти.

Широкомасштабна військова агресія РФ проти України завдала величезних втрат і збитків українській економіці, ліквідація яких потребує значних фінансових ресурсів для вирішення невідкладних військових, економічних і соціальних проблем. Забезпечення обороноздатності України в умовах війни за обмеженості бюджетних ресурсів призвело до зростання обсягів бюджетного дефіциту і, відповідно, державного боргу. Фінансовою основою розв'язання воєнних і соціально-економічних проблем воєнного часу є стійкі публічні фінанси, зокрема їх ключові складові — державний і місцеві бюджети.

Ц и т у в а н н я: Луніна, І. (2026). Стійкість публічних фінансів в умовах воєнного шоку. *Економіка України*. 69. 05(774). 60—81. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2026.05.060>

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2026. Стаття опублікована на умовах відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

Стійкість публічних фінансів¹ в умовах війни — це такий стан бюджетів різних рівнів, який дозволяє центральним і місцевим органам влади фінансувати підвищення обороноздатності країни, зменшувати негативні наслідки військової агресії, виконувати поточні й майбутні фінансові зобов'язання, зокрема щодо погашення і обслуговування державного та місцевих боргів, а також надання життєво важливих бюджетних благ і послуг (Луніна, 2026).

Війна справляє значний вплив на економіку і бюджети країн, перш за все через необхідність збільшення воєнних витрат. За даними Стокгольмського міжнародного інституту дослідження проблем миру (Stockholm International Peace Research Institute — SIPRI), у 2024 р. глобальні сукупні воєнні витрати зросли до 2,5 % світового ВВП (Liang et al., 2025); Україна посіла восьме місце у світі за обсягом воєнних витрат.

Підвищення обороноздатності країни і вирішення соціально-економічних проблем воєнного часу залежать від фінансових ресурсів держави, наявності яких визначається станом бюджетної системи (до і під час військової агресії), ефективністю функціонування фіскальних інститутів. Наслідком воєнного шоку не лише для України, а й для багатьох країн Європи стало зростання бюджетного дефіциту, державного боргу і вартості його обслуговування, а також потреб у державних інвестиціях у сфері безпеки й оборони (Zettelmeyer et al., 2023). Глобальні шоки останніх десятиріч (фінансова-економічна криза 2007—2008 рр., пандемія COVID-19, війна в Україні) актуалізували дослідження проблем вибору напрямів та інструментів стримування фіскальних ризиків (Arnold et al., 2022), підвищення фіскальної гнучкості для задоволення потреб у державних інвестиціях за обмеженого фіскального простору (Blanchard, Pisani-Ferry, 2022; Zettelmeyer et al., 2023). Значна увага приділяється виявленню факторів і формуванню підходів до оцінювання здатності окремих країн реагувати на шоки і відновлюватися після кризових потрясінь (Menyhert et al., 2018; Alessi et al., 2020).

Актуальні дослідження українських учених присвячено аналізу багатьох проблем воєнного часу, що мають як прямий, так і опосередкований

¹ У статті застосування поняття «публічні фінанси» базується на положеннях керівництва МВФ із статистики публічних фінансів (Finance, Public Statistics. Government finance statistics manual 2014: International Monetary Fund, 2014. URL: <https://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>), за якими публічні фінанси охоплюють доходи і видатки органів загального державного управління. Відповідно до загальних положень МВФ, Державна служба статистики України визначає сектор загального державного управління як сукупність юридичних осіб, для яких основною діяльністю є виконання функцій законодавчої, виконавчої або судової влади відносно інших інституційних одиниць у межах певної території (Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України. Наказ Державної служби статистики України № 378 від 03.12.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0378832-14#Text>). В Україні складовими публічних фінансів є державний бюджет, місцеві бюджети і бюджети фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

вплив на стійкість публічних фінансів і стосуються, зокрема, ключових аспектів стабілізації фіскального простору в умовах геоекономічної невизначеності (Єфименко, 2025; Крисоватий, 2023; Кудряшов, 2023; Рожко, Залужна, 2023), відновлення критичної інфраструктури (Шпатакова та ін., 2022) і реалізації соціальних програм (Кужелев, Нечипоренко, 2025), наповнення місцевих бюджетів (Пшик, 2025; Соколовська, 2025), нормативно-правової регламентації дискреційних рішень, що мають терміновий характер (Кудряшов, 2025). Проте невирішеність проблеми підвищення стійкості публічних фінансів України в умовах високого тиску воєнних витрат і одночасного скорочення фіскального простору внаслідок воєнного шоку обумовлює актуальність подальших досліджень у цьому напрямі.

Отже, **мета статті** — ідентифікувати переваги й недоліки адаптації державного і місцевих бюджетів України до воєнного шоку, обґрунтувати напрями зміцнення середньострокової стійкості публічних фінансів України.

Методи дослідження. Використано методи теоретичного узагальнення і синтезу; системного та історико-логічного аналізу; класифікації; міжнародних порівнянь; структурно-функціонального й економіко-статистичного аналізу; графічної і табличної візуалізації тощо.

Добре відомо, що за обмеженості бюджетних ресурсів до альтернативних шляхів мінімізації бюджетних дисбалансів належать: скорочення державних витрат, збільшення власних бюджетних надходжень, залучення міжнародної допомоги або фінансування наявного дефіциту за рахунок нових запозичень. Для промислово розвинутих країн досить поширений висновок мирного часу щодо вирішення проблем бюджетного дефіциту полягав у пріоритетному скороченні видатків порівняно з підвищенням податків^{2,3} з урахуванням досить високого рівня оподаткування в таких країнах і спотворювального впливу високих податків на інвестиційну діяльність і прибутки суб'єктів господарювання.

У новітніх рекомендаціях щодо адаптації фіскальної політики до наслідків військової агресії РФ увагу акцентовано на необхідності застосування більш виваженого підходу до вибору інструментів фінансування додаткових державних видатків, який має враховувати можливості не лише збільшення державного боргу, але й запровадження додаткових податків (Blanchard, Pisani-Ferry, 2022; Zettelmeyer et al., 2023). Зростання процентних платежів за державними запозиченнями відволікає — навіть у високорозвинутих країнах — дедалі більшу частку бюджетних доходів, обмежуючи фіскальний простір багатьох країн⁴. Тому до пріоритетних напрямів забез-

² Meeting the deficit challenge: Strategies for fiscal sustainability. KPMG International, 2010. 32 p. URL: https://publicgovernance.de/media/Studie_Meeting_the_Deficit_challenge.pdf

³ Reassessing the Role and Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies. IMF, 2013. 64 p. <https://doi.org/10.5089/9781498341608.007>

⁴ World economic Situation and Prospects 2026. United Nations, 2026. 216 p. URL: <https://unctad.org/publication/world-economic-situation-and-prospects-2026>

печення середньострокової фіскальної стійкості, наприклад, у Німеччині, поряд з підвищенням ефективності бюджетних видатків також віднесено прискорення структурних реформ, спрямованих на розширення податкової бази окремих податків⁵.

У роботах МВФ звертається увагу на ризики суттєвого зростання державного боргу в країнах з низьким рівнем доходів, пов'язані, зокрема, з нездатністю обслуговування значних боргів без суттєвого коригування бюджетних доходів і витрат (Barkbu et al., 2008). Платоспроможність таких країн зменшується, коли темпи зростання державного боргу перевищують номінальну відсоткову ставку за запозиченнями, або виникають проблеми з ліквідністю внаслідок різкого падіння експортної виручки чи підвищення відсоткових ставок за внутрішніми і зовнішніми запозиченнями.

Для країн, що розвиваються, ситуація погіршується тим, що під час військових конфліктів досить часто спостерігається деформація фіскальних інститутів (Gupta et al., 2005; Boogaard et al., 2016; Alessi et al., 2020). Одночасно результати емпіричних досліджень кризових і посткризових ситуацій 1980—2009 рр. доводять, що в країнах з низьким рівнем доходів, які отримують значну (до 20—40 % податкових доходів) міжнародну допомогу, в умовах слабких інститутів високі обсяги останньої справляють вагомий негативний вплив на податкові надходження країн-отримувачів (Benedek et al., 2012).

Узагальнення результатів міжнародних досліджень дозволяє дійти висновку, що до ключових напрямів зміцнення стійкості публічних фінансів у шокових і постшокових ситуаціях, особливо для країн з низьким рівнем доходів, слід віднести посилення спроможності держави генерувати власні бюджетні ресурси і ефективно управляти ними (Gupta et al., 2005).

Для вирішення бюджетних проблем воєнного часу потрібно визначити заходи та інструменти фіскальної політики, які б дозволили впоратися з шоковими ситуаціями, адаптуватися до нових умов і в подальшому повернутися до стійкого розвитку (Alessi et al., 2020). Аналіз процесів адаптації публічних фінансів України до шоку військової агресії РФ здійснено з виокремленням етапів короткострокового поглинання шоку і середньострокової адаптації до шокових умов.

КОРОТКОСТРОКОВІ СТРУКТУРНІ ЗМІНИ В ДЕРЖАВНОМУ І МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ УКРАЇНИ ЯК ВІДПОВІДЬ НА ВІЙСЬКОВУ АГРЕСІЮ РФ

Державний бюджет. Повномасштабна війна обумовила суттєві зміни в обсягах і структурі видатків і доходів державного бюджету України. Так, у квітні — грудні 2022 р. його видатки збільшилися порівняно з аналогічним періодом попереднього року на 1108,76 млрд грн, або на 91,4 % (табл. 1).

⁵ OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2025. OECD, Juni 2025. 176 p. <https://doi.org/10.1787/edfb037f-de>

Таблиця 1. Видатки державного бюджету України у квітні — грудні 2021 і 2022 рр., млн грн

Статті видатків	Квітень— грудень 2021 р.	Квітень— грудень 2022 р.	Відхилення 2022 р. від 2021 р.	
			млн грн	%
Загальнодержавні функції	159 862,3	152 743,1	–7 119	–4,5
Оборона	106 670,0	1 067 155,9	960 486	900,4
Громадський порядок, безпека і судова влада	142 196,1	392 360,9	250 165	175,9
Економічна діяльність	171 031,5	81 913,8	–89 118	–52,1
Охорона навколишнього природного середовища	7 353,9	3 931,2	–3 423	–46,5
Житлово-комунальне господарство	160,8	526,1	365	227,1
Охорона здоров'я	135 797,1	144 263,1	8 466	6,2
Духовний та фізичний розвиток	13 899,2	9 029,8	–4 869	–35,0
Освіта	50 572,8	45 132,0	–5 441	–10,8
Соціальний захист і соціальне забезпечення	253 584,8	323 470,4	69 886	27,6
Р а з о м видатків (без урахування міжбюджетних трансфертів)	1 041 128,7	2 220 526,3	1 179 398	113,3
Офіційні трансферти	172 439,1	101 796,4	–70 643	–41,0
У с ь о г о видатків	1 213 567,8	2 322 322,7	1 108 755	91,4
Дефіцит (–)	–168 900,5	–863 883,8	694 983,3	411,5
Дефіцит (–), % ВВП	–3,8	–20,8		17,0

Джерело: розраховано і складено авторкою за: Макроекономічні показники. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators> (дата звернення: 17.02.2026).

Збільшення стосувалося таких найважливіших статей витрат, як оборона (на 960,49 млрд грн, або на 900,4 %), громадський порядок, безпека і судова влада (на 250,17 млрд грн, або на 175,9 %), соціальний захист і соціальне забезпечення (на 69,89 млрд грн, або на 27,6 %), охорона здоров'я (на 8,47 млрд грн, або на 6,2%), житлово-комунальне господарство (на 0,37 млрд грн, або на 227,1 %).

Протягом 2022 р. до планових показників державного бюджету багаторазово вносилися законодавчі зміни, одночасно, за оперативними рішеннями Кабінету Міністрів України^{6,7}, двічі було скорочено некритичні (з точки

⁶ Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету. Постанова Кабінету Міністрів України № 245 від 10.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-%D0%BF#Text>

⁷ Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету. Постанова Кабінету Міністрів України № 401 від 01.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2022-%D0%BF#Text>

зору забезпечення обороноздатності) видатки по багатьох міністерствах, відомствах і бюджетних програмах. Суттєве зменшився внесок державного бюджету в підтримку бізнесу і покращення умов господарювання — видатки на економічну діяльність скоротилися на 89,12 млрд грн, або на 52,1 %, з 170,1 до 80,9 млрд грн.

Таблиця 2. Основні доходи державного бюджету України у квітні — грудні 2021 і 2022 рр., млн грн

Статті доходів	Квітень— грудень 2021 р.	Квітень— грудень 2022 р.	Відхилення 2022 р. від 2021 р.	
			млн грн	%
У сь о г о доходів	1 044 667	1 458 439	413 772	39,6
Офіційні трансферти	9 656	7 507	–2 149	–22,3
Р а з о м доходів (без урахуван- ня міжбюджетних трансфертів)	1 035 011	1 450 932	415 921	40,2
Податкові надходження	878 636	711 660	–166 976	–19,0
Податок та збір на доходи фі- зичних осіб	107 989	116 666	8 676	8,0
Податок на прибуток підпри- ємств	117 020	80 919	–36 101	–30,9
Акцизний податок з виробле- них в Україні підакцизних то- варів	68 035	50 804	–17 232	–25,3
Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів	63 388	31 139	–32 249	–50,9
Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	239 179	216 508	–22 670	–9,5
Бюджетне відшкодування по- датку на додану вартість	–122 160	–53 174	68 986	–56,5
Податок на додану вартість з ввезених на територію Украї- ни товарів	303 599	183 576	–120 023	–39,5
Неподаткові надходження	95 078	261 263	166 186	174,8
Частина чистого прибутку (до- ходу) державних або комуналь- них унітарних підприємств	6 066	11 642	5 575	91,9
Власні надходження бюджет- них установ	47 450	210 204	162 753	343,0
Від Європейського Союзу, уря- дів іноземних держав, міжна- родних організацій, донорсь- ких установ	1 132	477 302	476 170	42 054

Джерело: розраховано і складено авторкою за: Макроекономічні показники. На-
ціональний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators>
(дата звернення: 17.02.2026).

порівняно з квітнем — груднем 2021 р. Фінансування зростаючих витрат на безпеку й оборону і заходів щодо зменшення негативних соціально-економічних наслідків воєнного часу потребує надійних джерел бюджетних доходів. На перший погляд, у 2022 р. це завдання було успішно вирішене — доходи державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) у квітні — грудні 2022 р. збільшилися порівняно з аналогічним періодом попереднього року на 415,92 млрд грн, або на 40,2 % (табл. 2).

Проте збільшення доходів було забезпечене коштами міжнародних грантів, тобто безоплатної і безповоротної допомоги від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Надходження міжнародних грантів зросли на 476,17 млрд грн

**Таблиця 3. Доходи місцевих бюджетів
у квітні — грудні 2021 і 2022 рр., млн грн**

Статті доходів	Квітень— грудень 2021 р.	Квітень— грудень 2022 р.	Відхилення 2022 р. від 2021р.	
			млн грн	%
У сь о г о доходів	468 848	428 622	–40 225	–8,6
Трансферти з державного бюджету	172 439	101 747	–70 692	–41,0
Р а з о м доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	296 408	326 876	30 467	10,3
Податкові надходження	271 687	307 543	35 856	13,2
Податок на доходи фізичних осіб	167 175	217 964	50 788	30,4
Податок на прибуток підприємств	12 638	9 519	–3 119	–24,7
Рентна плата і плата за використання інших природних ресурсів	6 894	5 975	–919	–13,3
Внутрішні податки на товари і послуги	14 078	10 112	–3 966	–28,2
Місцеві податки і збори, з них	69 415	62 929	–6 486	–9,3
єдиний податок	35 225	34 103	–1 122	–3,2
податок на майно	33 873	28 618	–5 256	–15,5
Неподаткові надходження	21 274	17 201	–4 073	–19,1
Частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань	138	159	20	14,6
Власні надходження бюджетних установ	14 717	12 401	–2 316	–15,7
Від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	71	219	148	207,1

Джерело: розраховано і складено авторкою за: Макроекономічні показники. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators> (дата звернення: 17.02.2026).

(більше ніж у 400 разів) і на 15 % перевищили зростання бюджетних доходів. Це навіть дозволило частково компенсувати зменшення (на фоні розширення податкових пільг) основного джерела бюджетних ресурсів — податкових надходжень, які скоротилися на 166,98 млрд грн, або на 19 %, унаслідок як зменшення обсягів економічної діяльності в умовах війни, так і законодавчих змін у податковій політиці. Останні включали запровадження тимчасових податкових пільг, зокрема:

- зниження ставок акцизного податку і податку на додану вартість (ПДВ — до 7 %) на основні види пального;
- звільнення від оподаткування імпорту товарів підприємствами (від ввізного мита) і платниками єдиного податку, а також імпорту транспортних засобів громадянами (у квітні — червні 2022 р.);
- надання права переходу великих підприємств і фізичних осіб-підприємців на сплату єдиного податку (2 % від обороту) замість ПДВ і податку на прибуток.

Найбільшого скорочення до відповідного періоду 2021 р. зазнали:

- ПДВ з ввезених на територію України товарів — на 120,02 млрд грн, або на 39,5 %;
- податок на прибуток підприємств — на 36,1 млрд грн, або на 30,9 %;
- акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) — на 32,25 млрд грн, або на 50,9 %;
- ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) — на 22,67 млрд грн, або на 9,5 %;
- акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) — на 17,23 млрд грн, або на 25,3 %.

Скорочення (на 73,71 млрд грн, або на 17,5 %) загального обсягу надходжень ПДВ у квітні — грудні 2022 р., який з 2012 р. забезпечував до 50 % податкових доходів державного бюджету, було обмежене запровадженням Державною казначейською службою України (далі — Казначейство) та її головними управліннями особливого режиму бюджетного відшкодування ПДВ, а саме — з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку після проведення першочергових видатків⁸. Обсяги відшкодування ПДВ зменшилися на 68,99 млрд грн, або на 56,5 %, до аналогічного періоду 2021 р. Незважаючи на такі обмеження, частка ПДВ у доходах державного бюджету зменшилася до 23,8 %, тоді як у період 2012—2021 рр. мінімальний відповідний показник становив 33,4 % (у 2015 р.).

Навіть за значних обсягів міжнародної допомоги зростання доходів (на 39,6 %) суттєво відставало від збільшення видатків (на 91,4%) державного бюджету, що призвело до стрімкого і безпрецедентного зростання обсягів

⁸ 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. (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

бюджетного дефіциту — до 863,88 млрд грн, або до 20,8 % ВВП (на відміну від 3,8 % у квітні — грудні 2021 р.). Його фінансування стало можливим завдяки збільшенню державного боргу на 57,2 % — до 3715,1 млрд грн (станом на кінець 2022 р.), або до 70,9 % ВВП, тоді як на кінець 2021 р. він дорівнював 2362,72 млрд грн, або 43,3% ВВП.

Місцеві бюджети. В умовах воєнного стану загальний обсяг доходів місцевих бюджетів (за квітень — грудень 2022 р.) зменшився на 40,23 млрд грн, або на 8,6 %, порівняно з аналогічним періодом 2021 р. (табл. 3), що обумовлено зменшенням трансфертів з державного бюджету на 70,69 млрд грн (на 41 %). При цьому обсяг власних доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) збільшився на 30,47 млрд грн (на 10,3 %) завдяки зростанню податкових надходжень на 35,86 млрд грн, або на 13,2 %. Головним джерелом податкових надходжень до місцевих бюджетів, як і в роки, що передували повномасштабній агресії РФ, був податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), надходження якого зросли на 50,79 млрд грн, або на 30,4 %. Його частка в загальному обсязі доходів зросла до майже 51 %.

Проте слід звернути увагу на те, що головними причинами такого зростання були: зміна умов міжбюджетного розподілу ПДФО, а саме збільшення за рішенням 2021 р.⁹ (з метою сталого проходження опалювального періоду 2021/22 року і забезпечення своєчасних розрахунків за комунальні послуги та енергоносії у 2022 р.) нормативу зарахування податку до бюджетів територіальних громад (з 60 до 64 %) та його зменшення для державного бюджету (з 25 до 21 %), а також збільшення на початку війни грошового забезпечення військовослужбовців, яке сплачується з державного бюджету, отже, збільшення ПДФО громад за місцем їхньої служби.

Надходження ж практично всіх інших податків, крім ПДФО, зменшилися (табл. 3), зокрема:

- податку на майно — на 5,26 млрд грн, або на 15,5 %, на фоні припинення (згідно із змінами до податкового законодавства з березня 2022 р.) сплати земельного податку, орендної плати за землю, податку на нерухоме майно на територіях ведення бойових дій або на тимчасово окупованих територіях;
- акцизного податку — на 3,97 млрд грн, або на 28,2 %, унаслідок надання податкових пільг (нульова ставка акцизного податку на пальне у квітні — вересні 2022 р.);
- податку на прибуток підприємств — на 3,12 млрд грн, або на 24,7%, що пов'язано як з припиненням або обмеженням діяльності багатьох підприємств, так і з наданням права переходу до сплати єдиного податку (за ставкою 2 % від обороту) замість податку на прибуток (18 %);
- єдиного податку — на 1,12 млрд грн, або на 3,2 %, незважаючи на розширення кола суб'єктів господарювання, які могли перейти на спрощену

⁹ Про Державний бюджет України на 2022 рік. Закон України № 1928-IX від 02.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text>

систему оподаткування (надходження по нових платниках третьої групи виявилися менше втрат по старих платниках єдиного податку).

Додаткові, але порівняно невеликі доходи місцеві бюджети отримали також завдяки міжнародним грантам (від ЄС, міжнародних організацій, урядів іноземних держав тощо) і зарахуванням до місцевих бюджетів частини прибутку комунальних підприємств. Проте частка таких надходжень у доходах місцевих бюджетів у квітні — грудні 2022 р. не перевищила 0,2 %. У цілому по місцевих бюджетах — на відміну від державного — спостерігалось зростання номінального обсягу податкових надходжень і, відповідно, їх частки у фінансуванні видатків. У квітні — грудні 2022 р. за рахунок податків було профінансовано 80 % видатків місцевих бюджетів порівняно з 57 % у 2021 р.

Видатки місцевих бюджетів у квітні — грудні 2022 р. зменшилися порівняно з аналогічним періодом попереднього року на 93,53 млрд грн, або на 19,6 % (табл. 4).

Таблиця 4. Видатки місцевих бюджетів за функціональною класифікацією у квітні — грудні 2021 і 2022 рр., млн грн

Статті видатків	Квітень— грудень 2021 р.	Квітень— грудень 2022 р.	Відхилення 2022 р. від 2021р.	
			млн грн	%
Загальнодержавні функції	36 183	36 448	265	0,7
Оборона	—	—	—	—
Громадський порядок, безпека і судова влада	1 448	10 304	8 856	611,6
Економічна діяльність	104 201	54 023	-50 178	-48,2
Охорона навколишнього природного середовища	2 320	453	-1 867	-80,5
Житлово-комунальне господарство	52 525	32 498	-20 027	-38,1
Охорона здоров'я	28 084	25 121	-2 963	-10,6
Духовний та фізичний розвиток	22 059	16 926	-5 133	-23,3
Освіта	196 890	175 717	-21 172	-10,8
Соціальний захист і соціальне забезпечення	23 253	24 096	843	3,6
Р а з о м видатків (без урахування міжбюджетних трансфертів)	466 963	375 586	-91 376	-19,6
Офіційні трансферти	9 656	7 507	-2 149	-22,3
У с ь о г о видатків	476 618	383 093	-93 525	-19,6
Дефіцит (—), профіцит (+)	-7 771	+45 529	+53 300	-685,9

Джерело: розраховано і складено авторкою за: Макроекономічні показники. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators> (дата звернення: 17.02.2026).

Відбулося збільшення фінансування лише за трьома найнеобхіднішими статтями видатків:

- громадський порядок, безпека і судова влада — на 8,86 млрд грн, або на 611,6 %;
- соціальний захист і соціальне забезпечення — на 0,84 млрд грн, або на 3,6 %;
- загальнодержавні функції — на 0,27 млрд грн, або на 0,7 % (на 1,1 %).

Фінансування за іншими статтями видатків (на економічну діяльність, житлово-комунальне господарство, освіту тощо) суттєво скоротилося порівняно з аналогічним періодом 2021 р.

За підсумками квітня — грудня 2022 р. видатки місцевих бюджетів (383,09 млрд грн) виявилися менше доходів (428,62 млрд грн) на 45,53 млрд грн, тобто спостерігався «профіцит» місцевих бюджетів — на відміну від попереднього року, коли дефіцит становив 7,77 млрд грн. Але причина «профіциту» місцевих бюджетів полягала в особливому режимі виконання повноважень Казначейством в умовах воєнного стану¹⁰. Такий режим суворо регламентує черговість проведення платежів з державного і місцевих бюджетів. Першочергові платежі йдуть на фінансування національної безпеки і оборони, а також на забезпечення: правового режиму воєнного стану, погашення й обслуговування державного (місцевого) боргу і виконання гарантійних зобов'язань, виплати пенсій, функціонування об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, оплати праці працівників бюджетних установ (у тому числі й нарахування на заробітну плату), реалізації програм державних медичних гарантій тощо.

СЕРЕДНЬОСТРОКОВА АДАПТАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО І МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ДО УМОВ ВІЙНИ

Оцінювання процесів середньострокової адаптації бюджетів різних рівнів до умов війни здійснено шляхом порівняння відносних бюджетних показників (як частки ВВП) трирічного періоду до початку повномасштабної збройної агресії РФ (у 2019—2021 рр.), у перший рік війни (квітень — грудень 2022 р.) і трирічного періоду війни (у 2022—2024 рр.)

Державний бюджет. У структурі видатків державного бюджету трирічного періоду повномасштабної агресії РФ добре видно продовження головних тенденцій першого року війни, зокрема, щодо зростання видатків на оборону з 2,6 до 27,9 % ВВП (рис. 1), а також певного збільшення найнеобхідніших видатків воєнного часу на громадський порядок, безпеку і судову владу до 8,7 % ВВП, соціальний захист і соціальне забезпечення — до 7,1 % ВВП, охорону здоров'я — до 3 % ВВП, а також на загальнодержавні функції — до

¹⁰ 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. (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

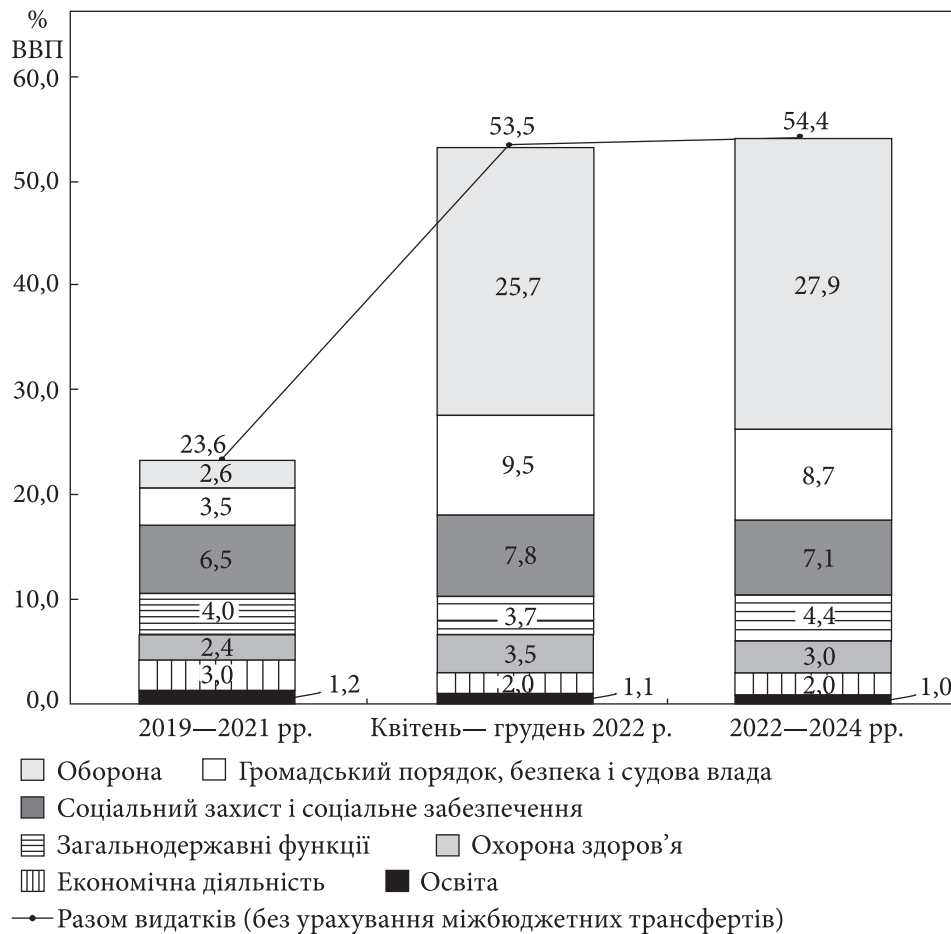


Рис. 1. Видатки державного бюджету до і в роки повномасштабної агресії РФ проти України за функціональною класифікацією, % ВВП
Джерело: розраховано і побудовано авторкою за: Макроекономічні показники. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators> (дата звернення: 17.02.2026).

4,4 % ВВП як наслідок зростання видатків на обслуговування державних боргових зобов'язань.

Водночас бачимо скорочення середньорічних видатків на охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення порівняно з 2022 р., що є наслідком певного зменшення обсягів міжнародної грантової допомоги і власних бюджетних ресурсів для фінансування невоєнних видатків державного бюджету. Середньорічні цивільні (невоєнні та неборгові) витрати державного бюджету трьох років війни (2022—2024 рр.) зменшилися до 16,8 % ВВП, тоді як у 2019—2021 рр. становили 19,3 % ВВП.

Збереження протягом 2022—2024 рр. надзвичайно високого середньорічного показника бюджетного дефіциту (18,5 % ВВП) призвело до швидкого зростання державного і гарантованого державою боргу станом на кінець

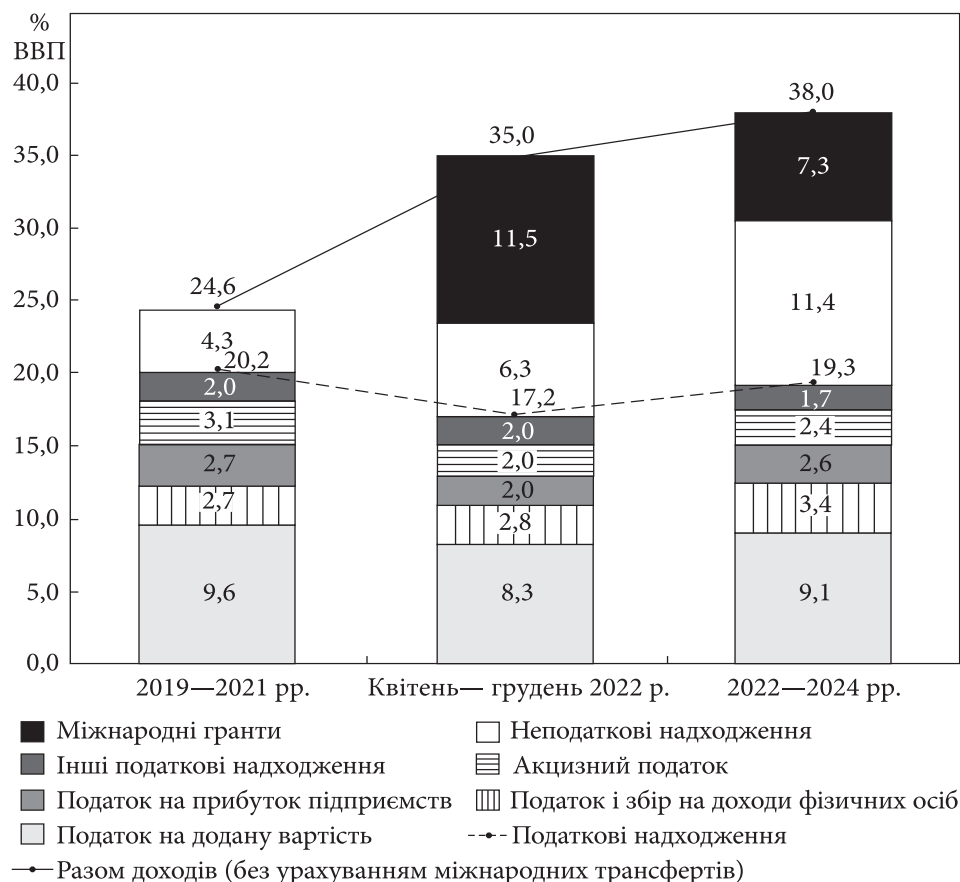


Рис. 2. Доходи державного бюджету до і в роки повномасштабної агресії РФ проти України, % ВВП

Джерело: розраховано і побудовано авторкою за: Макроекономічні показники. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators> (дата звернення: 17.02.2026).

2024 р. до 7143,9 млрд грн (майже у 2,7 разу порівняно з 2021 р., або до 93,3% ВВП). Обслуговування значних обсягів державного боргу спричинить подальше скорочення бюджетних можливостей щодо фінансування невоєнних і неборгових бюджетних витрат і, відповідно, збільшення ризиків для стійкості публічних фінансів.

Середньорічні доходи державного бюджету трирічного періоду війни (38,4 % ВВП) перевищують доходи трирічного періоду до повномасштабної агресії (24,8 % ВВП) (рис. 2), але це перевищення — як і в період короткострокової адаптації — забезпечене не власними бюджетними ресурсами, а надходженнями міжнародних грантів від ЄС, іноземних держав, міжнародних організацій і донорів (7,3 % ВВП), а також додатковими неподатковими надходженнями в частині власних надходжень бюджетних установ за рахунок грантів, дарунків і благодійних внесків, які сягнули 9 % ВВП і в декілька разів перевищили такі надходження до повномасштабної агресії (1,5 % ВВП).



Рис. 3. Доходи місцевих бюджетів до і в роки повномасштабної агресії РФ проти України, % ВВП

Джерело: розраховано і побудовано авторкою за: Макроекономічні показники. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators> (дата звернення: 17.02.2026).

У складних умовах воєнного часу зростання бюджетних видатків відбувається на тлі значного падіння головного джерела державних доходів — податкових надходжень. Середньорічні податкові надходження в період 2022—2024 рр. (19,3 % ВВП) виявились, як і на початку війни, меншими, ніж до повномасштабної війни, коли вони становили 20,2 % ВВП. Надходження головного податку — ПДВ — зменшилися з 9,6 до 9,1 % ВВП. Зростання надходжень спостерігалось лише за податком і збором на доходи фізичних осіб завдяки збільшенню грошового забезпечення військовослужбовців і підвищенню з грудня 2024 р. ставки військового збору з 1,5 до 5 %. У цілому власні доходи державного бюджету (без урахування міжнародних грантів і власних надходжень бюджетних установ) за роки повномасштабної агресії РФ зменшилися до 22,1 % ВВП, тоді як до її початку становили 23,3%.

Місцеві бюджети. Протягом трьох років широкомасштабної війни в доходах місцевих бюджетів суттєво зменшилися трансфери з державного

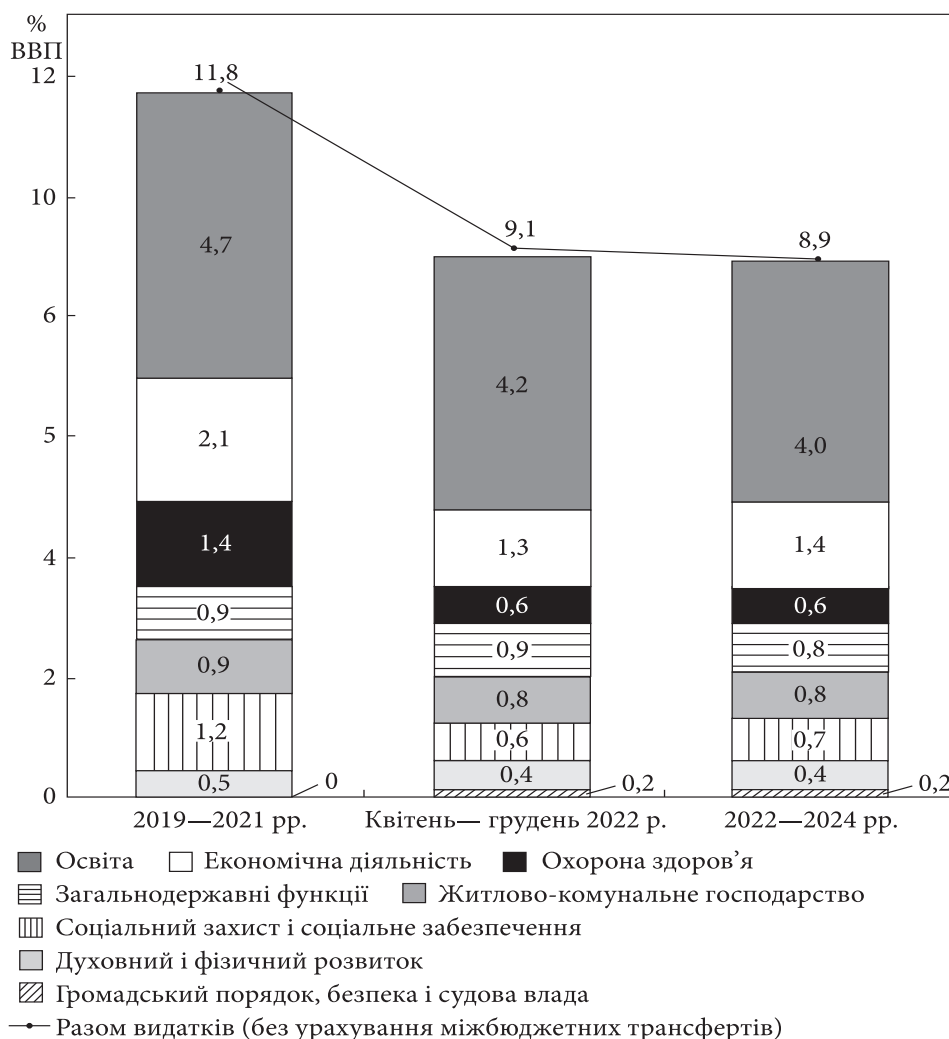


Рис. 4. Видатки місцевих бюджетів до і в роки повномасштабної агресії РФ проти України, % ВВП

Джерело: розраховано і побудовано авторкою за: Макроекономічні показники. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators> (дата звернення: 17.02.2026).

бюджету — з 4,7 до 2,6 % ВВП, відносні обсяги податкових надходжень не зазнали принципових змін — як і до війни, вони становили 6,6 % ВВП (рис. 3). Серед податкових надходжень дещо збільшилися лише надходження ПДФО — з 4,1 до 4,3 % ВВП.

Щоб винайти можливості для збільшення податкових надходжень місцевих бюджетів (крім розвитку економічної діяльності), слід звернути увагу на невирішені протягом багатьох років (з 2013-го) технічні й адміністративні проблеми формування повної інформаційної бази щодо об'єктів оподаткування нерухомості в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, за даними якого визначається база оподаткування житлової і нежитлової

нерухомості. Станом на травень 2020 р. та, ймовірно, і у 2022—2024 рр. до 40 % майна не було в реєстрі, оскільки архівну інформацію про права власності на нерухоме майно не перенесено з паперових носіїв до електронної бази¹¹.

У видатковій частині місцевих бюджетів протягом трирічного періоду війни спостерігалось скорочення за всіма статтями, крім видатків на громадський порядок і безпеку (рис. 4).

Посилення ролі податкових доходів у місцевих бюджетах воєнного часу було забезпечене заходами центральних органів влади, а не адаптованими до умов війни рішеннями чи ініціативами органів місцевого самоврядування. У нинішніх умовах Україна потребує не лише нових державних запозичень і коштів міжнародних грантів, але й збільшення власних бюджетних ресурсів для забезпечення обороноздатності держави, фінансування продуктивних інвестицій і розвитку людського потенціалу.

НАПРЯМИ ЗМІЦНЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОЇ СТІЙКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Головним напрямом збільшення фінансових ресурсів держави в умовах війни мають бути податкові доходи, які є ключовим фактором її фінансового суверенітету, готовності органів влади різних рівнів фінансувати вирішення соціально-економічних проблем воєнного часу, надання життєво важливих бюджетних благ і послуг. Вагомим резервом збільшення податкових доходів є зменшення втрат податкових надходжень, перш за все ПДВ, рівень яких в Україні істотно перевищує середні показники країн ЄС. Такі втрати в Україні, що є різницею між потенційними й фактичними надходженнями ПДВ, сягають, за оцінками різних авторів (для різних років і за різними показниками кінцевого споживання), від 17,5 до майже 40 % потенційних надходжень¹² (Луніна, Білоусова, 2017), тоді як середній показник по країнах ЄС у останні роки не перевищує 10 %¹³.

Недоотримання ПДВ (крім втрат доходів бюджету внаслідок надання податкових пільг) значною мірою пов'язано з недосконалістю системи податкового адміністрування, що не дозволяє завчасно виявляти випадки податкових зловживань і ухиляння від оподаткування. Як показує досвід постсоціалістичних країн Східної Європи, отримання інформації по операціях суб'єктів господарювання в режимі реального часу дозволяє оперативно виявляти підо-

¹¹ Міністерство фінансів підрахувало втрати місцевих бюджетів від неповної сплати податку на нерухоме майно. *Міністерство фінансів України*. 2020. 22 трав. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ministerstvo_finansiv_pidrakhuvало_vtrati_mistsevikh_biudzhetiv_vid_nepovnoi_splati_podatku_na_nerukhome_maino-2151 (дата звернення: 17.02.2026).

¹² VAT gap in Europe. Country Report 2025. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2025. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2ac4d1c7-d643-11f0-8da2-01aa75ed71a1/language-en>

¹³ Mind the gap. Full report. European Commission, Publications Office of the European Union, 2025. 401 p. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/4778590>

зрілі операції і попереджувати шахрайські дії і податкові зловживання завдяки перехресним перевіркам рахунків з ПДВ (Луніна, 2023). Цифровізація податкового адміністрування, упровадження інструментів моніторингу операцій у режимі реального часу і посилення аналітичних можливостей податкових органів здатні забезпечити істотне зростання бюджетних надходжень без підвищення податкового тиску. За нашими оцінками, що базуються на досвіді постсоціалістичних країн Європи в плані зменшення податкових розривів з ПДВ, такі заходи здатні (без грантів і власних надходжень бюджетних установ) на 8—15 % збільшити доходи державного бюджету.

Додатковим інструментом мобілізації ресурсів може стати запровадження елементів податкової солідарності, зокрема, за аналогією з міжнародною практикою, введення додаткового оподаткування високих доходів. У цьому аспекті інтерес становить досвід Німеччини, у якій багато років використовується надбавка солідарності (до податку на доходи) для фінансування витрат на об'єднання Німеччини (Bach, 2018). Додаткове оподаткування в Україні високих доходів дозволить перерозподілити податкове навантаження в умовах війни.

ВИСНОВКИ

Аналіз процесів коротко- і середньострокової адаптації державного й місцевих бюджетів України до воєнного шоку дозволяє зробити ряд висновків.

Першочерговими заходами пристосування державного бюджету до умов війни стали: перерозподіл видатків на реалізацію військових цілей і забезпечення обороноздатності країни за одночасного істотного (майже на 12,6 %) скорочення інших, не критичних з точки зору забезпечення обороноздатності держави, цивільних видатків бюджету.

Фінансування зростаючих воєнних витрат за обмежених бюджетних доходів призвело до безпрецедентних обсягів бюджетного дефіциту й необхідності залучення значних державних запозичень для його фінансування. Наслідком збільшення зовнішніх і внутрішніх запозичень стали стрімке зростання державного й гарантованого державою боргу і збільшення вартості його обслуговування. Виконання зобов'язань держави з виплати доходів кредиторам щороку вимагало бюджетних витрат, еквівалентних приблизно 20 % податкових надходжень до державного бюджету.

Основними інструментами коротко- і середньострокової адаптації публічних фінансів України до умов війни стали:

- кошти міжнародних грантів (безоплатної і безповоротної допомоги), завдяки яким щороку фінансувалось у середньому 13 % видатків державного бюджету;
- зовнішні й внутрішні державні запозичення для фінансування бюджетного дефіциту. Залучені для його фінансування кошти покривали в середньому 32,5 % видатків державного бюджету;
- особливий режим виконання повноважень Державною казначейською службою України — встановлення черговості проведення платежів для дер-

жавного і місцевих бюджетів воєнного часу, що є виправданим кроком для забезпечення надійного фінансування сфери безпеки й оборони в умовах обмеженості власних фінансових ресурсів. Водночас це означає посилення фактичної централізації видаткових повноважень.

Отже, основні ризики дестабілізації публічних фінансів України в умовах воєнного шоку сконцентровано на рівні державного бюджету і обумовлено його високою залежністю від міжнародної грантової допомоги, обсяги і строки отримання якої є важко передбачуваними, а також високим рівнем бюджетного дефіциту, фінансування якого потребує значних обсягів нових державних запозичень і додаткових видатків на їх обслуговування. Значна роль цих джерел у фінансуванні державних видатків воєнного часу є свідченням високих ризиків порушення стійкості публічних фінансів України (у ситуаціях недоотримання відповідних коштів), тобто можливостей держави фінансувати в середньостроковій перспективі заходи із забезпечення обороноздатності, надання цивільних бюджетних благ і послуг, виконання майбутніх фінансових зобов'язань. Зменшення таких ризиків вимагає зниження фінансової залежності уряду від джерел доходів, що перебувають поза його контролем.

Важливими напрямками зміцнення стійкості публічних фінансів є збільшення власних бюджетних ресурсів за рахунок зменшення втрат податкових надходжень (тобто йдеться про мінімізацію податкових розривів з податку на додану вартість, податку на нерухоме майно тощо) шляхом застосування нових інструментів податкового адміністрування, що базуються на використанні цифрових технологій, а також запровадження додаткового оподаткування доходів заможних громадян.

Фінансування. Статтю підготовлено в рамках виконання НДР «Стійкість публічних фінансів в умовах глобальних шоків» ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» (державний реєстраційний № 0124U005254).

Конфлікт інтересів. Будь-який конфлікт фінансових або особистих інтересів, який би міг вплинути на написання даної статті, відсутній.

Залучення III. При підготовці статті штучний інтелект жодним чином не залучався.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

- Луніна, І. (2026). Стійкість публічних фінансів України та можливості її зміцнення (за матеріалами доповіді на засіданні Президії НАН України 11 лютого 2026 р.). *Вісник НАН України*. № 3. С. 72—78. <https://doi.org/10.15407/visn2026.03.072>
- Liang, X., Tian, N., Lopes da Silva, D., Scarazzato, L., Karim, Z., Guiberteau Ricard, J. (2024). Trends in world military expenditure, 2024. SIPRI. <https://doi.org/10.55163/AVEC8366>
- Zettelmeyer, J., Claey's, G., Darvas, Z., Welslau, L., Zenios, S. (2023). The longer-term fiscal challenges facing the European Union. *Bruegel. Policy Brief*. Iss. 10. URL: <https://www.bruegel.org/system/files/2023-05/PB%2010%202023.pdf>
- Arnold, N., Balakrishnan, R., Barkbu, B., Davoodi, H., Lagerborg, A., Lam, W., Medas, P. et al. (2022). Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions. 47 p. <https://doi.org/10.5089/9798400209888.087>

- Blanchard, O., Pisani-Ferry, J. (2022). Fiscal support and monetary vigilance: Economic policy implications of the Russia—Ukraine war for the European Union. *Bruegel. Policy Contribution*. Iss. 06. URL: https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/PC-06-1.pdf
- Menyhert, B., Pagano, A., Manca, A.R., Cariboni, J., Campolongo, F., Benczur, P., Alessi, L. (2018). The resilience of EU member states to the Global Crisis. *VoxEU*. URL: <https://cepr.org/voxeu/columns/resilience-eu-member-states-global-crisis> (дата звернення: 17.02.2026).
- Alessi, L., Benczur, P., Campolongo, F., Cariboni, J., Manca, A.R., Menyhert, B., Pagano, A. (2020). The Resilience of EU Member States to the Financial and Economic Crisis. *Social Indicators Research*. Vol. 148. P. 569—598. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02200-1>
- Єфименко, Т. (2025). Стратегічні детермінанти управління змінами в національному фінансовому просторі. *Фінанси України*. № 1. С. 7—31. <https://doi.org/10.33763/finukr2025.01.007>
- Крисоватий, А. (2023). Воєнні реалії фінансового простору публічних фінансів України. *Світ фінансів*. Вип. 1 (74). С. 8—30. <https://doi.org/10.35774/sf2023.01.008>
- Кудряшов, В. (2023). Фінансове забезпечення публічних витрат у період війни. *Економіка України*. 66. 3(736). 37—57. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.03.037>
- Рожко, О., Залужна, З. (2023). Особливості політики обмежень у бюджетуванні органів державної влади в період воєнного стану. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. № 2 (223). С. 115—123. <https://doi.org/10.17721/1728-2667.2023/223-2/15>
- Шпатакова, О., Іваненко, Р., Погребницький, М. (2022). Перспективи відновлення критичної інфраструктури на деокупованих територіях України. *Економіка та суспільство*, (40). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-5>
- Кужелев, М., Нечипоренко, А. (2025). Структура видатків державного бюджету України в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Міжнародної асоціації науковців. Серія: економіка, управління, безпека, технології*. Т. 4. № 4. <https://doi.org/10.56197/2786-5827/2025-4-4-3>
- Пишик, Б. (2025). Забезпечення фінансової стійкості територіальних громад України в контексті викликів воєнного стану та векторів повоєнного відновлення. *Ефективна економіка*, (2). <https://doi.org/10.32702/2307-2105.2025.2.5>
- Соколовська, А. (2025). Проблеми та суперечності реформування оподаткування нерухомого майна і землі в Україні. *Фінанси України*. № 6. С. 7—32. <https://doi.org/10.33763/finukr2025.06.007>
- Кудряшов, В. (2025). Особливості бюджетної політики в період подолання наслідків війни. *Фінанси України*. № 2. С. 7—26. <https://doi.org/10.33763/finukr2025.02.007>
- Barkbu, B., Beddies, C., Le Manchec, M.-H. (2008). The debt sustainability framework for low-income countries. *International Monetary Fund, Occasional Papers*. <https://doi.org/10.5089/9781589067929.084>
- Gupta, S., Tareq, S., Clements, B., Segura-Ubiergo, A., Bhattacharya, R., Mattina, T. (2005). Rebuilding fiscal institutions in postconflict countries. *International Monetary Fund*. 8 p. URL: <https://www.imf.org/External/Pubs/NFT/Op/247/op247.pdf>
- Boogaard, V., Prichard, W., Milicic, N., Benson, M. (2016). Tax revenue mobilization in conflict-affected developing countries. *Working Paper*. 2016/155. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2016/199-4>
- Benedek, D., Crivelli, E., Gupta, S., Muthoora, P. (2012). Foreign Aid and Revenue: Still a Crowding Out Effect? *IMF Working Paper*. Vol. 12. Iss. 186. 33 p. <https://doi.org/10.5089/9781475505344.001>

- Луніна, І., Білоусова, О. (2017). Оцінка втрати доходів бюджету від ПДВ. *Економіка та держава*. № 5. С. 13—18. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=3757&i=2>
- Луніна, І. (2023). Інституційні передумови розширення дохідної бази податку на додану вартість. *Ефективна економіка*. № 10. <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2023.10.2>
- Bach, S. (2018). Solidaritätszuschlag bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren. *DIW aktuell*. No. 18—07. URL: https://www.diw.de/de/diw_01.c.610157.de/publikationen/diw_aktuell/2018_0018/solidaritaetszuschlag_bei_hochverdienenden_in_den_einkommensteuertarif_integrieren.html

Надійшла 20.02.2026

Прорецензована 11.03.2026

Доопрацьована 10.04.2026

Підписана до друку 17.04.2026

Оприлюднена 22.05.2026

REFERENCES

- Lunina, I. (2026). Resilience of public finances and possibilities for its strengthening (according to the materials of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, February 11, 2026). *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* No. 3. P. 72—78. <https://doi.org/10.15407/visn2026.03.072> [in Ukrainian].
- Liang, X., Tian, N., Lopes da Silva, D., Scarazzato, L., Karim, Z., Guiberteau Ricard, J. (2024). Trends in world military expenditure, 2024. SIPRI. <https://doi.org/10.55163/AVEC8366>
- Zettelmeyer, J., Claeys, G., Darvas, Z., Welslau, L., Zenios, S. (2023). The longer-term fiscal challenges facing the European Union. *Bruegel Policy Brief*. Iss. 10. URL: <https://www.bruegel.org/system/files/2023-05/PB%2010%202023.pdf>
- Arnold, N., Balakrishnan, R., Barkbu, B., Davoodi, H., Lagerborg, A., Lam, W., Medas, P. et al. (2022). Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions. 47 p. <https://doi.org/10.5089/9798400209888.087>
- Blanchard, O., Pisani-Ferry, J. (2022). Fiscal support and monetary vigilance: Economic policy implications of the Russia—Ukraine war for the European Union. *Bruegel. Policy Contribution*. Iss. 06. URL: https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/PC-06-1.pdf
- Menyhert, B., Pagano, A., Manca, A.R., Cariboni, J., Campolongo, F., Benczur, P., Alessi, L. (2018). The resilience of EU member states to the Global Crisis. *VoxEU*. URL: <https://cepr.org/voxeu/columns/resilience-eu-member-states-global-crisis> (accessed: 17.02.2026).
- Alessi, L., Benczur, P., Campolongo, F., Cariboni, J., Manca, A.R., Menyhert, B., Pagano, A. (2020). The Resilience of EU Member States to the Financial and Economic Crisis. *Social Indicators Research*. Vol. 148. P. 569—598. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02200-1>
- Iefymenko, T. (2025). Strategic determinants of change management in the national fiscal space. *Finance of Ukraine*. No. 1. P. 7—31. <https://doi.org/10.33763/finukr2025.01.007> [in Ukrainian].
- Krysovaty, A. (2023). Military realities of the fiscal space of public finances in Ukraine. *World of Finance*. Vol. 1 (74). P. 8—30. <https://doi.org/10.35774/sf2023.01.008> [in Ukrainian].
- Kudriashov, V. (2023). Financial provision for public expenditures during the war. *Economy of Ukraine*. 66. 3(736). 37—57. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.03.037> [in Ukrainian].

- Rozhko, O., Zaluzhna, Z. (2023). Features of constraint policy in budgeting of state authorities during martial law. *Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics*. No. 2 (223). P. 115—123. <https://doi.org/10.17721/1728-2667.2023/223-2/15> [in Ukrainian].
- Shpatakova, O., Ivanenko, R., Pogrebytskyi, M. (2022). Prospects for the restoration of critical infrastructure in the deoccupied territories of Ukraine. *Economy and Society*, (40). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-5> [in Ukrainian].
- Kuzheliev, M., Nechyporenko, A. (2025). Structure of expenditures of the state budget of Ukraine under martial law. *Scientific Bulletin of the International Association of Scientists. Series: Economy, Management, Security, Technologies*. Vol. 4. No. 4. <https://doi.org/10.56197/2786-5827/2025-4-4-3> [in Ukrainian].
- Pshyk, B. (2025). Ensuring the financial sustainability of territorial communities of Ukraine in the context of the challenges of martial state and vectors of post-war reconstruction. *Efficient Economy*, (2). <https://doi.org/10.32702/2307-2105.2025.2.5> [in Ukrainian].
- Sokolovska, A. (2025). Problems and controversies of reforming the taxation of real estate and land in Ukraine. *Finance of Ukraine*. No. 6. P. 7—32. <https://doi.org/10.33763/finukr2025.06.007> [in Ukrainian].
- Kudrjashov, V. (2025). Features of budgetary policy during the period of overcoming war consequences. *Finance of Ukraine*. No. 2. P. 7—26. <https://doi.org/10.33763/finukr2025.02.007> [in Ukrainian].
- Barkbu, B., Beddies, C., Le Manchec, M.-H. (2008). The debt sustainability framework for low-income countries. *International Monetary Fund, Occasional Papers*. <https://doi.org/10.5089/9781589067929.084>
- Gupta, S., Tareq, S., Clements, B., Segura-Ubiergo, A., Bhattacharya, R., Mattina, T. (2005). Rebuilding fiscal institutions in postconflict countries. International Monetary Fund. 8 p. URL: <https://www.imf.org/External/Pubs/NFT/Op/247/op247.pdf>
- Boogaard, V., Prichard, W., Milicic, N., Benson, M. (2016). Tax revenue mobilization in conflict-affected developing countries. *WIDER Working Paper*. 2016/155. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2016/199-4>
- Benedek, D., Crivelli, E., Gupta, S., Muthoor, P. (2012). Foreign Aid and Revenue: Still a Crowding Out Effect? *IMF Working Paper*. Vol. 12. Iss. 186. 33 p. <https://doi.org/10.5089/9781475505344.001>
- Lunina, I., Bilousova, O. (2017). Evaluation of budget revenues losses from VAT. *Economy and State*. No. 5. P. 13—18. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=3757&i=2> [in Ukrainian].
- Lunina, I. (2023). Institutional preconditions for extending the value added tax base. *Efficient Economy*, (10). <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2023.10.2> [in Ukrainian].
- Bach, S. (2018). Solidaritätszuschlag bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren. *DIW aktuell*. No. 18—07. URL: https://www.diw.de/de/diw_01.c.610157.de/publikationen/diw_aktuell/2018_0018/solidaritaetszuschlag_bei_hochverdienenden_in_den_einkommensteuertarif_integrieren.html

Received on February 20, 2026

Reviewed on March 11, 2026

Revised on April 10, 2026

Signed for printing on April 17, 2026

Published on May 22, 2026

Inna Lunina, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Corresponding Member of the NAS of Ukraine,
Honored Worker of Science and Technology of Ukraine,
Head of the Department of Public Finance
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
26, Panasa Myrnoho St., Kyiv, 01011, Ukraine

PUBLIC FINANCE RESILIENCE
UNDER WAR SHOCK

In the conditions of the Russian Federation's full-scale armed aggression against Ukraine, public finance resilience is of crucial importance for ensuring defense capability, fulfilling current and future financial obligations of the state. The consequences of the transformation of public finance under war shock — given the huge losses of the national economy, the destruction of critical infrastructure, the unprecedented rise in the needs of the security and defense sector, and the limited budget resources — were the growth in the state budget deficit and government debt.

An assessment of how effectively the processes of adaptation to the war shock ran is of great importance. The condition of the state and local budgets of Ukraine in the first year of full-scale aggression and in the medium-term periods — during three years before the start of the war (2019—2021) and in wartime (2022—2024) — is studied. It is found that the growth in budget revenues became an important factor in the functioning of the state in the critical period, although it was provided not by own tax base, but by external grants and one-time revenues, which is an evidence of the structural weakness of the fiscal system.

In the period 2022—2024, each year, on average, about a third of state budget expenditures were financed through government borrowing, another 13% through international grants (free and non-repayable assistance). At the same time, taxes — a key factor in the state's financial sovereignty — covered only about 34% of expenditures compared to 71% in the pre-war years (2019—2021). It is proven that the main risks of destabilization of public finance are concentrated at the level of the state budget, and their minimization requires reducing its dependence on external sources. Key directions for addressing this challenge include reducing the loss of budget revenues from value-added tax through the digital transformation of tax administration and additional taxation of high-income earners. According to our estimates, this will increase state budget revenues (excluding grants and own revenues of government-funded institutions) by at least 15%.

Keywords: *public finance resilience; full-scale armed aggression; adaptation to war shock; tax revenues; budget deficit; international grants.*