

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.2.19>

Дмитренко Е. С.,
докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри публічного та міжнародного права
Юридичного інституту
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана

ФІНАНСОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ У ВОЄННИЙ ТА ПОВОЄННИЙ ПЕРІОДИ: ПРАВОВИЙ ТА БЕЗПЕКОВИЙ ВИМІР

Анотація. У статті проаналізовано особливості функціонування фінансової системи України в умовах воєнного стану та повоєнного періоду. Зазначено, що її зміст та сутність, як і правове регулювання фінансових відносин, за таких умов істотно змінюються.

З'ясовано перелік викликів та загроз, які впливають на стан фінансової системи в умовах воєнного стану та у повоєнний період. Проаналізовано документи та статистичні матеріали Міністерства фінансів України, Міжнародного валютного фонду, Світового банку про окремі виклики та загрози і їх вплив на фінансову систему України. Окремо розглянуто звіти Національної ради з відновлення України від наслідків війни та Національного банку України, які стосуються аналізованих питань.

Шляхом аналізу зазначених документів з'ясовано негативний вплив на фінансову систему нанесених збитків та завданої матеріальної шкоди Україні. Акцентовано увагу на таких викликах та загрозах фінансовій системі, як зростання державних витрат, зменшення надходжень до державного бюджету України та зростання його дефіциту. Зроблено висновок про необхідність збалансування доходів і видатків державного бюджету України у воєнний та повоєнний періоди. Водночас наголошено на важливості визначення на державному рівні нових внутрішніх та зовнішніх джерел фінансування заходів, пов'язаних із веденням військових дій і післявоєнним відновленням та відбудовою України.

Аргументовано, що найбільшим за обсягом внутрішнім джерелом фінансування державного бюджету України у період війни став випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації». Окремо розглянуто роль у фінансуванні сфери оборони та безпеки під час воєнного і повоєнного періодів щорічних законів «Про Державний бюджет України», резервного фонду бюджету та Фонду ліквідації наслідків збройної агресії. Зроблено висновок, що своєчасно прийняті законодавчі рішення сприяли забезпеченню стабільності фінансової системи України та виконанню нею завдань фінансового забезпечення сфери оборони і безпеки, захисту фінансових інтересів держави, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб.

Ключові слова: фінансова система України, фінансове законодавство, воєнний стан, повоєнний період, виклики, загрози, фінансування.

Dmytrenko E. S. Financial system of Ukraine during the war and post-war periods: legal and security dimension

Abstract. The article analyzes the peculiarities of the functioning of the financial system of Ukraine in the conditions of martial law and the post-war period. It is noted that its content and essence, as well as the legal regulation of financial relations, change significantly under such conditions.

The list of challenges and threats affecting the state of the financial system in the conditions of martial law and in the post-war period has been clarified. The documents and statistical materials of the Ministry of Finance of Ukraine, the International Monetary Fund, and the World Bank on specific challenges and threats and their impact on the financial system of Ukraine were analyzed. The reports of the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War and the National Bank of Ukraine, which relate to the analyzed issues, were separately considered.

Through the analysis of the specified documents, the negative impact on the financial system of the losses and material damage caused to Ukraine was clarified. Attention is focused on such challenges and threats to the financial system as the growth of government spending, the decrease in revenues to the state budget of Ukraine, and the growth of its deficit. A conclusion was made about the need to balance revenues and expenditures of the state budget of Ukraine in the war and post-war periods. At the same time, the importance of determining at the state level new internal and external sources of financing measures related to the conduct of military operations and the post-war recovery and reconstruction of Ukraine was emphasized.

It is argued that the largest internal source of financing of the state budget of Ukraine during the war was the issue of bonds of the internal state loan "Military Bonds". The role of the annual laws "On the State Budget of Ukraine", the budget reserve fund and the Fund for liquidation of the consequences of armed aggression in the financing of the sphere of defense and security during the war and post-war periods is separately considered. It was concluded that timely adopted legislative decisions contributed to ensuring the stability of the financial system of Ukraine and its fulfillment of the tasks of financial support of the sphere of defense and security, protection of financial interests of the state, local self-government bodies, legal entities and individuals.

Key words: *financial system of Ukraine, financial legislation, martial law, post-war period, challenges, threats, financing.*

Постановка проблеми. Питання функціонування фінансової системи завжди були важливими для держави і набувають особливої актуальності в умовах війни та у повоєнний період. Це зумовлено нагальною потребою фінансового забезпечення усіх сфер суспільного життя та додаткового фінансування видатків на систему безпеки й оборони у ці періоди.

Цілком очевидно, що фінансова система України зазнала суттєвих змін у зв'язку із запровадженням в Україні воєнного стану 24 лютого 2022 року через військову агресію російської федерації (далі – рф). А це, безумовно, вплинуло і на зміст фінансових правовідносин у цей період, які регулюються нормами фінансового законодавства. Його особливістю в умовах дії режиму воєнного стану є регулювання з-поміж інших питань внутрішніх та зовнішніх викликів і загроз, які негативно впливають на стан фінансової системи України, та визначення шляхів їх подолання.

Усе зазначене свідчить, що дослідження правових і безпекових питань та проблем функціонування фінансової системи України в умовах воєнного стану й у повоєнний період є своєчасним та актуальним.

Метою статті є аналіз особливостей і проблем функціонування фінансової системи України у воєнний та повоєнний періоди із урахуванням викликів та загроз у цій сфері і визначення деяких шляхів їх вирішення.

Стан дослідження. Окремі аспекти функціонування фінансової системи України в умовах воєнного стану були предметом дослідження таких учених, як: Абдуллаєв Р.А., Гетманець О.П., Коробцова Д.В. та інші. Однак недостатня теоретична розробленість цієї проблематики у контексті викликів та загроз фінансовій системі України, її беззаперечна актуальність зумовлюють потребу

у проведенні поглибленого наукового дослідження.

Виклад основного матеріалу. На зміст фінансової системи України в цілому та окремих її ланок в умовах воєнного стану й у повоєнний період впливає з-поміж іншого і система викликів та загроз. Ці негативні чинники ускладнюють (унеможливають) реалізацію важливих фінансових інтересів особи, суспільства, держави, її адміністративно-територіальних утворень та створюють небезпеку фінансовій незалежності України [1, с. 24].

До основних характеристик фінансової системи України аналізованого періоду варто віднести стан обігу фінансових ресурсів з метою забезпечення фінансування армії, оборонної галузі, здатність підприємств, регіонів, суб'єктів підприємницької діяльності отримати та направити фінансові ресурси на захист країни [2, с. 141]. Водночас фінансова система України визначається станом правового забезпечення функціонування та розвитку її інститутів і організації фінансової діяльності з метою протистояння загрозам [3, с. 222]. Саме тому, досліджуючи правові та безпекові питання фінансової системи України воєнного і повоєнного періодів, варто звернути увагу на вплив викликів та загроз, які виникли (виникатимуть) у цей період.

Першочергово розглянемо таку загрозу, як нанесені збитки та завдана матеріальна шкода Україні загалом та окремо – фінансовій системі. Для аналізу цього питання звернемося до окремих документів та статистичних матеріалів. Так, за даними всеукраїнського опитування «Оцінка шкоди, завданої воєнними злочинами Росії в Україні», проведеного групою «Рейтинг» у межах волонтерського проєкту «Нюрнберг–2022», унаслідок війни кожен третій українець зазнав матеріальних втрат. Зокрема,

28 % підприємців втратили бізнес, а кожен другий українець – доходи, з них 14 відсотків – практично всі доходи [4].

Для здійснення загальної оцінки прямих збитків інфраструктурі від руйнувань внаслідок військової агресії РФ проти України було створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни [5]. Цим державним органом було підготовлено декілька звітів у співпраці із профільними міністерствами і Національним банком України (далі – НБУ). Так, аналіз одного з них засвідчив, що лише станом на 01 вересня 2022 року обсяги втрат та збитків житловій та нежитловій нерухомості склали понад 127,0 млрд доларів США, об'єктам інфраструктури – 35,3 млрд доларів США, бізнесу – 9,9 млрд доларів США, земельному фонду та агропромислому комплексу – 6,9 млрд доларів США, фінансовому сектору – 69,4 млн доларів США [6]. А за оцінками НБУ втрати фізичного капіталу від руйнувань підприємств, житла та інфраструктури сягнули 100 млрд. доларів США (еквівалент 50 відсотків ВВП 2021 року) [7].

Про ці та інші загрози фінансовій системі України у період, що аналізується, також йшлося у звіті Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ) “Ukraine: Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine”. У документі акцентується увага на такій загоді, як значне пошкодження інфраструктури та пов'язане з цим скорочення ВВП [8]. Варто зазначити, що прогнози Світового банку, МВФ та НБУ про скорочення до кінця 2022 року ВВП України відповідно на 35-40 відсотків [9], 35 відсотків [8], 32 відсотки [7] майже співпали.

Також міжнародні інституції, зокрема МВФ та Світовий банк, звертають увагу на окремі гуманітарні наслідки війни РФ проти України. Серед них: зростання рівня безробіття (до 40 відсотків); зниження реальної заробітної плати [8]; зростання рівня бідності (від 2 до 25 відсотків) [9].

Іншим викликом фінансовій системі України у воєнний та післявоєнний періоди є збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), адже понад 7 млн. українців виїхали за кордон або стали вну-

трішніми переселенцями [10]. Наслідком цього є зменшення платників податків та, відповідно, податкових надходжень.

Проблемою є те, що багато ВПО втратили житло, майно, здоров'я і, відповідно, потребують соціальної та фінансової підтримки від держави та додаткового фінансування. Так, лише за січень-жовтень 2022 року на соціальні виплати з державного бюджету України було спрямовано 338,5 млрд гривень, з них 41,6 млрд гривень – для надання допомоги на проживання ВПО [11].

Очевидним є те, що зазначені та інші виклики і загрози обумовлюють завдання пошуку джерел фінансування заходів, пов'язаних із веденням військових дій через військову агресію РФ, так і для післявоєнного відновлення та відбудови України.

Щодо внутрішніх джерел фінансування – насамперед податкових та інших надходжень до державного і місцевих бюджетів, то у 2022 році вони покривали лише 40 відсотків державних витрат [7; 11] і спрямовувалися на фінансування потреб Збройних Сил України та на соціальну допомогу ВПО і незахищеним громадянам. Для фінансування решти видатків залучалися зовнішні надходження (гранти, започичення).

Зазначене актуалізує ще один виклик і загрозу для фінансової системи України – дефіцит державного бюджету України, який у 2022 році щомісяця становив 5 млрд. доларів США [7; 11] і за січень-листопад склав 807,5 млрд гривень [11]. А загалом за оцінками МВФ його обсяг без урахування зовнішніх грантів сягнув 13,9 відсотків ВВП 2022 року [8]. Оскільки воєнний стан продовжено і на 2023 рік, то у результаті додаткових військових витрат при зменшенні надходжень до державного бюджету України також буде мати місце його дефіцит обсягом майже 1,3 млрд гривень, що покриватиметься за рахунок запозичень [12, стаття 1]. За оцінками МВФ, збільшення бюджетного дефіциту у 2023 році призведе до збільшення потреб у зовнішньому фінансуванні на 9,5 млрд доларів США [8].

Саме тому важливо на державному рівні визначити насамперед внутрішні джерела зменшення дефіциту державного бюджету

України. Одним із них і найбільшим в період війни став випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації». Від їх розміщення шляхом поетапного випуску планується здійснити державні внутрішні запозичення обсягом майже 400 млрд гривень і спрямувати ці кошти на фінансування потреб ЗСУ та підтримку економіки України [11].

Проблемою для фінансової системи України раніше і тепер залишаються обсяги фінансування видатків на сферу оборони у щорічному законі «Про Державний бюджет України». Оцінюючи їх обсяги, варто зазначити, що протягом тривалого часу цьому напрямку фінансування приділялось недостатньо уваги. Лише після 2014 року з початком військової агресії на сході України їх частка у структурі державного бюджету України почала зростати. Однак для забезпечення потреб оборони та захисту держави протягом 2014–2021 років та із початком повномасштабного вторгнення РФ у лютому 2022 року, цих видатків виявилось недостатньо.

Із урахуванням зазначених викликів і загроз, насамперед, нанесеної шкоди Україні збройною агресією РФ, позитивним слід визнати рішення про створення у 2023 році Фонду ліквідації наслідків збройної агресії у складі спеціального фонду Державного бюджету України. Законодавством передбачено, що рішення про виділення коштів із цього Фонду на нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, ремонт громадських будівель, об'єктів критичної інфраструктури, придбання об'єктів нерухомого майна, виплати для ВПО приймає Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Важливо, що повноваженнями здійснювати контроль за надходженням і використанням коштів Фонду наділено Державну казначейську службу України, яка щомісяця подаватиме звіт про їх надходження і використання і подаватиме до Верховної Ради України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України [12, стаття 29].

Ще одним викликом для фінансової системи України у 2023 році (як і у 2022 році) є потреба у збільшенні видатків та безпеку й оборону при недостатніх обсягах подат-

кових та інших внутрішніх надходжень до бюджетів. Так, 50 відсотків видатків державного бюджету України 2023 року складатимуть видатки та безпеку й оборону [12]. Саме тому через недостатність внутрішнього фінансування на соціальні виплати розмір соціальних стандартів у 2023 році залишився на рівні 2022 року [12, статті 7, 8]. Практично усі соціальні видатки у 2023 році фінансуватимуться за рахунок зовнішніх надходжень. Їх обсяг, за оцінками МВФ, складе 9,5 млрд доларів США (за несприятливих умов – 57 млрд доларів США) [13]. Насамперед, це кошти від США, ЄС та МВФ. Якщо щодо першого і другого джерела зовнішніх надходжень рішення були прийняті у 2022 році, то у черговому надходженні коштів від МВФ було відмовлено через низьку платоспроможність України. Для їх отримання потрібно виконати умови, викладені у новій Моніторинговій програмі для України, схваленій Радою директорів МВФ 19 грудня 2022 року.

Серед умов МВФ – збільшити у 2023 році доходи до бюджетів, зменшивши видатки, зокрема на оплату праці окремим категоріям працівників бюджетних установ на 27 відсотків порівняно з 2022 роком. Ця умова пов'язана із іншими вимогами МВФ, а саме: відмова (або скорочення до мінімуму) емісійного фінансування бюджету; забезпечення максимальної прозорості адміністрування податків [13]. Для їх виконання Україна підготувала Лист про наміри і Меморандум про економічну та фінансову політику, в яких зобов'язалася якнайшвидше відновити довоєнний стан податкового адміністрування. Із цією метою з 01 липня 2023 року будуть внесені зміни до законодавства. Вони стосуватимуться: скасування мораторію на проведення податкових перевірок; скасування ставки єдиного податку у розмірі 2 % для спрощеної системи оподаткування; поновлення довоєнного режиму сплати податків; забезпечення застосування реєстраторів розрахункових операцій у закладах роздрібною торгівлі та поновлення відповідальності за недотримання цих вимог [13].

Цілком очевидним є те, що в умовах воєнного стану виникла потреба розширення повноважень окремих суб'єктів у сфері

бюджетного процесу. Із цією метою було внесено зміни до відповідних норм законодавства України. Йдеться, насамперед, про Закон України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» від 15 березня 2022 року № 2134-IX [14]. До розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України було додано норми про деякі повноваження суб'єктів бюджетного процесу на період дії воєнного стану. Так, Міністр фінансів України відповідно до змін у законодавстві має право за рішенням Кабінету Міністрів України здійснювати залучення позик від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій на підставі міжнародних договорів України; Кабінет Міністрів України (з обов'язковим погодженням із Верховним Головнокомандувачем ЗСУ) – приймати рішення щодо скорочення видатків і кредитування державного бюджету та їх спрямування до резервного фонду державного бюджету і використання виключно на потреби для відсічі збройної агресії; військові адміністрації – приймати рішення про перерахування коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету України тощо [14].

Зазнали суттєвих змін і повноваження Державної казначейської служби України та НБУ під час особливого періоду, що включає період дії воєнного стану та період відбудови після закінчення воєнних дій. Так Державна казначейська служба України у цей період має право: акумулювати та обліковувати кошти загального та спеціального фонду місцевих бюджетів на відповідних аналітичних рахунках; зберігати на рахунках залишки коштів

місцевих бюджетів (тимчасово, до скасування воєнного стану) до прийняття рішення щодо їх спрямування та використання; відкривати асигнування із державного бюджету України за видатками його загального фонду у певній черговості [15].

Повноваження НБУ під час особливого періоду визначено, зокрема, в ухвалених Радою НБУ «Основних засадах грошово-кредитної політики на період воєнного стану». У документі зазначено, що в умовах війни для максимального забезпечення потреб оборони України, безперебійного функціонування фінансової системи та об'єктів критичної інфраструктури НБУ фінансуватиме дефіцит державного бюджету, але лише критичні видатки в обмежених обсягах та лише шляхом купівлі цінних паперів Уряду на первинному ринку. Водночас зусилля НБУ будуть спрямовані до якнайшвидшої повної відмови від фінансування дефіциту державного бюджету [16].

Висновки. Таким чином, зважаючи на викладене, важливим завданням правового забезпечення функціонування фінансової системи України у воєнний і повоєнний періоди є прийняття своєчасних та ефективних рішень, у тому числі й законодавчих, для подолання викликів та загроз у цій сфері. Його реалізація сприятиме стабільності фінансової системи України, а, отже, – забезпеченню належного фінансування сфери безпеки й оборони та відбудови України, захисту фінансових інтересів держави, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб. Вирішення цього завдання має важливе практичне значення, відтак є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Дмитренко Е.С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 592 с.
2. Коробцова Д.В. Правове забезпечення фінансової безпеки держави в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 141–146. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261779>
3. Гетманець О.П. Фінансова безпека, як об'єкт правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 218–223. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/3/38.pdf>
4. Кожен третій українець зазнав матеріальних втрат внаслідок розв'язаної Росією війни. *Група «Рейтинг»*. URL: https://lb.ua/news/2022/10/05/531581_kozhen_tretyy_ukrainets_zaznav.html
5. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text>

6. Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України станом на 01 вересня 2022 року. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/10/Sep22_FINAL_Sep1_Damages-Report.docx.pdf

7. Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/>

8. Ukraine: Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine (October 19, 2022). URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/10/19/Ukraine-Request-for-Purchase-Under-the-Rapid-Financing-Instrument-Press-Release-Staff-524913>

9. Worldbank. Світовий банк в Україні. URL: <https://www.worldbank.org/uk/country/ukraine/brief/world-bank-emergency-financing-package-for-ukraine>

10. Ресурси України для фінансової стабільності під час війни та відбудови. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/04/22/686099/>

11. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk>

12. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03 листопада 2022 року № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>

13. Лист про наміри : Меморандум про економічну та фінансову політику. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/Loi_PMB\(1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Loi_PMB(1).pdf)

14. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України : Закон України від 15 березня 2022 року № 2134-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#n27>

15. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 09 червня 2021 року № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#n9>

16. Основні засади грошово-кредитної політики на період воєнного стану : схвалено рішенням Ради НБУ від 15 квітня 2022. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/MPG-ml_2022.pdf?v=4