



<https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.09.077>

УДК 336.131

JEL: H50, H56, H60, H62, H63, H68, I30

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>

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАБІЛЬНОСТІ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ КРАЇНИ

Досліджено структуру і стан державних фінансів за останнє десятиріччя, у тому числі в умовах воєнної агресії РФ проти України, їх вплив на забезпечення стабільності фінансової системи. Проаналізовано світовий досвід оцінювання стабільності фінансової системи і сформовано власне визначення терміна. Зазначено, що неефективні управління і використання бюджетних видатків є чинником вразливості, який дестабілізує фінансову систему, а отже, має враховуватися, поряд з іншими факторами, при оцінюванні НБУ стабільності. Наведено пропозиції щодо збільшення в умовах воєнного стану доходів державного бюджету України і запропоновано напрями вдосконалення системи управління державними фінансами з урахуванням міжнародного досвіду.

Ключові слова: державні фінанси; державний бюджет; фінансова система; видатки бюджету; зведений бюджет; функції держави; соціально-економічний розвиток країни.

Однією з важливих сфер фінансової системи країни є державні фінанси, які забезпечують виконання державою основних функцій соціально-економічного розвитку країни шляхом фінансування відповідних галузей економіки, соціальної сфери тощо. Таким чином, державні фінанси є основою сталого розвитку економіки, розбудови соціальної інфраструктури, базисом зростання доходів, підвищення добробуту громадян, надання населенню в достатній кількості соціальних послуг і суспільних благ. Державні фінанси — складова фінансової системи країни, тому від ефективності їх використання залежить стабільність усієї системи, через яку здійснюються розподіл і перерозподіл значної частки ВВП між окремими адміністративно-територіальними

Ц и т у в а н н я: Радіонов Ю.Д. Державні фінанси в забезпеченні стабільності фінансової системи країни. *Економіка України*. 2022. № 9. С. 77—98. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.09.077>

ми одиницями, бізнесом і громадянами. Держава за рахунок державних фінансів впливає на темпи соціально-економічного розвитку країни, нарощування обсягів виробництва, стимулюючи або, навпаки, стримуючи динаміку.

Як складова фінансової системи державні фінанси мають специфічні організаційні принципи і методи функціонування, пов'язані з особливою роллю держави в регулюванні, управлінні, забезпеченні належних умов функціонування й розвитку держави, галузей економіки і відповідних суспільних інститутів. Як суспільний інститут держава, маючи у своєму розпорядженні значні обсяги фінансових ресурсів, перерозподіляє це багатство на користь усього суспільства. З огляду на нинішню нестабільну соціально-економічну ситуацію в країні, у тому числі через упровадження воєнного стану, а також з урахуванням ролі й значення державних фінансів у забезпеченні стабільності фінансової системи, дане питання набуває надзвичайної актуальності.

Державні фінанси є об'єктом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. У своїх працях їх розглядали М.І. Карлін [1], В.Д. Базилевич і Л.О. Баластрик [2], М. Фут [3], А. Крокет [4]. Незважаючи на значний науковий доробок щодо теоретичних і практичних засад розвитку державних фінансів, система має низку вад і недоліків, пов'язаних з неефективним управлінням, розподілом і використанням фінансових ресурсів. Водночас ці та інші питання впливають на якість державного управління, забезпечення стабільності фінансової системи, вирішення актуальних проблем суспільного розвитку.

На даний час залишається актуальним питання якісного управління державними фінансами для забезпечення стабільності фінансової системи, розбудови дієвого механізму ефективного виконання державного бюджету України для кращого здійснення функцій держави, забезпечення повноти надходжень фінансових ресурсів до бюджетів усіх рівнів і використання бюджетних видатків для задоволення дедалі зростаючих потреб суспільства.

Отже, **мета статті** — проаналізувати структуру державних фінансів у сучасних умовах, висвітлити актуальні проблеми, напрями і підходи щодо посилення спроможностей у забезпеченні стабільності фінансової системи країни.

Держава, здійснюючи розподіл і перерозподіл ВВП, використовує фінанси як головний об'єкт фінансових відносин. Суб'єктом цих відносин є, з одного боку, держава, а з іншого — суб'єкти господарювання, тобто підприємницькі структури. На державні фінанси припадає більш як 70% фінансових відносин. Стосується це всіх фінансових інституцій, через які держава реалізує свою фінансову діяльність. Державні фінанси включають у себе: державний бюджет, централізовані та децентралізовані фонди, фінанси органів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання державної форми власності, а також державні кредити й страхування.

На думку М.І. Карліна, державні фінанси — центральна підсистема фінансової системи держави, за допомогою якої здійснюється її вплив на соціально-економічний розвиток [1, с. 15]. За визначенням В.Д. Базилевича і Л.О. Баластрика, державні фінанси — це система грошових фондів, зосереджених у власності держави і призначених для виконання властивих їй

функцій, а також сукупність форм і методів, за допомогою яких ці функції реалізуються [2, с. 10]. На нашу думку, державні фінанси як економічна категорія складаються з системи усталених економічних зв'язків щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства, задоволення його нагальних потреб і дотримання належного рівня національної безпеки стосовно зовнішніх і внутрішніх факторів впливу [5, с. 35].

Держава перерозподіляє частину національного доходу через систему державних фінансів: місцеві фінанси; державний бюджет; державне страхування і кредитування; фінанси державних суб'єктів господарювання; централізовані й децентралізовані фонди цільового призначення. У структурі державних фінансів, що включають бюджети різних рівнів, централізовані та децентралізовані фонди, фінанси підприємств, установ і організацій державної та комунальної власності, державний кредит і державне особисте і майнове страхування, є власні напрями функціонування, які тісно взаємопов'язані між собою. Через бюджет держава централізує частину ВВП для виконання покладених на неї функцій. Рівень централізації ВВП визначає фінансову модель суспільства і буває високим, як, наприклад, у скандинавських країнах (50—60%), середнім, як у західноєвропейських (35—45%) або в американській моделі (25—30%). Рівень централізації ВВП у різних країнах неоднаковий, хоча в розвинутих країнах цей показник зростає, іноді перевищуючи темпи зростання національного продукту. Цей процес зумовлено посиленням функцій держави і необхідності направлення значної частки ВВП на сукупне споживання, тим самим посилюється вплив держави на соціально-економічний розвиток і суміжні з ним економічні зв'язки.

Державні фінанси виникають як результат суспільного відтворення, фінансово-господарської діяльності підприємницьких структур і є певною системою грошових відносин (наприклад, взаємовідносини між державою і бюджетними установами), через які здійснюється фінансування закладів освіти, медицини, культури, спорту тощо. Тип цих відносин може бути різний, і відповідно до нього виникають види грошових відносин, зокрема, між підприємницькими структурами всіх форм власності й державою з приводу платежів у бюджети всіх рівнів, стимулювання, оподаткування, дотації та інші форми фінансової підтримки окремих галузей економіки. Отже, державні фінанси є системою грошових відносин, що виникають у процесі акумулювання, створення, розподілу і перерозподілу ВВП, формування цільових грошових фондів на загальнодержавному і місцевих рівнях з організаційно-правовим оформленням, упровадженням і використанням фінансових ресурсів за цільовим призначенням. Через відповідні фінансові інститути, які створює держава, здійснюються регулювання й управління розподілом і перерозподілом ВВП для задоволення суспільних потреб. Наприклад, приватизація об'єктів державної власності в країні впливає на частку державного сектору і, відповідно, на обсяг акумулювання, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів країни.

Податкові надходження є важливим джерелом наповнення дохідної частини бюджету, отже, й обсягів державних фінансів. Звідси випливає, що державний бюджет України являє собою основний фонд централізованих

грошових ресурсів, який віддзеркалює стан економічних відносин держави в розподілі й перерозподілі ВВП. Натомість, суб'єкти господарювання виступають основним джерелом наповнення бюджетів усіх рівнів. Держава використовує фінанси для регулювання соціально-економічного розвитку країни, створює умови забезпечення прав людини і громадянина, дотримання гарантій соціального захисту, безпеки країни, належного рівня охорони навколишнього середовища, розвитку культури, міжнародного представництва. Реалізація таких завдань відбувається за рахунок використання інструментарію, методів, способів і важелів мобілізації державою фінансових ресурсів, їх розподілу, ефективного використання й системного управління соціально-економічним розвитком країни. До механізму фінансового управління в державі відноситься система фінансових інструментів, методів і важелів. Від рівня досконалості й дієвості фінансового механізму залежать динаміка і темпи соціально-економічного розвитку країни, підвищення рівня і якості життя населення.

Держава, використовуючи такий інструмент, як державний бюджет, відстоює інтереси суспільства і всередині країни, і за кордоном, захищає вітчизняних товаровиробників від рейдерства і недобросовісної конкуренції, запобігає проникненню на внутрішній ринок неякісної продукції, стимулює інноваційно-інвестиційний і соціально-економічний розвиток. Від повноти бюджетних надходжень, що акумулює держава у своє розпорядження, залежать рівень фінансового потенціалу і спроможність уряду вирішувати нагальні соціально-економічні проблеми. Централізація фінансових ресурсів негативно впливає на регіональний розвиток через неспроможність місцевих бюджетів вирішувати нагальні проблеми на місцях. Тому бюджетна децентралізація, яка фактично розпочалася в Україні у 2015 р., покликана вирішити цю проблему. Так, за результатами цієї реформи, зокрема, після завершення у 2020 р. процесу трансформації системи адміністративно-територіального устрою країни, внесені в Бюджетний кодекс України зміни запровадили дворівневу систему взаємовідносин державного і місцевих бюджетів. У 2021 р. прямі відносини з державним бюджетом мали 1463 місцевих бюджети порівняно з 998 у 2017 р. Завдяки розширенню повноважень і бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів, а також посиленню мотивації органів місцевого самоврядування протягом 2017—2020 рр. доходи місцевих бюджетів зросли на 36%, при цьому частка трансфертів скоротилася з 54,3 до 34,5%. Для обласних рад забезпечено можливість здійснювати місцеві зовнішні запозичення від міжнародних фінансових організацій і надавати місцеві гарантії. Змінами до Бюджетного кодексу України наприкінці 2017 р. на місцевому рівні створено новий інструмент середньострокового бюджетного планування — трирічний прогноз місцевого бюджету, повноцінне впровадження якого було перенесено на 2021 р. через неможливість підготовки надійних прогнозів в умовах пандемії COVID-19. З метою максимального спрощення підготовки документів в умовах обмеженої спроможності органів місцевого самоврядування Міністерством фінансів України за підтримки ЄС створено і впроваджено інформаційно-аналітичну систему LOGICA, спрямовану на автоматизацію процесу складання бюджетних документів, обробки даних й обміну інфор-

мацією між місцевими бюджетами і Мінфіном. Використання цієї системи істотно підвищить аналітичну спроможність щодо управління публічними фінансами на місцевому рівні¹.

Варто зазначити, що бюджетна децентралізація повинна створити потужне місцеве самоврядування. Місцеві бюджети мають бути самодостатніми і незалежними. Система місцевих фінансів забезпечуватиме розвиток територіальних громад, формуватиме передумови стрімкого поживлення ділової активності, створюватиме нові робочі місця, застосовуватиме ринкові механізми, які відповідатимуть пріоритетам загальнодержавних, стратегічних програм розвитку країни, але забезпечуватимуться передусім власними фінансовими ресурсами та інтересами територіальних громад.

Зміщення центру ваги в регіональний бік накладає додаткові зобов'язання на місцеві органи влади і втілюється в підвищенні інтересу до проблем розвитку міжбюджетних відносин. Передання частини повноважень і ресурсів з центрального на місцевий рівень дозволяє, по-перше, адаптувати свої рішення до місцевих умов і потреб, по-друге, більш повно аналізувати і враховувати інтереси окремої місцевості. При цьому стосовно досягнення фактичної самостійності місцевого бюджету варто зазначити, що це питання і досі залишається актуальним. Отже, необхідно чітко визначити пропорції розподілу податків між бюджетами різних рівнів, розробити нові моделі побудови міжбюджетних відносин у країні. Підвищення рівня фінансової самостійності місцевих органів влади має привести до формування нової сфери їх діяльності й посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняті управлінські рішення. До найбільш вагомих індикаторів слід віднести: відповідність рівня і якості життя населення затвердженим параметрам соціальних стандартів; наявність регіональних бюджетно-фінансових та інших матеріальних джерел; потенційні можливості для використання наявних природно-економічних ресурсів; розвинутість інфраструктурних об'єктів для розбудови внутрішньо- і міжрегіональних відносин; забезпечення реалізації природно-ресурсного, рекреаційного, суспільно-політичного, історико-культурного та інших потенціалів місцевості.

Зростання національної економіки впливає на темпи приросту реального ВВП і обсяги формування доходів і видатків бюджету. Для проведення об'єктивного наукового аналізу розглянемо динаміку доходів і видатків зведеного бюджету України у 2011—2021 рр. (табл. 1). Зведений бюджет — це сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України. Зокрема, до зведеного бюджету входить державний бюджет України, бюджет АР Крим і місцеві бюджети.

Як видно з табл. 1, показники доходів і видатків зведеного бюджету України у 2011—2021 рр. демонструють зростання. Так, у 2021 р. порівняно з 2011 р. показник доходів зріс на 1 263 689,1 млн грн, або на 76,1%. Водночас варто зазначити, що при цьому простежується брак фінансового ресурсу в державному і місцевих бюджетах для організації ефективного управління економікою і соціальною сферою на належному рівні.

¹ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022—2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1805-р від 29.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>

Показники доходів бюджетів усіх рівнів впливають на обсяги і структуру видатків бюджету. За досліджуваний період зведений бюджет України виконувався з дефіцитом. У 2020 р. його дефіцит був найбільшим за останні роки і, як видно з табл. 1, становив майже 224 млрд грн (5,34% ВВП); високий показник дефіциту спостерігався у 2013 р. (4,37% ВВП) і 2014 р. (4,60% ВВП). У 2021 р. він дорівнював 3,42% ВВП, тобто був на 1,92 в. п. меншим, ніж у попередньому році. Дефіцит і профіцит бюджету є активним інструментом впливу на стабільність фінансової системи і динаміку соціально-економічного розвитку в середньостроковій перспективі.

Що стосується фінансової системи, то вона являє собою сукупність різноманітних підсистем: бюджетної, податкової, валютної, платіжної, кредитної, банківської та ін., які тісно взаємопов'язані й впливають одна на одну. Отже, тільки гармонійне їх співіснування здатне забезпечити стабільність фінансової системи. Проведений нами аналіз економічної літератури засвідчив відсутність однастайності думок серед і українських, і зарубіжних науковців щодо визначення поняття «стабільність фінансової системи». Це унеможливорює як чіткість розуміння, так і застосування уніфікованого інструментарію забезпечення стійкості й використання єдиних індикаторів оцінювання стабільності фінансової системи.

Так, М. Фут визначає стабільність фінансової системи за показниками: а) грошової стабільності; б) рівня зайнятості населення, наближеного до нормальної норми зайнятості в економіці; в) довіри економічних суб'єктів до фінансових ринків і установ; г) відсутності суттєвих коливань цін на реальні або фінансові активи [3]. А. Крокет пов'язує цей термін з визначенням поняття «економічна нестабільність», яка негативно впливає на економіку країни, ціни і фінансові активи, а також з неспроможністю фінансових установ відповідати за договірними зобов'язаннями суб'єктів господарювання [4].

НБУ є тією інституцією, яка здійснює розбудову системи фінансової стабільності з урахуванням міжнародного досвіду спільно з Міністерством

Таблиця 1. Динаміка доходів і видатків зведеного бюджету України у 2011–2021 рр., млн грн

Роки	Доходи	Видатки	Профіцит (+), дефіцит (–)
2011	398 553,6	416 853,6	–23 057,9
2012	445 525,3	492 454,7	–50 785,7
2013	442 788,7	505 843,8	–63 590,3
2014	456 067,3	523 125,7	–72 030,5
2015	652 031,0	679 871,4	–30 898,2
2016	782 748,5	835 589,8	–54 682,6
2017	1 016 788,3	1 056 759,9	–42 093,8
2018	1 184 278,1	1 250 173,6	–67 788,5
2019	1 289 779,8	1 370 113,0	–84 316,4
2020	1 376 661,6	1 595 289,7	–223 944,3
2021	1 662 242,7	1 844 377,7	–186 908,3

Джерело: побудовано автором за: Зведений бюджет України. *Мінфін*. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/> (дата звернення: 19.06.2022).

фінансів України, Нацкомфінпослуг, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Фондом гарантування вкладів фізичних осіб². Поняття «фінансова стабільність», згідно із цим Законом України (ст. 1), тлумачиться як стан фінансової системи, у якому вона здатна належним чином забезпечити можливість ефективно виконувати свої ключові функції, такі як фінансове посередництво і забезпечення здійснення платежів, і в такий спосіб сприяти стійкому економічному зростанню й протистояти негативному впливу кризових явищ на економіку³.

Система індикаторів фінансової стійкості включає агреговані дані для окремих установ і показники, що дають уявлення про ринки, на яких здійснюють свою діяльність фінансові установи. Індикатори розраховуються і поширюються з метою використання в макропруденційному аналізі. Такий стан містить оцінку і контроль за сильними сторонами і вразливими місцями фінансових систем з метою підвищення фінансової стійкості, зокрема, зниження ймовірності кризи фінансової системи [6, с. 303]. Міжнародний валютний фонд передбачає компіляцію і поширення країнами 40 індикаторів фінансової стійкості: 25 індикаторів для сектору депозитних корпорацій (з яких 12 основних) і 15 індикаторів для клієнтів сектору депозитних корпорацій. Запропонована МВФ методика оцінювання, в основі якої лежать 12 основних показників, також не є ідеальною і потребує вдосконалення, особливо щодо уточнення визначень індикаторів стійкості й методик їх розрахунку⁴.

В Україні в березні 2015 р. за участі ключових регуляторів фінансового ринку Указом Президента створено міжвідомчу Раду з фінансової стабільності⁵. Її основними завданнями є: обмін інформацією й своєчасне виявлення поточних і потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз і системних ризиків для забезпечення фінансової стабільності й мінімізації їх негативного впливу на фінансову систему держави; узгодження попереджувальних заходів і заходів швидкого реагування (антикризовий менеджмент) за наявності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, а також обставин, які загрожують стабільності банківської і/або фінансової системи держави. Забезпечення фінансової стабільності — одне з основних завдань економічної політики уряду, адже безперервний, стійкий, безкризовий, динамічний і передбачуваний розвиток фінансової системи має первинне значення, оскільки впливає на загальну економічну ситуацію в державі.

За результатами проведеного дослідження ми сформулювали власне визначення стабільності фінансової системи: передусім це надійне функціонування її цілісного механізму, гармонійне співіснування з реальним сектором економіки, безперервне здійснення фінансових операцій, вчасне реагування на нинішні та потенційні ризики, інші дестабілізуючі фактори, де за її

² Про Національний банк України. Закон України № 679-XIV від 20.05.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>

³ Там само.

⁴ Public Information Notice: IMF Executive Board Concludes Financial Soundness Indicators-Experience with the Coordinated Compilation Exercise and Next Steps. International Monetary Fund. 2007. Nov 20. URL: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07135.htm> (дата звернення: 19.06.2022).

⁵ Про Раду з фінансової стабільності. Указ Президента України № 170/2015 від 24.03.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170/2015#Text>

Таблиця 2. Динаміка доходів і видатків державного бюджету України у 2011—2021 рр., млн грн

Роки	Доходи	Видатки	Профіцит (+), дефіцит (-)
2011	314 616,9	333 459,5	-23 557,6
2012	346 054,0	395 681,5	-53 445,2
2013	339 180,3	403 403,2	-64 707,6
2014	357 084,2	430 217,8	-78 052,8
2015	534 694,8	576 911,4	-45 167,5
2016	616 274,8	684 743,4	-70 130,2
2017	793 265,0	839 243,7	-47 849,6
2018	928 108,3	985 842,0	-59 247,9
2019	998 278,9	1 072 891,5	-78 049,5
2020	1 076 016,7	1 288 016,7	-217 096,1
2021	1 296 852,9	1 490 258,9	-197 937,4

Джерело: складено автором за: Зведений бюджет України. *Мінфін*. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/> (дата звернення: 19.06.2022).

ефективним функціонуванням спостерігається дотримання належного рівня зайнятості населення, стабільності національної валюти, довіри до фінансово-кредитних установ, ефективно розподіляються й використовуються державні фінанси на благо країни, забезпечується стабілізація соціально-економічного стану, формується основа економічного зростання, сталої динаміки суспільного розвитку. Найважливіше місце в системі державних фінансів відведено державному бюджету України, який протягом останніх десятиліть виконувався із значним дефіцитом (табл. 2). Державний бюджет України є регулятором економіки, що відображає обсяги необхідних державі фінансових ресурсів, визначає конкретні напрями використання коштів і вектори фінансової діяльності держави [7, с. 21].

Так, у 2020 р. дефіцит державного бюджету становив понад 217 млрд грн (5,18% ВВП), високий показник дефіциту спостерігався у 2013 р. (4,45% ВВП) і 2014 р. (4,98% ВВП). У 2021 р. дефіцит державного бюджету України становив 3,63% ВВП, тобто був на 1,55 в. п. меншим, ніж у попередньому році. Існування значного дефіциту бюджету призводить до руху по «борговій спіралі». Для виконання державного бюджету України у 2020 р. уряд запозичив 640 млрд грн, і залучати кошти на прийнятних умовах стає дедалі складніше. Ненадходження передбачених коштів призводило до несвоєчасного проведення видатків. Крім того, незастосування обмежувальних норм Бюджетного кодексу України щодо боргу погіршує основні показники боргової безпеки країни. Зокрема, за 2020 р. загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу збільшився на 28% і досяг 2,5 трлн грн. На його обслуговування і погашення направлено 512 млрд грн, і це майже третина видатків бюджету. Фактично кожен українець має 61 тис. грн боргу. За його обслуговування і погашення кожен з нас у 2020 р. заплатив 12,3 тис. грн⁶.

⁶ Валерій Пацкан: Проблеми з виконанням держбюджету-2020 зумовлені неякісним плануванням та епідемією COVID-19. URL: <https://tp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1131> (дата звернення: 18.06.2022).

Державний борг зумовлює виникнення дефіциту бюджету, оскільки держава не завжди спроможна скоротити витрати до рівня фактичних надходжень. Натомість, бюджетний дефіцит, викликаний скороченням надходжень до бюджету й зростанням витрат, є одним з головних чинників інфляції. Зростання боргів і сплата відсотків по них можуть призвести не до вирішення боргової проблеми, а, навпаки, до її поглиблення, тобто розкручування «боргової спіралі», що загрожує фінансовій стабільності. Варто зазначити, що за досліджуваний період за рахунок зовнішніх запозичень уряд покривав дефіцит бюджету й тим самим сприяв стабільності фінансової системи, хоча державний борг накопичувався. Наявність державного боргу потребує здійснення щорічних відсоткових платежів за рахунок податкових надходжень. За стрімкого зростання бюджетних видатків держава зменшує фінансування соціально-економічних програм, аби нарощувати доходи. Таким чином, існування значного державного боргу підриває основи стабільності фінансової системи, формування засад економічного зростання.

Економічне зростання країни — це її здатність розширювати можливості щодо виробництва потрібних людям товарів і послуг, задоволення інших людських потреб, тобто стабільне збільшення реального обсягу всього того, що використовувалось і було доступним раніше і на що продовжує існувати попит [8, с. 46].

Зменшення боргового тягара і розвитку альтернативних неборгових інструментів фінансування бюджетних видатків можна досягти шляхом введення процедури санкціонування бюджетних витрат, суворого дотримання встановлених лімітів бюджетних зобов'язань, застосування механізму скорочення і блокування витрат бюджету, мобілізації резервів зростання бюджетних доходів, поліпшення процесів формування, обліку, обслуговування й контролю державних запозичень, надання фінансової допомоги місцевим бюджетам, переведення частини заборгованості в державні цінні папери, встановлення єдиних стандартів розкриття інформації про державний борг для звітування про обсяги всіх складових державного прямого і умовного боргів, запровадження зваженої системи управління державним боргом, за допомогою якої приймалися б рішення залежно від ситуації, що склалась у фінансовій сфері [9, с. 16].

Використання залучених державних коштів для фінансування дефіциту державного бюджету можливе тільки під час економічного зростання, коли економіка потребує дорожчих грошових ресурсів. У період економічної стабільності залучені державою кошти мають направлятися на розв'язання довгострокових стратегічних завдань, спрямованих на реструктуризацію економіки, окремих галузей і виробництв, при цьому таке фінансування повинне забезпечувати реалізацію стратегії інноваційного розвитку економіки України на конкурентних засадах і виходу її продукції на світовий ринок [10, с. 151].

В умовах зростання державного боргу України і змін у віковій структурі населення виникає об'єктивна необхідність визначення стратегічних напрямів удосконалення економічних функцій держави і підвищення якості державних витрат з метою забезпечення середньо- і довгострокової стійкості державних фінансів [11, с. 6].

Дослідження динаміки показників доходів і видатків зведеного і державного бюджетів України дозволяє зробити певні висновки. Так, форму-

вання стійкої бюджетної політики має не тільки забезпечувати вирішення поточних бюджетних і боргових проблем, а й відповідати довгостроковим інтересам країни. Це потребує збільшення уваги до фінансування продуктивних видатків бюджету з метою забезпечення динамічної збалансованості державних фінансів, включаючи відносини між поколіннями в процесі соціально-економічного розвитку України [11, с. 19]. У сучасних умовах спостерігається тенденція до посилення навантаження на державні фінанси як важливу складову фінансової системи країни. Причинами цього є накопичення державного боргу і проблеми із залученням додаткових ресурсів на зовнішніх ринках запозичень для фінансування дефіциту бюджету. Ситуація загострилася ще більше після 24 лютого 2022 р. з широкомасштабним вторгненням РФ на територію України. Війна негативно впливає на державні фінанси, підриває стабільність фінансової системи, тим часом потреба у фінансуванні у воєнний час зростає в геометричній прогресії.

З введенням воєнного стану через зупинення 30% українських підприємств і суттєве зниження їх потужностей (45%) зросла різниця між бюджетними видатками і доходами. Як зазначив Міністр фінансів України С. Марченко, у березні 2022 р. дефіцит державного бюджету становив 2,7 млрд дол., натомість у квітні — травні розрив може зрости до 5—7 млрд дол.⁷ Втрата можливостей надходжень валютної виручки від економічної діяльності також впливає на стабільність фінансової системи. Зниження доходів призводить до зростання дефіциту бюджету і зумовлює необхідність пошуку додаткових джерел фінансування бюджетних видатків.

У травні поточного року прем'єр-міністр України Д. Шмигаль зазначив, що у квітні 32% підприємств повністю припинили свою діяльність. Водночас із звільненням територій ця цифра вже зменшилася на 17%. На покриття дефіциту бюджету щомісяця потрібно 4,5—5 млрд дол. Кошти витрачаються на постачання зброї, виплату додаткових збільшених платежів армії, гуманітарну, соціальну підтримку, розмінування, відновлювальні роботи тощо. Істотну допомогу надають міжнародні партнери: США, Канада, МВФ, які зобов'язалися підтримувати нас протягом наступних чотирьох місяців. Національний банк України теж допомагає уряду, викуповуючи випуски воєнних облігацій⁸. Верховна Рада України 9 липня поточного року внесла зміни до Державного бюджету України на 2022 рік і збільшила видатки на майже 81 млрд грн, більша частина яких піде на пенсії, виплати переселенцям і субсидії. Збалансувати видатки пропонується за рахунок зовнішніх і внутрішніх запозичень у сумі 79,4 млрд грн, а також надходжень від іншої допомоги, наданої Європейським Союзом у сумі 1,5 млрд грн⁹.

⁷ Марченко: Україні замало тих фінансових ресурсів, які вже виділили західні країни. *mind*. 2022. 12 квіт. URL: <https://mind.ua/news/20239557-marchenko-ukrayini-zamalo-tih-finansovih-resursiv-yaki-vzhe-vidilili-zahidni-krayini> (дата звернення: 25.05.2022).

⁸ Денис Шмигаль: Все, що люди втратили, ми повернемо за рахунок окупанта. *Урядовий портал*. 2022. 09 трав. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denis-shmigal-vse-shcho-lyudi-vtratil-mi-povernemo-za-rahunok-okupanta> (дата звернення: 18.06.2022).

⁹ Шрамко Ю. Видатки бюджету збільшили на 81 млрд грн: лівова 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: 09.07.2022).

Для повнішого і об'єктивнішого розуміння стану державних фінансів та їх впливу на стабільність фінансової системи проаналізуємо доходи і видатки зведеного і державного бюджетів у поточному році (табл. 3).

Як видно з даних табл. 3, у січні — лютому 2022 р. загальне сальдо зведеного і державного бюджетів було додатним, тобто бюджети виконувалися з профіцитом. Проте починаючи з березня, а саме після російського вторгнення і припинення економічної діяльності низкою українських підприємств, дефіцит як зведеного, так і державного бюджету суттєво зріс: у травні порівняно з березнем показник дефіциту щодо зведеного бюджету збільшився на 183 651,0 млн грн, або на 85,5%, а державного — на 207 876,8 млн грн, або на 78,8%. Активніше зростання бюджетних витрат, ніж доходів бюджету, підвищило ризики фінансової нестабільності, тому в такій ситуації основне завдання органів влади не розпорюшувати державні фінанси, а, навпаки, зосереджувати їх на важливих, пріоритетних напрямках забезпечення обороноздатності країни, гуманітарних і соціальних заходах. На нашу думку, враховуючи різні сценарії подальшого розвитку подій, дефіцит державного бюджету України у 2022 р. становитиме від 13 до 15% ВВП, у наступних 2023—2024 рр. — орієнтовно 8—10% ВВП.

Вирішення завдань формування фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів на особливий період потребує також застосування надзвичайних інструментів забезпечення бюджетів України доходами, обсяги яких відповідали б потребам щодо фінансування оборонних, гуманітарних й економічних завдань у період воєнного стану і відновлення національної економіки в повоєнний період [12, с. 23].

Водночас роль і функції державних фінансів відповідають соціально-економічній політиці держави, її стратегії задовольняти потреби населення в захисті країни, кращому житті, отримувати в достатній кількості й належної якості суспільних благ і послуг, а також створювати нові робочі місця, стимулювати виробництво, розвивати перспективні галузі економіки, одночасно стримувати рівень безробіття, інфляції, зростання державного боргу і дефіциту бюджету.

Отримані Україною зовнішні джерела фінансування є важливими для збереження фінансової стабільності й відновлення економіки. У цих складних

Таблиця 3. Динаміка доходів і видатків зведеного і державного бюджетів України за п'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

Джерело: складено автором за: Зведений бюджет України. *Мінфін*. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/> (дата звернення: 14.07.2022).

умовах вагомими чинниками відновлення економіки країни мають бути зниження податків, відновлення споживання, запровадження мораторію на податкові ставки для бізнесу, формування «точок зростання» в реальному секторі економіки, зокрема для самозайнятих, просування продукції малого і середнього бізнесу на ринки країн ЄС. Такий підхід дасть можливість перезапустити економічні процеси, поживати економічну діяльність на звільнених територіях. Певні кроки в цьому напрямі вже зроблено, коли відразу з початком російського вторгнення набрали чинності норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹⁰. З метою збереження робочих місць, зниження фіскального тягаря держава знизила податки, зокрема відсоткову ставку єдиного податку до 2% для платників єдиного податку 3-ї групи (замість 5% з обороту або 3% і ПДВ). До того ж, поряд з іншими податковими нововведеннями, з 1 квітня поточного року запроваджено спрощену систему оподаткування, обліку й звітності (із звільненням підприємств від податку на прибуток, ПДВ і деяких інших платежів) для підприємств — 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).

Водночас перед урядом постала нова проблема — збільшення надходжень до бюджету. І в цьому питанні покладатися виключно на зовнішню допомогу партнерів не зовсім правильно. Вважаємо, що необхідно скористатись як міжнародним досвідом, так і особливостями розвитку національної економіки. Одним з напрямів забезпечення зростання бюджетних надходжень є обговорення із зовнішніми кредиторами питання відстрочення виплат за зовнішнім боргом, що заощадить значну суму. Проте основним джерелом має бути запровадження справедливої фіскальної системи через підвищене оподаткування майна заможних верств населення, насамперед так званих «олігархів»; збільшення ставок оподаткування нерухомого майна та інших предметів розкоші; збільшення мита на експорт і впровадження спеціального податку на прибуток підприємств, які займаються видобутком корисних копалин; підвищення воєнного збору і акцизу на тютюнові й алкогольні вироби тощо. Мобілізація доходів бюджету у воєнний період є вимушеним кроком і водночас важливою передумовою не лише якісного виконання бюджетів усіх рівнів, забезпечення захисту країни, утримання макрофінансової стабільності, а й вагомою основою відновлення і майбутнього економічного зростання.

Важлива функція державних фінансів полягає в розв'язанні економічних, соціальних, екологічних проблем, формуванні сприятливого інвестиційного клімату, забезпеченні сталої динаміки соціально-економічного розвитку країни, формуванні належного обсягу доходів усіх рівнів бюджету для поступового підвищення соціальних стандартів, забезпеченні безпеки держави, стійкості фінансової системи, ефективному використанні бюджетних коштів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку країни. У сучасних умовах розвитку держава використовує державні фінанси як інструмент посилення чи послаблення темпів економічного і соціального роз-

¹⁰ Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII від 12.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

витку країни. Цей інструмент дає можливість розподіляти й перерозподіляти значну частку ВВП і забезпечує розширене відтворення.

Державні фінанси формують основу економічної безпеки країни, адже держава стимулює економічний розвиток, гарантує належний рівень надання населенню державних послуг і суспільних благ. Якість послуг і темпи економічного розвитку є тим барометром, який характеризує ступінь досконалості фінансового механізму, його спроможність задовольняти суспільні потреби на даному етапі соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетна система — це складова фінансової системи країни, ефективність роботи якої також впливає на стабільність функціонування останньої. Фінансова система — це динамічна просторово-часова і функціональна система, яка безперервно взаємодіє із середовищем. Як підсистема економічної системи фінансова система є економічним інститутом, що сприяє розподілу в просторі й часі економічних ресурсів у суспільстві шляхом надання фінансових послуг і направлення потоків фінансових ресурсів [13, с. 48].

Цільове й ефективне використання державних фінансів позитивно впливає на стабільність як бюджетної, так і фінансової системи країни, забезпечує стійкість усієї економічної системи. Проте, як свідчить практика, обсяги неефективного використання бюджетних коштів рік у рік зростають (табл. 4), у результаті чого держава зазнає значних збитків і втрат, що негативно позначається як на стабільності фінансової системи, так і на рівні виконання, наприклад, оборонного замовлення, а також на соціально-економічному розвитку країни і добробуті громадян.

Як видно з даних табл. 4, у 2021 р. виявлено бюджетних порушень на загальну суму 74 млрд 448,3 млн грн, що майже втричі більше, ніж у попередньому році. Обсяги бюджетних порушень є значними, і хоча цифри рік у рік змінюються, це є неприпустимим чинником, який не лише стримує динаміку соціально-економічного розвитку країни, а й дестабілізує як фінансово-бюджетну, так і економічну систему країни. У структурі бюджетних порушень 2021 р.

Таблиця 4. Структура і обсяги бюджетних порушень, виявлених Рахунковою палатою України у 2018—2021 рр., млн грн

Структура бюджетних порушень	2018	2019	2020	2021
Усього	17 040,3	49 760,0	26 284,4	74 448,3
з них:				
порушення і недоліки при адмініструванні дохідної частини бюджету	6 834,7	2 967,4	4 767,5	8 769,6
порушення бюджетного законодавства	5 794,7	32 108,5	9 562,9	3 7954,7
неефективне управління і використання коштів	4 410,9	14 684,1	11 928,0	27 724,0

Джерело: складено автором за: Звіт Рахункової палати України за 2018 рік. Рахункова палата. Київ, 2019. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf; Звіт Рахункової палати України за 2019 рік. Рахункова палата. Київ, 2020. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2019/ZVIT_RP_2019.pdf; Звіт Рахункової палати України за 2020 рік. Рахункова палата. Київ, 2021. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2020/ZVIT_RP_2020.pdf; Звіт Рахункової палати України за 2021 рік. Рахункова палата. Київ, 2022. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2021/ZVIT_RP_2021.pdf

неефективне управління і використання бюджетних коштів становило 27 млрд 724,0 млн грн. На нашу думку, неможливо забезпечити стабільність фінансової системи країни, якщо учасники бюджетного процесу не дотримуються основних принципів бюджетної системи України, а саме ефективності й результативності використання бюджетних коштів. Навіть якщо забезпечується ефективний розподіл бюджетних коштів (що є надзвичайно актуальним і важливим), то без повної реалізації цього принципу (ефективності й результативності) неможливо досягти цілкової стабільності фінансової системи, отже, система залишатиметься вразливою. На наш погляд, установлена у 2021 р. сума в розмірі 27 млрд 724,0 млн грн є досить значною, проте і вона не враховує всіх неефективних видатків, які є в бюджетній системі країни. Неефективне використання має місце в різних галузях економіки, інвестиційних проектах — від виконання соціально-економічних програм до державного, оборонного замовлення. З огляду на це, ідеться про важливий дестабілізуючий фактор фінансової системи країни, який впливає на нинішній стан або в майбутньому може (за відповідних обставин) підривати стійкість фінансової системи. Неефективне використання бюджетних коштів є чинником зростання дефіциту бюджету, відволікання коштів у майбутніх бюджетних періодах на ті об'єкти, заходи, бюджетні програми, проекти, які не були вчасно реалізовані.

Бюджетна система — це складова фінансової системи, тому збій у її ефективному функціонуванні або проведення неефективної, у тому числі недостатньо результативної, бюджетної політики негативно позначається на цілісності ефективного функціонування фінансової системи, що, безумовно, може підривати її стабільність. У даному випадку є всі підстави говорити про прямий причинно-наслідковий зв'язок. Стійкість бюджетної системи в цілому і кожного бюджету зокрема (державного і місцевих) щодо їх збалансованості та ефективності виконання становить важливий елемент забезпечення стабільності всієї фінансової системи країни.

Національний банк України як важлива фінансова установа, що оцінює стабільність фінансової системи, повинен аналізувати не лише загальний стан фінансового сектору країни, а й взаємозв'язки між його основними гравцями, у тому числі по сектору державних фінансів. Фінансова криза 2008—2009 рр., початок війни з РФ у 2014—2015 рр. та її гостра фаза з російським вторгненням у 2022 р., всесвітня пандемія COVID-19 у 2020—2021 рр. показали, що необхідно бути готовими боротися з системними кризами, ризиками і шоками, які загрожують стабільності фінансової системи. У 2014—2015 рр. банківська система України була фактично паралізована, спостерігався масовий відплив вкладів, не можна було вільно розпоряджатися коштами, діяли обмеження на зняття фінансових засобів з депозитів тощо. З початком воєнного вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 р. ситуація повторилася. НБУ закрити обмінники валют, увів фіксований курс гривні до долара (29,25 грн за 1 дол.), 2 червня поточного року підвищив облікову ставку до 25%, а 21 липня скоригував курс гривні до долара на 25% — до 36,5686 грн/дол., з огляду на зміну фундаментальних характеристик економіки України під час війни і зміцнення долара США до інших валют. Проте, на нашу думку, головна фінансова установа країни була все-таки більш підготовленою, ніж раніше. Вважаємо, що уряд і НБУ повинні спільними зусиллями шукати інші способи мінімізації

негативних наслідків війни, ніж емісія грошей. Адже, емісія не створює ресурсів в економіці, а лише перерозподіляє наявні через інфляційний податок, який сплачують власники й одержувачі гривневих доходів, які, між іншим, зменшуються в реальному вимірі (пенсіонери, бюджетники, тобто одержувачі фіксованих зарплат), і це впливає на рівень бідності в країні.

Основними завданнями Національного банку України в забезпеченні стабільності фінансової системи мають бути передбачення і запобігання таким кризовим ситуаціям, що дозволить контролювати можливі ризики і шоки, визначати запас міцності фінансової системи, щоб втримати і не допустити катастрофічних наслідків у економіці, у тому числі в умовах війни, а, навпаки, забезпечити злагоджене функціонування механізмів бюджетної та фінансової політики. Вважаємо, що в умовах воєнного стану важливим напрямом забезпечення макрофінансової стабільності в країні повинні бути тісна взаємодія НБУ і Мінфіну в питаннях контролю над ситуацією і вчасне, обґрунтоване її регулювання. Розрив між доходами і видатками бюджету, неефективне використання бюджетних коштів, складна й іноді надмірна фіскальна орієнтація податкової політики, недофінансування видатків бюджету, зростання інфляції, нарощування державного боргу тощо — це далеко не повний перелік проблем сучасного стану системи управління державними фінансами країни.

Бюджетні видатки — складова державних фінансів, а їх управління і використання мають бути ефективними і результативними. У нинішній ситуації важливо здійснювати дієві перетворення системи їх управління шляхом використання науково обґрунтованих підходів, методів і способів використання фінансового ресурсу країни з метою отримання вагомого, суспільно значущого результату чи ефекту. Раціональний вибір форм і методів дозволяє забезпечити ефективність і результативність використання бюджетних видатків. Варто зазначити, що процес їх формування посідає важливе місце в управлінні як бюджетною, так і фінансовою системою країни.

Вагому роль у ефективному використанні фінансового механізму відіграє уряд, який за допомогою відповідних важелів та інструментів впливає на порушників бюджетного законодавства, регулює соціально-економічну діяльність, оподатковує, субсидує певні галузі, надає кредити, боргові гарантії, забезпечує страхування, допомагає малозабезпеченим, впливає на виробництво товарів і послуг. Таким чином, уряд безпосередньо або опосередковано через відповідні фінансові інституції, які фінансує держава, або шляхом гарантування кредитів впливає на виробництво тих чи інших товарів і послуг. Щоб запобігти нестабільності та іншим викликам, нині слід упровадити таку фінансову політику держави, яка б відповідала середньо- і довгостроковим перспективам соціально-економічного розвитку країни. Це дасть можливість забезпечити чіткість, передбачуваність, поступовість розвитку фінансової системи України, уникати нестабільності, непорозумінь у діяльності фінансових інституцій. Звісно, в умовах воєнного стану здійснити задумане складно, але це шанс для радикальних економічних реформ. Без ефективного функціонування фінансового механізму не можливе ефективне функціонування всієї фінансової системи країни, адже державні фінанси є її важливою складовою.

Економічна сутність фінансової політики соціально-економічного розвитку полягає в поєднанні інструментів і завдань бюджетної, податкової,

грошово-кредитної, соціальної та інвестиційно-інноваційної політики щодо ефективної мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів країни з метою реалізації тактичних і стратегічних завдань національної економіки. Це свідчить про необхідність посилення впливу інструментів державної фінансової політики на економічні процеси, якісного вдосконалення фінансового механізму економічного зростання. Важливим є поєднання монетарних і бюджетно-податкових інструментів, що дозволить підвищити рівень результативності фінансової політики й забезпечити макроекономічну збалансованість [14, с. 716]. Усі ланки фінансової системи повинні відповідати ринковим відносинам, передусім це стосується податкового, кредитного, соціального, бюджетного, інвестиційного та інших аспектів.

Повноцінне впровадження середньострокового бюджетного планування, забезпечення його прив'язки до галузевих планів і підвищення ефективності використання бюджетних видатків повинні сприяти ефективності системи державних фінансів, стійкості фінансової системи, що є основою сталого, динамічного економічного розвитку, макроекономічної стабільності. Для отримання якісних змін необхідно змінити видаткову політику, зокрема, посилити контроль за раціональним і ефективним використанням державних фінансів, підтримувати тих суб'єктів господарювання, які досягають значних результатів і ефекту при використанні фінансових ресурсів країни, змінити підходи оцінювання бюджетних видатків, щоб фінансові ресурси давали значний соціально-економічний, екологічний ефект або іншу суспільну вигоду. За будь-яких інших обставин система управління фінансовими ресурсами призводитиме до марнотратства. Такий підхід у оцінюванні видатків бюджету дасть можливість підвищувати рівень цільового й ефективного використання бюджетних коштів, покращувати соціальну інфраструктуру, нарощувати обсяг виробництва товарів і послуг, збільшувати активи держави, поліпшувати інвестиційний клімат.

Неспроможність української економіки досягти макроекономічної та макрофінансової стабільності можна пояснити багатьма факторами, серед яких і надмірна централізація бюджетної системи, і неефективна структура видатків бюджету, і деструктивна боргова політика, і непередбачувані інфляційні коливання, і, як наслідок, низький рівень життя громадян. Однак, ураховуючи наявні проблеми, головною метою при досягненні стабільності національної економіки має стати створення умов для поступового відновлення й модернізації виробництва шляхом відновлення фінансової спроможності мікрорівня, змін у фіскальній і монетарній політиці, які мають бути узгоджені в довгостроковій перспективі, сприяти досягненню сталого економічного зростання за низького рівня безробіття і довгострокової цінової стабільності та зовнішньої стійкості [15, с. 66].

У грудні 2021 р. на засіданні Кабінету Міністрів України було затверджено нову Стратегію управління державними фінансами на період 2022—2025 років. Її метою визначено побудову сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення збереження фінансової стабільності держави і створення умов сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів. Результатом її реалізації повинна ста-

ти більш ефективна система управління державними фінансами, яка разом з реформованою системою державного управління сприятиме сталому соціально-економічному розвитку держави, конкурентоспроможності економіки й динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема, у спільний ринок держав — членів ЄС. Досягнення цієї мети передбачається за такими стратегічними цілями: дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни в середньостроковій перспективі; підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики; забезпечення ефективного виконання державного і місцевих бюджетів; підвищення рівня прозорості й підзвітності в управлінні державними фінансами; розвиток управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів¹¹.

Аналізуючи й порівнюючи визначальні цілі нової Стратегії з основними завданнями її попередньої версії на 2017—2020 рр., варто зазначити, що деякі цілі збігаються. Зокрема, ідеться про питання підвищення ефективності розподілу фінансових ресурсів, рівень прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами, забезпечення ефективного виконання бюджетів¹². Це, з одного боку, свідчить про низьку виконавську дисципліну і недосягнення раніше поставлених цілей, а з іншого — демонструє складність, системність проблем у загальній системі управління державними фінансами України. Хоча наголосимо, що в новій Стратегії стосовно цього питання зазначено, що залишаються сфери, у яких не досягнуто відчутних результатів у рамках реалізації попередньої Стратегії управління державними фінансами на 2017—2020 роки. На нашу думку, в новій Стратегії і в подальшому доречним було б ставити реальні завдання і досягати реальних цілей, ніж визначати мету й охоплювати значний обсяг, який, як потім з'ясовується, є непосильним для виконання, через що невиконане переноситься до наступного проекту Стратегії на відповідні роки.

Неможливо сформувати і належним чином підтримувати макроекономічну стабільність, якщо фінансова система є вразливою, незбалансованою. Тим часом, складно забезпечити стабільність фінансової системи в умовах війни, високої нестабільної інфляції, волатильності цін на активи і нерухомість. Якісна й ефективна система управління державними фінансами, сформована на засадах міжнародного досвіду зарубіжних країн, дає можливість посилити боротьбу з неефективним використанням бюджетних коштів, шахрайством і корупцією. Крім того, комплексний підхід до формування дієвої системи управління державними фінансами допомагає сформувати і зміцнити інституційне середовище, особливо у фінансово-бюджетній системі країни, зміцнити фінансову стабільність.

У країнах ЄС з 2010 р. запроваджено новий інструмент координації фінансової та економічної політики — Європейський семестр. Цей інструмент з допомогою основних інституцій Євросоюзу спрямовується на зміцнення

¹¹ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022—2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1805-р від 29.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>

¹² Про схвалення Стратегії управління державними фінансами на 2017—2020 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 142-р від 08.02.2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249723040>

дисципліни у сфері державних фінансів, формування основ економічного зростання, вирішення проблеми безробіття, уникнення надмірних макро-економічних дисбалансів. На нашу думку, і в Україні доцільно створити інструмент, подібний до Європейського семестру, з метою посилення моніторингу формування й реалізації фіскальної, бюджетної, економічної політики держави, сприяння широкому залученню громадськості, інших зацікавлених сторін до колективного обговорення бюджетних запитів, планів, розроблення концепцій, стратегій соціально-економічного розвитку країни, проведення структурних економічних реформ [16, с. 60].

З огляду на перспективи впровадження міжнародного досвіду управління державними фінансами в Україні, доцільно запозичити досвід Німеччини. Зокрема, досить конструктивною є політика раціоналізації бюджетних субсидій, проведення програм приватизації та отримання ресурсу, одержаного завдяки їх реалізації, залучення й надання державних кредитів, формування раціональних підходів до бюджетних доходів, оптимізації бюджетних видатків, удосконалення управління державним боргом, поліпшення якості державних послуг, продовження реформування системи оподаткування [17, с. 30]. Досвід Німеччини показав, що стабільні державні фінанси і економічне зростання є взаємопов'язаними і взаємообумовленими. В Україні доцільно запровадити фіскальні правила, які враховуватимуть досвід країн ЄС у сфері фінансової політики. Разом з додержанням фінансово-політичних критеріїв вони мають спрямовуватися на розроблення середньострокової бюджетної мети і передбачати конкретні механізми її реалізації у державному секторі. При цьому перевагу варто надати правилу, котре принципово спрямоване на забезпечення збалансованого сальдо. В Україні доцільно також запровадити інструмент контролю за дотриманням фіскальних правил, подібний до німецького «боргового гальма», і відповідні регулятивні заходи [17, с. 27].

Як свідчить міжнародна практика, у процес управління державними фінансами можливо залучити зовнішніх досвідчених працівників шляхом аутсорсингу. Такий підхід, на наш погляд, як певною мірою забезпечить надійність управління окремими процесами, так і посилить і прискорить ефективність дій у цілій системі управління державними фінансами, що відобразиться на стабільності фінансової системи. У реформованій системі управління державними фінансами кожна установа чи відомство повинні виконувати свою унікальну роль, а всі разом — забезпечувати надійну систему управління державними фінансами. Наприклад, Міністерство фінансів як основний координуючий орган має гармонізувати функціонування елементів усієї системи, а Рахункова палата і Держаудитслужба — оцінювати її, виявляти проблеми, збої і недоліки для забезпечення її стійкості та надійності, ефективності функціонування фінансової системи країни.

Одним з важливих заходів забезпечення стабільності державних фінансів і посилення їх впливу на стабільність фінансової системи країни як у середньо-, так і в довгостроковій перспективі є застосування бюджетної консолідації (у необхідних випадках) для зниження рівня державного боргу і покращення сальдо бюджету шляхом:

- фінансування капітальних видатків як інвестиційної складової економічного зростання;

- покращення інвестиційного клімату і формування умов для інноваційного розвитку національної економіки;
- боротьби з корупцією, шахрайством і різними тіньовими схемами ведення бізнесу;
- раціонального й ефективного використання бюджетних коштів;
- покращення якості надання населенню соціальних послуг та інших суспільних благ;
- боротьби з бідністю та іншими проявами соціальної нерівності;
- збільшення бюджетних видатків на оборону, переозброєння армії і посилення її спроможностей, фінансування освіти, охорони здоров'я, науки в контексті досягнення цілей сталого соціально-економічного розвитку країни.

В умовах воєнного стану бюджетні видатки мають раціонально й ефективно використовуватися передусім на захист країни від російського вторгнення, допомогу постраждалим, фінансування захищених статей, а також утримання чи відновлення в разі руйнування важливих об'єктів критичної інфраструктури, пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни.

У сфері бюджетної політики необхідно розвивати систему середньострокового бюджетного прогнозування і планування, удосконалювати програмно-цільовий підхід, проводити аналіз ефективності й результативності виконання бюджетних програм, покращувати обмін досвідом та інформацією з питань планування й виконання бюджетів і управління державним боргом. Розподіл бюджетних коштів слід здійснювати за основними принципами: доцільність надання, обґрунтованість спрямування і ефективність використання бюджетних коштів. Необхідно встановити тісний зв'язок між видатками бюджету і очікуваним результатом, що надасть можливість дієво контролювати виконання функцій, завдань, заходів бюджетної програми, досягати вагомих результатів.

ВИСНОВКИ

Державні фінанси є важливим інструментом виконання функцій держави, у тому числі щодо соціально-економічного розвитку країни, задоволення основних потреб суспільства. Якість системи управління державними фінансами і ефективність її функціонування впливають на повноту виконання цих функцій. Державні фінанси є складовою фінансової системи, а отже, важливим чинником впливу на забезпечення її стабільності. Протягом останніх десятиліть зведених і державний бюджет виконувались із значним дефіцитом, і покривати його з кожним роком було складніше. З початком російського вторгнення це питання ще більше загострилося через припинення економічної діяльності низки українських підприємств. Втрата можливості отримувати валютну виручку від економічної діяльності вплинула на стабільність фінансової системи в цілому.

Крім дефіциту бюджету і державного боргу вагомими чинниками дестабілізації фінансової системи країни є неефективне управління бюджетними видатками, адже без ефективного використання бюджетних коштів неможливо досягти повної стабільності фінансової системи. З огляду на це, Національний банк України при оцінюванні стабільності фінансової системи повинен ураховувати цей чинник і аналізувати не тільки загальний стан фі-

нансового сектору країни, а й взаємозв'язки між його основними гравцями, у тому числі сектору державних фінансів.

В умовах воєнного стану зниження доходів призвело до зростання дефіциту бюджету й необхідності пошуку додаткових джерел фінансування бюджетних видатків. З метою забезпечення стабільності фінансової системи доцільними, на нашу думку, є нарощування надходжень і скорочення бюджетних видатків. Одним з напрямів забезпечення зростання бюджетних надходжень є обговорення із зовнішніми кредиторами питання відтермінування виплат за зовнішнім боргом, що заощадить значну суму. Проте основним має бути запровадження справедливої фіскальної системи через підвищене оподаткування майна заможних верств населення, передусім так званих «олігархів»; збільшення ставок оподаткування нерухомого майна та інших предметів розкоші; збільшення мита на експорт і впровадження спеціального податку на прибуток підприємств, які займаються видобутком корисних копалин; підвищення воєнного збору і акцизу на тютюнові й алкогольні вироби тощо.

У системі державних фінансів кожна інституція повинна виконувати свою унікальну роль, ефективно взаємодіяти з іншими для якісного виконання покладених завдань, забезпечуючи гармонію відносин, цілісність і дієвість системи.

В умовах війни важливо забезпечити надійне і стабільне функціонування фінансової системи країни, максимально задовольняти потреби оборонного комплексу України, підтримати безперебійне функціонування об'єктів критичної інфраструктури і системи державних фінансів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Карлін М.І. Державні фінанси України. Навч. посіб. Київ, Знання, 2008. 349 с.
2. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси. Навч. посіб. За заг. ред. В.Д. Базилевича. Київ, Атіка, 2002. 368 с.
3. Foot M. What Is 'Financial Stability' and How Do We Get It? The Roy Bridge Memorial Lecture. United Kingdom, Financial Services Authority. April 2003.
4. Crockett A. The Theory and Practice of Financial Stability. Princeton University, New Jersey. No. 203, April 1997, 54 p. URL: <https://ies.princeton.edu/pdf/E203.pdf>
5. Радіонов Ю.Д. Державні фінанси в системі забезпечення соціально-економічного розвитку України. *Наукові праці НДФІ*. 2014. № 2 (67) С. 34—43. URL: http://npndfi.org.ua/docs/NP_14_02_034_uk.pdf
6. Чубенко А.Г., Лошицький М.В., Павлов Д.М. та ін. Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції. Київ, Vaite, 2018. 826 с.
7. Захожай К.В. Роль, функції та завдання Державного бюджету України в сучасному суспільно-економічному просторі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 15—22. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/20_2017/5.pdf
8. Бобровська О.Ю. Вектори «нової економіки» і умови їх ефективного досягнення. *Економіка та держава*. 2022. № 5. С. 44—49. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_2022/8.pdf
9. Жукова Л.М., Шабалдас Н.В. Вплив бюджетного дефіциту на фінансову безпеку України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 23. С. 11—16. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2021/4.pdf
10. Орел В.М. Фінансова система як невід'ємна складова економічного процесу країни. *Український журнал прикладної економіки*. 2016. Т. 1. № 1. С. 141—152. URL: <http://dSPACE.wunu.edu.ua/bitstream/316497/2209/1/20.pdf>

11. Луніна І.О., Білоусова О.С., Твердохлібова Д.В. та ін. Стійкість державних фінансів України у довгостроковій перспективі. Кол. моногр. За ред. І.О. Луніної. Київ, 2020. 364 с.
12. Луніна І.О., Білоусова О.С., Фролова Н.Б. Особливості формування фіскального простору у воєнний та поствоєнний періоди. *Економіка та держава*. 2022. № 4. С. 20—28. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/4_2022/6.pdf
13. Сніжко О.В. Фінансовий розвиток трансформаційних економік: структурно-функціональний аналіз. Моногр. Київ, Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2009. 815 с.
14. Гарбар Ж.В., Кондукоцова О.В. Економічна сутність фінансової політики соціально-економічного розвитку. *Економіка і суспільство*. 2018. № 16. С. 712—717. URL: http://economyandsociety.in.ua/journals/16_ukr/108.pdf
15. Малік Є.О., Табакова Т.В. Сучасний стан державних фінансів України: пріоритети, стратегія та ризики. *Проблеми економіки*. 2016. № 3. С. 60—67. URL: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2016-3_0-pages-60_67.pdf
16. Лупенко Ю.О., Радіонов Ю.Д. Напрями вдосконалення системи управління державними фінансами країни. *Фінанси України*. 2021. № 8. С. 47—67. <https://doi.org/10.33763/finukr2021.08.047>
17. Гасанов С.С., Кудряшов В.П., Балакін Р.Л. Досвід ЄС з антикризового управління державними фінансами та його використання в Україні. *Фінанси України*. 2014. № 7. С. 17—30.

Надійшла 20.06.2022

Прорецензована 04.07.2022

Доопрацьована 11.08.2022

Підписана до друку 12.08.2022

REFERENCES

1. Karlin M.I. Public finance of Ukraine. Kyiv, 2008 [in Ukrainian].
2. Bazylevych V.D., Balastryk L.O. Public finance. Kyiv, 2002 [in Ukrainian].
3. Foot M. What Is 'Financial Stability' and How Do We Get It? The Roy Bridge Memorial Lecture. United Kingdom, Financial Services Authority. April 2003.
4. Crockett A. The Theory and Practice of Financial Stability. Princeton University, New Jersey, April 1997, available at: <https://ies.princeton.edu/pdf/E203.pdf>
5. Radionov Yu. Public finances in the system of socio-economic development of Ukraine. *RFI Scientific Papers*, 2014, No. 2 (67), pp. 34-43, available at: http://npndfi.org.ua/docs/NP_14_02_034_uk.pdf [in Ukrainian]
6. Chubenko A., Loshytskyi M., Pavlov D. et al. Glossary on prevention and counteraction to legalization (laundering) of criminal proceeds, terrorist financing, financing of proliferation of weapons of mass destruction and corruption. Kyiv, Vaite, 2018 [in Ukrainian].
7. Zakhzhay K. Role, functions and objectives of the state budget of Ukraine in the modern social and economic space. *Investments: practice and experience*, 2017, No. 20, pp. 15-22, available at: http://www.investplan.com.ua/pdf/20_2017/5.pdf [in Ukrainian].
8. Bobrovska O. Vectors of the «new economy» and the conditions for their effective achievement. *Economy and State*, 2022, No. 5, pp. 44-49, available at: http://www.economy.in.ua/pdf/5_2022/8.pdf [in Ukrainian].
9. Zhukova L., Shabaldas N. The impact of the budget deficit on the financial security of Ukraine. *Investments: practice and experience*, 2021, No. 23, pp. 11-16, available at: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2021/4.pdf [in Ukrainian].
10. Orel V.M. The financial system as an integral part of the economic process of the country. *Ukrainian Journal of Applied Economics*, 2016, Vol. 1, No. 1, pp. 141-152, available at: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/2209/1/20.pdf> [in Ukrainian].
11. Lunina I.O., Bilousova O.S., Tverdokhlibova D.V. et al. Stability of Ukraine's public finance in the long term. Kyiv, 2020 [in Ukrainian].
12. Lunina I., Bilousova O., Frolova N. The development of fiscal space during the war and in the post-war period. *Economy and State*, 2022, No. 4, pp. 20-28, available at: http://www.economy.in.ua/pdf/4_2022/6.pdf [in Ukrainian].

13. Snizhko O.V. Financial development of transformational economies: structural and functional analysis. Kyiv, 2009 [in Ukrainian].
14. Garbar J.V., Kondukotsova N.V. Economic essence of financial policies social and economic development. *Economy and Society*, 2018, No. 16. pp. 712-717, available at: http://economyandsociety.in.ua/journals/16_ukr/108.pdf [in Ukrainian].
15. Malik E.O., Tabakova T.V. The Current State of Public Finances in Ukraine: Priorities, Strategy and Risks. *The Problems of Economy*, 2016, No. 3, pp. 60-67, available at: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2016-3_0-pages-60_67.pdf [in Ukrainian].
16. Lupenko Yu., Radionov Yu. Directions for improving the public finance management system of the country. *Finance of Ukraine*, 2021, No. 8, pp. 47-67. <https://doi.org/10.33763/finukr2021.08.047> [in Ukrainian].
17. Gasanov S., Kudrjashov V., Balakin R. The EU public finance crisis management experience and its implementation in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 2014, No. 7, pp. 17-30 [in Ukrainian].

Received on June 20, 2022

Reviewed on July 4, 2022

Revised on August 11, 2022

Signed for printing on August 12, 2022

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

PUBLIC FINANCE IN ENSURING STABILITY OF THE COUNTRY'S FINANCIAL SYSTEM

The structure of public finance in modern conditions is revealed. The dynamics of revenues and expenditures of both the consolidated and the State Budget of Ukraine in 2011—2021, as well as for five months of 2022, is studied. It is established that during the last decades, the budgets were executed with a significant deficit. With the beginning of the Russian Federation's full-scale invasion of Ukraine, the problems of budget execution intensified. Since significant number of enterprises ceased their activities, serious problems with filling the budget and its execution in terms of expenditures arose. The decrease in revenues caused growing budget deficit and the need to find additional sources of finance to cover budget expenditures.

Author's own definition of the term «stability of the financial system» is proposed. It is substantiated that inefficient management and use of budget expenditures is a destabilizing factor for country's financial system. It is emphasized that the National Bank of Ukraine, when assessing the stability of the financial system, should take this factor into account and analyze the relationships between the major players in the financial sector, including the public finance sector.

It is emphasized that in the conditions of martial law, it is necessary not to reduce budget expenditures, but to increase budget revenues instead. The ways to increase revenues through the introduction of a fair fiscal system are proposed. Emphasis is placed on the fact that in the system of public finance management, each institution must fulfill its unique role and all together they must ensure the harmony of relations, reliability, and effectiveness of the system. Budget expenditures should always be used rationally and efficiently, and in the conditions of martial law, focused primarily on the needs of the army, assistance to the victims, maintenance and restoration of critical infrastructure facilities, financing of protected budget items and priority areas of country's development.

Keywords: public finances; state budget; financial system; budget expenditures; consolidated budget; functions of the state; socio-economic development of the country.