

«ШЕДЕВРИ НОНФІКШН»

Данило Гетманцев
Владислав Комаров

ДЕРЖАВА У ВІЙНІ: ІНСТРУКЦІЯ З ВИЖИВАННЯ

ХАРКІВ
«ФОЛІО»
2025

Вступ

Чого тобі найбільше не вистачало у перші дні війни, коли був пережитий перший внутрішній шок, стадія неприйняття і торгу та прийняте безповоротне і остаточне рішення про боротьбу? Якщо облишити за дужками звичайні людські почуття, надії, сподівання?

Тобі не вистачало інструкції. Простої та зрозумілої інструкції, яка давала б відповідь на питання «що робити?». Чітко, покроково, вичерпно і бажано по годинах.

Тобі не вистачало інструкції, якої ніколи не було і не могло бути, адже усі мирні країни схожі між собою, але кожна країна у війні — унікальна по-своєму.

Тобі не вистачало інструкції з реальними відповідями на реальному матеріалі, на відміну від усіх тих заготовлених інструкцій, які в тебе були і жодна з яких, включаючи твої власні, не стала повною мірою корисною. Адже з 1945 року в Європі не було війн подібного масштабу, а Друга світова не може йти у жодне порівняння, враховуючи абсолютно різні економічні, політичні та соціальні реалії.

Ти великою мірою не знав, що робити, попри підготовку, яка велася заздалегідь, і шалено гуглив щось на кшталт «економіка під час війни», аби спочатку спланувати, а потім зрозуміти чи навіть інтуїтивно схопити те, що ти упустив, забув, не врахував. Просто тому, що не здогадався, або тому, що ситуація змінилася надто швидко. Тобі одночасно треба було реагувати на щохвилинні виклики «на зараз» та планувати в умовах повної невизначеності хоча б на пів року наперед. Тобі треба було демонструвати оточенню абсолютну

впевненість і обізнаність у планах подальших дій, які в тебе тільки починають формуватися.

Тобі треба було НЕ ПОМИЛИТИСЯ. Бо за твою помилку платиш не тільки ти, — платить уся країна.

Тому найбільше не вистачало всім нам у перші тижні війни надійних інструкцій.

Ми не маємо ілюзій щодо того, що ця книга стане якоюсь універсальною інструкцією на майбутнє. І точно не хотіли б, аби така інструкція знадобилася іншим країнам. Адже, повірте, сумно писати її на власному досвіді.

Ми не впевнені у тому, що все, що ви знайдете тут, стане у пригоді (не приведи Боже) в іншому військовому конфлікті. Деякі наші кроки, описані нижче, не мають універсального характеру та зумовлені виключно нашими українськими особливостями. Однак масштаб злочину, масштаб катастрофи та різноманіття викликів все ж таки дозволяє виокремити певні універсальні напрями роботи, необхідні при системному опорі потужному агресивному ворогу, який одного дня, передбачувано тільки для майбутніх істориків, йде повномасштабною війною на твою країну.

Україні у ХХІ столітті вдалося у збройному конфлікті з росією зіткнутися практично з усіма відомими світовій історії воєнними викликами, включаючи геноцид. І без виключення з усіма тими воєнними викликами, що стосуються публічних фінансів та економіки. На всі виклики ми відповідали не завжди без помилок, але, враховуючи наші поточні результати, загалом вдало.

Безперечно, невід'ємною частиною нашої стійкості стала фінансова допомога партнерів. Однак, без тих рішень, які приймали парламент і уряд, вона була б даремною. Ми безперечно не втримали б ситуацію без подвигу наших військових на фронті. Але точно їм на фронті було б набагато важче, якби нам не вдалося організувати та мобілізувати тил.

Те, що ми робили, без сумніву, не є заслугою влади, адже ми б не змогли зробити нічого без внутрішньої воістину народної єдності

навколо опору ворогу. Єдності, яка наче в пекельному вогнищі мариупольських мартенів з внутрішньо суперечливої, неоднорідної породи довоєнного суспільства, випаровуючи непотрібне, виплавила найгероїчнішу у світі націю, вдихнувши в неї життя.

Без героїзму захисників та єдності нації нічого не вдалося б. Однак, частиною єдності безперечно був тил. Тил у широкому сенсі.

Ця книга про тил у тій частині, що стосується публічних фінансів та воєнної економіки. Про тил, що забезпечує потужну міцну армію. Вона написана на особистому досвіді участі у переведенні країни на воєнні рейки на базі фактів та публічної статистичної інформації, яка дозволена для публікації з урахуванням вимог безпеки, на яких базуються наші висновки та аналіз. На досвіді, який є неоцінним.

Книга складається з шести розділів.

Розділ 1 «Війна. Перші дні й тижні» присвячений аналізу того, що відбувалося у перші найскладніші й найважливіші тижні війни з відокремленням та аналізом усіх найважливіших напрямів роботи. Розділ написаний від першої особи, з погляду безпосереднього учасника тих подій.

Розділ 2 «Макрофінансова стабільність. Важливість збереження стабільності національної валюти. Банківська система під час війни» містить огляд ключових заходів, які були вжиті державою задля підтримки фінансової системи України та забезпечення стабільності національної валюти.

Розділ 3 «Податкова система в умовах воєнного стану. Чому ми не підвищили податки?» присвячений аналізу заходів податкового стимулювання бізнесу в умовах воєнного стану, а також інших змін в оподаткуванні, що відбулися попри війну.

Розділ 4 «Воєнна економіка» розкриває ключові заходи, які були запроваджені з метою підтримки бізнесу в умовах війни, розвитку оборонно-промислового комплексу, а також підтримки енергетики та відновлення інфраструктури.

Розділ 5 «Державний бюджет країни, що воює» присвячений аналізу джерел фінансування бюджету та ключових видатків країни, яка обороняється в умовах війни.

Розділ 6 «Протидія корупції як найважливіший фактор забезпечення стійкості в умовах війни» виступає логічним завершенням книги, адже в умовах війни у суспільстві загострюється запит на справедливість, а тому тільки за умов ефективної боротьби з корупцією фінансовий тил країни зможе ефективно забезпечувати функціонування економіки та продовження боротьби з агресором.

Книга, яку Ви тримаєте у своїх руках зараз, була написана у першій половині 2023 року. Висвітлені в ній події, їх аналіз і сприйняття авторами, подані станом на червень зазначеного року. Попри те, що один з авторів є представником влади, книга написана поза політикою і, наскільки це можливо, максимально об'єктивно. Це зумовило те, що деякі обставини, які мають політичне забарвлення, залишені поза дужками. Їх розкриття до Перемоги може зашкодити нашій спільній справі. За дужками залишилася і оцінка деяких персоналій у владі, яка сьогодні може принести більше шкоди, ніж користі.

Ця книга написана з величезною шаною і вдячністю до людей, яким ми завдячуємо своїм життям, своєю країною і своєю нацією — нашим захисникам і захисницям, які пожертвували своїм життям заради своєї країни.

Їм вона і присвячується.

ВІЙНА. ПЕРШІ ДНІ Й ТИЖНІ

Чи вірили ми у те, що завтра почнеться повномасштабна війна? Тобто не просто допускали теоретичну можливість, перспективу, ймовірність... а чи вірили насправді? Чи вірили, що завтра бомбитимуть Київ, Харків, Запоріжжя, Дніпро?.. Чи вірили, що сусідня країна зважиться на повномасштабне вторгнення і захопить величезну частину нашої території, де ґвалтуватиме, вбиватиме і руйнуватиме все, що зустрине на своєму шляху? Ні, до останнього не вірили. Хто б не переконував у протилежному.

Принаймні я у таку війну, яка застала мене на посаді голови фінансового комітету українського парламенту, точно не вірив. І навіть за 2-3 дні до вторгнення, коли вже було очевидно — щось має статися, розум уперто не хотів сприймати дійсність, контури якої крізь туман майбутнього ставали дедалі виразнішими. Я не міг поєднати з реальністю війни все те, що відбувалося зі мною до цього, увесь свій життєвий досвід і знання майже 44-річної людини, яка чимало бачила у своєму житті.

Після Другої світової, жахів німецької окупації Києва, Бабиного Яру та Освенцима... «Поки люди такі, які вони є, катастрофи є великими вихователями людства», — писав у 1942 році Пилип Сорокін. Проте впевненість у достатності отриманих у минулому столітті уроків історії уперто не давала подіям, що відбувалися навколо, стати реальністю. Принаймні, у тебе в голові.

У цьому і полягає особливість будь-якої великої війни — до неї ніхто й ніколи не може бути готовим. Хоч би як не готувався. І саме це визначає перші, найважливіші дні війни — відмова прийняти 9

реальність. Та сама стадія заперечення, за якою починається паніка. Тому так багато країн програвало на початку війни, навіть не спробувавши чинити опір. Кожна війна програється на ментальному рівні — не силою зброї, а силою думки чи її безсиллям.

У цьому сенсі психологічна підготовка до повномасштабної війни з сильнішим противником (у нашому випадку — другою армією світу) може мати й негативний вплив, адже розумно прораховані, виходячи з прогнозованої військової могутності, дії ворога можуть переконати в безперспективності опору.

Так чи інакше: готувався ти до війни чи ні, саме перші години війни — години, коли твої думки шалено крутяться між моральним обов'язком та страхом за своє життя і життя близьких — є найважливішими і в житті людини, і у подальшому перебігу війни. Це час руйнації усього твого довоєнного світу. Час дезорієнтації у соціальному просторі. І водночас — це момент істини, який визначає, хто ти, безвідносно твого статусу, іміджу та попередніх заслуг. У цей час важливо сконцентруватися на роботі, виконанні простих, технічних функцій, необхідних навіть не стільки для перемоги та опору, скільки для того, щоб вибудувати чітку вертикаль ухвалення рішень (неважливо, на якій ти посаді — від начальника ЖЕКу до міністра) та дати чіткий зрозумілий сигнал оточенню про керованість усіх процесів та відсутність причин для паніки — головної загрози для країни у перші дні війни.

Для сприйняття того, що відбувалося у перші тижні (а можливо, і місяці) війни, дуже важливим є також особливе відчуття часу. Звичний ритм залишився 23 лютого 2022 року, а з ранку 24-го — час тягнувся по-особливому. Звичайний розпорядок дня, як і дні тижня, втратили будь-який сенс, доба тривала нескінченно довго і могла (принаймні за відчуттями) не ділитися на ніч та день. Для тих, хто вирішив боротися, робота йшла цілодобово. Практично усі міністри, Прем'єр, Спікер Верховної Ради, Голова Нацбанку завжди були на зв'язку, не відповідали вночі — було неприйнятно, а сон був коротким і неглибоким.

Отже, війна може розвиватися за різними сценаріями, на які впливає чимало обставин — від військового таланту полководців до погоди. Проте основи подальших перемог та поразок закладаються саме у перші дні війни. Вони найскладніші. Але саме вони мають найважливіше значення. Причому, чим раніше закінчатся ці «перші» дні для країни, що обороняється, і почнеться реальна консолідація зусиль і робота на перемогу, тим більше шансів буде цю перемогу отримати.

З чим воююча країна — жертва агресії стикається у перші дні війни?

- *інформаційний вакуум і чутки, що породжуються ним;*
- *параліч шляхів сполучення (затори на дорогах), у нашому випадку — помножений на блокування;*
- *переміщення величезної кількості людей усередині країни та за кордон (величезні затори у пунктах пропуску через кордон, нестача рухомого складу залізниці, зростання цін на житло у західних областях);*
- *мотивований панікою дефіцит споживчих товарів першої потреби;*
- *дефіцит готівкової гривні;*
- *ажіотажний попит на іноземну валюту, золото, криптовалюта та нелегальні способи переведення їх за кордон.*

Усі перелічені обставини викликані виключно психологічними особливостями, і вже потім — результатом фізичних руйнувань із боку ворога. Однак для ліквідації негативних факторів необхідні рішучі та швидкі дії з боку влади.

Лідер. І в цьому контексті, мабуть, найбільш важлива роль належить лідеру нації — людині, яка готова пожертвувати своїм життям (не більше і не менше) заради країни. Будьмо чесними — солдатів, готових пожертвувати життям, було завжди набагато більше, ніж політиків. Тому для країни та народу наявність Лідера є питанням

везіння, а для лідера — питанням особистісного вибору. Нам пощастило — наш лідер вирішив стояти до кінця і з перших хвилин війни став легендою та справжнім народним героєм. Володимир Зеленський не лише залишився в країні, відмовившись від пропозицій евакуації, — він у найскладніший час залишився на своєму робочому місці, особисто керуючи обороною країни і разом з урядом організовуючи воєнну економіку та побут країни, що воює. Президент твердо заявив, що стоятиме і боротиметься до кінця, чим подав приклад мільйонам співвітчизників, згуртувавши їх, давши їм сенс боротьби та надію на перемогу.

Одвічний спір про місце особистості в історії у нашому випадку отримав очевидну історичну ілюстрацію того, що окрема людина може не лише змінити хід військової кампанії, але й хід історії як окремо взятої європейської країни, так і Європи в цілому. Ніхто, включно з нашими союзниками, не вірив у те, що Україна не лише зможе вистояти, а й піде у наступ. Один із європейських міністрів фінансів, ймовірно, висловлюючи спільну думку, давав нам максимум кілька годин у протистоянні з агресором.

При цьому Президент не просто продемонстрував приклад мужності він почав реалізовувати політику, яка, м'яко кажучи, не характерна ні для країн в умовах воєнних дій, ні для оборонної та слабкої сторони конфлікту. Діючи рішуче, іноді агресивно, а іноді агресивно навіть щодо союзників, він повністю перехопив стратегічну ініціативу в агресора на міжнародному та інформаційному фронті. Його нетривіальні підходи до розв'язання проблем у завданнях з багатьма невідомими, у завданнях, які ніхто до нього не вирішував, призвели до вигравів як на економічному, політичному, так і на військовому полі. Як йому це вдалося і чи була у Першого своя продумана стратегія, чи він діяв інтуїтивно, — відповіді на ці питання може дати тільки він сам.

Однак, очевидно, що країна, не об'єднана сильним Лідером за часів великих потрясінь, не має шансів ні на перемогу, ні на виживання.

«Доля обрала нас» — фраза, якою за згадкою Голови Верховної Ради, Руслана Стефанчука привітався із ним Президент вранці

24 лютого. Вона символізувала усю повноту відповідальності за долю країни, яку мав взяти на себе кожен на своєму робочому місці.

У контексті необхідного сигналу для суспільства дуже важливо, що вранці 24 лютого практично у повному складі зібралася Верховна Рада України, яка затвердила Указ Президента про введення воєнного стану, а також ухвалила постанову про особливий порядок своєї роботи на цей період. Після голосування Спікер Парламенту, Руслан Стефанчук, повідомив, що всі народні депутати мають бути готові негайно зібратись у визначеному місці у визначений час і працювати задля української держави. З першого дня люди побачили, що незважаючи ні на що система влади на місці, працює, виконуючи свої функції. Надалі, за рідкісними винятками, вся владна вертикаль лише підтверджувала цю тезу.

Інформація. Володимир Зеленський звернувся до нації вранці 24 лютого, донісши українцям усі необхідні у ситуації розгубленості та дезінформації меседжі. Ось текст його звернення:

Громадяни України.

Що ми чуємо сьогодні? Це не просто вибухи ракет, бої, гул авіації. Це звук нової залізної завіси, яка опускається й закриває Росію від цивілізованого світу. Наше національне завдання — щоб ця завіса проходила не по нашій українській території, а вдома у росіян.

Українська армія, наші прикордонники, сили поліції та спеціальних служб зупинили атаки ворога. Мовою конфлікту це можна назвати оперативною паузою.

На Донбасі наші Збройні Сили діють на відмінно, Харківський напрям — дуже складний, сили для захисту міста працюють, вони надійні, вони — наші хлопці. Найбільш проблемна ситуація сьогодні на півдні. Наші війська ведуть запеклі бої в передмісті Херсона. Ворог тисне з окупованого Криму, намагається просунутись у бік Мелітополя.

На півночі країни ворог повільно просувається в Чернігівській області, але там є кому його тримати. Надійно оборона побудована в Житомирській області. Ворожий десант у Гостомелі блокують, війська отримали наказ на знищення.

Так, ми, на жаль, маємо втрати, втрати наших героїв. Так, захоплені в полон російські бійці. Деяким з них наші лікарі надають

допомогу — тим, хто здався в полон. Знищено багато російської авіації та багато броньованої техніки.

Так, ми бачимо, що багато росіян шоковані тим, що відбувається. Дехто з росіян вже закликає в соцмережах, що вони проти війни. Ми це бачимо. Але керівництво Російської Федерації це навряд чи побачить.

Тому прохання.

Если вы нас слышите, если вы нас понимаете, если вы понимаете, что вы наступаете на независимую страну, пожалуйста, выходите на площади, обращайтесь к Президенту своей страны.

Ми — українці. Ми перебуваємо на своїй землі. Ви — росіяни. Зараз ваші військові розпочали війну. Війну в нашій державі. Я дуже хотів би, щоб ви висловлювалися на Червоній площі або десь іще на вулицях вашої столиці, в Москві, в Петербурзі та в інших містах Росії. Не тільки в інстаграмі — це дуже важливо.

Що ми бачимо на цю годину? Росія для світової спільноти перетворюється на аналог так званої «ДНР» — це повна ізоляція.

Я на постійному зв'язку з лідерами держав-партнерів та міжнародних організацій. Росія вже почала отримувати перші санкції з великого пакета санкцій, найпотужніших у світовій історії.

Нікому не вдасться переконати чи змусити нас, українців, віддати свою свободу, свою незалежність, свій суверенітет. Але схоже, що російське керівництво намагається це зробити шляхом знищення потенціалу їхньої країни. Усе, що було зроблено Росією з 2000 року, може бути зараз просто спалено в прямому ефірі на очах усього світу.

Ми наголошуємо, що не Україна обрала шлях війни. Але Україна пропонує повернутися на шлях до миру.

Що робити українцям? Допмагайте національному захисту. Ставайте до лав Збройних Сил України та підрозділів територіальної оборони. Будь-який громадянин з бойовим досвідом буде зараз корисним. Саме від вас і всіх нас залежить, чи вдасться ворогу просунутись далі на територію нашої незалежної держави. Допмагайте, будь ласка, волонтерській спільноті та медичній системі, наприклад, донорством крові.

Політикам та керівникам громад — допомагайте людям, забезпечуйте нормальність життя на місцях настільки, наскільки це зараз можливо. Кожен повинен піклуватися про своїх близьких і дбати про тих сусідів чи знайомих, які цього потребують. Обов'язок журналістів, важливий обов'язок, — захищати демократію і свободу України.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
Розділ 1. Війна. перші дні і тижні.....	9
Розділ 2. Макрофінансова стабільність. важливість збереження стабільності національної валюти. Банківська система під час війни	35
2.1. Накопичений запас міцності: стан економіки та фінансової сфери до великої війни	35
2.1.1. Війна 2014 року, фінансова криза, робота над помилками, стабілізація	35
2.1.2. Останній довоєнний рік — початок 2022 року: віднов- лення, міцна фінансова позиція, погіршення очікувань.	38
2.2. Підготовка до війни: стрес-тести, диджиталізація, кібер-захист, плани безперебійної діяльності	42
2.3. Перші 100 днів війни: які заходи допомогли втримати фінансову систему	49
2.3.1. 24 лютого: постанова № 18, яка визначила базу для роботи фінансової системи під час повномасштабної війни	50
2.3.2. Опанування перших шоків війни (лютий — травень) ..	53
2.3.3. Підсумки перших 100 днів: стабілізація, адаптація до шоків, накопичення дисбалансів	65
2.4. Воєнна монетарна політика: адаптація грошово-кредитної політики до продовження війни	71

2.4.1. Підвищення облікової ставки, разова зміна офіційного курсу і калібрування валютних обмежень (червень — листопад 2022)	71
2.4.2. На шляху до подальшої стабілізації: посилення монетарної трансмісії, оптимізація структурного профіциту ліквідності, адаптація операційного дизайну монетарної політики (грудень 2022 — травень 2023)	83
2.4.3. Банківський сектор: старт діагностики банків як початок повернення до ринкового регулювання (травень 2023)	88
Розділ 3. Податкова система в умовах воєнного стану.	
Чому ми не підвищили податки?	95
3.1. Війна — не час для запровадження нових податків	95
3.2. Податкові новели в умовах воєнного стану	172
3.3. Перспективи трансформації податкової системи України під час війни та у післявоєнний період.	194
Розділ 4. Воєнна економіка.	204
4.1. Воєнна економічна політика.	211
4.2. Державне замовлення.	232
4.3. Евакуація підприємств.	240
4.4. Підтримка бізнесу	245
4.5. Підтримка оборонно-промислового комплексу	261
4.6. Енергетика.	271
4.7. Будівництво та процедура відновлення пошкодженого майна	296
4.8. Реформи під час війни	305
Розділ 5. Державний бюджет країни, що воює	312
5.1. Доходи бюджету в умовах війни	312
5.2. Воєнні видатки та фінансування бюджету	352

Розділ 6. Протидія корупції як найважливіший фактор забезпечення стійкості в умовах війни	366
6.1. Боротьба з ухиленням від оподаткування грального бізнесу	381
6.2. Боротьба зі схемами на митниці	384
6.3. Купівля генераторів та хабар заступника міністра	386
6.4. «Яйця Міноборони»	388
6.5. Боротьба зі схемами під час експорту «чорного зерна»	390
6.6. Боротьба зі схемами з вугіллям	392
6.7. Боротьба зі зловживаннями при реалізації арештованого майна АРМА	393
6.8. Викриття Голови Верховного Суду на хабарі	394
ЗАМІСТЬ ЕПІЛОГУ	397
ДОДАТКИ	399