

Ю.Д. Радіонов

доктор економічних наук, начальник відділу адаптації та імплементації міжнародних стандартів
Рахункової палати України, Київ, Україна, radud@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1691-1090>

ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Анотація. *Вступ.* Різного роду фінансово-економічні кризи, шоки, у т. ч. запровадження воєнного стану, впливають на стан реалізації та докорінно змінюють пріоритети бюджетної політики, а отже, потребують вчасного коригування основних напрямів і макропоказників. Підвищуються фіскальні ризики, здійснюється потужний вплив екзогенних та ендегенних чинників на фінансово-бюджетну систему, що зумовлює особливу увагу до аналізу стану формування обсягів надходжень до бюджетів, визначення пріоритетів, раціонального розподілу та ефективного використання бюджетних видатків.

Проблематика. Бюджетна політика під час воєнного стану досліджена недостатньо. Окреслена проблематика потребує поглибленого вивчення, оскільки ця політика має бути раціональною, ефективною, результативною, враховувати умови війни та передбачати реальні шляхи подальшого розвитку у поствоєнний період.

Мета – напрацювання алгоритму подальшого розвитку, формування дієвого механізму розподілу та перерозподілу бюджетних коштів, підвищення ефективності й результативності бюджетної політики у період відновлення України на підставі аналізу її пріоритетів в умовах війни, їхніх особливостей, доцільності й обґрунтованості.

Методи. Використано загальнонаукові та спеціальні методи: аналізу, синтезу, групування, опису, порівняння, теоретичного узагальнення та абстрактно-логічний.

Результати. Під час війни актуалізуються питання ефективності управління фінансовими ресурсами країни. Аналіз структури бюджетних видатків демонструє пріоритети бюджетної політики в межах сконцентрованого обсягу фінансових ресурсів, можливостей державного або місцевих бюджетів щодо фінансування заходів, відповідної категорії видатків. У 2022 р. відбулися суттєві зміни в пріоритетах бюджетної політики, викликані повномасштабним російським вторгненням і необхідністю істотного збільшення фінансування сектору безпеки та оборони. Виникла проблема з обслуговуванням державного боргу і неможливістю наповнення дохідної частини державного та місцевих бюджетів для формування відповідного рівня видатків, що є характерною особливістю країни, економіка якої охоплена війною. Аналіз видатків за видами бюджетів та структурою зведеного бюджету за функціональною класифікацією свідчить, що пріоритети бюджетної політики в мирний час і в умовах воєнного стану є різними. Висунуто й обґрунтовано гіпотезу щодо розрізнення бюджетів за військовим значенням.

Висновки. Якщо до війни пріоритетами бюджетної політики були постпандемічне відновлення економіки та спрямування інвестицій у майбутнє країни, то тепер – забезпечення обороноздатності й стабільне функціонування. Переспрямування значного обсягу фінансових ресурсів на потреби сектору безпеки та оборони України є доцільним, обґрунтованим та виправданим кроком. У післявоєнний період

пріоритети бюджетної політики зміняться, виходячи з тих завдань і цілей, які визначатимуться середньо- й довгостроковими програмами відновлення та розвитку України. Водночас завдання нарощування потенціалу Збройних Сил України та розвитку військово-промислового комплексу й надалі залишатимуться пріоритетним напрямом бюджетної політики. Для підвищення ефективності бюджетної політики, її результативності необхідно реформувати застарілі методи, підходи до управління бюджетними видатками, запровадити повноцінне середньострокове бюджетне планування, постійно проводити аналіз завдань і цілей бюджетних програм, досягнення запланованих результатів та на цій основі розробляти пропозиції стосовно особливостей подальшої реалізації цих програм у плановому і наступних бюджетних періодах.

Ключові слова: державний бюджет, зведений бюджет, місцеві бюджети, видатки бюджету, дефіцит, бюджетна політика, відновлення.

Рис. 1. Табл. 2. Літ. 27.

Yurii Radionov

Dr. Sc. (Economics), Accounting Chamber of Ukraine, Kyiv, Ukraine, radud@ukr.net

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1691-1090>

PRIORITIES OF BUDGET POLICY UNDER MARTIAL LAW AND POST-WAR RECOVERY OF UKRAINE

Abstract. *Introduction.* Various financial and economic crises, shocks, including the introduction of martial law, affect the state of implementation and fundamentally change the priorities of budget policy, and therefore require timely adjustment of the main directions and macro indicators. Fiscal risks are increasing, exogenous and endogenous factors are exerting a powerful influence on the financial and budgetary system, which requires special attention to the analysis of the state of formation of budget revenues, determination of priorities, rational distribution and effective use of budget expenditures. *Problem Statement.* Budgetary policy under martial law has not been sufficiently studied. The outlined problems require in-depth study, as this policy must be rational, efficient, effective, take into account the conditions of the war and foresee real ways of further development in the post-war period.

The *purpose* is to develop an algorithm for further development, to form an effective mechanism for the distribution and redistribution of budget funds, to increase the efficiency and effectiveness of budget policy during the recovery period of Ukraine based on an analysis of its priorities in war conditions, their features, expediency and justification.

Methods. General scientific and special methods are used: analysis, synthesis, grouping, description, comparison, theoretical generalization and abstract-logical.

Results. During the war, the issue of the effectiveness of the management of the country's financial resources becomes relevant. The analysis of the structure of budget expenditures demonstrates the priorities of the budget policy within the concentrated volume of financial resources, the possibilities of the state or local budgets for financing activities, the corresponding category of expenditures. In 2022, there were significant changes in budget policy priorities, caused by a full-scale Russian invasion and the need for a significant increase in funding for the security and defense sector. There was a problem with servicing the state debt and the impossibility of filling the revenue part of the state and local budgets to form the appropriate level of expenditures, which is a characteristic feature of a country whose economy is engulfed in war. The analysis of expenditures by types of budgets and the structure of the consolidated budget by functional classification shows that the priorities of the budget policy in peacetime and in the conditions of

martial law are different. The hypothesis regarding the differentiation of the budget by military significance is put forward and substantiated.

Conclusions. If before the war, the priorities of budget policy were the post-pandemic recovery of the economy and the direction of investments in the country's future, now - ensuring defense capability and stable functioning. Redirecting a significant amount of financial resources to the needs of the security and defense sector of Ukraine is an appropriate, justified and justified step. In the post-war period, the priorities of budget policy will change, based on those tasks and goals, which will be determined by medium- and long-term programs for the recovery and development of Ukraine. At the same time, the task of increasing the potential of the Armed Forces of Ukraine and the development of the military-industrial complex will continue to be a priority area of budget policy. In order to increase the effectiveness of budget policy and its effectiveness, it is necessary to reform outdated methods and approaches to managing budget expenditures, introduce full-fledged medium-term budget planning, constantly analyze the tasks and goals of budget programs, achieve the planned results, and on this basis develop proposals regarding the features of the further implementation of these programs in planned and subsequent budget periods.

Keywords: state budget, consolidated budget, local budgets, budget expenditures, deficit, budget policy, recovery.

JEL classification: H50, H61.

Вступ. Забезпечення ефективного державного фінансового управління, досягнення вагомих показників соціально-економічного розвитку країни потребують розроблення і впровадження дієвої бюджетної політики. Проте фінансово-економічні кризи різного роду, шоки, у т. ч. запровадження воєнного стану, впливають на стан реалізації та докорінно змінюють пріоритети бюджетної політики, а отже, необхідно вчасно коригувати основні напрями та макропоказники.

Завдання бюджетної політики, яка є однією з основних складових державного фінансового регулювання економіки, полягає у посиленні рівня управління системою державних фінансів, повноти формування доходів та видатків бюджету, ефективності функціонування й дієвості бюджетного механізму, міжбюджетних відносин, обслуговування держборгу, дефіциту бюджету. Для підвищення впливу бюджетної політики на весь спектр суспільного життя мають постійно вдосконалюватися та належним чином працювати бюджетні механізми, вживатися заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості бюджету, досягтися планові показники результативності, здійснюватися дієвий державний фінансовий контроль (аудит) щодо забезпечення ефективності використання фінансових ресурсів.

Бюджетна політика до 2022 р. формувалася на пріоритетах постпандемічного (COVID-19) відновлення економіки. Проте у 2022 р., а саме після 24 лютого, було переглянуто основні її параметри й постала необхідність коригування бюджетних показників як за доходами, так і за видатками, а отже, змінилися пріоритети. Стрімко зросли потреби Збройних Сил України (ЗСУ) та й усього сектору безпеки, до того ж необхідно було продовжувати здійснювати соціальні виплати – пенсії та інші платежі населенню. Натомість низка вітчизняних підприємств через ракетні обстріли, бойові

дії припинила економічну діяльність, що негативно позначилося на формуванні належного обсягу доходів і видатків бюджету. Тобто бюджетна політика під час воєнного стану суттєво відрізняється від умов мирного часу. Оскільки підвищуються фінансові ризики, здійснюється потужний вплив екзогенних та ендегенних чинників на фінансово-бюджетну систему, це питання потребує особливої уваги з боку не лише політиків, практиків, а й науковців щодо аналізу стану формування обсягів надходжень до бюджетів, визначення пріоритетів, раціонального розподілу й ефективного використання бюджетних видатків.

До того ж від злагодженості та швидкої координації ланок бюджетної політики залежить підтримання фінансової стійкості держави та недопущення виникнення макроекономічних дисбалансів [1, с. 99]. Цим визначається актуальність цього дослідження.

Аналіз досліджень і постановка проблеми. Питання формування та реалізації бюджетної політики досліджували багато вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема Т. В. Канева, І. Я. Чугунов, А. В. Лисяк [1–3] та ін. Проте за воєнного стану ці питання розкриті недостатньо, що зумовлює доцільність продовження науковцями ґрунтовних досліджень з урахуванням зазначеної специфіки. До того ж окреслене питання потребує поглибленого вивчення, оскільки має бути раціональним, ефективним, результативним, враховувати обставини війни й передбачати реальні шляхи подальшого розвитку у поствоєнний період.

З огляду на викладене **метою** статті є напрацювання алгоритму подальшого розвитку, формування дієвого механізму розподілу та перерозподілу бюджетних коштів, підвищення ефективності й результативності бюджетної політики у період відновлення України на підставі аналізу її пріоритетів в умовах війни, їхніх особливостей, доцільності й обґрунтованості.

Методи дослідження. Використано загальнонаукові й спеціальні методи: аналізу, синтезу, групування, опису, порівняння, теоретичного узагальнення та абстрактно-логічний.

Результати дослідження. Бюджетна політика як складова фінансової політики має спільні з нею властивості, позитивно впливає і стимулює соціально-економічні процеси, активізує динаміку відповідних показників, зростання потенціалу фінансових можливостей держави. Формування концептуальних засад бюджетної політики має спиратися на надійну теоретико-методологічну, науково обґрунтовану основу. Інституційний, методичний, методологічний інструментарій побудований на результатах наукових розвідок, є дієвим методом підвищення результативності бюджетної політики, належного функціонування бюджетної системи, сталої динаміки економічного зростання, якісного соціального забезпечення населення, державного управління, природоохоронної, зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Чіткість застосованого науково-методологічного інструментарію та підходів до формування бюджетної політики є запорукою досягнення нею вагомих результатів соціально-економічного розвитку, які впливають на рі-

вень і якість життя населення. Від науково обґрунтованої, чітко сформованої бюджетної політики залежать напрями фінансових ресурсів, досягнення результативних показників, у т. ч. вплив бюджетних відносин на процеси, які відбуваються в суспільному житті країни. Як підкреслює професор І. Я. Чугунов, бюджетна політика формується в ході бюджетного процесу, вона передбачає визначення цілей і завдань у сфері фінансів, розроблення механізму мобілізації грошових коштів до бюджету, вибір напрямів використання грошових засобів, управління фінансами у бюджетній сфері, організацію за допомогою фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів [2, с. 96].

Бюджетна політика – сукупність заходів та методів регулювання державного бюджету, які спрямовані на сприяння економічного зростання та структурних перетворень, підвищення якості добробуту громадян та реалізації стратегічних цілей [1, с. 101].

На думку Л. В. Лисяк, бюджетна політика за змістом і призначенням повинна передбачати узгоджене регулювання фінансово-економічних відносин як у процесі мобілізації податків, зборів і обов'язкових платежів, так і при формуванні бюджету з метою забезпечення виконання державних зобов'язань та здійснення належних бюджетних видатків. У цьому полягають сутність та основна ціль бюджетної політики в процесі розвитку національної економіки [3, с. 98].

У ст. 10 Господарського кодексу України бюджетна політика визначена одним з основних напрямів економічної політики держави, яка спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [4].

Аналіз економічної літератури свідчить: серед значного кола науковців поширена слушна думка, що бюджетна політика складається зі стратегії і тактики залежно від тих завдань, які вона виконує у відповідному періоді соціально-економічного розвитку країни. Ми погоджуємося з цією тезою, оскільки, справді, бюджетна політика не може функціонувати сама по собі, вона як унікальне, феноменальне явище повинна мати чітку стратегію розвитку, бачити цілі, котрих має досягти, й те, до чого прагнути. Її функціональне та інструментальне розмаїття залежить від сфери застосування зусиль, ресурсів, праці, витрат, стабільності й обґрунтованості управлінських рішень, і вона повинна зосереджуватись на перспективних економічних та соціальних очікуваннях [5, с. 98]. На наш погляд, відповідно до тих великомасштабних завдань і стратегічних цілей, які вона реалізує, бюджетна політика, по суті становить стратегію дій влади, скеровану на регулювання соціально-економічних відносин через бюджетну систему країни.

Бюджетна політика змінюється та коригується згідно із соціально-економічними завданнями держави на певних етапах розвитку, що впливає

на необхідність визначення конкретної тактики та стратегії у формуванні й реалізації політики держави у сфері бюджету [6, с. 30]. Такий методологічний підхід, а саме поділ згаданої політики на дві складові – стратегію і тактику – дає можливість розглянути її в контексті цілей і завдань, що визначаються на етапі її формування, та досягнутих результатів у процесі здійснення тактичних підходів до її імплементації.

Бюджетна стратегія повинна мати чіткі орієнтири, котрі забезпечать сталий соціально-економічний розвиток країни. За будь-яких інших обставин, якщо не буде досягтися бажаний результат, вона перетвориться на звичайний план виконання заходів. Бюджетна стратегія визначає пріоритети бюджетної політики за різних варіантів розвитку вітчизняної і світової економіки. Причому в ній варто встановлювати граничні обсяги бюджетних асигнувань за бюджетними й державними цільовими програмами [7, с. 52]. Ця стратегія мусить реалізувати цілі загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку, використовуючи широкий арсенал засобів бюджетного механізму [6, с. 32].

Бюджетна стратегія і бюджетна тактика повинні бути єдиним, цілісним механізмом у забезпеченні реалізації пріоритетних цілей соціально-економічного розвитку країни. Бюджетна тактика – форма реалізації бюджетної стратегії, оскільки безпосередньо залежить від її курсу. Для її втілення держава розробляє законодавчі, нормативно-правові акти, інші документи, котрі наповнюють змістом і скеровуються нею на досягнення відповідного результату. Таким чином, конкретизуються зміст бюджетної політики та способи і механізми її реалізації. Бюджетна стратегія і тактика уособлюють реальний зміст бюджетної політики на конкретному етапі економічного й соціального розвитку країни.

Бюджетна політика відрізняється від решти політик соціальною значущістю та економічною актуальністю для розвитку країни. Її формування й реалізація повинні відповідати цілям держави.

В історичному плані сприйняття бюджетної політики змінювалося від поглядів А. Сміта, котрий вважав, що втручання держави в економіку повинне бути мінімальним, до появи нової економічної школи, заснованої німецькими вченими А. Вагнером, М. Вебером, які сповідували ідеї залежності економічного розвитку держави від бюджетних витрат, необхідних для забезпечення суспільних послуг. Теоретичною основою сучасної бюджетної політики є підходи Дж. М. Кейнса, що базуються на ідеї про недосконалий характер використання капіталістичною економікою наявних ресурсів, а отже, необхідність державного втручання в економічні процеси та їх регулювання.

Наразі бюджетна політика виступає інструментом регулювання економічного та соціального розвитку країни, оскільки держава регулює систему міжбюджетних трансфертів, бюджетні інвестиції, соціальні програми подолання бідності, зниження депресивності окремих територій, у т. ч. забезпечення обороноздатності країни тощо. У такій ситуації ця політика є інструментом досягнення середньо- та довгострокових цілей суспільного розвитку.

За характером реалізації, бюджетну політику поділяють на дискреційну й недискреційну. Перша передбачає вжиття державою певних заходів (внесення змін до системи оподаткування та державних видатків, пошук джерел залучення коштів для фінансування дефіциту бюджету тощо), спрямованих на виконання стратегічних і тактичних завдань соціально-економічного розвитку держави. Недискреційна політика полягає у використанні певних фінансових інструментів – “вмонтованих стабілізаторів”, котрі автоматично регулюють ситуацію в економіці. До них належать податки, державні соціальні виплати, різні субсидії, процентні ставки тощо [8, с. 141].

Аналіз економічної літератури вказує на відсутність єдиного, чіткого тлумачення змісту та пріоритетів бюджетної політики, що відповідним чином відображається на ефективності її впровадження та досягнення результативних показників. Основою згаданої політики є бюджетні відносини, котрі й визначають її зміст. Якщо формування бюджетної політики становить свідому форму прояву економічної діяльності людини, то бюджетні відносини, навпаки, не залежать від свідомої діяльності, оскільки є об'єктивним явищем. Тобто бюджетна політика, яка позитивно або негативно діє на економіку через її тісні взаємозв'язки, не може впливати на зміну змісту бюджетних відносин. Водночас засновником і координатором бюджетних відносин є держава, яка також є активним учасником цих відносин. Тому бюджетна політика нерозривно пов'язана з розвитком держави, як суспільного інституту, котрий дбає про добробут громадян. Зміст цієї політики формується державою й впливає на оптимізацію її моделі. Від якості розроблення бюджетної політики залежать рівень соціально-економічного розвитку, фінансовий потенціал держави, добробут населення.

Бюджетні видатки є складовою бюджетної політики, а також інструментом, який відіграє істотну роль у її реалізації в контексті забезпечення сталої динаміки соціально-економічного розвитку країни. Вони виступають основою соціального забезпечення населення, розширення мережі суспільних благ, зміцнення міжнародних та вдосконалення ринкових відносин, зростання кредитного портфеля юридичних і фізичних осіб, розвитку нових та підтримки важливих напрямів економічної діяльності. Видатки бюджету за економічною сутністю постають інструментом досягнення вищого критерію справедливості, що реалізується державою через розподіл благ для кожного члена суспільства з метою досягнення граничного рівня добробуту. Цим і зумовлюється вага бюджетних видатків не лише як інструменту бюджетної політики, а і як вияву їхньої суспільної значущості.

Через бюджетні видатки, а саме їх спрямування, виконання завдань, напрями руху/курсу, також закладається зміст бюджетної політики. Основні завдання внутрішнього змісту бюджетної політики полягають у розробленні дієвої концептуальної основи розвитку бюджету як інструменту соціально-економічного регулювання процесів, що відбуваються в

державі, визначенні основних напрямів справляння надходжень до бюджету та використання фінансових ресурсів у поточному бюджетному періоді й близькій перспективі, а також досягнення цілей суспільного розвитку.

Результативність бюджетної політики залежить не лише від потенціалу фіскального простору та стану бюджетних надходжень, що теж доволі важливо, а й від ефективності використання видатків. Останні, як зазначено вище, є інструментом бюджетної політики у виконанні стратегічних соціально-економічних завдань.

Формування ефективної бюджетної політики потребує узгодження її макропоказників з податковою політикою, оскільки суспільні потреби не завжди сумірні з можливостями бюджету і в цьому контексті втілюється суперечливість і двоїстість фіскальної політики. Остання відображає діяльність держави в управлінні доходами і видатками бюджету. Наочним прикладом прояву її суперечливості й двоїстості є доволі часті передвиборчі обіцянки політиків зменшити податкове навантаження на бізнес, і водночас вони пропонують підвищити соціальні гарантії за рахунок бюджетних коштів. Варто підкреслити, що фіскальна політика вважається безпечною, якщо не відбувається зростання частки державного боргу у ВВП, оскільки це може призвести до стримування динаміки розвитку та згодом у наступних бюджетних періодах переспрямування значного обсягу бюджетних видатків на погашення держборгу.

Вітчизняні та й зарубіжні вчені, експерти та фахівці часто визначають бюджетну політику як діяльність, пов'язану з формуванням видатків бюджету на пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку. Це певною мірою виправдано, оскільки політика у сфері видатків, доходів, бюджетного регулювання, міжбюджетних відносин та державного боргу є складовою бюджетної політики.

В умовах війни соціально-економічні завдання та цілі змінюються на пріоритети відповідно до екзистенціальних викликів і загроз. Розпочата російською війною проти України змусила Уряд терміново переглянути державну політику в різних сферах економіки, у т. ч. бюджетну. Адже постала необхідність перегляду бюджетних показників як за надходженнями, так і за видатками, тому що низка вітчизняних підприємств припинили економічну діяльність, що негативно позначилося на мобілізації належного обсягу доходів і, відповідно, формуванні видатків бюджету.

Для об'єктивного розуміння сутності завдань, повноти виконання завдань бюджетної політики вважаємо доцільним проаналізувати наявний фінансовий ресурс, який виступає інструментом її реалізації. Передусім слід звернути увагу на видатки зведеного бюджету України (табл. 1), котрі відображають стан соціального, економічного, політичного розвитку країни на відповідному етапі. Як бачимо з даних таблиці, протягом 2020–2022 рр. ці видатки порівняно з 2020 р. зросли удвічі (на 47,6 %), або на 1 448 209,4 млн грн. Фактичні обсяги видатків державного та місцевих бюджетів за 2020–2023 рр. характеризують їхню кількісну динаміку та частку у зведеному бюджеті.

Таблиця 1. Склад і обсяг видатків зведеного бюджету України у 2020–2023 рр. за функціональною класифікацією (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)

Вид бюджету	2020		2021		2022		2023 (факт, станом на 1 травня)	
	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %
Державний	1 288 016,7	80,7	1 490 258,9	80,8	2 705 423,3	88,9	1 043 652,5	92,4
Місцеві	307 273,0	19,3	354 118,8	19,2	338 075,8	11,1	85 226,4	7,6
Зведений	1 595 289,7	100,0	1 844 377,7	100,0	3 043 499,1	100,0	1 128 878,9	100,0

Складено за: [9].

Якщо розглядати обсяг видатків за видами бюджетів, то простежується тенденція до значної частки видатків держбюджету, котрі становили у 2020–2021 рр. 80,75 % видатків зведеного бюджету. Натомість, видатки місцевих бюджетів за цей період дорівнювали в середньому 19,25 %. У 2022 р. помітний розрив у показниках з 2021 р., а саме зростання на 8,1 в. п. видатків державного бюджету і відповідно зменшення видатків місцевих бюджетів. За п'ять місяців 2023 р. цей розрив, що розпочався у 2022 р., ще більше зріс.

Такі різкі зміни в складі й обсягах видатків зведеного бюджету ми пов'язуємо з повномасштабним вторгненням росії на територію України та необхідністю переспрямування фінансових ресурсів у межах зведеного бюджету для задоволення гуманітарних, соціальних та інших потреб воюючої країни різного роду. Зокрема, йдеться про належне фінансування ЗСУ та загалом сектору безпеки, аби активізувати заходи протистояння агресії, формування мобілізаційних резервів, закупівлі зброї, техніки, забезпечення релокації вітчизняних підприємств, виплат різних допомог населенню тощо.

Структура бюджетних видатків демонструє пріоритети бюджетної політики в межах сконцентрованого обсягу фінансових ресурсів, можливостей державного або місцевих бюджетів щодо фінансування заходів, відповідної категорії видатків. Видатки зведеного бюджету вказують на рівень економічного та фінансового потенціалу країни стосовно можливостей задоволення суспільних потреб, характеризують стан її розвитку на певному етапі.

Проведений нами аналіз видатків зведеного бюджету України за функціональною класифікацією свідчить, що бюджетні видатки щороку зростають, проте важливо те, який саме обсяг фінансового ресурсу було сконцентровано на тій чи іншій галузі для задоволення суспільних потреб (табл. 2), тобто як визначалися й змінювалися пріоритети. Як бачимо з даних таблиці, до початку повномасштабного вторгнення максимальний обсяг видатків із 2020 по 2021 р. припадав на соціальний захист та соціальне забезпечення (20,82 %), у т. ч. соціальний захист пенсіонерів (12,4 %). Хоча у 2021 р. цей

Таблиця 2. Структура видатків зведеного бюджету України
(за функціональною класифікацією) у 2020–2023 рр.

Напрями	2020		2021		2022		2023 (факт, станом на 1 травня)	
	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %
Усього	1 595 289,7	100,0	1 844 377,7	100,0	3 043 499,1	100,0	1 128 878,9	100,0
Загальнодержавні функції	204 818,8	12,84	252 605,9	13,70	248 468,2	8,16	64 162,2	5,68
У т. ч. обслуговування державного боргу	121 239,4	7,60	157 591,8	8,54	–	–	–	–
Оборона	120 374,1	7,55	127 527,3	6,91	1 142 872,4	37,55	560 568,7	49,66
Громадський порядок, безпека та судова влада	159 506,3	10,00	176 149,3	9,55	454 431,5	14,93	132 172,1	11,71
Економічна діяльність	262 814,6	16,47	293 350,1	15,91	156 434,3	5,14	36 402,9	3,22
Охорона навколишнього середовища	9 056,6	0,57	10 620,6	0,58	5 226,7	0,17	1 355,9	0,12
Житлово-комунальне господарство	32 214,5	2,02	56 894,5	3,08	411 690,1	1,35	10 512,5	0,93
Охорона здоров'я	175 791,2	11,02	203 610,4	11,04	215 275,9	7,07	60 798,8	5,39
Духовний та фізичний розвиток	31 710,9	1,99	43 358,4	2,35	33 636,0	1,11	9 826,1	0,87
Освіта	252 283,1	15,81	312 914,6	16,97	290 758,5	9,55	85 865,7	7,61
Соціальний захист та соціальне забезпечення	346 719,5	21,73	367 346,6	19,92	455 186,2	14,96	167 195,0	14,81
У т. ч. соціальний захист пенсіонерів	212 328,7	13,31	211 948,4	11,49	–	–	–	–

Складено за: [9].

показник був меншим порівняно з 2020 р., відповідно, на 1,81 та 1,82 в. п. Дещо в менших обсягах порівняно із соціальним забезпеченням, проте стабільно в межах середнього показника (16,39 %) за два роки профінансовано таку важливу галузь соціального спрямування, як освіта. Натомість на охорону здоров'я, як бачимо з даних таблиці, припадає середнє значення профінансованих видатків на рівні 11,03 % за 2020–2021 рр. Фактично ми бачимо ті макропоказники, які характеризують пріоритети бюджетної політики в довоєнний період. Вони виражені в соціальних видатках, і тут слід підкреслити, що це залежить не від оптимальної потреби галузей, а від можливостей бюджету їх задовольнити. З цього можна зробити висновок, що до війни основна увага Уряду в реалізації бюджетної політики зосереджувалась на питаннях соціального забезпечення, розвитку освіти, охорони здоров'я. Тобто здійснювалося фінансування галузей, котрі визначають майбутнє країни. Водночас частка оборони у структурі видатків зведеного бюджету 2020 р. становила лише 7,55 %, або 120 374,1 млн грн, що дає підстави стверджувати про більшу орієнтацію країни на перспективу розвитку і меншу – на посилення її обороноздатності.

Аналізуючи показники фінансування видатків зведеного бюджету за тією самою структурою, проте у 2022 р., побачимо істотні зміни. Перед війною пріоритетні напрями бюджетної політики, наприклад, на 2022–2024 рр., ґрунтувалися на положеннях Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, Національної економічної стратегії на період до 2030 року, програм співпраці з міжнародними організаціями, а також на засадах Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Державної програми стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020–2022 роки.

Якщо у попередніх роках кожен із проаналізованих вище напрямів або й інші фінансувалися більш-менш стабільно, то з початком російського вторгнення пріоритети різко змінилися. Як наслідок, видатки було переспрямовано на актуальніші напрями. Як бачимо з табл. 2, у 2022 р. порівняно з 2021 р. на 30,64 в. п., або на 1 015 345,1 млн грн зріс обсяг видатків на оборону, що є, на наш погляд, цілком логічним і виправданим кроком в умовах воєнного стану. Взагалі у 2022 р. збільшився обсяг фінансування так званого безпекового блоку, зокрема зросли видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу на 278 282,2 млн грн, або на 5,38 в. п. проти 2021 р. Решта напрямів у структурі видатків зведеного бюджету України, тобто не пов'язаних з безпековим сектором, у 2022 р. помітно знизились порівняно з 2021 р. (див. табл. 2). Крім того, зазнала змін і сама структура видатків зведеного бюджету, оскільки у 2022 р. не виокремлювалися видатки на соціальний захист пенсіонерів та обслуговування держборгу. Аналогічна ситуація простежується і у 2023 р. Варто зауважити, що основна стаття економії кош-

тів при формуванні бюджету 2023 р. полягала у зменшенні видатків на органи державної влади. Станом на 1 травня 2023 р. половина 49,66 % усіх видатків зведеного бюджету спрямовано на оборону країни.

Варто зазначити, що під час війни миттєво виникла проблема з неможливістю наповнення дохідної частини державного та місцевих бюджетів для формування відповідного рівня видатків, а також обслуговування держборгу, що, на наш погляд, є характерною особливістю будь-якої країни, економіка якої охоплена війною. У цей період держава інтенсифікувала грантово-кредитну підтримку від зовнішніх кредиторів, країн-партнерів як форму прояву солідарності з Україною, активно залучала державні позики і накопичувала держборг для протидії стрімкому зниженню податкових надходжень та збільшувала видатки на оборону.

Як варіант виходу із ситуації, що склалася, Міністр фінансів С. М. Марченко підписав Меморандум із групою офіційних кредиторів України з країн G7 та Паризького клубу про призупинення виплат приблизно на 3,1 млрд дол. США за державним та гарантованим державою боргом [10]. Це мало надати Україні доступ до валютної ліквідності, аби покрити щомісячний дефіцит держбюджету під час війни у короткостроковій перспективі, впоратись із фінансовими зобов'язаннями в середньостроковому періоді та якнайшвидше відновити економіку після перемоги.

Зростання частки державного боргу вказує на проблеми в реалізації фіскальної політики в умовах воєнного стану та неможливість дотримання єдиного вектора руху. Водночас держава вимушена враховувати реальний стан економіки для узгодження цілей фіскальної політики з функціями податків і бюджету. Україні вдається утримувати боргове навантаження керованим на рівні менше 80 % ВВП, а завдяки допомозі партнерів та підтримці кредиторів питання виплат за боргами поки що не стоїть гостро. Однак після війни управління боргом перетвориться на одне з ключових завдань. У 2024–2027 рр. прогнозовані платежі за зовнішнім боргом відповідатимуть 6 % ВВП 2022 р., і проблема пікових виплат стане набагато актуальнішою, ніж питання загального рівня заборгованості відносно розміру економіки. Це не фінальні цифри, адже війна триває, і щомісяця Україна залучає нові борги для покриття безпрецедентно високого бюджетного дефіциту, а економіку щодня руйнують атаки росіян. Крім того, навіть під час війни пріоритети в залученні фінансування можуть спиратися на очікуваний вплив на майбутні поствоєнні виплати [11].

Аналіз видатків за видами бюджетів та структурою зведеного бюджету за функціональною класифікацією свідчить, що пріоритети бюджетної політики у мирний час і в умовах воєнного стану є різними, оскільки зміна бюджетного законодавства, нормативно-правових актів трансформувала їх, а також механізми реалізації цієї політики. Згадані пріоритети втілюються в науково обґрунтованих, законодавчо затверджених завданнях і цілях, спрямованих на розв'язання проблем та подолання загроз. З початком війни фінансовий потенціал зведеного бюджету було зосереджено на

цілях воєнних потреб. Якщо розглядати це питання за видами бюджетів, то побачимо: переважна частка припадає на Державний бюджет України. Тобто фінансові ресурси переспрямовано згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану” від 09.06.2021 № 590 [12]. Насамперед здійснюються видатки на національну безпеку й оборону та на вжиття заходів правового режиму воєнного стану, обладнання робочих місць для виконання функціональних обов’язків оперативним складом пунктів управління у можливих місцях розгортання Ставки Верховного Головнокомандувача, матеріально-технічне, транспортне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Офісу Президента України.

Варто підкреслити, що, попри завдані Україні економічні збитки, втрати та ризики, вже протягом 2022 р. поступово відновлювалася ділова активність і бізнес України адаптувався до умов воєнного стану. Підтвердженням цього є рівень інфляції, котрий, за прогнозами окремих експертів, передбачався у 2022 р. на рівні 30 %. Проте фактично, за даними Державної служби статистики України (далі – Держстат), рівень інфляції у 2022 р. становив 26,6% [13]. За оцінкою Національного банку України, у 2023 р. інфляція дещо сповільниться до 14,8 %, і ми погоджуємося з цим прогнозом та сподіваємося, що й надалі позитивна динаміка триватиме, але все залежить від ситуації на полі бою. Зростання дефіциту бюджету під час війни є одним із чинників фінансових запозичень, що відповідно впливає на збільшення державного боргу, адже держава не спроможна скоротити витрати до рівня фактичних надходжень. Водночас дефіцит бюджету через спад економіки внаслідок війни, скорочення надходжень до бюджету і збільшення витрат на воєнні потреби є одним з чинників інфляції.

У цьому контексті хотілося б відзначити саме важливу роль державного бюджету. Як відомо, його функції здійснюються на основі використання бюджетного механізму, котрий становить втілення бюджетної політики, реалізовуваної урядом, та відображає конкретну націленість бюджетних відносин на виконання актуальних, соціально-економічних та інших завдань держави. Бюджет – головний чинник пропозиції грошових ресурсів у економіці багатьох країн, що дає змогу більш рівномірно формувати і регулювати осередки попиту та зростання. Саме через бюджетні механізми фінансуються економічні пріоритети, завдяки дії мультиплікатора кошти примножуються і надходять до інших галузей економіки, продукуючи по ланцюгу попит і стимулювання зростання в суміжних та інших галузях і секторах економіки. Мультиплікативний вплив бюджетних видатків зумовлений не лише потенційно високою ефективністю використання фінансів, а і їхньою властивістю щодо створення каскадних ефектів: збільшення бюджетних інвестицій сприймається інвесторами як сигнал зростання гарантій одержання очікуваного ефекту від інвестованих ресурсів.

Окремі дослідники, акцентуючи увагу на ролі державного бюджету, пропонують розрізняти його за *економічним, політичним, суспільним* значенням. Так, економічне значення полягає в можливості держави в особі органів управління шляхом мобілізації фінансових ресурсів та їх розподілу впливати на перебіг економічних та соціальних процесів у країні. Політичне значення – у тому, що бюджет затверджується законодавчим органом, до складу котрого входять обрані народом представники, – народні депутати; таким чином реалізується воля народу. Суспільне значення полягає в тому, що за допомогою бюджету вирішується питання соціального характеру – фінансуються наука, культура, спорт, охорона здоров'я, освіта, забезпечення й утримання пенсіонерів та інвалідів тощо [14]. На нашу думку, наведені значення бюджету є неповними і не розкривають його особливості в інших умовах.

З цього приводу В. М. Опарін підкреслює, що в бюджеті одночасно реалізуються “різні за змістом функції, пов’язані з перерозподілом ВВП, зокрема забезпечення загальносуспільних потреб (державне управління, національна оборона, судова влада та правопорядок, міжнародні відносини) та здійснення економічного (між окремими галузями та регіонами) і соціального (між окремими верствами населення) перерозподілу” [15, с. 180]. Тобто автор відносить національну оборону до загальносуспільних потреб. На наш погляд, було б цілком доречно виокремити функції бюджету із забезпечення обороноздатності країни, оскільки проведене нами дослідження показало важливу роль бюджету, насамперед за воєнного стану, у цьому, що переконливо демонструє його мілітарний контекст на теперішньому етапі розвитку країни. Щодо попередньо висунутих гіпотез, то вони стосуються умов мирного часу. До того ж мілітарний чинник є надзвичайно об’єднавчим і охоплює різні аспекти (*гуманітарний, фінансовий, соціальний, оборонний*), позаяк це питання торкається не лише категорії військовослужбовців, а й цивільного населення. Тому цілком обґрунтованою є, на наш погляд, гіпотеза виокремлення держбюджету за *військовою ознакою*. Останнє полягає в тому, що за воєнного стану фінансуються, зокрема з державного бюджету, потреби всього сектору безпеки й оборони і не тільки, а саме: *матеріально-ресурсне забезпечення ЗСУ, територіальної оборони (ТрО), утворення мобілізаційного резерву армії, надання гуманітарної допомоги цивільним особам, формування фондів підтримки внутрішньо переміщених осіб, фінансування заходів релокації підприємств у безпечні місця тощо*. Таким чином, із держбюджету фактично фінансується виконання всіх завдань, які є пріоритетами держави у реагуванні на виклики, ризики і загрози війни. Це дає нам підстави обґрунтовано стверджувати і в подальшому розрізняти державний бюджет за: *економічним, політичним, суспільним та військовим (мілітарним)* значенням [16]. Останнє полягає в тому, що за рахунок бюджетних коштів фінансуються основні запити, пов’язані з війною, і бюджет у цій ситуації істотно впливає на суспільно-політичне й економічне життя країни. Державний

бюджет України 2022–2023 рр. – фактично той фінансовий документ, де переважна частка видатків сконцентрована на потребах воюючої країни, і це стосується основних запитів суспільства, фінансування його захисту, підтримки і життя.

В умовах війни пріоритети змінюються не лише в плані соціально-економічного розвитку. Наприклад, питання інвестиційної привабливості, важливі в мирний час, стають другорядними або втрачають вагу, натомість видатки держбюджету є одним із провідних чинників впливу на забезпечення обороноздатності країни, підтримки населення, надання гуманітарної допомоги, а після підриву 6 червня 2023 р. Каховської ГЕС, упевнені, стануть ще й засобом подолання екологічної катастрофи та її наслідків у майбутніх бюджетних періодах.

Поки триває війна необхідно й далі нарощувати обсяги бюджетних видатків для зміцнення потенціалу ЗСУ, територіальної оборони (ТрО), утворення потужного мобілізаційного резерву армії, Військово-морських сил (ВМС) для формування належних військових ресурсів і передумов визволення всіх окупованих територій від загарбників та встановлення справедливого миру в Україні. Тобто військові потреби залишатимуться одним із ключових пріоритетів бюджетної політики.

Варто зазначити, що повномасштабне російське вторгнення довело необхідність зміни підходів до формування державного оборонного замовлення, яке існувало до війни. І це стосується не лише термінів і якості виконання раніше укладених контрактів, а й обсягів фінансування. Слід змінювати підходи до формування оборонного бюджету з урахуванням комплексу потреб Міністерства оборони України, дотримання правил та термінів подання бюджетних запитів із метою вчасної їх реєстрації органами Державної казначейської служби, що допоможе краще аналізувати бюджетні видатки й використовувати фінансовий ресурс.

Концепція трансформації підходів до формування оборонного замовлення повинна полягати в чіткому визначенні загроз, їх градації/регламентації і тих завдань, котрі необхідно виконати на відповідному етапі розвитку країни, аби насамперед суттєво посилити спроможності обороноздатності держави. На практиці це може мати такий вигляд: якщо ЗСУ потребують ракет середнього й далекого радіуса дії, то при формуванні оборонного бюджету у конкретному бюджетному періоді на цей напрям виділяється найбільший обсяг фінансового ресурсу, оскільки це питання є основним, першочерговим. Натомість, скажімо виробництво артилерійських снарядів до ракетних систем залпового вогню (РСЗВ) або будівництво корветів для Військово-морських сил (ВМС) є другорядним, тобто актуальним або перспективним. Регламентація бюджетних видатків за трирівневою системою (наприклад, *першочергові, актуальні, перспективні* потреби, рисунок) допоможе ефективніше використовувати обмежені кошти й досягати важливих результатів у переозброєнні, формувати засади потужного військового потенціалу як тепер, так і в майбутньому.

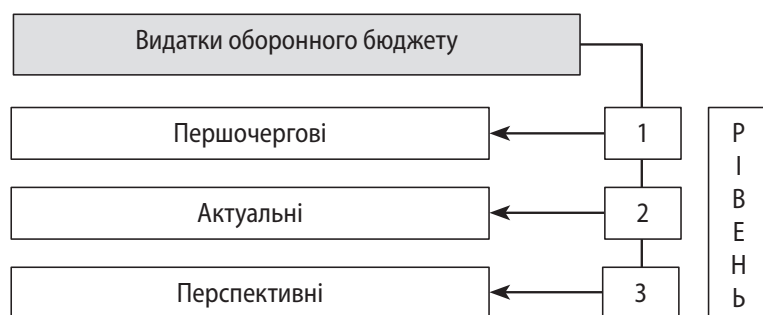


Рисунок. Формування оборонного замовлення за пріоритетами

Побудовано автором.

Ранжування бюджетних видатків за рівнем значимості того чи іншого озброєння, екіпірування змінює філософію ставлення до військового для підвищення боєздатності української армії, дає можливість не розпорошувати, а навпаки, ефективно і раціонально розподіляти та використовувати бюджетні видатки. Це питання є надзвичайно актуальним у контексті суспільних запитів, котрі стоять перед Міністерством оборони і відповідає прагненню нового Міністра – Р. Е. Умерова – покращити забезпечення ЗСУ зброєю, медичним оснащенням, засобами захисту тощо.

Державне оборонне замовлення має бути пріоритетним напрямом бюджетних видатків на середньо- та довгострокову перспективу й після Перемоги, оскільки сусідство з країною-агресором вимагатиме й надалі від Уряду України значних фінансових зусиль для забезпечення потреб безпеки, захисту територіальної цілісності, а також виконання функції опори східних кордонів Європейського Союзу.

У період відновлення України бюджетна політика, з огляду на досвід розвинутих країн, з урахуванням забезпечення й регулювання пріоритетів суспільного розвитку, повинна зважати на переорієнтацію економіки в напрямі відбудови зруйнованої інфраструктури, соціальної сфери, прискорення темпів економічного зростання. Як відомо, у 2022 р., за даними Держстату, падіння реального ВВП становило 29,1 %, у сільському господарстві – 28,4 %. Номінальний ВВП за 2022 р. оцінюється в 5191 млрд грн, зміна дефлятора ВВП – 34,3 % [17]. У 2023 р. Уряд очікує на зростання ВВП на рівні 3–4 % і відзначає покращання ситуації в основних галузях промисловості [18], хоча, повторимось, все залежатиме від ситуації на фронті.

Як вагомий інструмент регулювання системи національної економіки бюджетна політика повинна буде спиратися на довгострокову програму соціально-економічного розвитку України, яка, сподіваємось, передбачатиме відбудову країни після війни з урахуванням заподіяних фінансово-економічних збитків і втрат.

Звісно, відбудувати країну за бюджетні кошти неможливо, оскільки потенціал усіх видів бюджету не покриє потреб відновлення зруйнованого. Тому в цьому контексті важливі допомога міжнародного співтовариства та стягнення репарацій з країни-агресора. Як зазначив Прем'єр-міністр

України Д. А. Шмигаль на Ukraine Recovery Conference у Лондоні (21–22 червня 2023 р.), готуються справедливі механізми, які допоможуть конфіскувати російські активи, заморожені в експлуатації, на суму до 500 млрд дол. США [19].

Стосовно бюджетної політики, то визначення пріоритетних стратегічних цілей та напрацювання чітких, тактичних підходів дасть змогу досягти відповідного балансу процесу перерозподілу наявного фінансового ресурсу країни для задоволення суспільних потреб. Зважаючи на те, що ця політика поєднає в собі регулюючу й фінансову складові, доречним є перетворення бюджетного механізму на дієвий засіб підвищення ефективності витрачання бюджетних видатків з метою якісної реалізації соціально-економічної стратегії держави.

В Україні після війни першочерговими будуть відбудова зруйнованої енергетичної, газової, дорожньої, житлово-комунальної, соціальної інфраструктури, формування нової соціальної політики для реабілітації та повернення до звичайного життя воїнів та цивільних осіб, котрі отримали фізичні чи психологічні травми, стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності, формування умов сталого розвитку, економічного зростання та піднесення. Д. А. Шмигаль на Ukraine Recovery Conference в Лондоні наголосив, що після війни в Україні очікується бум у розвитку військово-промислового комплексу, великий потенціал є в енергетичному секторі, видобутку та зберіганні газу, інформаційних технологіях, гідроенергетиці. На думку Прем'єр-міністра, вже тепер європейські глобальні компанії розглядають можливість будівництва виробничих потужностей в Україні [20].

На 2023 р. Уряд визначив п'ять основних пріоритетів: *енергетика, гуманітарне розмінування, житло, критична та соціальна інфраструктура, підтримка економіки* [19]. Сподіваємося, заяви, котрі пролунали в Лондоні на конференції з відновлення України, будуть підтримані фінансовими ресурсами й реалізовані у відповідних проектах, програмах.

Нині активно розробляються державні й міжнародні програми з відбудови об'єктів критичної інфраструктури, житлового фонду сіл, міст, які зазнали руйнувань. Бюджетна політика в період відновлення й надалі, як видається, залишатиметься вагомим інструментом впливу на соціально-економічні процеси, вирішуючи проблеми не лише підвищення купівельної спроможності, попиту, а й забезпечення зайнятості населення, реконструкції та відбудови зруйнованих промислових підприємств, формування нової концепції життя і праці громадян у різних куточках країни. Важлива роль у цьому процесі покладається на бюджетні видатки, котрі повинні стати інструментом економічного зростання. Міжнародний досвід переконує: видатки бюджету надають потужний імпульс модернізації економіки на засадах інноваційної моделі суспільного розвитку.

Є потреба в удосконаленні системи управління видатками бюджету, а в період відновлення України це питання, на нашу думку, стане ще актуальнішим, оскільки, з огляду на статус кандидата в члени ЄС, посилиться необхід-

ність наближення соціальних стандартів до європейських, відтак, зростуть вимоги до якості надання державних послуг, розширення мережі суспільних благ, ефективності використання бюджетних коштів і підвищення результативності впливу бюджетної політики на динаміку суспільного розвитку.

Через статус кандидата в члени ЄС Україна мусить привести у відповідність усю статистику державних фінансів, аби вона узгоджувалася зі стандартами й основними положеннями законодавства Євросоюзу. До того ж це новий імпульс відносинам з ЄС щодо реалізації Угоди про асоціацію [21], у т. ч. здійснення поглиблених економічних реформ. Вже тепер слід працювати над тим, аби вся система управління державними фінансами, формування засад ефективної й результативної бюджетної політики була гармонізована з правилами та нормами, застосовуваними в міжнародній практиці, тим самим забезпечуватиметься інтеграція вітчизняного фінансового ринку з міжнародним фінансовим простором.

Держава здійснює розподіл та перерозподіл ВВП, регулює соціально-економічні процеси, забезпечуючи оптимальне поєднання економічних інтересів суспільства та створюючи при цьому міцний фінансовий фундамент для якісного виконання своїх функцій, саме за допомогою бюджетних видатків. У зв'язку з цим підкреслимо, що не можна оперувати попередніми організаційними формами, методологічними підходами в сучасних умовах, які не відповідають вимогам ринкових відносин, у т. ч. щодо забезпечення ефективності управління й використання бюджетних коштів. Старі підходи є чинником небезпеки деформації виконання завдань усієї системи державного управління, не дають бажаного результату в реалізації бюджетної політики. Тому в нових реаліях настав час реформувати систему в Україні. Тобто під час та після війни необхідно впроваджувати реформи, застосовувати дієвіші методи, принципи, способи, підходи методолого-організаційного забезпечення діяльності. Адже коли ми говоримо про ефективність використання фінансових ресурсів та підвищення результативності бюджетної політики, то маємо на увазі зміну інституційного підходу. Йдеться передусім про інституції, їхнє нове наповнення та розуміння учасниками бюджетного процесу сутності та ролі на сучасному етапі. Це стосується як головних розпорядників бюджетних коштів, так і розпорядників нижчого рівня, одержувачів бюджетних коштів, тобто від міністерств до будь-яких інших установ/організацій, з метою проектування нової організаційної системи управління на засадах системного підходу управління та використання видатків бюджету. Механізм управління організацією/підприємством повинен бути зорієнтований на досягнення цілей, високих результативних показників.

В основу методології проектування/створення сучасних структурних підрозділів організації варто покласти чітке формулювання її цілей. Відповідно до цілі розробляється механізм її досягнення. Водночас ми розглядаємо організацію як складну, багатоцільову систему, адже орієнтація лише на одну мету не відображає її різноманітної, багатофункціональної ролі в розвитку економіки. Вагоме значення належить системі зв'язків еле-

ментів із зовнішнім середовищем, останнє впливає на характер побудови та функціонування установи/організації.

Нові підходи у формуванні дієвих організаційних структур сучасного типу вимагають уникнення механічного перенесення старих організаційних форм із надмірним нормативним характером, використання гіпертрофованих типових рішень, котрі апіорі наразі не можуть бути ефективними. Натомість необхідно формувати організаційні структури, які проявляють системність підходу. Останнє втілюється у: гармонічному поєднанні вертикалі й горизонталі системи управління державними фінансами в межах організації, де існує оптимальне співвідношення централізації/децентралізації в управлінні; узгодженні та організаційному оформленні всіх горизонтальних зв'язків щодо виконання поточних завдань та перспективних планів/програм; встановленні й взаємній ув'язці в межах завдань системи функцій, відповідальності, прав по всій вертикалі управління – від міністра до спеціаліста; врахуванні всіх можливих управлінських завдань, орієнтованих на підвищення рівня успішного досягнення поставленої мети. Наш погляд на застосування нових підходів в управлінні й використанні бюджетних видатків наведено в публікації [22].

Моделювання фінансових взаємозв'язків, виявлення їх причинно-наслідковості, синергетичних ефектів варто покласти в основу підвищення якісного рівня фінансової політики держави у системі економічного розвитку, відновлення економічної рівноваги у воєнний та післявоєнний періоди [23, с. 196].

Ефективна бюджетна політика неможлива без середньострокового бюджетного планування. Як відомо, з 10 січня 2019 р. з внесенням змін до Бюджетного кодексу України, відповідно до Закону України “Про затвердження середньострокового бюджетного планування в Україні” [24], запроваджено таке планування. Середньостроковий бюджетний період включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди. Замість однорічних Основних напрямів бюджетної політики введено середньострокову Бюджетну декларацію як документ стратегічного планування, котрий визначає бюджетну політику на три роки. У цій декларації трансформовано основні напрями бюджетної політики, що охоплює середньостроковий бюджетний прогноз. За результатами оцінки стану управління державними фінансами згідно з міжнародно визнаною методологією Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), проведеною експертами Світового банку за підтримки ЄС та інших міжнародних партнерів у 2019 р., відзначено поступовий прогрес України в такому компоненті системи управління державними фінансами, як запровадження середньострокового бюджетного планування. Проте в питаннях його впровадження виникли суттєві проблеми, оскільки у 2019 р. Уряд не вносив до Верховної Ради України проекту Бюджетної декларації на 2020–2022 рр., а у 2020 р., у зв'язку зі світовою пандемією COVID-19, взагалі призупинив розроблення Бюджетної декларації на 2021–2023 рр. Лише 31 травня 2021 р. вперше схвалено Бюджетну декларацію на 2022–2024 рр. І, знову-таки, з повномасштабним вторгненням росії

на територію України виникла нова перешкода, що, на наш погляд, негативно вплинула як на повноту впровадження, формування й застосування дієвих методів середньострокового бюджетного планування, так і на ефективність виконання бюджету та реалізації бюджетної політики, адже набрали чинності норми Закону України “Про правовий режим воєнного стану” [25]. Тому у 2022 р. Кабінет Міністрів України не схвалив Бюджетну декларацію на 2023–2025 роки і, відповідно, не подав її до Верховної Ради України, а відтак, парламент не схвалював рекомендацій щодо пріоритетів бюджетної політики. Вже у 2023 р. ухвалено Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості”, яким визначено відновлення складання Бюджетної декларації як важливого документа середньострокового бюджетного планування з 1 січня 2024 р. [26]. Оцінюючи ситуацію, яка склалася, на наш погляд, попри негаразди, необхідно посилити заходи з повноцінного впровадження середньострокового бюджетного планування у бюджетний процес.

На наш погляд, для підвищення ефективності й результативності бюджетної політики потрібно, аби розпорядники бюджетних коштів переглянули доцільність існування неперспективних бюджетних програм (особливо це питання актуальне в умовах воєнного стану), визначилися з актуальністю завдань, пріоритетів, конкретизацією їхньої мети, термінів виконання, оптимізацією бюджетних видатків для досягнення результативних показників. Отримання суспільно вагомих результатів під час реалізації бюджетної політики потребує розроблення та запровадження системи моніторингу результативності бюджетних програм, котра передбачає постійний ґрунтовний аналіз процесу їх виконання щодо досягнення запланованих результатів та на цій основі розроблення пропозицій стосовно особливостей подальшої реалізації цих програм у плановому й наступних бюджетних періодах. Управлінські рішення повинні базуватись на тенденціях суспільного розвитку, передбачати відповідні засоби та ресурси, визначати оптимальні шляхи наступних етапів, конкретизувати терміни, встановлювати взаємозв'язки у ланках бюджетної системи, а отже, впливати на ефективність планування й використання бюджетних видатків, повноту і якість реалізації соціальної, бюджетної, економічної політики держави. Такий підхід, а також постійний аналіз бюджетних програм щодо їх пріоритетності, ефективності, результативності посилить роль бюджетної політики в суспільному розвитку.

Висновки. Проведене дослідження засвідчило, що в умовах воєнного стану суттєво трансформуються пріоритети бюджетної політики, оскільки змінюються бюджетне законодавство і зміст бюджетної політики, хоч остання не втрачає актуальності й так само, як і в мирний час, істотно впливає на соціально-економічні та інші процеси, що відбуваються в суспільстві. Якщо до війни пріоритетами бюджетної політики були постпандемічне відновлення економіки та спрямування інвестицій у майбутнє країни, то з початком війни – забезпечення обороноздатності й стабільність функціонування.

Формування та реалізація бюджетної політики, її пріоритетів навіть у мирний час є доволі складним завданням, оскільки необхідно враховувати об'єктивні й суб'єктивні, часто різнопланові, суперечливі чинники соціально-економічного розвитку, інтереси різних груп населення тощо. Дослідження показало, що в умовах війни влада і суспільство в Україні згуртувалися з метою консолідації зусиль щодо зміни змісту пріоритетів бюджетної політики і спрямування бюджетних видатків на екзистенціальні загрози. Переспрямування значного обсягу фінансових ресурсів на потреби сектору безпеки та оборони України є доцільним, обґрунтованим і виправданим кроком Уряду: будь-яка країна, котра зазнала зовнішньої збройної агресії, втрачає суттєві надходження до бюджету і змушена терміново шукати джерела покриття його дефіциту, обслуговування держборгу і при цьому забезпечувати повноту фінансування захищених статей та потреб ЗСУ для посилення спроможності армії.

Переорієнтація пріоритетів бюджетної політики в умовах війни вказує на посилення фінансування одних напрямів і зменшення інших. У післявоєнний період пріоритети бюджетної політики теж зміняться, виходячи з тих завдань і цілей, які визначатимуться середньо- й довгостроковими програмами, проектами відновлення та розвитку України. Водночас завдання нарощування військового потенціалу ЗСУ та розвитку військово-промислового комплексу і надалі залишатиметься одним із пріоритетних напрямів бюджетної політики.

Чіткість визначення та ефективність реалізації пріоритетів бюджетної політики залежать від усвідомлення першочергових завдань, об'єктивної оцінки поточного стану функціонування економіки, узгодження параметрів бюджетної політики з податковою, коротко- та довгостроковою стратегією розвитку держави. Встановлено, що з Державного бюджету України фінансуються завдання, які є пріоритетами держави у реагуванні на загрози війни, що дає нам підстави обґрунтовано стверджувати і в подальшому розрізняти державний бюджет також за військовою ознакою.

Для підвищення ефективності бюджетної політики, її результативності доцільно реформувати застарілі методи, підходи до управління бюджетними видатками, повною мірою запровадити середньострокове бюджетне планування, постійно проводити аналіз завдань і цілей бюджетних програм, досягнення запланованих результатів. На цій основі слід розробляти пропозиції щодо особливостей подальшої реалізації цих програм у плановому і наступних бюджетних періодах, що позитивно вплине на результативні показники бюджетної політики, посилить її значення в суспільному розвитку.

Список використаних джерел

1. Канева Т., Галабурда А. Бюджетна політика держави в умовах воєнного стану. *Scientia Fructuosa*. 2022. Т. 144, № 4. С. 98–109. URL: [https://doi.org/10.31617/1.2022\(144\)07](https://doi.org/10.31617/1.2022(144)07).
2. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ : НДФІ, 2005. 259 с.

3. Лисяк А. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : [монографія]. Київ : ДННУ "Академія фінансового управління", 2009. 600 с.
4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
5. Радіонов Ю. Д. Теоретико-методологічні засади формування ефективної бюджетної політики в сучасних умовах. Сучасні аспекти науки : кол. моногр. Т. 3 / за ред. Є. О. Романенка, І. В. Жукової. Київ ; Братислава : ФОП Кандиба Т. П. 2020. 197 с. С. 90–131.
6. Крикун Т. І. Пріоритети формування бюджетної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 16. С. 28–32. URL: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2019.16.28>.
7. Іголкін І. В. Роль транспарентності бюджетних відносин у системі управління державними фінансами. *Наукові праці НДФІ*. 2016. Вип. 1. С. 50–67. URL: http://npndfi.org.ua/?page_id=723&aid=773.
8. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика [монографія]. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 396 с.
9. Видатки зведеного бюджету України / Мінфін. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/>.
10. Гринько О. Україна домовилася про зупинку виплат за зовнішнім боргом. 2022. 14 верес. URL: https://zaxid.net/ukrayina_domovilasya_pro_prizupinennya_viplat_z_zovnishnim_borgom_n1549669.
11. Репко М., Томіліна М., Самойлюк М. Управління державним боргом України під час війни та післявоєнний період. 2023. 30 трав. URL: <https://ces.org.ua/management-of-the-ukrainian-public-debt/>.
12. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>.
13. Павлиш О. Інфляція в Україні в 2022 році становила 26,6 % – Держстат. *Економічна правда*. 2023. 10 січ. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/01/10/695830/#:~:text=%D0%A3%20%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BD%D1%96%202022%20%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BB%D1%8F%D1%86%D1%96%D1%8F,%D1%86%D1%96%D0%BB%D0%BE%D0%BC%D1%83%20%2D%2022%2C6%25>.
14. Даньків В. Й., Галас М. І. Роль бюджету у соціально-економічному розвитку держави. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2013. Вип. 3 (40). С. 219–226. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/2082>.
15. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія. Київ : КНЕУ, 2005. 240 с.
16. Radionov Yu. D. The Role of the State Budget in Ensuring the Defense Capability of Ukraine. *Transformation of Ukraine's economy: formation of an inclusive economy system and functionality of financial inclusion*. Riga : Baltija Publishing, 2023. Р. 183–201. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-321-7-9>.
17. Білоус О. Держстат дав оцінку падіння економіки України за 2022 рік. *РБК-Україна*. 2023. 12 квіт. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/derzhstat-dav-otsinku-padinnya-ekonomiki-1681302631.html>.
18. Уряд України цього року очікує зростання ВВП на рівні 3–4 % – Свириденко. *ІБФ*. 2023. 11 верес. URL: <https://ibf.ua/articles/urjad-ukra%D1%97ni-cogor%D1%96ch-och%D1%96ku%D1%94-zrostannja-vvp-na-r%D1%96vn%D1%96-3-4-sviridenko-161206>.
19. Богданьок О., Мельник Х. Шмигаль: Україна розглядає 10 ключових аспектів відновлення України. *Суспільне. Новини*. 2023. 21 черв. URL: <https://suspilne.media/512285-smigal-ukraina-rozgladae-10-klucovih-aspektiv-vidnovlenna-ukraini/>.

20. Шмигаль прогнозує бум розвитку ВПК в Україні після війни. *UA Prom*. 2023. 22 черв. URL: <https://uaprom.info/news/189214-shmigal-prognozuye-bum-rozvitku-vpk-ukrayini-pislya-vijni.html>.

21. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

22. Радіонов Ю. Д. Методолого-організаційні підходи до забезпечення ефективності управління та використання бюджетних видатків. *Фінанси України*. 2022. № 5. С. 7–28. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2022.05.007>.

23. Макогон В. Д., Адаменко І. П. Фінансова політика держави у системі економічного розвитку. *Економічний вісник університету*. 2023. Вип. 56. С. 193–200. URL: <https://doi.org/10.31470/2306-546X-2023-56-193-200>.

24. Про затвердження середньострокового бюджетного планування в Україні : закон України від 06.12.2018 № 2646-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#Text>.

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

26. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості : закон України від 27.07.2023 № 3278-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3278-20#Text>.

27. Чугунов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 532 с.

References

1. Kaneva, T., & Halaburda, A. (2022). Budget policy of the state under martial law. *Scientia-Fructuosa*, 144 (4), 98–109. DOI: 10.31617/1.2022(144)07 [in Ukrainian].
2. Chuhunov, I. Ya. (2005). *Theoretical foundations of the budget regulation system*. Kyiv: RFI [in Ukrainian].
3. Lysiak, L. V. (2009). *Budgetary policy in the system of state regulation of social and economic development of Ukraine*. Kyiv: SESE “The Academy of Financial Management” [in Ukrainian].
4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). *Economic Code of Ukraine* (Act No. 436-IV, January 16). Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].
5. Radionov, Yu. D. (2020). Theoretical and methodological foundations of effective budget policy formation in modern conditions. In Romanenko, E. O., & Zhukova, I. V. (Eds.). *Modern aspects of science* (Vol. 3), pp. 90–131. Kyiv: Bratislava: FOP Kandyba T. P. [in Ukrainian].
6. Krykun, T. (2019). Priorities for budget policy. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, 16, 28–32. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.28 [in Ukrainian].
7. Iholkin, I. (2016). The role of budget relations transparency in the public finance management system. *RFI Scientific Papers*, 1, 50–67. Retrieved from http://npndfi.org.ua/?-page_id=723&aid=773 [in Ukrainian].
8. Koliada, T. A. (2016). *Formation of the budget strategy of Ukraine: theory, methodology, practice*. Irpin: University of the SFS of Ukraine [in Ukrainian].
9. Minfin. (n. d.). *Expenditures of the consolidated budget of Ukraine*. Retrieved from <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/> [in Ukrainian].
10. Hryenko, O. (2022, September 14). *Ukraine agreed to stop payments on foreign debt*. Retrieved from https://zaxid.net/ukrayina_domovilasya_pro_prizupinennya_viplat_zazovnishnim_borgom_n1549669 [in Ukrainian].
11. Repko, M., Tomilina, M., & Samoiliuk, M. (2023, May 30). *Management of the public debt of Ukraine during the war and the post-war period*. Retrieved from <https://ces.org.ua/management-of-the-ukrainian-public-debt/> [in Ukrainian].

12. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2021). *On the approval of the Procedure for the exercise of powers by the State Treasury Service in a special regime under martial law* (Decree No. 590, June 9). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF-#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF-%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BD%D1%96%202022%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BB%D1%8F%D1%86%D1%96%D1%8F,%D1%86%D1%96%D0%BB%D0%BE%D0%BC%D1%83%20%2D%2022%2C6%25) [in Ukrainian].
13. Pavlysh, O. (2023, January 10). Inflation in Ukraine in 2022 was 26.6% - State Statistics Service. *Economic truth*. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/news/2023/01/10/695830/#:~:text=%D0%A3%20%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BD%D1%96%202022%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BB%D1%8F%D1%86%D1%96%D1%8F,%D1%86%D1%96%D0%BB%D0%BE%D0%BC%D1%83%20%2D%2022%2C6%25> [in Ukrainian].
14. Dankiv, V. I., & Halas, M. I. (2013). The role of the budget in the socio-economic development of the state. *Scientific Bulletin of Uzhhorod University*, 3 (40), 219–226. Retrieved from <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/2082> [in Ukrainian].
15. Oparin, V. M. (2005). *Financial system of Ukraine (theoretical and methodological aspects)*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
16. Radionov, Yu. D. (2023). The Role of the State Budget in Ensuring the Defense Capability of Ukraine. In *Transformation of Ukraine's economy: formation of an inclusive economy system and functionality of financial inclusion*, pp. 183–201. Riga: Baltija Publishing. DOI: 10.30525/978-9934-26-321-7-9 [in Ukrainian].
17. Bilous, O. (2023, April 12). The State Statistics Service estimated the decline in the economy of Ukraine for 2022. *RBC-Ukraine*. Retrieved from <https://www.rbc.ua/rus/news/derzhstat-dav-otsinku-padinnya-ekonomiki-1681302631.html> [in Ukrainian].
18. IBF. (2023, September 11). *The Government of Ukraine expects GDP growth at the level of 3-4% this year - Svyrydenko*. Retrieved from <https://ibf.ua/articles/urjad-ukra%D1%97ni-cogor%D1%96ch-och%D1%96ku%D1%94-zrostannja-vvp-na-r%D1%96vn%D1%96-3-4-sviridenko-161206> [in Ukrainian].
19. Bohdaniok, O., & Melnyk, K. (2023, June 21). Shmyhal: Ukraine considers 10 key aspects of Ukraine's recovery. *Suspilne. Novyny*. Retrieved from <https://suspilne.media/512285-smigal-ukraina-rozgladae-10-klucovih-aspektiv-vidnovlenna-ukraini/> [in Ukrainian].
20. UA Prom. (2023, June 22). *Shmyhal predicts a boom in the development of the military industry in Ukraine after the war*. Retrieved from <https://uaprom.info/news/189214-shmigal-prognozuye-bum-rozvitku-vpk-ukrayini-pislya-vijni.html> [in Ukrainian].
21. Association Agreement between Ukraine, on the one hand, between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand (2014, June 27). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text [in Ukrainian].
22. Radionov, Yu. (2022). Methodological and organizational approaches to ensure the efficiency of management and use of budget expenditures. *Finance of Ukraine*, 5, C. 7–28. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2022.05.007> [in Ukrainian].
23. Makohon, V., & Adamenko, I. (2023). Financial policy of the state in the system of economic development. *University Economic Bulletin*, 56, 193–200. DOI: 10.31470/2306-546X-2023-56-193-200 [in Ukrainian].
24. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). *On the approval of medium-term budget planning in Ukraine* (Act No. 2646-VII, December 6). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#Text>.
25. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *About the legal regime of martial law* (Act No. 389-VIII, May 12). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
26. Verkhovna Rada of Ukraine. (2023). *On making changes to the Budget Code of Ukraine to ensure predictability of budget policy and strengthening debt sustainability* (Act No. 3278-IX, July 27). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3278-20#Text> [in Ukrainian].
27. Chuhunov, I. Ya. (2021). *Budget strategy of social development*. Kyiv: KNTEU [in Ukrainian].