

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

УДК 336.1: 347.7

DOI <https://doi.org/10.32782/app.v70.2022.20>

**А. В. Гарбінська-Руденко**

*orcid.org/0000-0002-3668-8236*

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного права*

*Державного податкового університету*

**О. А. Коцюба**

*orcid.org/0000-0002-4811-044X*

*здобувач*

*Державного податкового університету*

**О. Р. Небесна**

*orcid.org/0000-0001-5596-4024*

*здобувач*

*Державного податкового університету*

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СУЧАСНИХ НАПРЯМКІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Бюджетна система є ключовою та важливою ланкою у фінансовій системі кожної держави, в тому числі і України. Починаючи з 24 лютого 2022 року наша держава проходить через складні випробування, що торкаються кожного сектору суспільного життя, та змінюють звичний до війни порядок функціонування бюджетної системи. Із введенням воєнного стану усі види правовідносин докорінно змінили свою орієнтацію, а особливо це відобразилось на напрямках бюджетної політики. Вони стали ще більше націлені на забезпечення ефективного фінансування сектору оборони та соціального захисту населення, що потерпає від наслідків війни. Одним із пріоритетних завдань вищих органів державної влади в теперішніх умовах стало і залучення фінансових ресурсів за рахунок міжнародної підтримки нашої держави. Вироблення дієвих напрямків бюджетної політики в умовах воєнного стану є важливим завданням державного управління, що потребує детального аналізу та дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження проблеми правового регулювання бюджетних відносин та здійснення бюджетного процесу, його особливостей, зміни та переорієнтації в умовах воєнного стану у своїх працях висвітлювали С. Бей, Н. Воротіна, І. Оніщук, М. Карлін, питання бюджетної політики в умовах воєнного стану досліджували такі науковці як Т. Канєва, А. Нестеренко, Л. Шкварчук та інші.

**Метою даного дослідження** є аналіз заходів бюджетної політики як складових фінансової безпеки держави в сучасних умовах, характеристика актуальних загроз та ризиків для бюджетної системи України в період війни, а також огляд ключових норм бюджетного законодавства, що забезпечують функціонування бюджетної системи в умовах дії воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** У період дії воєнного стану соціальний та економічний розвиток держави вимагає від уряду нашої країни застосування досить прогресивних методів, а також форм та принципів управління державними доходами та видатками між рівнями

бюджетної системи. Економічний стан України напряму пов'язаний з оптимальним забезпеченням формування та виконання бюджетів всіх рівнів. Від бюджетної політики країни та дієвості її заходів залежить також і реалізація бюджетного процесу.

Бюджетна політика – це важливе знаряддя впливу на розвиток як економіки, так і соціальної сфери. Завдяки їй держава, розподіляючи і перерозподіляючи валовий внутрішній продукт, реалізує вплив на утворення структури виробництва, результати господарювання, проведення суспільних перетворень. В умовах трансформаційної економіки вплив бюджетної політики на зростання економіки підвищується, оскільки її заходи стають головним інструментом регулювання актуальних соціальних та економічних процесів.

Чугунов В. зазначає, що основна мета бюджетної політики є інтеграція бюджетного планування в процес формування і реалізації довгострокової стратегії суспільного розвитку країни, через упровадження принципів програмно-цільового планування і перехід до програмного бюджету. Важливим напрямом удосконалення бюджетної політики, на думку вченого, має стати перехід до середньострокового бюджетного планування, передусім, встановлення зв'язку річного та середньострокового бюджетного планування та впровадження програмно-цільового методу бюджетування з дотриманням розмірів і умов оплати праці працівників бюджетної сфери, прожиткового мінімуму, зміни тарифів на енергоносії, інших показників, необхідних для планування видатків за бюджетними програмами, термін виконання яких більше одного року. Визначальним у цьому напрямі стане підвищення ефективності видатків, що відбуватиметься на основі визначення їх пріоритетності та оцінки ступеня досягнення очікуваних результатів (Чугунов, 2022, с. 90).

Основні напрямки бюджетної політики в останні роки мали на меті стабілізувати національну економіку та сформувані сприятливе макроекономічне середовище, здійснювати результативну бюджетно-податкову політику, дотриматися фінансової дисципліни, підвищувати рівень прозорості та раціональності бюджетного процесу.

Канева Т. пише, що від ефективності та обґрунтованості бюджетної політики держави залежать темпи економічного зростання, підвищення добробуту населення, рівень вітчизняного виробництва, конкурентно-спроможність та розвиток міжнародного партнерства. У складний період воєнного стану надзвичайно важливо швидко і зважено здійснювати бюджетну політику, фінансувати пріоритетні цілі – оборону держави та соціальне забезпечення (Канева, 2022, с. 106).

Варто відмітити, що оцінку продуктивності бюджетної політики потрібно здійснювати на основі таких критеріїв як фіскальної результативності бюджетної політики та її соціальної, економічної ефективності.

Також важливу роль у процесі розвитку економіки регіонів відіграє впровадження результативної бюджетної політики. Оскільки взаємозв'язок місцевих і державних бюджетів є очевидним, саме нестача фінансових ресурсів та їх нестабільність у органах місцевого самоврядування може стати причиною проблем загальнодержавної ваги (Петричко, 2016, с. 578).

В умовах воєнного стану надзвичайно важливо забезпечити оперативне, належне та безперервне виконання місцевих бюджетів. Для забезпечення ефективного функціонування бюджетної сфери та життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період дії воєнного стану, уряд з центральними органами виконавчої влади прийняли низку швидких, ефективних та оперативних рішень. В бюджетне законодавство внесено низку змін, які були прийняті у період дії воєнного стану. Серед таких змін є зміни до місцевих бюджетів, перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, встановлена пріоритетність здійснення видатків органами Державної казначейської служби України, скасування обмежень щодо максимального розміру резервного фонду, не застосовується дотримання термінів подання звітності про виконання місцевих бюджетів та річного звіту, скасована норма щодо складання Бюджетної декларації та прогнозів місцевих бюджетів, кошти державного дорожнього фонду спрямовуються на розвиток та утримання автомобільних доріг, випуск облігацій внутрішньої державної позики, передачу коштів між бюджетами здійснюється без укладення договорів та перерахування коштів з місцевого бюджету до державного бюджету для здійснення заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії російської федерації.

У Бюджетній декларації на 2022–2024 роки затверджено, що з огляду на всі внутрішні та зовнішні чинники, які впливають на стан економіки нашої країни, пріоритетними напрямками бюджетної політики є стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу, посилення обороноздатності і безпеки держави, розвиток агропромислового комплексу, формування чистого та безпечного довкілля, збереження та відновлення природних екосистем, розвиток адміністративних послуг та їх цифровізацію, інформатизацію суспільства, сприяння розвитку IT-бізнесу, підвищення рівня цифрової грамотності українців, посилення енергонезалежності, створення ефективної та досконалої системи здійснення соціальної підтримки та пенсійного забезпечення населення, розвиток системи соціального захисту ветеранів війни, забезпечення якісної, сучасної і доступної середньої освіти, розбудову безпечної та інклюзивної системи освіти, створення сучасної системи професійної (професійно-технічної) освіти та забезпечення якості вищої освіти, забезпечення доступу до основних медичних послуг та підвищення рівня прозорості в управлінні державними фінансами. (Бюджетна декларація на 2022–2024 роки).

Для кращого розуміння динамічних змін в напрямках бюджетної політики варто провести порівняння Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» від 2 грудня 2021 року та Проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2023 рік» від 14 вересня 2022 року. Першу помітну відмінність мають статті 5 у двох документах, де вказується, що на 31 грудня 2022 року визначається граничний обсяг державного боргу в сумі 3.644.896.972,9 тис. гривень (Закон України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», № 1928-IX, від 2 грудня 2021), тоді як на 31 грудня 2023 року граничний обсяг державного боргу в сумі 6.406.013.451,2 тис. гривень (Проект Закону України «Про державний бюджет на 2023 рік», № 8000, від 14 вересня 2022 року). Така помітна різниця у розмірі державного боргу майже у два рази цілком пояснюється постійними залученнями нових запозичень нашою державою, що пов'язано, в першу чергу, з повномасштабною війною та необхідністю боронити суверенну державну територію. Хоча, звичайно, що таке стрімке нагромадження державного боргу, що дорівнює розміру внутрішнього валового продукту, є доволі загрозливою тенденцією, але, в умовах війни, є цілком закономірним.

Бей С. зазначає, що 15 серпня 2022 року на своєму сайті Міністерство фінансів України проінформувало, що Верховна Рада України схвалила зміни до держбюджету на 2022, якими збільшила видатки загального фонду держбюджету на 270,2 млрд грн з метою зміцнення обороноздатності за рахунок здійснення додаткових внутрішніх запозичень, збільшивши їх з 523,9 млрд грн до 794,1 млрд гривень. Додаткові видатки загального фонду державного бюджету будуть спрямовані на національну безпеку та оборону – 269,5 млрд грн, мобілізаційну підготовку галузей національної економіки України – 10,3 млн грн та поповнення резервного фонду державного бюджету – 715,7 млн гривень.

Збільшення цих видатків сприятиме реалізації заходів щодо забезпечення державного суверенітету, підвищення обороноздатності і безпеки держави, подолання негативних наслідків, спричинених широкомасштабною збройною агресією російської федерації проти України (Бей, 2022, с. 43).

У статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» та Проекті Закону України «Про Державний бюджет на 2023 рік» закріплюється, що рівень прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць становить 2589 гривень, а також відповідно до статті 8 закріплюється розмір мінімальної заробітної плати – 6700 гривень. В даному випадку, вважаємо, що така стабільність не є позитивним процесом, оскільки рівень цін значно зростає, що підтверджують і дані Державної служби статистики України, де вказується, що базовий індекс споживчих цін (БІСЦ) у вересні 2022р. порівняно із серпнем 2022 р. становив 102,4%, а з початку року – 117,8% (Державна служба статистики України, 11.10.2022).

Як зазначає Бей С., уряд постійно веде переговори із пошуку та залучення додаткових можливостей фінансової підтримки міжнародних партнерів у вигляді кредитування, гарантій за кредитами і грантів для стабілізації економіки, реалізації пріоритетних завдань держави та забезпечення соціальних виплат.

За даними Міністерства фінансів України, загальний обсяг фінансової допомоги станом на початок червня 2022 р. становить 411.9 млрд грн. Станом на 7 червня 2022 р. основними

джерелами фінансової підтримки бюджету України є військові облігації, двосторонні кредити та гранти. (Канєва, 2022, С.106).

Відповідно до даних Міністерства фінансів України станом на 12 жовтня, серед джерел фінансування Державного бюджету України є фінансові ресурси, що залучаються від Національного Банку України (315 000 млн грн); ОВДП (включаючи військові облігації, 148 941 млн грн) та іноземних держав, міжнародних організацій (Фінансування Державного бюджету України з початку повномасштабної війни. Офіційний портал Міністерства фінансів України, 12.10.2022).

Також помітним додатковим джерелом у формуванні спеціального фонду Державного бюджету України на 2023 році буде надходження коштів, пов'язаних з виконанням норм Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів» (Проект Закону України «Про державний бюджет на 2023 рік»). Зокрема, у своєму відеозверненні 5 серпня 2022 року Президент України повідомив про конфісковані кошти російських активів в Україні на суму 28 мільярдів гривень.

Важливим є і те, що в державному бюджеті на 2023 рік передбачається і створення нових фондів, які спрямують свою діяльність на усунення та ліквідацію наслідків спричинених збройною агресією російської федерації, наприклад, стаття 29 Проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2023 рік» передбачає створення фонду ліквідації наслідків збройної агресії у складі спеціального фонду Державного бюджету України з метою подолання наслідків війни (у тому числі гуманітарних, соціальних, економічних).

Кошти з даного фонду ліквідації наслідків збройної агресії мають бути спрямовані на:

- будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт) громадських будівель (з урахуванням вимог безпеки щодо захисних споруд цивільного захисту), захисних споруд цивільного захисту;

- реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів критичної інфраструктури, пов'язаних з наданням послуг з водопостачання, водовідведення, теплопостачання;

- реконструкцію, капітальний ремонт будівель для забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та осіб, які втратили його внаслідок військових дій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України; (Проект Закону України «Про державний бюджет на 2023 рік», № 8000, від 14 вересня 2022 року).

Діяльність вказаного фонду є вкрай необхідною, оскільки, за останніми даними вже знищено до 30% української інфраструктури в результаті нападу росії на Україну.

**Висновок.** Отже, постійна актуалізація напрямків бюджетної політики у державі є одним з головних вимог прогресування економіки за різних умов, в тому числі і в умовах воєнного стану. Як зазначалося вище, забезпечення переорієнтації бюджету та його націленості на ті складові, які є найбільш важливими в тих, чи інших умовах, і є фундаментом бюджетної політики для кожної країни.

Вважаємо, що умовах воєнного стану урядом було прийнято ефективні рішення по зміні пріоритетних напрямів бюджетної політики, що вплинуло і на стан виконання державного бюджету 2022 року. Важливим є і те, що розвивається та посилюється міжнародна фінансова підтримка Україні від інших держав та міжнародних організацій. З огляду на це, на нашу думку, пріоритетними напрямами в середньостроковій перспективі у бюджетній сфері мають стати: продовження реформ в системі державних фінансів; підвищення ефективності бюджетної політики та перегляд її окремих пріоритетів; впровадження стимулюючих заходів, спрямованих на поживлення економічної діяльності.

#### Література

Бей С. О. Здійснення бюджетного процесу в Україні під час війни. *International scientific journal «Grail of Science»*. 2022. № 18-19. С. 42-43.

Бюджетна декларація на 2022-2024 роки. Офіційний портал Міністерства фінансів України. URL: <https://cutt.ly/aV1SZNk> (дата звернення 19.10.2022).

Державна служба статистики України URL: <https://ukrstat.gov.ua/> (дата звернення 11.10.2022 року).

Канєва Т., Галабурда А. Бюджетна політика держави в умовах воєнного стану. *SCIENTIA RUCTUOSA. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2022. № 144(4). С. 98-109.

Петричко, М. М., Басара, М. М. Бюджетна політика України: теоретичний та практичний аспекти. *Економіка і суспільство*. 2016. С. 579.

Про державний бюджет на 2023 рік: Проект Закону України від 14 вересня 2022 року за № 8000 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1473861> (дата звернення 11.10.2022 року).

Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України від 2 грудня 2021 року за № 1928-IX. Дата оновлення: 14.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#top> (дата звернення 11.10.2022 року).

Фінансування Державного бюджету України з початку повномасштабної війни. Офіційний портал Міністерства фінансів України. URL: [https://www.mof.gov.ua/uk/news/ukraines\\_state\\_budget\\_financing\\_since\\_the\\_beginning\\_of\\_the\\_full-scale\\_war-3435](https://www.mof.gov.ua/uk/news/ukraines_state_budget_financing_since_the_beginning_of_the_full-scale_war-3435) (дата звернення 12.10.2022 року).

Чугунов В. І. Бюджетна політика економічного зростання. *Агросвіт*. 2022. № 1. С. 88-94. DOI: 10.32702/2306-6792.2022.1.88.

#### References

Bay S. O. (2022) Implementation of the budget process in Ukraine during the war. International scientific journal "Grail of Science". No. 18-19. P. 42-43.

Budget declaration for 2022-2024. Official portal of the Ministry of Finance of Ukraine. URL: <https://cutt.ly/aB1SZNk> (access date 10/19/2022)

State Statistics Service of Ukraine URL: <https://ukrstat.gov.ua/> (date of application 11.10.2022)

Kaneva T., Galaburda A. (2022) Budget policy of the state in the conditions of martial law. CIENTIA RUCTUOSA. Bulletin of the Kyiv National University of Trade and Economics, No. 144(4). P. 98-109.

Petrychko M. M., Basara, M. M. (2016). Budget policy of Ukraine: theoretical and practical aspects. *Economy and society*, P. 579.

On the state budget for 2023: Draft Law of Ukraine dated September 14, 2022 under No. 8000 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1473861> (date of application October 11,2022)

On the State Budget of Ukraine for 2022: Law of Ukraine dated December 2, 2021 No. 1928-IX. Date of update: 14.09.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#top> (date of application 11.10.2022)

Funding of the State Budget of Ukraine since the beginning of the full-scale war. Official portal of the Ministry of Finance of Ukraine. URL: [https://www.mof.gov.ua/uk/news/ukraines\\_state\\_budget\\_financing\\_since\\_the\\_beginning\\_of\\_the\\_full-scale\\_war-3435](https://www.mof.gov.ua/uk/news/ukraines_state_budget_financing_since_the_beginning_of_the_full-scale_war-3435) (date of application 12.10.2022)

Chugunov V. I. Budget policy of economic growth. *Agroworld* 2022. No. 1. P. 88-94. DOI: 10.32702/2306-6792.2022.1.88

#### Анотація

**Гарбінська-Руденко А. В., Коцюба О. А., Небесна О. Р. Теоретико-правові аспекти сучасних напрямків бюджетної політики в Україні. – Стаття.**

У статті розглянуто поняття бюджетної політики та її мети в умовах воєнного стану, що змінилась у зв'язку порівняно зі змінами у функціонуванні бюджетної системи. Систематизовано головні тенденції змін у державному бюджеті України, що, в результаті збройної агресії російської федерації 24 лютого 2022 року, потребував оперативних змін. Окреслено деякі особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану в Україні, виділено їх зміст та відображення в у бюджетному законодавстві. Виокремлено зміни у пріоритетних напрямках бюджетної політики та охарактеризовано їх вплив, зокрема, і на стан виконання державного бюджету та на стан фінансової безпеки в цілому. Акцентовано увагу на розвитку та значенні міжнародної фінансової підтримки України від інших держав, міжнародних організацій та держав-членів Європейського союзу, здійснено огляд розмірів такої допомоги у 2022 році. Присвячено увагу і актуальним джерелам додаткового фінансування державного бюджету України. Доведено, що саме забезпечення переорієнтації бюджету та його націленості на ті складові, які є найбільш важливими умовах воєнного стану, і є фундаментом напрямків бюджетної політики в умовах воєнного стану. Встановлено, що для забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи та виконання державних соціальних гарантій, уряд прийняв низку оперативних та ефективних рішень для належного функціонування бюджетного системи в умовах воєнного стану, серед яких і комплексні зміни у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів. Автори обґрунтовують, що перерозподіл видатків бюджету та надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, встановлена пріоритетність здійснення видатків органами державної казначейської служби, скасування обмежень щодо максимального розміру резервного фонду, випуск облігацій внутрішньої державної позики є ефективними діями уряду з метою стабілізації бюджетної системи.

*Ключові слова:* бюджетна політика, бюджет, бюджетна система, воєнний стан, державні фінанси.

### Summary

*Harbinska-Rudenko A. V., Kotsyuba O. A., Nebesna O. R. Theoretical and legal aspects of modern directions of budget policy in Ukraine.* – Article.

The article examines the concept of budget policy and its purpose in the conditions of the military status, which has changed in relation to changes in the functioning of the budget system. The main trends of changes in the state budget of Ukraine, which, as a result of the armed aggression of the Russian Federation on February 24, 2022, required operational changes, were systematized. Some features of the budget process in the conditions of the military status in Ukraine are outlined, their content and reflection in the budget legislation is highlighted. Changes in the priority directions of budget policy are singled out and their impact is characterized, in particular, on the state of state budget execution and on the state of financial security in general. Attention was focused on the development and importance of international financial support to Ukraine from other states, international organizations and member states of the European Union, and an overview of the size of such assistance in 2022 was carried out. Attention is also devoted to relevant sources of additional financing of the state budget of Ukraine. It has been proven that it is the provision of reorientation of the budget and its targeting on those components that are the most important conditions of the military status, and is the foundation of the directions of budget policy in the conditions of the military status. It was established that in order to ensure the effective functioning of the budget system and the implementation of state social guarantees, the government adopted a number of operational and effective decisions for the proper functioning of the budget system under the military status, including complex changes in the budget process at the level of local budgets. The authors justify that the redistribution of budget expenditures and the provision of loans from the budget according to budget programs, the priority of expenditures by the state treasury service bodies, the abolition of restrictions on the maximum size of the reserve fund, the issuance of domestic state loan bonds are effective actions of the government with the aim of stabilizing the budget system.

*Key words:* budget policy, budget, budget system, military status, state finance.