

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Ерстенюк Христина Володимирівна

УДК 355:336.144

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Механізми формування бюджетної політики

Публічне управління та адміністрування

281 «Публічне управління та адміністрування»

Х.В.Ерстенюк

Науковий керівник Арабчук Ярослав Ілліч, к.філос.н., доцент

(підпис)

Допущено до захисту

В.о.завідувача кафедри

І.П.Лопушинський

Рецензент

Н.П.Струк

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Івано-Франківськ - 2023

АНОТАЦІЯ

Ерстенюк Х.В. Механізми формування бюджетної політики. – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

В роботі узагальнено відомі підходи до визначення сутності бюджетної політики та конкретизовано її завдання. Виокремлено і проаналізовано складові бюджетної політики. Наведено загальні та спеціальні принципи і описано інституційні умови формування цього виду політики.

Розглянуто бюджетний механізм в розрізі його основних складових. Виокремлено основні підсистеми бюджетного механізму: механізм забезпечення, механізм організації, механізм регулювання та стимулювання, механізм обліку та контролю. Детально описано складові цих підсистем.

Визначено виклики, які виникли при формуванні бюджетної політики держави в умовах воєнного стану. Запропоновано вектори і напрями удосконалення формування бюджетної політики України в умовах воєнного стану.

Ключові слова: бюджетна політика, механізм, бюджет, доходи, видатки, принципи, напрями

ANNOTATION

.- Manuscript.

Master's thesis, specialty 281 "Public administration". – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

Key words:

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ	8
1.1 Бюджетна політика: сутність та завдання	8
1.2 Складові бюджетної політики	14
РОЗДІЛ 2	
ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ	27
2.1 Принципи та інституційні умови формування бюджетної політики	27
2.2 Бюджетний механізм, його складові елементи та підсистеми	40
РОЗДІЛ 3	
БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ	49
3.1 Виклики для формування бюджетної політики в умовах воєнного стану	49
3.2 Напрями удосконалення формування бюджетної політики України в умовах воєнного стану	61
ВИСНОВКИ	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	70

ВСТУП

Актуальність теми. Сьогодні бюджетна політика відіграє надзвичайну роль у забезпеченні національної безпеки під час воєнного стану. Не зменшиться ця роль і в ході післявоєнного відновлення України. Тому формування та реалізація бюджетної політики, адекватної сучасним умовам, є надважливим завданням відповідних органів державної влади. Бюджетна політика є одним із найважливіших компонентів фінансової політики держави, вона визначає довгострокові економічні тренди, ефективність фінансового механізму, фінансову безпеку. Реалізація бюджетної політики становить основу забезпечення головних суспільних потреб. Зростання соціального напруження, що є особливо значущим у кризовий період, може бути подолане переважно за рахунок бюджетного фінансування соціальних витрат. Інші бюджетні інструменти суттєво впливають на інституційний базис суспільства, структурне співвідношення розвитку компонентів економіки. Відтак, значущість бюджетної політики у кризовий період розвитку економіки є очевидною. Оскільки під час кризи відбуваються значні трансформації, застосування стандартних інструментів бюджетної політики має інколи суперечливі наслідки, що визначає специфічність її реалізації. Урахування такої специфічності на сучасному етапі розвитку економіки України можливе тільки за умови відповідного наукового обґрунтування реалізації бюджетної політики.

Обґрунтування вибору теми дослідження. Теоретичні засади дослідження бюджетної політики сформовані у працях Г. В. Возняка, О. І. Барановського, В. Г. Дем'янишина, А. Х. Іляшенка, Н. В. Кореня, В. П. Кудряшова, Л. В. Лисяк, І. О. Лютого, В. М. Опаріна, К. В. Павлюк, Д. В. Полозенка, Л. К. Сергієнка, І. Я. Чугунова. Реалізацію бюджетної політики в контексті регулювання соціально-економічного розвитку розглядають А. С. Галузинська, О. Д. Гордей, О. М. Грабчук, І. В. Заїчко, Л. В. Козарезенко, В. І. Любімов, А. А. Максюта, Ю. Д. Радіонов, Н. Я. Сокровольська. Значно меншою мірою розроблено наукове

підґрунтя реалізації бюджетної політики у кризових умовах (Т. П. Богдан, С. Д. Бушуєв, Т. А. Васильєва, І. О. Луніна, М. Д. Пасічний). Водночас у зв'язку із загостренням соціально-економічної кризи в Україні актуальність розвитку теоретичних та прикладних засад бюджетної політики в умовах нестабільності стає більш нагальною. Аналіз наукових праць свідчить, що потребують більш ґрунтовного опрацювання питання механізмів формування бюджетної політики та інших, вирішення яких є важливим для ефективності бюджетної політики у кризових умовах. Необхідність вирішення зазначених проблем, їх актуальність і значущість обумовили вибір теми магістерської роботи, її мету, завдання, структуру та зміст.

Мета та завдання дослідження. Мета магістерської роботи полягає у розкритті теоретичних засад та удосконаленні механізмів формування бюджетної політики.

Для реалізації зазначеної мети, необхідно виконати такі завдання:

- дослідити теоретичні засади формування бюджетної політики;
- проаналізувати особливості механізму формування бюджетної політики;
- узагальнити виклики бюджетної політики в умовах військового стану і запропонувати напрями удосконалення формування бюджетної політики.

Об'єктом дослідження є бюджетна політика.

Предметом дослідження є теоретичні засади та механізми формування бюджетної політики у сучасних умовах.

Методи дослідження. У роботі застосовано сукупність методів і підходів, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження. Системний та структурний методи використано при розкритті сутності бюджетної політики як складової системи державного фінансового забезпечення суспільного розвитку. За допомогою порівняльного методу узагальнено досвід формування та здійснення бюджетної політики у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою. Методи наукового абстрагування, синтезу застосовано при визначенні основних напрямів бюджетної політики.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-

правові акти з питань формування бюджетної політики, статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Новизна отриманих результатів полягає в удосконаленні науково-теоретичних підходів щодо формування бюджетної політики України та виробленні пропозицій науково-практичного характеру для її реалізації в сучасних умовах.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення та висновки магістерської роботи, що розкривають сутність бюджетної політики як складової системи державного фінансового забезпечення, мають практичне значення при розробці та реалізації бюджетної політики як інструменту розвитку суспільства, підвищення інституційної спроможності фінансово-бюджетної та соціально-економічної системи країни.

Структура й обсяг роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи: вступ, три розділи (шість підрозділів), висновки, загальний обсяг яких складає 76 сторінок. У роботі вміщено 2 рисунки. Список використаних джерел містить 70 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1 Бюджетна політика: сутність та завдання

Сьогодні в науці відсутній єдиний погляд на зміст поняття «бюджетна політика». У багатьох випадках зустрічається її ототожнення з бюджетно-податковою, фіскальною, фінансово-бюджетною, монетарною тощо. Наприклад, в одному зі словників з економічної теорії зазначено, що «бюджетна політика (або фіскальна політика) ... означає використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності»¹. Фактично відбувається ототожнення бюджетної політики із використанням податків і державних витрат з метою регулювання економічної діяльності. Це певним чином звужує сутнісний зміст дефініції та не розкриває особливості бюджетної політики як специфічного явища. Інші розглядають бюджетно-податкову політику у вузькому та широкому розумінні. У вузькому розумінні досліджувана категорія означає політику формування та регулювання державного бюджету країни. А у широкому розглядається як заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництво не інфляційного валового внутрішнього продукту (ВВП) шляхом зміни державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету в цілому, а також – маніпулювання державними видатками та доходами з метою впливу на економічний розвиток суспільства². Поряд із суттєвою заплутаністю наведені визначення характеризуються певними недоліками, зокрема, державні доходи та державні видатки, що покладені в основу тлумачення, значно ширші категорії, порівняно з доходами та видатками бюджету.

Окрема група вчених доводить, що бюджетна політика – це сукупність рішень, які приймаються органами законодавчої (представницької) та виконавчої

¹ Словник сучасної економічної теорії Макмілана. / За ред. Девіда І. Пирса; пер. англ. Київ: Арт Ек. 2010. С.41.

² Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ. 2012. 256 с.

влади на виконання заходів, пов'язаних з визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і формуванням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства і держави. У даному трактуванні бюджетна політика пов'язана з бюджетними відносинами, визначенням основних напрямів їхнього розвитку та використання, що значно розширює сферу її застосування³.

Легкою та зрозумілою для сприйняття є позиція авторів, які визначають бюджетну політику як діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування відповідного бюджету держави, збалансування, розподілу і перерозподілу бюджетних ресурсів та забезпечення всебічного контролю за їх використанням⁴. У схожому контексті розмірковує С. Булгакова, яка запропонувала під бюджетною політикою розуміти діяльність держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні⁵.

Одним з найбільш розповсюджених є розуміння бюджетної політики, запропоноване О. Василюком та К. Павлюк, як сукупності заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку⁶. Але в даному випадку йдеться лише про заходи, які запроваджує держава, хоча в бюджетній політиці бере участь не лише вона. Тому наведене визначення дещо обмежує розуміння всієї складності та різноманітності бюджетної політики. У цьому ж напрямку тлумачить зазначену дефініцію В. Дем'янишин, який констатує, що бюджетна політика «...полягає у розробці основних напрямів використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства; у процесі такої розробки держава визначає

³ Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. Світ фінансів. 2017. Вип. 1 (10). С. 19–34.

⁴ Фінансово-економічний словник / кол. авт.: О.С. Юнін, О.О. Круглова, М.О. Савельєва та ін. Дніпро: Біла К.О. 2018. С.26.

⁵ Булгакова С.О., Колодій О.Т., Єрмошенко Л.В. та ін. Формування і функціонування бюджетної системи України: монографія / за заг. ред. А.А. Мазаракі. Київ: Книга. 2013. С.93.

⁶ Василюк О. Д. Бюджетна система України: підручник. Київ: Центр навчальної літератури. 2014. С.53.

конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин»⁷. Такий саме підхід обрали й автори одного зі словників, які визначають бюджетну політику як цілеспрямовану і планомірну діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання темпів частки одержавлення національного доходу, джерел його формування та вибору оптимальної структури витрат з метою підтримання стабільного економічного зростання в країні і досягнення стратегічних цілей суспільства⁸.

Відповідно до іншого підходу, бюджетна політика є суспільно-економічними відносинами між людьми у процесі розподілу та перерозподілу ВВП, вироблення, розподілу та споживання суспільних благ і послуг та регулювання соціальних і економічних процесів з метою задоволення потреб та розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку⁹. Дещо схожою є позиція І. Плужнікова, який доводить, що бюджетна політика являє собою системну сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для рішення економічних та соціальних завдань країни¹⁰.

Отже, різноманіття доктринальних тлумачень дефініції «бюджетна політика» вражає. Наведені вище визначення всі заслуговують на увагу, оскільки забезпечують різні підходи до розуміння цього складного явища. Але, під час формулювання авторського визначення бюджетної політики варто звернутись також до його законодавчого тлумачення. Поняття «бюджетна політика» використовується в галузевому законодавстві, зокрема, в Бюджетному кодексі України, в якому, нажаль, власне тлумачення зазначеної дефініції не наведене. Також у підзаконних нормативно-правових актах використовується зазначене словосполучення, зокрема, розпорядженнях Кабінету Міністрів України, наказах

⁷ Дем'янишин В. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики. Вісник ТНЕУ. 2011. Вип. 2. С. 7–20.

⁸ Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. / [Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І.]; за заг. ред. С.В. Мочерного. Львів: Світ. Т. 1. 2005. 616 с.

⁹ Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ. 2015. С.34.

¹⁰ Засади формування бюджетної політики держави: наук. монографія / [М.М. Єрмошенко, С.А. Єрохін, І.О. Плужніков та ін.]; за наук. редакцією д. е. н., проф. М.М. Єрмошенка. Київ: НАУ. 2013. С.177.

відповідних відомств, наприклад, «Про бюджетну політику Міністерства оборони України на 2022 рік», «Про основні напрями бюджетної політики України на 2022-2023 роки» та ін.

Привертає увагу, що в ст. 10 Господарського кодексу України бюджетна політика визначена як один із основних напрямів економічної політики держави, та 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 доходу¹¹. І хоча це визначення досить об'ємне, натомість воно не розкриває його змістовне навантаження. Тому, враховуючи результати аналізу основних положень, термінологічного аналізу словосполучення «бюджетна політика» та його нормативно-правового визначення, в роботі¹² запропоновано таке визначення досліджуваної дефініції. Отже, бюджетна політика – це спрямована діяльність уповноважених осіб щодо формування або регулювання суспільних відносин у сфері формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду¹³. Бюджетній політиці притаманна, так би мовити, певна дуальність – в ній поєднані об'єктивні та суб'єктивні аспекти. З одного боку, вона існує та впливає на національну економіку у реальних економічних процесах, обумовлених об'єктивними економічними відносинами. Саме цей аспект сьогодні виходить на перший план, враховуючи опір збройній агресії проти України та ті негативні процеси, що відбуваються внаслідок цього в національній економіці. Об'єктивний аспект неможливо ані обійти, ані залишити поза увагою, адже в такому випадку усі

¹¹ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. No 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

¹² Дедушев І.В. Бюджетна політика: поняття та завдання. Науковий вісник Ужгородського Національного Університет. Серія ПРАВО. Випуск 77: частина 2. 2023. С.37-41.

¹³ Дедушев І.В. Бюджетна політика: поняття та завдання. Науковий вісник Ужгородського Національного Університет. Серія ПРАВО. Випуск 77: частина 2. 2023. С.37-41.

розрахунки та прогнози щодо доцільності запроваджуваних заходів спрацюють у занадто спотвореному варіанті. Тому, при формуванні бюджетної політики суб'єкту належить детально ознайомитися з характером розподільчих процесів, освоїти їхні особливості, розробити віртуальну модель такої політики, яка б базувалася на об'єктивних процесах. Без такої роботи практичні заходи бюджетної політики будуть неефективними та навіть шкідливими¹⁴.

Суб'єктивний аспект бюджетної політики полягає у практичній розробці та впровадженні заходів бюджетної політики, результативність чого безпосередньо залежить від суб'єктів, які їх розробляють та реалізують. Ми підтримуємо точку зору, що об'єктивний та суб'єктивний аспекти є, з одного боку, важливими взаємозв'язаними складовими єдиної бюджетної політики, а з іншого – самостійними елементами, перший з яких функціонує у базисі, а інший – у надбудові. Ігнорування цими складовими може мати негативні наслідки як для суб'єкта, так і для суспільства в цілому¹⁵.

Бюджетна політика є найважливішим середовищем реалізації бюджетної доктрини України. У процесі розроблення бюджетної політики на базі бюджетної доктрини можна було б передбачити цілісну систему дій держави, які спрямовували б на реалізацію мети, завдань, пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики. Проте, до сьогодні цілісна бюджетна доктрина в Україні на жаль не розроблена та потребує особливої уваги до цього з боку уповноважених осіб. Водночас, незважаючи на зазначене, формуючи бюджетну політику, держава зобов'язана додержуватись таких основних умов:

– врахування особливостей тих процесів, що відбуваються у суспільстві у певний період часу, зокрема, перебування України під збройною агресією з боку РФ;

– врахування вимог всіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства з врахуванням впливу деструктивних проявів війни;

¹⁴ Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд". 2010. С.250.

¹⁵ Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд". 2010. С.250.

- вивчення і врахування попереднього досвіду господарського, фінансового і бюджетного розвитку;
- вивчення і врахування досвіду інших країн, зокрема тих, що пройшли шлях війни та мали успішний досвід післявоєнного відновлення національної економіки;
- врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішньої та міжнародної обстановки;
- дотримання комплексного підходу до розробки і реалізації змісту бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати.

Зміст бюджетної політики полягає у визначенні курсу, завдань і напрямів діяльності держави у сфері формування і використання коштів бюджетного фонду. Він полягає у використанні державою бюджетних відносин для досягнення певних політичних цілей¹⁶. Перш за все, ці відносини стосуються формування і використання державою свого основного централізованого фонду грошових коштів та знаходять своє відображення у доходах бюджету, методах їхньої мобілізації, видатках бюджету і методах та напрямках їхнього використання на суспільні потреби. Саме за допомогою бюджетної політики держава здійснює відповідний комплекс заходів, спрямованих на реалізацію своїх функцій через бюджет. Для цього вона використовує свої повноваження та конкретні інституції, які дають змогу управляти відносинами з громадянами, суб'єктами господарювання, субнаціональними державними й муніципальними утвореннями, а також з іноземними державами та міждержавними інституціями.

Відповідно до змісту бюджетної політики, вітчизняною наукою сформульовані найважливіші її завдання:

- розробка науково-обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів. Вона формується на основі вивчення потреб сучасного стану суспільного розвитку,

¹⁶ Дем'янишин В. Теоретичні та практичні аспекти вдосконалення фінансово-кредитного механізму. Вісник ТНЕУ. 2017. № 2. С. 9.

всебічного аналізу стану розвитку економіки і соціальної сфери глобальних тенденцій соціально-економічного розвитку та стратегічних пріоритетів держави;

– визначення основних напрямів мобілізації та використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період; при цьому виходять із шляхів досягнення поставлених цілей, передбачених економічною політикою, враховуючи зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;

– здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей¹⁷.

У науковій літературі ці завдання деталізуються, модифікуються, однак, абсолютна більшість науковців і практиків стверджують, що завдання бюджетної політики як сукупності заходів держави щодо організації та використання бюджетних відносин для гармонізації соціально-економічного розвитку полягають у реалізації основної мети – забезпечення належного життєвого рівня населення відповідно до соціальних стандартів. Ця мета досягається шляхом оптимізації розподілу валового внутрішнього продукту між галузями економіки, територіями, соціальними групами.

1.2 Складові бюджетної політики

Бюджетне регулювання, бюджетне планування, організація бюджетного процесу, бюджетний контроль є складовими бюджетної політики, яка визначає основні напрями формування та використання державних фінансових ресурсів, впливає на підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу. Бюджетне регулювання

¹⁷ Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник. Київ: Центр навчальної літератури. 2014. 544 с.

виступає як сукупність механізмів, що координують фінансові взаємозв'язки щодо формування та використання бюджетних коштів¹⁸.

При визначенні напрямів розвитку бюджетної системи вагомим є розробка механізму формування доходів бюджету, управління фінансами у бюджетній сфері, використання фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів. Підходи до визначення пріоритетних напрямів бюджетної політики повинні розроблятися із врахуванням циклічності розвитку економіки, стійкості бюджетної системи, що сприятиме забезпеченню досягнення показників соціально-економічного розвитку країни. Становлення бюджетних відносин відбувається в процесі розвитку економіки, однак можливості використання бюджету в макроекономічному регулюванні пов'язані з умовами і результатами виробництва, рівнем розвитку економічних відносин. Бюджетна політика є адаптивним механізмом у системі регулювання економіки, спрямованим на забезпечення адекватності регулятивних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць.

Основним завданням бюджетного регулювання є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак при цьому важливою є підтримка запасу стійкості бюджетної системи у необхідних межах. Слід зазначити, що бюджетна система є одним з вагомих інструментів впливу на економічне зростання, разом з тим, з лагом у часі бюджетна система виступає як об'єкт впливу з боку макроекономічного стану країни, тому важливим є визначення ступеня взаємовпливу з лагами у часі бюджетної системи і соціально-економічного розвитку держави і територій¹⁹.

Середньострокове бюджетне планування є необхідною умовою підвищення керованості та якості процесу бюджетного планування, посилення впливу

¹⁸ Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / І. Я. Чугунов, Т.В.Канєва та ін. за заг. ред. А. А. Мазаракі; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. Київ, 2018. 376 с.

¹⁹ Budget policy of social development. Chugunov I., Kaneva T., Pasichnyi M. and other. General editorship Chugunov I. Scientific Route. Tallinn, Estonia. 2018. 348 p.

бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток держави. Отже, встановлення довго- і середньострокових цілей та завдань фінансово-бюджетної політики, кількісних та якісних критеріїв їх виконання і на цій основі визначення обсягів бюджетних ресурсів на перспективу є необхідною умовою підвищення якості процесу бюджетного планування та посилення впливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток країни. Розробка і реалізація бюджетної політики мають спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань бюджетних відносин, що посилять збалансованість бюджету та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів у країні. Інституційна модель бюджетної політики має поєднати, виходячи з положень економічної архітекτονіки, соціальні та інноваційні бюджетні складові, що забезпечить якісний рівень функціонування фінансово-економічної системи держави.

Підвищення ефективності державного управління в сучасних фінансово-економічних умовах набувають особливої значущості. З метою реалізації соціально-економічних пріоритетів розвитку країни необхідне підвищення якісного рівня функціонування бюджетної системи, у тому числі запровадження середньострокового бюджетного планування за головними розпорядниками бюджетних коштів, бюджетних програм; удосконалення методологічних засад програмно-цільового методу планування бюджету; застосування дієвих підходів управління державними фінансами.

З метою проведення збалансованої бюджетної політики важливим є забезпечення подальшого розвитку методологічних засад середньострокового бюджетного прогнозування та програмно-цільового методу планування видатків бюджету, посилення взаємозв'язку річного і перспективного бюджетного планування, застосування сучасних форм і методів управління бюджетними коштами, державним та місцевим боргом, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів, удосконалення системи державного внутрішнього фінансового контролю та посилення відповідальності учасників бюджетного процесу; посилення стимулюючої функції податкової системи та приведення її у

відповідність до пріоритетів державної політики соціально-економічного розвитку.

Виходячи зі стратегії розвитку економіки, пов'язаної з підвищенням рівня її ендогенної складової, необхідні відповідні інституційні зміни у системі бюджетного регулювання економіки, що формується у певному середовищі суспільства. Вирішення завдань бюджетної політики залежить від вибору та реалізації методів бюджетного регулювання, тому, перш за все, при формуванні бюджетної політики необхідно чітко визначити її пріоритети, які повинні бути досягнені при її реалізації. Розвиток суспільства зумовлює необхідність відповідних інституційних змін у взаємовідносинах між учасниками бюджетного процесу та підвищення ефективності бюджетної політики у системі державного регулювання економіки.

Одним з основних завдань бюджетного регулювання є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак при цьому важливою є підтримка запасу стійкості бюджетної системи у необхідних межах. Слід зазначити, що бюджетна система є вагомим інструментом впливу на економічне зростання, разом з тим вона з лагом у часі виступає як об'єкт впливу на макроекономічне становище країни, тому важливим є визначення ступеня взаємовпливу з лагами у часі бюджетної системи і соціально-економічного розвитку країни. З метою розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного часового інтервалу бюджетна політика має визначатися, виходячи, з одного боку, з циклічності економічного розвитку, з іншого – зі стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання для позитивного впливу на економічне зростання. На кожному етапі економічного розвитку є необхідність розробки такого бюджетного механізму, який забезпечив би втілення поставлених завдань перед державою. З економічної точки зору, бюджетний механізм є сукупністю бюджетних відносин, методів формування та використання бюджетних коштів.

Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку. Економічна сутність бюджетної політики як інструменту регулювання економічного розвитку полягає у використанні бюджетної архітекτονіки, яка визначається оптимальними співвідношеннями між елементами бюджетної системи для впливу на динаміку економічного зростання²⁰.

Одним з основних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, яке полягає в розробці основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньострокову перспективу, відповідно до завдань, що постають перед суспільством на певному етапі його розвитку. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання найважливіших проблем державного впливу на економічний розвиток. Слід зазначити, що проведення цілеспрямованої бюджетної політики в Україні передбачає запровадження стратегічного бюджетного планування. Середньострокове бюджетне планування є необхідною умовою підвищення керованості та якості процесу бюджетного планування, посилення впливу бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток держави. З метою посилення впливу бюджетної системи на розвиток суспільства потрібно вживати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності використання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого державного фінансового контролю. Бюджет є основою держави та може бути достатньо ефективним інструментом проведення дієвої державної політики, що передбачає забезпечення стабільного розвитку суспільства, процеси розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту між різними територіями, галузями економіки, верствами населення; стабілізації економічного стану в

²⁰ Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ: НДФІ, 2015. 259 с.

державі; забезпечення суспільними благами та підтримання рівня зайнятості населення країни; підтримки необхідного рівня інвестиційного середовища.

Виникнення бюджетних відносин і зміни в них відбуваються внаслідок розвитку економіки, яка є передумовою і одночасно об'єктом їх впливу. Однак слід зазначити, що можливості використання бюджету в макроекономічному регулюванні пов'язані з умовами і результатами виробництва, рівнем розвитку економічних відносин. Система бюджетного регулювання як одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів, зокрема, дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси країни, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними.

Для забезпечення послідовності, системності та результативності бюджетної політики необхідним є розробка середньо- та довгострокової макроекономічної та бюджетної стратегії у вигляді системи бюджетних прогнозів. Необхідною умовою бюджетної політики є збалансованість бюджетів, які входять до складу бюджетної системи країни. Встановлення цілей соціально-економічного розвитку та індикаторів їх досягнення необхідно з врахуванням збалансованості бюджетних показників, у тому числі, доходів бюджету, видатків бюджету, дефіциту бюджету, рівня державного боргу, кредиторської заборгованості у бюджетній сфері. Рівень дієвості бюджетного політики впливає як одночасно, так і з лагами у часі на темпи економічного розвитку, а також на інтегрований показник запасу стійкості бюджетної системи, який визначається сукупністю вагомих бюджетних показників, що характеризують стан бюджетної системи. Важливим є запровадження відповідної методології розрахунку на певному інтервалі часу показника запасу стійкості бюджетної системи, який повинен враховувати, передусім, показники частки дебіторської та кредиторської заборгованості зведеного, державного та місцевих бюджетів до загальної суми видаткової частини відповідного бюджету, аналогічний показник заборгованості

по соціальних виплатах, податкове навантаження на економіку, рівень виконання дохідної та видаткової частини бюджету, рівень фінансування дефіциту бюджету, частку державного боргу у валовому внутрішньому продукті.

З метою забезпечення ефективної бюджетної стратегії необхідним є застосування комплексного підходу до визначення основних бюджетних завдань, удосконалення бюджетного процесу, формування інституційних засад розвитку дієвих бюджетних механізмів. При виборі напрямів спрямування бюджетних видатків визначальними є стратегічні орієнтири розвитку країни, у тому числі створення відповідних умов для структурної перебудови економіки, розвитку людського потенціалу, сприяння розробки та запровадженню наукоємних, конкурентоспроможних технологій²¹.

Основою для прийняття дієвих управлінських рішень щодо планування державного бюджету, при складанні відповідних фінансово-економічних планів діяльності, підготовки бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів є здійснення моніторингу бюджетної результативності, що надає можливість отримати інтегральну оцінку виконання бюджетних програм. Розвиток певних секторів бюджетної сфери, які включають зміну механізмів фінансування, субсидування є дієвим засобом реалізації бюджетної стратегії, забезпечення збалансованості бюджетів усіх рівнів.

Сукупність досягнутих результативних показників, що відповідають основним цілям та завданням бюджетних призначень з урахуванням обсягу здійснених видатків бюджету, дієвості інституційних перетворень розвитку суспільного середовища становить економічну сутність ефективності бюджетних видатків як складової системи державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Важливою умовою посилення впливу видаткової частини бюджету на економічне зростання та соціальний розвиток суспільства є розробка та запровадження обґрунтованих методів визначення обсягів і структури видатків державного та місцевих бюджетів, запровадження дієвого механізму оптимізації

²¹ Чугунов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 532 с.

бюджетних програм, удосконалення інструментів використання бюджетних коштів. З метою найбільш ефективного розподілу бюджетних ресурсів відбувається подальше удосконалення планування і виконання видаткової частини бюджету на основі програмно-цільового методу як складової системи перспективного бюджетного прогнозування та планування. Удосконалення системи планування видатків місцевих бюджетів шляхом запровадження програмно-цільового методу сприятиме підвищенню бюджетної прозорості, взаємозв'язку пріоритетів соціально-економічного розвитку територій з фінансовою складовою місцевого самоврядування, посиленню ефективності використання бюджетних коштів з врахуванням досягнутих результатів бюджетних програм.

З метою посилення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства потрібно вживати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності використання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого державного фінансового контролю. Бюджетна стратегія повинна бути спрямована на відповідні економічні перетворення, ендогенні чинники економічного зростання. При цьому бюджет як вагомий інструмент системи державного регулювання економіки має спиратися на довгострокову програму економічного та соціального розвитку країни.

Основні напрями бюджетної політики мають формуватися із пріоритетів, які визначають дієвий розвиток суспільства, вагомим механізмом реалізації бюджетної політики інноваційного характеру має стати бюджет розвитку. Доцільним є впровадження стратегічного планування в практику роботи головних розпорядників бюджетних коштів та складання ними належних планів діяльності на поточний і наступні три бюджетні періоди, орієнтовані на результат, з метою посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення

встановлених цілей, упорядкування і підвищення результативності та ефективності державних видатків²².

Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу. Сучасний етап розвитку бюджетних відносин характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку країни та територій. За останні роки здійснено вагомі заходи щодо посилення обґрунтованості планування видаткової частини бюджету, її впливу на економічне зростання та соціальний розвиток суспільства.

Бюджетна стратегія виступає одним із вагомих інструментів фінансової політики, визначається завданнями соціально-економічного розвитку суспільства та повинна бути спрямована на відповідні економічні перетворення, ендогенні чинники економічного зростання. Основою для довгострокового економічного розвитку є заходи державного регулювання, які реалізуються шляхом застосування сукупності ефективних економічних механізмів. При цьому бюджет як дієва складова системи державного регулювання економіки має узгоджуватися з основними напрямками економічного та соціального розвитку країни. На даний час бюджетне регулювання країни формується в умовах соціально-економічної політики, яка виходить з необхідності рівноправної участі держави у світових економічних і фінансових відносинах, підвищення якості державних суспільних послуг, що вимагає реалізації стратегії економічного зростання на якісно новому інституційному рівні. Бюджетна стратегія як складова державного регулювання суспільного розвитку є сукупністю фінансових відносин, інституційного забезпечення щодо формування та використання бюджетних коштів, спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості, результативності

²² Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / І.Я. Чугунов, Т.В. Канева, М.Д. Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. Київ: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.

економічних перетворень. Таким чином, наведені положення щодо доцільності інституційних змін системи бюджетного регулювання, впровадження бюджетних механізмів, орієнтованих на результат, обґрунтування визначення та раціонального використання бюджетних асигнувань, спрямованих на реалізацію відповідних державних програм, нададуть можливість посилення стимулюючої функції бюджетної системи.

Методологічні засади бюджетного регулювання ґрунтуються на інтеграції складових фінансового механізму у сфері формування доходів бюджету, планування та використання видатків бюджету, міжбюджетних відносин, управління державним боргом, виходячи з циклічності економічного розвитку, стану державних фінансів, що сприятиме підвищенню дієвості бюджетної політики як вагомого інструменту розвитку соціально-економічних відносин суспільства. Від ефективності бюджетного процесу, формування бюджетної стратегії залежить успішність реалізації регулюючої функції держави, забезпечення економічного зростання. Бюджетна стратегія суттєво впливає на створення належних умов для підвищення ефективності та конкурентоспроможності вітчизняної економіки, покращання інвестиційного середовища, забезпечення відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням збалансованості і прозорості державних фінансів, що реалізується через інститути бюджетного планування, міжбюджетного регулювання, державного фінансового контролю²³.

Розробка та проведення науково-обґрунтованої, виваженої, послідовної бюджетної стратегії сприятиме забезпеченню підтримки макроекономічної стабільності у країні, реалізації завдань суспільного розвитку. Бюджетна стратегія повинна виходити із чіткого розуміння можливостей бюджету щодо виконання пріоритетів суспільного розвитку, забезпечувати передбачуваність умов формування бюджетів на всіх рівнях бюджетної системи. Одним з найважливіших напрямів сучасної бюджетної політики є формування сприятливого

²³ Чугунов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 532 с.

макроекономічного середовища, здійснення послідовних та ефективних заходів у податково-бюджетній сфері, забезпечення стабільності державних фінансів, високих темпів економічного зростання на основі проведення модернізації економіки держави та підвищення її конкурентоспроможності, формування бюджету з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами. Запровадження дієвих бюджетних механізмів у системі інституційного середовища суспільства потребує вирішення питань: широкого переліку задекларованих державою соціальних зобов'язань; нерівномірності темпів соціально-економічного розвитку територій; недостатнього обсягу дохідної частини місцевих бюджетів.

Необхідність у забезпеченні стійкого соціально-економічному розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць потребує переоцінки сформованих поглядів і підходів до використання різних форм і методів бюджетного регулювання. Формування ефективного механізму бюджетного регулювання дасть можливість збалансувати бюджетну систему та сприятиме розвитку фінансово-господарських, перерозподільних відносин на макро- і мікрорівні, вирівнюванню соціально-економічних диспропорцій.

Доцільним є удосконалення інституційних засад результативності бюджетної системи, у тому числі формування доходів бюджету з урахуванням виваженої податкової політики, ефективного планування та використання видатків бюджету, регулювання міжбюджетних відносин, управління державним боргом виходячи з циклічності економічного розвитку, стану державних фінансів, що сприятиме підвищенню динамічної збалансованості бюджету як вагомому інструменту розвитку соціально-економічних відносин країни. Боргова політика є однією з основних складових державного регулювання економіки країни, співвідношення між внутрішніми і зовнішніми державними позиками достатньо суттєво впливає на структурні перетворення в її галузях. Розвиток суспільства зумовлює необхідність підвищення ефективності боргової політики у системі державного регулювання економіки.

Бюджетна політика є адаптивним механізмом у системі регулювання економіки, спрямованим на забезпечення адекватності регулятивних заходів

внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць. Передбачуваність бюджетної політики є основним фактором загальної макроекономічної стійкості. Особливої вагомості набуває розробка дієвої стратегії бюджетного регулювання, оскільки бюджетне регулювання визначає основні напрями формування та використання бюджетних коштів, виходячи із необхідності завдань, які виникають перед суспільством на певному етапі його розвитку. Інститут бюджетного регулювання має ґрунтуватися на сукупності форм, засобів, механізмів формування та реалізації завдань бюджетної політики, які визначають умови взаємовідносин учасників бюджетного процесу. Довгострокова бюджетна стратегія виступає одним із інструментів бюджетної політики та визначається завданнями модернізації соціально-економічної системи країни²⁴.

Бюджетна система є одним з вагомих інструментів державного регулювання економіки та відображає відповідні відносини у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту з приводу вироблення, споживання послуг з метою задоволення потреб суспільства. Від ефективності бюджетного процесу, формування бюджетної стратегії залежить успішність реалізації регулюючої функції держави, забезпечення економічного зростання. Бюджетна стратегія суттєво впливає на створення належних умов для підвищення ефективності та конкурентоспроможності вітчизняної економіки, покращання інвестиційного середовища, забезпечення відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням збалансованості і прозорості державних фінансів, що реалізується через інститути бюджетного планування, міжбюджетного регулювання, державного фінансового контролю²⁵.

З метою розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного часового інтервалу бюджетна політика має визначатися, виходячи, з одного боку, з циклічності економічного розвитку, з іншого – зі стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення

²⁴ Чугунов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон.ун-т, 2021. 532 с.

²⁵ Чугунов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон.ун-т, 2021. 532 с.

якого може призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання для позитивного впливу на економічне зростання. На кожному етапі економічного розвитку є необхідність розробки такого бюджетного механізму, який забезпечив би втілення поставлених завдань перед державою. З економічної точки зору, бюджетний механізм є сукупністю певних видів бюджетних відносин, методів формування та використання бюджетних коштів. Бюджетна система є одним з вагомих інструментів впливу на економічне зростання, разом з тим, з лагом у часі бюджетна система виступає як об'єкт впливу з боку макроекономічного стану країни, тому важливим є визначення ступеня взаємовпливу з лагами у часі бюджетної системи і соціально-економічного розвитку держави і регіонів. Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку. Економічна сутність бюджетної політики як інструмент регулювання економічного розвитку полягає у використанні бюджетної архітектоники, яка визначається оптимальними співвідношеннями між елементами бюджетної системи для впливу на динаміку економічного зростання.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1 Принципи та інституційні умови формування бюджетної політики

Проблематика формування та реалізації бюджетної політики актуальна протягом тривалого часу, про що свідчать численні практичні рекомендації стосовно організації публічних фінансів, відображені у працях відомих світових політичних діячів у різні періоди часу. На сучасному етапі спектр завдань бюджетної політики змінився й розширився, що пов'язано з необхідністю активізації та підтримки розвитку та соціальної орієнтації державної економічної політики. Останнім часом первинним завданням бюджетної політики визнається саме підвищення рівня суспільного добробуту, що, своєю чергою, індукує стійке економічне зростання та виступає передумовою макроекономічної стабільності.

У зарубіжному науковому дискурсі бюджетні та податкові детермінанти суспільного розвитку здебільшого розглядаються комплексно як складові фіскальної політики. Так, Філіп Арестіс та Малкольм Соєр визначальною характеристикою бюджетно-податкового механізму називають його потенційну спроможність діяти на рівень сукупного попиту, з огляду на що має проектуватися доктрина регуляторних заходів²⁶. Маріанна Бакстер і Роберт Дж. Кінг, обґрунтовуючи пріоритетні напрями бюджетної політики, відзначили її дуальний стимулюючий вплив на сукупний випуск і динаміку приватних інвестицій, що слід враховувати при розробці стратегічних фіскальних програм²⁷. Уільям Істерлі та Серджіо Ребело зафіксували статистично значущий позитивний мультиплікативний ефект бюджетного регулювання що проявляється як у публічному, так і в приватному секторі, оскільки визначає інвестиційні та

²⁶ Arestis P., Sawyer M. Reinventing Fiscal Policy. *Journal of Post Keynesian Economics*. 2003. Vol. 26. №. 1. P. 3–25.

²⁷ Baxter M., King R. G. Fiscal Policy in General Equilibrium. *The American Economic Review*. Working Paper. 2013. №244. P. 315–334.

споживчі рішення економічних агентів²⁸. Подекуди реалізація бюджетної політики призводить до порушення бюджетної архітектури та небажаних соціально-економічних наслідків, що відображено у працях багатьох дослідників^{29 30}.

І. Я. Чугунов і Т. В. Канєва висвітлили методологічні засади формування та реалізації бюджетної складової фінансової політики держави за умов неперервних економічних трансформацій. При цьому бюджет трактується авторами як один із дієвих універсальних інструментів державного регулювання соціо-економічних процесів³¹. Л. В. Лисяк і Т. В. Сальникова слушно наголошують на необхідності розгляду методики бюджетного регулювання розвитку одночасно як системи практичних рекомендацій фіскального управління та предмета фінансової науки³². У циклі досліджень І. Я. Чугунов і М. Д. Пасічний визначили методологічні засади бюджетної політики економічного розвитку, а також окреслили інституційні умови реалізації заходів фіскальної консолідації та стимулювання в специфічних умовах емерджентних економік³³. І. О. Лютий пропонує розрізняти соціально-політичний і макроекономічний ефекти провадження бюджетної політики, одержання яких потребує відповідного інституційного забезпечення та злагодженого функціонування фіскального механізму³⁴. Детермінуючи методологічні основи бюджетної політики, В. Г. Дем'янишин і Т. О. Кізіма вказують, що від раціональності визначення курсу, завдань і спрямування діяльності центральних органів влади й місцевого самоврядування у сфері формування та використання публічних фінансових ресурсів залежать

²⁸ Easterly W., Rebelo S. Fiscal Policy and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*. 2013. Vol. 32. № 3. P. 417–458.

²⁹ Pappa E. The Effects of Fiscal Shocks on Employment and the Real Wage. *International Economic Review*. 2009. Vol. 50. Issue 1. P. 217–244.

³⁰ Pappa E. The Effects of Fiscal Shocks on Employment and the Real Wage. *International Economic Review*. 2009. Vol. 50. Issue 1. P. 217–244.

³¹ Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / Чугунов І. Я., Павелко А. В., Канєва Т. В. та ін. ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ : Київський національний торговельно-економічний університет, 2015. 376 с.

³² Лисяк Л. В., Сальникова Т. В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2. С. 42–56.

³³ Chugunov I., Pasichnyi M. Fiscal Stimuli and Consolidation in Emerging Market Economies. *Investment Management and Financial Innovations*. 2018. Vol. 15. Issue 4. P. 113–122. URL: [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.15\(4\).2018.09](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.15(4).2018.09)

³⁴ Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. *Фінанси України*. 2019. № 12. С. 13–19.

економічний розвиток країни та добробут населення³⁵. Феномен бюджетної доктрини, на думку В. Г. Дем'янишина, розкриває основні методичні принципи та ідеї, які дозволяють оптимізувати первинний розподіл і подальшу редистрибуцію ВВП у контексті максимізації рівня суспільного добробуту³⁶.

Узагальнюючи наведене, варто констатувати, що проблематика методологічних засад бюджетної політики охоплює спектр питань стосовно принципів та інституційних умов її формування й реалізації з урахуванням стратегічного пріоритету стійкого економічного зростання.

Слід погодитися з концептуальним поділом принципів бюджетної політики на універсальні та специфічні. При цьому під універсальними доцільно розуміти принципи організації публічних фінансів, що дотримуються урядами багатьох країн перманентно та безвідносно рівня економічного розвитку останніх. Специфічні ж використовуються лімітовано, зважаючи на особливості національної економіки, або лише на певних фазах фінансових циклів³⁷. У даному дослідженні до числа універсальних принципів включено наукову обґрунтованість, системність та послідовність провадження, інституційну визначеність, адаптивність, прозорість.

Принцип наукової обґрунтованості бюджетної політики полягає в неупередженому й об'єктивному розгляді теоретико-методологічних основ функціонування державних фінансів і врахуванні макроекономічної циклічності вже на етапі планування заходів фіскального регулювання. При цьому сутнісну основу наукової діяльності становить інформація, що одночасно є й продуктом сфери нематеріального виробництва. Інформаційний супровід бюджетної політики забезпечується завдяки прискореному розвитку відповідної інфраструктури. Доцільним видається пряме, зокрема грантове, фінансування коштом бюджету фундаментальних і прикладних досліджень, виконуваних провідними науковими осередками, що мають спрямовуватися на інституційне

³⁵ Дем'янин В. Г., Кізіма Т. О. Регіональна бюджетна політика: теоретична концептуалізація та перспективи розвитку. *Регіональна економіка*. 2016. № 4. С. 91–99.

³⁶ Дем'янин В. Г. Бюджетна доктрина держави: детермінізм фінансової науки та бюджетної політики. *Вісник економічної науки України*. 2018. № 1. С. 17–21.

³⁷ Пасічний М. Д. Методологічні засади формування фінансової політики країни. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 3. С. 116–130.

вдосконалення, посилення координації складових елементів і функціональної ефективності бюджетного механізму. Щільний зв'язок між наукою і практикою може досягатися шляхом залучення вчених-фінансистів як незалежних експертів до планування та проектування бюджетів усіх рівнів, організації тематичних конференцій, круглих столів, громадських слухань з проблематики бюджетної політики тощо. Дієвість фіскального регулювання залежить від імплементації принципу системності та послідовності провадження. Будь-які рішення щодо акумулювання й редистрибуції публічних фінансових ресурсів слід приймати, враховуючи критерії раціональності, інклюзивності й дієвості, інтегруючи їх до перспективних планів суспільного розвитку. Цільові орієнтири бюджетних програм мають бути наділені властивостями адаптивності й керованості, проте їх не слід розглядати як догми. Ймовірність різкого необґрунтованого переорієнтування доктрини публічних фінансів, особливо внаслідок конфлікту економічного й політичного циклів із порушенням умов системності та послідовності, елімінується шляхом тотального впровадження інструментарію перспективного бюджетного планування і прогнозування³⁸. Послідовність політики досягається завдяки поліпшенню якості управлінських комунікацій і ущільненню координації застосовуваних фіскальних інструментів та важелів, внаслідок чого ліквідується потенційний конфлікт між цілями економічного зростання, підвищення громадського добробуту та фінансової стабільності.

В основу бюджетної політики має закладатися принцип інституційної визначеності. Відповідно до ст. 95 Конституції України бюджетна система заснована на засадах неупередженого та справедливого розподілу сукупності багатств суспільства між громадянами і територіальними громадами³⁹. Повторювані стійкі соціоекономічні відносини, що наділяють своїх суб'єктів стратифікованим статусом і дають підстави для одержання останніми матеріальних і/або духовних вигод, інституціоналізуються. Значна частина цих відносин опосередковується в рамках нормативно-правового поля мережею установ

³⁸ Artis M. J., Buti M. Setting medium-term fiscal targets in EMU // In: Stability and Growth Pact. London : Palgrave Macmillan, 2011. P. 185–203.

³⁹ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96- ВР (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

публічного адміністрування. Інституційна визначеність передбачає однозначне та несуперечливе закріплення функцій фіскального регулювання за відповідними органами виконавчої влади.

Оскільки вітчизняне фінансове законодавство пройшло достатньо тривалий еволюційний шлях і є динамічним апріорі, воно спирається не лише на Конституцію, Бюджетний та Податковий кодекси України, а й на низку законів, постанов, розпоряджень та інструкцій. Імовірність неоднозначного трактування їх окремих статей і положень має бути виключена з метою максимального сприяння реалізації первинних інтересів економічних агентів. У міжнародній практиці в основу виконання публічними адміністративними установами множини їх статутних функцій покладаються простота й раціональність, що, на думку Юргена фон Хагена, суттєво посилює довіру громадськості до фіскальної політики, проваджуваної країною, а також свідчить про її консенсусний характер⁴⁰.

Принцип адаптивності бюджетної політики означає, що її цілі та завдання мають систематично переглядатися й актуалізуватися, залежно від динаміки ендотекстного середовища, фаз економічного циклу, структурних зрушень у сфері фінансів, еволюції відповідного інституційного середовища. Надмірна волатильність заходів фіскального регулювання помітно скорочує темпи економічного зростання в середньо- та довгостроковій перспективі, що, зокрема, відображено у фундаментальному дослідженні Антоніо Фатаса та Іліана Міхова⁴¹. Чітка бюджетна стратегія із ранжируемими цілями й передбачуваними відхиленнями фіскальних індикаторів виступає передумовою функціональної адаптивності державної фінансової політики. Досягнення орієнтирів соціально-економічного розвитку можливе виключно на основі комбінаційного варіювання режимів, методів, інструментів і важелів останньої.

Принцип прозорості передбачає гласність і транспарентність заходів бюджетного регулювання розвитку. Якісне планування економічними агентами індивідуальної діяльності можливе виключно за умов їх обізнаності щодо

⁴⁰ Hagen J. von. Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*. 2012. Vol. 33. Issue 3. P. 263–284.

⁴¹ Fatás, A., Mihov I. Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth. *Review of Economics and Statistics*. 2013. Vol. 95. Issue 2. P. 362–376.

очікуваних змін у фіскальному просторі. З метою досягнення компромісних значень основні бюджетні ініціативи мають оприлюднюватися заздалегідь, а за можливістю й виноситися на громадське обговорення, що свідчитиме про розвиток інститутів громадянського суспільства та верховенство права.

Своєрідним індикатором прозорості публічних фінансів у контексті фіскальної децентралізації є розробка бюджетів участі, коли мешканці територіальних громад одержують право безпосередньої детермінації пріоритетів використання коштів місцевих бюджетів. Подібна практика є поширеною у країнах з розвиненими й емерджентними економіками і трактується окремими дослідниками одночасно як передумова та наслідок глобалізації⁴². Визначення способу алокації бюджетних ресурсів у поєднанні з дієвим громадським контролем ефективності посилює довіру платників податків до проваджуваної фіскальної політики, спонукає податкову конкуренцію між різними юрисдикціями та раціоналізує рух ресурсів. Циклічність розвитку економіки накладає відчутний відбиток на фіскальну політику, зокрема короткострокові цикли Кітчина збігаються з горизонтом середньострокового бюджетного планування. Однак для якісного і реалістичного прогнозування інвестиційного попиту та динаміки капіталовкладень, зокрема приватних, тривалість періоду передбачення має становити щонайменше 5–7 років, оскільки це дозволить розмежувати випадкові флуктуації індикаторів і стійкі тренди. Тому, поряд із короткостроковими, пріоритетного значення набувають цикли Жугляра тривалістю близько 7–11 років.

Закономірно, що заходи бюджетного регулювання на фазах економічного піднесення та депресії різняться діаметрально. Так, стійка спадна динаміка основних індикаторів актуалізує необхідність ухвалення та виконання збалансованого бюджету, оскільки в протилежному випадку посилюються ризики втрати контролю за дефіцитом і хронічного накопичення публічного боргу. Типовими заходами в цьому разі є компенсаторна фіскальна політика (у т. ч.

⁴² Downes R., Moretti, D., & Nicol, S. Budgeting and Performance in the European Union. OECD Journal on Budgeting. 2017. Vol. 17. Issue 1. P. 1–60.

розширення баз і зростання ставок споживчого оподаткування) та раціональне обмеження видатків сектора публічного адміністрування (зокрема в частині регулювання та контролю виплат додаткової заробітної плати державним службовцям). Безпосередньо в момент впровадження вказані рестрикції відчутно знижують загальний рівень суспільного добробуту, однак у перспективі мають санаційний характер. Попри непопулярність такі заходи дозволяють градуально відновлювати позитивну макроекономічну динаміку. За принципом функціональної адаптивності рестрикційна бюджетна політика замінюється стимулюючою при відновленні економічного зростання, що, зокрема, передбачає збільшення обсягів капітальних видатків на модернізацію інфраструктури та підвищення рівня життя населення.

З метою посилення дієвості бюджетної політики важливо своєчасно діагностувати причини поточної фінансової ситуації, адже зміна темпів зростання може бути задана як екзогенно, наприклад макроекономічною циклічністю, так і ендогенно, через особливості структури економіки. Остання закладається історично, а процеси її трансформації характеризуються значною інерційністю та суперечливістю. Нейтралізація більшості несприятливих екстерналій можлива шляхом комплексного бюджетного стимулювання розвитку, структурна ж неефективність економіки долається завдяки оптимізації видатків та здійсненню відповідних інституційних змін.

Історичний досвід бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку дозволяє виділити певні специфічні принципи. Слід погодитися з теоретичною позицією, що специфічним у реалізації бюджетної політики в країнах з трансформаційною економікою є принцип нейтральності⁴³. За умов інституційної слабкості фінансової системи країни заходи бюджетного регулювання, навіть при достатній обґрунтованості та логічності, можуть не приносити відчутних і соціально значущих результатів, що зафіксовано в численних дослідженнях. Наприклад, соціальні видатки бюджету на освіту,

⁴³ Пасічний М. Д. Методологічні засади формування фінансової політики країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2018. № 3. С. 116–130.

охорону здоров'я, розвиток фізичної та духовної культури тощо в загальному випадку вважаються «дружніми для економічного зростання» (growthfriendly productive public expenditures)⁴⁴. Однак для емерджентних економік першочерговим завданням виступає не стільки забезпечення позитивної динаміки вказаних видатків, скільки їх структурна оптимізація, конструктивні зміни в мережі бюджетних установ. Лише в тому разі, коли якість надаваних останніми послуг експоненційно зростатиме при збільшенні відповідних видатків, можна говорити про успішне бюджетне стимулювання суспільного розвитку, зокрема відчутне зростання інтелектуального капіталу. Отже, поряд із раціональністю та дієвістю бюджетна політика має характеризуватися одночасно й деякою нейтральністю заходів.

Для якісного регулювання економіки слід посилити адресність заходів фіскального впливу, що передбачає неупереджену оцінку і стратифікацію суспільства з позицій реальних і потенційних потреб у бюджетних послугах. Пол Самуельсон ще в середині ХХ сторіччя слушно зауважував, що за деперсоніфікованого та гранично дерегульованого з боку держави підходу до надання громадських послуг ефективний розподіл останніх і реальне зростання добробуту є нереалістичними. На думку економіста та його послідовників, оптимальні пропорції продукування суспільних благ – базисне завдання бюджетної політики – забезпечуються в розвинених економіках податковим компонентом фіскального регулювання, що створює умови для автоматичної оплати суспільством їх вартості та імпліцитної раціоналізації структури виробництва. З позицій трансформаційної економіки доцільною видається стандартизація процедур надання згаданих послуг і уніфікація підходів щодо визначення їх вартості виходячи з реальної чисельності одержувачів. Паралельно необхідно здійснювати систематичний моніторинг потреб громадськості щодо основних параметрів соціальних гарантій. Останні, враховуючи економічну циклічність розвитку, повинні виконувати захисну роль, усуваючи суспільне

⁴⁴ Mura P. O. How growth-friendly are productive public expenditures? An empirical analysis for Eastern Europe. *Theoretical & Applied Economics*. 2014. Vol. 21. Issue 10. P. 7–20

напруження і надмірне майнове розшарування, не пригнічуючи при цьому ініціатив економічних агентів щодо здійснення господарської діяльності. В основу моделі формування бюджетної політики доцільно закладати перспективну стратегію соціально-економічного розвитку (рис. 2.1). Для посилення результативності заходів фіскального регулювання інформаційне та інституційне забезпечення згаданої стратегії слід розглядати з позицій діалектичної єдності.

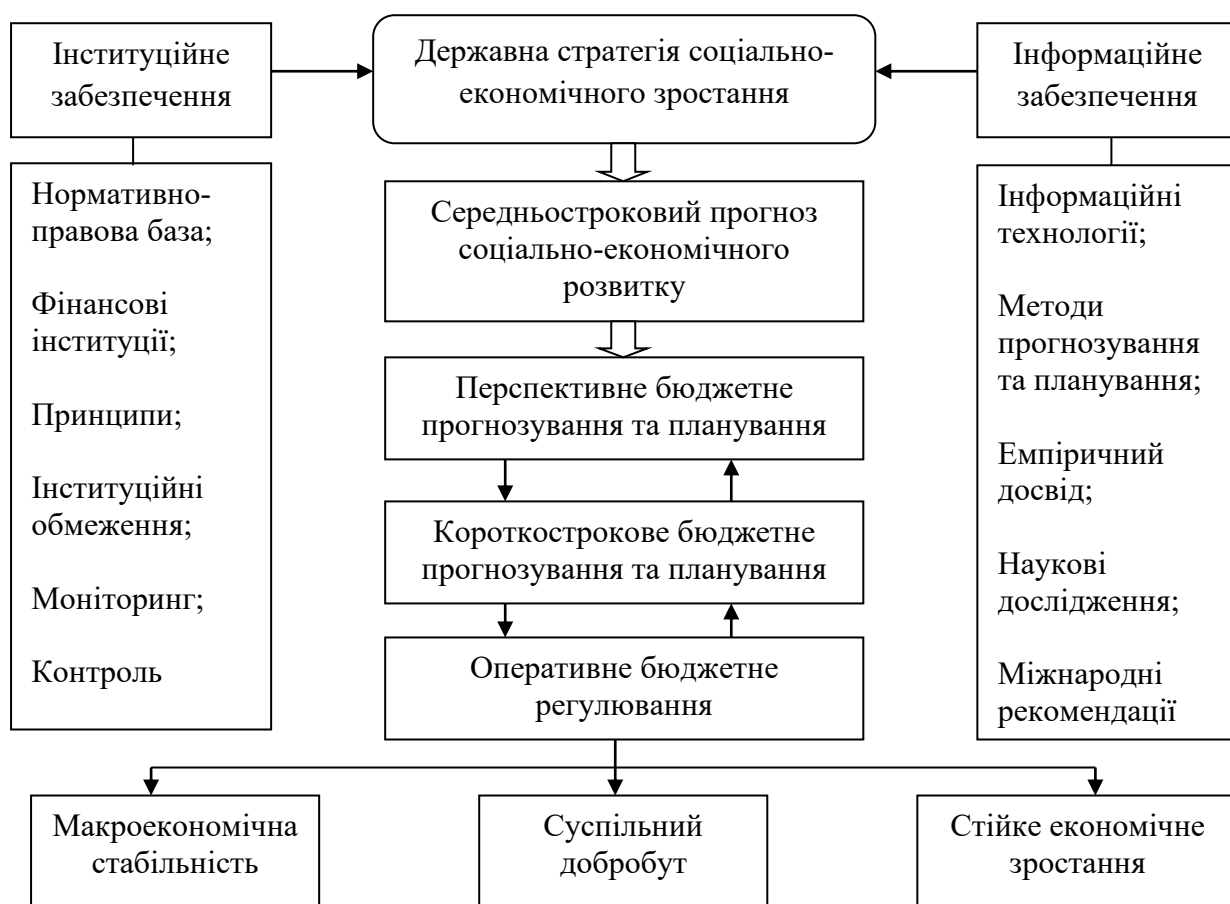


Рис.2. 1 - Модель формування бюджетної політики

Вхідна інформація має оцінюватися за критеріями повноти, своєчасності, достовірності та реалістичності. З цією метою доцільно враховувати не лише дані офіційної державної статистики, а й результати спеціальних досліджень незалежних експертів і міжнародних організацій. Ланцюжок процедур збору, зберігання, обробки, інтерпретації та оприлюднення соціально-економічної інформації слід переглянути та модернізувати відповідно до сучасних стандартів якості. Свідченням конвергенції науки та бюджетної політики є використання

результатів наукових розробок, зокрема з ІТ-сфери, у планово-прогностичній діяльності, що значно прискорює роботу з інформацією, знижує ризик механічних помилок, дозволяє здійснювати багатокритеріальну верифікацію одержаних результатів. Іншим аспектом інформатизації фіскального простору є оприлюднення статистичної інформації та забезпечення онлайн-доступу до неї, що посилює якість громадського контролю та моніторингу виконання бюджету.

Важливим елементом інституційного забезпечення бюджетної політики виступають специфічні критерії та рекомендації міжнародних інституцій щодо регулювання її параметрів. Мова йде перш за все про фінансово-економічний блок Маастрихтського договору (Maastricht Treaty, 1992) та Копенгагенських критеріїв (Copenhagen criteria, 1993), що встановлюють рекомендовані значення індексу споживчих цін, дефіциту державного бюджету та публічного боргу. Попри те, що положення цих документів не є імперативними для України, вони можуть розглядатися як стратегічні маркери й агрегований емпіричний досвід розвинених та емерджентних економік у царині бюджетної політики. Важливу інформаційну базу становлять й інші напрацювання зарубіжної науки і практики, наприклад систематизовані Джоном Уільямсоном пропозиції МВФ, Державного казначейства США та Світового банку, що склали так званий Вашингтонський консенсус (The Washington Consensus, 1989), який включає 10 фундаментальних позицій, зокрема щодо дотримання фіскальної дисципліни (бюджетний дефіцит не перевищує 2% ВВП); пріоритетизації видатків із фокусуванням на сферах, що традиційно асоціюються зі зростанням потенціалу економіки (освіта, наука, охорона громадського здоров'я); впорядкування баз оподаткування й удосконалення процедур адміністрування⁴⁵. Використання вказаних положень як стратегічних орієнтирів очікувано посилює ефективність провадження в державі бюджетної політики.

Науково-практична проблематика із удосконалення інституційного забезпечення бюджетної політики надзвичайно широка – в результаті тривалої еволюції кожний елемент системи публічного фінансового адміністрування

⁴⁵ Williamson J. Democracy and the "Washington consensus". World Development. 2013. Vol. 21. No. 8. P. 1329–1336.

характеризується відносною автономністю, водночас як лише злагоджена та скоординована діяльність вказаних структурних компонентів дозволяє реалізувати стратегічну задачу щодо підвищення рівня громадського добробуту, гарантування стійкості зростання і макроекономічної стабільності. Вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема в частині ймовірного усунення дублювання функцій різними публічними фінансовими установами, є об'єктивною передумовою інституційної визначеності бюджетної політики. Крім того, саме легальне поле однозначно детермінує методики контролю, аудиту й моніторингу заходів бюджетного регулювання, що сприяє посиленню результативності й координації фінансової політики.

Принциповим компонентом інституційного середовища бюджетного регулювання є обмеження, або рестрикції. Вони можуть мати різне походження, наприклад встановлюватися законодавством або виникати самостійно. У першому випадку мова йде про раціоналізацію фінансових практик, наприклад установлення превентивних обмежень щодо основних фінансових індикаторів, напрямів цільового використання бюджетних коштів або критеріїв, яким мають відповідати одержувачі певних суспільних благ і послуг. Якщо ж обмеження не є наслідком свідомої нормотворчої діяльності, то в більшості випадків їх виникнення асоціюється із нерозв'язаним конфліктом старих і нових, формальних і неформальних інституційних практик і традицій, а також невідповідністю наявного інфраструктурного забезпечення моделям і формам поведінки економічних агентів.

Бюджетна політика має стратегічний характер і реалізується через систему взаємоузгоджених середньо- і короткострокових планів, а також оперативних програм фіскального регулювання соціально-економічного розвитку. Історично склалося декілька альтернативних підходів щодо забезпечення функціональної єдності вказаних регуляторних інструментів. Вважаємо найперспективнішим із них закріплення спектра функцій наукового передбачення та нормування за відповідними публічними інституціями із метою паралельної розробки середньо- і короткострокових бюджетних планів. На думку зарубіжних і вітчизняних

дослідників, це автоматично посилює їх координацію, дозволяє інтегрувати до загальної фінансової стратегії держави з урахуванням інших її структурних компонентів, зокрема монетарного та інноваційно-інвестиційного^{46 47}.

Вимогою сьогодення до бюджетної системи України є імплементація середньострокового планування та прогнозування, яке базується на чіткому формулюванні цілей і пріоритетів фіскальної політики – за формулою «наступний за поточним + два подальші роки» – в контексті її інтеграції до державної фінансової стратегії. Тоді бюджетна політика автоматично набуває рис послідовності та логічності побудови, що дозволяє оптимізувати розподіл фінансових ресурсів, посилити транспарентність і підзвітність відповідного процесу, систематично переглядати і координувати зобов'язання та пріоритети використання коштів тощо. Планування бюджету з урахуванням трирічного горизонту є поширеною практикою для країн з розвинутою та емерджентною економікою, емпіричний досвід яких дозволяє виділити й певні інституційні обмеження такого підходу, зокрема:

а) потенційну жорсткість та негнучкість фіскальної політики (порушення принципу адаптивності) через покладання на оптимістичні оцінки бюджетних індикаторів майбутніх періодів;

б) імовірність проектування низькоефективних бюджетних цільових програм на основі нереалістичних прогностичних показників;

в) методологічна складність та висока затратність процесу, що може призвести до зниження загальної ефективності публічного адміністрування.

Елімінація зазначених рестрикцій можлива на основі поліпшення якості макроекономічних прогнозів. З цією метою деякі країни ОЕСР, зокрема Бельгія, Нідерланди, Австрія, делегують повноваження з розробки останніх неурядовим організаціям. На нашу думку, раціональним є досвід конвергенції науки та публічного адміністрування, коли уряд та органи місцевого самоврядування замовляють і повністю або частково, зокрема на засадах публічно-приватного

⁴⁶ Лагутін В. Д. Пріоритети координації бюджетної та монетарної політики в Україні. Фінанси України. 2011. № 10. С. 3–14.

⁴⁷ Пасічний М. Д. Методологічні засади формування фінансової політики країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2018. № 3. С. 116–130.

партнерства, фінансують фундаментальні та прикладні роботи, виконувані провідними науковими осередками. На практиці це має суттєво підвищити реалістичність цілей і завдань бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку, забезпечити дотримання універсальних і специфічних принципів. Методологічно доцільно запровадити систему бюджетних (у західному науковому дискурсі вони традиційно називаються фіскальними) правил, які мають бути наділені властивостями всезагальності й універсальності. При цьому враховуються інерційний характер і лагові ефекти бюджетно-податкового середовища, актуалізуються процедури обліку та моніторингу ефективності, інституціоналізуються захисні та санкційні механізми, що застосовуються за умов порушення вказаних правил. Серед пріоритетів модернізації планово-прогностичних практик слід вказати поєднання оцінних процедур *ex-ante* та *ex-post*, аналіз відхилень фактичних індикаторів від планових/потенційних, сценарне багатомірне моделювання заходів бюджетної політики з можливістю умовного та безумовного коригування тощо. Безпосередні заходи бюджетної політики щодо вдосконалення методик акумулювання фінансових ресурсів, обґрунтування пріоритетів здійснення видатків, збільшення масштабів і поліпшення структури виробництва суспільних благ, оптимізації міжбюджетних відносин, ціннісно-орієнтованого управління дефіцитом і публічним боргом становлять комплексну наукову проблематику, що потребує неперервного вдосконалення методологічних засад. Так, бюджетна політика у сфері доходів вимагає обґрунтування компромісних методів фіскального регулювання, що гарантували б максимальну реалізацію інтересів усіх економічних агентів. Бюджетне регулювання видатків має спрямовуватися на посилення їх продуктивності та соціально ефективності. Міжбюджетні відносини мають ґрунтуватися на базовому принципі фіскальної справедливості, що не допустив би деструктивних змін у структурі суспільного виробництва. Іншим важливим аспектом організації публічних фінансів є перманентне забезпечення їх стійкості та боргової безпеки.

2.2 Бюджетний механізм, його складові елементи та підсистеми

До економічної науки поняття механізму запроваджено у другій половині 60-х років минулого століття та набуло широкого розповсюдження. Як більшість соціально-економічних категорій механізм сприймається як сукупність елементів, що є взаємопов'язаними та взаємодіючими. Сьогодні часто механізм розглядається як сукупність економічних методів, способів, форм, інструментів, важелів впливу на економічні процеси та відносини. Достатньо поширеним є застосування поняття механізму для визначення системи регуляторів розвитку, тобто механізм представляється через реалізацію процесів управління системою.

Новий погляд на механізм в економіці висвітлено в сучасній концепції економічних механізмів авторитетними вченими – Лео Гурвіцем, Роджером Майерсоном, Еріком Маскіним, які отримали у 2007 році Нобелівську премію з економіки за «видатний вклад в теорію економічних механізмів»⁴⁸. Теорія економічних механізмів досліджує можливість створення системи взаємодії між агентами, метою яких є отримання максимального ефекту від своєї діяльності. Цей науковий напрям є пов'язаним з теорією ігор (у межах якої розглядаються економічні системи, що мають задані параметри функціонування, та аналізується діяльність суб'єктів, які вимушені взаємодіяти один з одним, з огляду на умови, що визначені системами).

Якщо розглядати визначення бюджетного механізму, запропоноване науковцями, можна засвідчити, що вони не протирічать наведеним вище підходам до визначення поняття механізму, але акцентують увагу на специфічній природі методів, інструментів, що властиві такому типу механізмів. Для більшості визначень бюджетного механізму характерними є такі ознаки, як системність; орієнтація на позитивний результат; вплив на фінансові аспекти діяльності об'єкта (оскільки сферою застосування такого типу механізму є відносини, пов'язані із формуванням і використанням бюджетних фондів).

⁴⁸ Izmalkov, S. B., Sonin, K. I., and Yudkevich, M. M. "Teoriya ekonomicheskikh mekhanizmov (Nobelevskaya premiya po ekonomike 2007 g. chast no. 1)" [The Theory of Economic Mechanisms (Nobel Prize in Economics 2007, Part Number 1)]. Ekonomicheskiiy portal. <https://institutiones.com/theories/259--2007-1.html>

Бюджетний механізм можна характеризувати з огляду на різні ознаки, такі як:

- сукупність форм, методів, важелів та інструментів використання державного бюджету і впливу на соціально-економічний розвиток⁴⁹;
- систему економічних заходів впливу на забезпечення мобілізації оптимальних обсягів фінансових ресурсів бюджету, їх найефективнішого розміщення і найекономнішого використання з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства, визначеного економічною політикою держави⁵⁰;
- практичне використання бюджету для здійснення фінансової політики в державі⁵¹;
- сукупність способів і форм організації бюджетних відносин, що застосовуються суспільством з метою розв'язання соціально-економічних проблем розвитку країни⁵²;
- систему встановлених державою форм і методів організації бюджетних відносин, зовнішню оболонку бюджету, що виявляється у бюджетній практиці⁵³;
- інструмент приведення бюджетної системи відповідно до зовнішнього середовища, що постійно змінюється, через застосування конкретних форм і методів бюджетного регулювання⁵⁴.

Узагальнено бюджетний механізм проявляється через систему встановлених державою форм, методів організації бюджетних відносин та руху бюджетних потоків відповідно до бюджетної політики. Зміни окремих елементів механізму відбуваються у зв'язку з вирішенням різноманітних тактичних завдань, тому бюджетний механізм чуттєво реагує на всі особливості стану в економіці і соціальній сфері. Основу бюджетної політики як інструменту державного

⁴⁹ Крупка М. І. Фінансово-економічний механізм інноваційного розвитку України. Львів : Видав. центр ЛНУ, 2011. 212 с.

⁵⁰ Артус М. М., Хижа Н. В. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2015. 220 с.

⁵¹ Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України : підручник. Київ : Центр навч. літ., 2014. 544 с.

⁵² Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2015. 508 с.

⁵³ Юрій С. І., Федосов В. М., Алексеєнко Л. М. та ін. Фінанси : підручник. Київ : Знання, 2014. 611 с.

⁵⁴ Чугунов І. Я. Фінанси України: інституційні перетворення та напрямки розвитку. Київ : ДННУ АФУ, 2012. 848 с.

регулювання економіки визначають стратегічні напрями соціально-економічної політики держави (оскільки визначають обсяги та структуру фінансових ресурсів, що мобілізуються державою, та пріоритети їх використання через бюджетну систему)⁵⁵.

Бюджетна політика потребує правового оформлення, тобто законодавчо-нормативних актів, у яких будуть зазначені обсяги, форми та методи формування бюджету як фонду фінансових ресурсів, форми організації міжбюджетних відносин, методи й інструменти фінансування бюджету з урахуванням результатів оцінки фіскальних ризиків. Розглядаючи бюджетну політику як систему науково обґрунтованих і законодавчо визначених засад (функцій, принципів, методів, показників, інструментів) і заходів щодо удосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками бюджету для оптимального збалансування його параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів з метою забезпечення ефективного виконання державою головних її функцій⁵⁶, слід зазначити, що поряд із законодавчо-правовим забезпеченням бюджетної політики (комплекс правових документів та нормативно-законодавчих актів, що регламентують бюджетні відносини) мають значення інформаційне забезпечення (система інформаційного забезпечення управління державними фінансовими потоками, що базується на сучасних інформаційних технологіях) та організаційне забезпечення (система органів державного управління, які формують і реалізують бюджетно-податкову політику).

Практична реалізація бюджетної політики забезпечується за допомогою бюджетного механізму. Економічну сутність бюджетного механізму можна розглядати, з одного боку, через відображення внутрішньої організації функціонування фінансових ресурсів (бюджетний механізм як процес функціонування бюджетних коштів), з іншого, через відображення зовнішнього впливу бюджету на стан економіки (бюджетний механізм – сукупність методів і форм, інструментів і важелів впливу на стан і розвиток економіки).

⁵⁵ Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання економіки : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Київ, 2010. 32 с.

⁵⁶ Фінанси (державні, корпоративні, міжнародні) : [підручник] / за ред. В. О. Онищенко. Полтава : ПолтНТУ, 2015. 600 с. URL: <http://reposit.pntu.edu.ua/handle/PoltNTU/1376>

За організаційною будовою бюджетний механізм є складною структурованою формою цілеспрямованої взаємодії організаційних і методологічних заходів: бюджетних методів, бюджетних інструментів і бюджетних важелів, що діють на правовій основі і забезпечують транспарентне функціонування бюджетної системи в економіці держави, їх практичне застосування для виконання цілей і завдань, окреслених бюджетною політикою. Таким чином, бюджетний механізм можна визначити як систему заходів впливу на забезпечення мобілізації до бюджету оптимальних обсягів фінансових ресурсів, їх ефективного розподілу та раціонального використання з метою забезпечення макроекономічної збалансованості, сталого розвитку та збереження суверенітету держави, що визначено політикою держави.

Функціонування бюджетного механізму характеризується кількісними (обсяг фінансових ресурсів, що мобілізується та використовується бюджетною системою для виконання цілей та завдань визначених бюджетною політикою) та якісними (алгоритми, порядки, регламенти формування та використання фінансових ресурсів із застосуванням бюджетних інструментів) характеристиками.

Складовими елементами бюджетного механізму є: організаційні моделі та форми (моделі бюджетних відносин у межах визначеної форми бюджетного устрою; для України – децентралізована модель у межах бюджетного унітаризму); методи бюджетного планування, забезпечення, регулювання (бюджетне прогнозування, програмування, планування, кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, бюджетне кредитування, бюджетне субсидювання, бюджетне резервування, бюджетне запозичення, бюджетний контроль); бюджетні інструменти (бюджетні програми, прогнози, розписи, кошториси, плани, бюджетні запити; фіскальні інструменти – податки, збори, внески; міжбюджетні трансферти: дотації, субсидії, субвенції; бюджетні норми та нормативи, фінансові норми: ставки і мінімальний розмір заробітної плати, ставки податків, зборів, соціальних внесків, проценти за кредит; матеріальні норми і нормативи: норми витрат на харчування у закладах освіти й охорони здоров'я, норми витрат на

медикаменти, освітлення, водоспоживання; норми витрат бюджетних установ, що встановлюються центральними органами управління (ліміти); норми та нормативи, що характеризують пропорції економічного та соціального розвитку, бюджетні призначення, бюджетні зобов'язання, бюджетні асигнування; форми та види контрольних заходів); бюджетні (бюджетно-податкові) важелі (бюджетні видатки: пріоритети зміни структури видатків, питома вага видатків на економічний розвиток, соціальний захист; кредитування за рахунок бюджету, надання гарантій за кредитами, бюджетні інвестиції; обмеження розміру дефіциту бюджету, способи фінансування бюджету, пріоритети бюджетних запозичень; податкове навантаження: ставки податків, зборів, бюджетні відшкодування; податкові преференції та пільги: зменшення ставки, зміна бази оподаткування, звільнення від оподаткування окремих операцій та/або платників; альтернативні режими оподаткування: спрощена система оподаткування, вільні економічні зони; зміна строків сплати податків: відстрочення, розстрочення платежів; санкції: штрафи, пені, скасування пільгового режиму оподаткування, зупинення бюджетного фінансування, компенсація бюджетних втрат внаслідок нецільового використання бюджетних коштів).

Різні форми організації, бюджетного забезпечення, методи й інструменти бюджетного регулювання, бюджетні важелі, стимули та санкції можна об'єднати у відповідні підсистеми механізму, через які проявляються основні функції бюджетного механізму, спрямовані на досягнення поставленої мети (забезпечення та організації бюджетних відносин та руху бюджетних коштів; регулювання, стимулювання економічних і соціальних процесів у державі; обліку та контролю за діями влади щодо використання мобілізованих до бюджету фінансових ресурсів): *механізм забезпечення* (охоплює стадії бюджетного процесу – бюджетного прогнозування та планування); *механізм організації* (на стадії виконання бюджетів за доходами та видатками); *механізм регулювання та стимулювання* (реалізується на стадіях планування та виконання бюджетів за доходами, видатками, кредитуванням, фінансуванням); *механізм обліку та контролю* (включає аналітичні, облікові та контрольні заходи, що застосовуються

на всіх стадіях бюджетного процесу). Вищенаведені складові бюджетного механізму наведені на рис. 2.2.

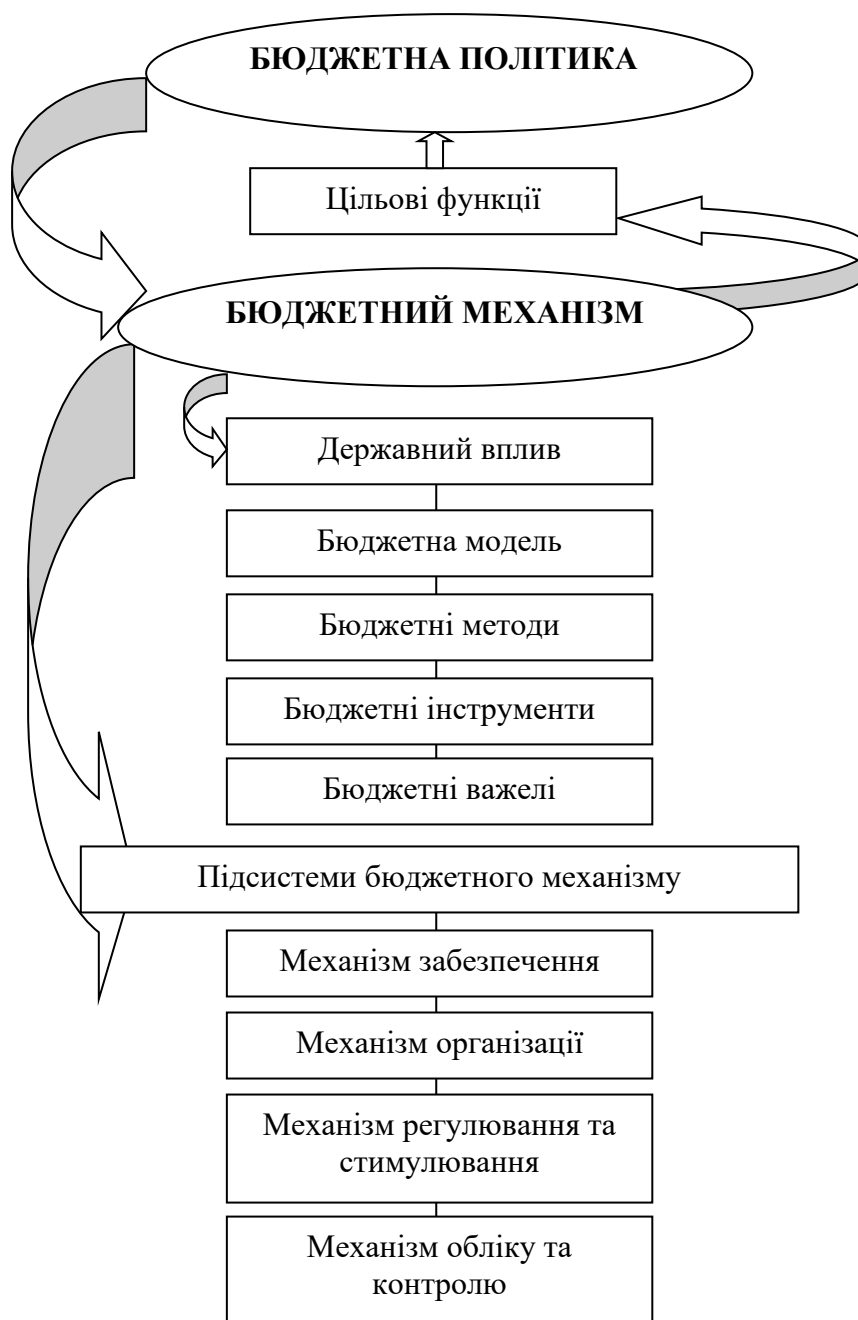


Рис.2.2 - Складові бюджетного механізму

Бюджетний механізм розкриває і зумовлює рух бюджетних потоків у межах бюджетної системи країни, опосередковує взаємовідносини між її різними рівнями, при цьому виокремлюють зовнішні бюджетні потоки (вхідні та вихідні)

та внутрішні бюджетні потоки, що відображають розподіл і перерозподіл доходів і видатків між бюджетами.

Залежно від економічної сутності різних груп бюджетних відносин у структурі бюджетного механізму можна виділити такі блоки:

- законодавчий блок механізму (формування законодавчої бази щодо доходних і видаткових повноважень держави та органів місцевого самоврядування);

- прогнозно-плановий блок механізму (охоплює перші три стадії бюджетного процесу, спрямований на збалансування потреби та можливостей);

- блок соціальних зобов'язань (механізми бюджетного забезпечення державних соціальних гарантій через бюджетні норми, нормативи, соціальні стандарти);

- блок міжбюджетного регулювання (механізми розподілу фінансових ресурсів та зобов'язань між ланками бюджетної системи, фінансове вирівнювання податкоспроможності з метою збалансування бюджетної системи);

- блок державної заборгованості (організація процедур управління державною заборгованістю).

Залежно від сутності різних груп управлінських дій, що наявні у бюджетному процесі, у структурі бюджетного механізму можна виділити такі підсистеми: ²

- механізм управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами (включає нормативно-правове забезпечення бюджетної політики, організаційно-управлінське, інформаційно-аналітичне забезпечення бюджетної політики, моніторинг, аналіз для прийняття та коригування управлінських рішень); ²

- механізм формування бюджетних ресурсів (включає всі можливі способи мобілізації фінансових ресурсів до бюджетної системи (на основі фіскальної політики, шляхом формування власних надходжень бюджетних установ, шляхом продажу (приватизації) державних активів, кредитування (бюджетного запозичення), емісії) із зазначенням пріоритетних з огляду на поточну економічну ситуацію в країні та політичні цілі щодо фінансової системи в цілому; з метою

визначення обсягу бюджетних ресурсів, необхідних учасникам бюджетного процесу для виконання покладених на них функцій, використовуються такі інструменти, як бюджетні запити (заявлений прогнозний обсяг коштів, необхідних для діяльності бюджетної установи) та бюджетні лімітні довідки (інформаційно-аналітичні обґрунтування регулювання відповідності потреб у бюджетних коштах і ресурсних можливостей їх задоволення);

- механізм розподілу бюджетних ресурсів (включає принципи, методи, інструменти розподілу дохідних повноважень між ланками бюджетної системи – власні, закріплені та регулюючі доходи бюджетів; форми та способи бюджетного регулювання з огляду на необхідність проведення фінансового вирівнювання бюджетної спроможності суб'єктів бюджетних правовідносин); [2]

- механізм використання бюджетних ресурсів (включає принципи, методи й інструменти розподілу видаткових повноважень між ланками бюджетної системи з урахуванням відомчої підпорядкованості та територіального розташування об'єктів фінансування та реалізації принципу субсидіарності шляхом: групування видатків на три види залежно від меж охоплення споживачів, характеру суспільної послуги та джерела фінансування; групування видатків місцевих бюджетів за трьома групами; включає методи, форми та інструменти бюджетного фінансування видатків: кошторисне фінансування, бюджетне кредитування, трансфертне фінансування); [2]

- механізм контролю та аналізу використання бюджетних ресурсів (включає сукупність аналітичних прийомів, методів та інструментів для оцінки стану бюджетної системи на основі облікової, статистичної інформації, сукупність способів форм фінансового контролю з огляду на необхідність проведення коригування управлінських дій, упередження бюджетних правопорушень на всіх стадіях бюджетного процесу); [2]

Інформаційне супроводження управлінських, організаційних, контрольних дій є важливим у забезпеченні транспарентності управління бюджетною системою, бюджетним процесом.

Вивчення питань забезпечення прозорості управління публічними фінансами з акцентом на суспільну корисність електронних платформ з інформацією про використання публічних коштів, формування ресурсів системи публічних фінансів (e-data, spending, prozorro, e-contract), презентацією бюджетних показників з інтерактивними можливостями (openbudget) не є предметом нашого дослідження⁵⁷.

⁵⁷ Бережна А., Філонич О. Значення діджиталізації в забезпеченні прозорості в управлінні публічними фінансами і активами. Економіка і регіон : наук. вісник Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». 2020. № 1 (76). С. 74–85. URL: <http://eir.nupp.edu.ua/>; <https://drive.google.com/file/d/1z6sEtQ04W2gbZsxm8rGkwZL12kVhp7q/view>

РОЗДІЛ 3

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

3.1 Виклики для формування бюджетної політики в умовах воєнного стану

У воєнні часи, бюджетна політика стає головним інструментом управління фінансовими ресурсами країни в контексті досягнення стратегічних цілей в умовах нестабільності та загроз національній безпеці. Україна, як країна, яка піддалася неспровокованій військовій агресії росії, постає перед складними завданнями та викликами в сфері бюджетного планування, які вимагають ефективного стратегічного розподілу ресурсів на різні пріоритетні сфери, зокрема національну оборону, соціальну підтримку та економічне відновлення. Відтак, розуміння викликів, з якими стикається Україна в умовах війни, проблем виконання державного бюджету та бюджетного фінансування економічного розвитку є актуальним завданням для вітчизняної наукової спільноти в контексті розробки науково-обґрунтованих підходів до забезпечення високої ефективності бюджетної політики в умовах війни і повоєнного відновлення.

Аналізуючи перебіг військових дій на території України з 24 лютого 2022 року та особливості економічного розвитку в цей період варто звернути увагу на чотири, на наш погляд, основних виклики для бюджетної політики.

Так, *перший виклик пов'язаний із фізичним зменшенням кількості підприємств-платників податків*, що безумовно вплинуло на обсяги надходжень до державного бюджету. Зокрема у кінці лютого, російська армія фактично окупувала деякі території Київської, Чернігівської, Сумської, Харківської, Луганської, Донецької, Запорізької, Херсонської та Миколаївської областей. На цих територіях функціонували сотні підприємств. За даними Державної служби статистики України на березень 2022 року, в цих областях було зареєстровано 524

231 фізичну особу-підприємця та 105 661 підприємство⁵⁸. Проте, станом на травень 2022 року, у Київській, Чернігівській, Сумській та Харківській областях було відновлено контроль української влади, що створило умови для повернення бізнесу на цих територіях. Звільнення частини Харківщини і Херсонщини у жовтні-листопаді 2022 року також сприяло збільшенню кількості підприємств, однак постійні обстріли прифронтових територій негативно позначаються на активності бізнесу в регіоні. Окрім цього, варто відзначити не лише факт зменшення кількості підприємств, але й працівників, що призвело до зменшення надходжень до державного бюджету від податків на доходи фізичних осіб.

Поряд з цим, потрібно звернути увагу на призупинення роботи бізнесу по всій території України на початку війни, адже за даними наявних соціологічних досліджень сервісу «Дія»⁵⁹, можна зробити висновок про те, що протягом перших трьох місяців війни, близько 46,8% бізнесу фактично не працювало. Крім того, 24,6% респондентів заявили, що їхня робота була обмежено частково, що може означати ведення бізнесу зі збитками та мінімальною сплатою податку на прибуток. Загалом, можна зазначити, що у перші три місяці війни, 71,4% українських підприємств зіткнулися з серйозними проблемами, пов'язаними з попитом на їхню продукцію, наявністю замовлень, логістикою та іншими факторами. Не менш негативний вплив на роботу бізнесу мали ракетні атаки проти енергетичної інфраструктури та перебої з електропостачанням.

Так, за даними опитування керівників підприємств, що проводить ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій», у листопаді більшість підприємців (86% підприємств) були змушені тимчасово припинити виробничі процеси через відключення електроенергії. У середньому, через відключення електроенергії, підприємства втратили 21% загального робочого часу протягом листопада. Проте, станом на другу половину грудня 2022 року, майже три чверті підприємств (74%) повідомили, що встановили незалежні джерела електропостачання. Однак, деякі респонденти вказують, що робота на

⁵⁸ Офіційний сайт Державної служби статистики України: діяльність підприємств. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>

⁵⁹ Стан та потреби бізнесу в умовах війни: результати опитування. URL: <https://business.diiia.gov.ua/cases/novini/stan-potrebi-biznesu-v-umovah-vijni-rezultati-opituvanna>.

генераторах призводить до збитків у бізнесі, або що звичайні технічні засоби не можуть забезпечити достатню потужність для великого виробництва (достатньо лише для офісу, а не для цехів)⁶⁰. Таким чином, проблеми у функціонуванні українського бізнесу, спричинені наслідками окупації та бойових дій можна вважати одними із найбільших перешкод наповнення державного бюджету України, що в цілому негативно позначилося на ефективності реалізації бюджетної політики.

Другий виклик для бюджетної політики пов'язаний із окупацією та блокадою українських портів, введенням безпольотної зони, перевантаженістю наземних логістичних маршрутів та невідповідністю залізничних колій України та Європи, що в підсумку призвело до зміни динаміки зовнішньої торгівлі і недоотримання державним бюджетом коштів від оподаткування зовнішньоекономічної діяльності.

Згідно з даними НБУ, обсяги експорту та імпорту в 2022 році почали зменшуватися вже з лютого в порівнянні з аналогічним періодом 2021 року, а в березні спостерігалось критичне зниження темпів зовнішньої торгівлі. Так, у березні 2022 року обсяг експорту зменшився на 52,5% порівняно з березнем 2021 року, а обсяг імпорту знизився на 65,6% в порівнянні з аналогічним періодом 2021 року. Високі темпи зниження обсягів експорту тривали весь 2022 рік, що свідчить про скорочення експортного потенціалу країни та дає підстави для висновку про критичні загрози для національної економіки після закінчення війни, адже відбудова зруйнованих підприємств та розмінування сільськогосподарських земель може зайняти десятки років. Все це буде складати суттєве навантаження на дохідну і видаткову частину державного бюджету⁶¹.

Зниження обсягів імпорту було меншим і коливалося від 20% до 25% щомісяця. Винятком був червень 2022 року, коли обсяг імпорту зменшився лише на 8,2% порівняно з червнем 2021 року. Це може бути пов'язано з рекордним

⁶⁰ Результати Восьмого щомісячного опитування керівників підприємств «Український бізнес в умовах війни» (грудень 2022). URL: <https://cci.vn.ua/rezultatyvosmogo-shhomisyachnogo-opytuvannya-kerivnykivpidpryemstv-ukrayinskyj-biznes-v-umovah-vijnygruden-2022>.

⁶¹ Офіційний сайт Національного банку України: статистика зовнішнього сектору України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-external>.

обсягом ввезення автомобілів на територію України. Зменшення обсягів зовнішньої торгівлі негативно позначилося на доходах державного бюджету України, адже історичні та структурні особливості національної економіки спричинили залежність доходів державного бюджету від податку на додану вартість з ввезених в Україну товарів. Дані НБУ ають підстави для висновку про те, що багаторічне зволікання імпортозалежністю національної економіки призвело до суттєвих втрат державного бюджету України в умовах війни, адже у структурі доходів бюджету податок на додану вартість з ввезених товарів в довоєнний період складав 30%, тоді як податок на додану вартість з вироблених товарів 6-12%. Відтак, зниження обсягів імпорту призвело до зниження обсягів надходжень до державного бюджету України від податку на додану вартість з ввезених товарів. Окрім цього, офіційні дані свідчать про те, що впродовж всього 2022 року надходження від податку на додану вартість з ввезених товарів мало від'ємний приріст, що в умовах зниження споживчого попиту на імпортні товари внаслідок зменшення кількості населення і кількості підприємств, а також внаслідок зменшення їх купівельної спроможності неотримання доходів бюджету від цього податку буде продовжуватися й в наступні роки⁶².

Третім викликом для бюджетної політики України в період воєнного стану, на наш погляд, є впровадження низки податкових пільг спрямованих на підтримку розвитку бізнесу в умовах війни. Так, на початку повномасштабної агресії росії проти України, Урядом було прийнято рішення про запровадження низки податкових і митних пільг, а саме: пільги щодо сплати єдиного соціального внеску для фізичних осіб-підприємців; введено податок в розмірі 2 % від обороту для бізнесу (новий формат єдиного податку третьої групи), як альтернатива сплати ПДВ та податку на прибуток; звільнення від плати за землю, екологічного податку та податку на нерухомість, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями російської федерації; звільнення на період дії режиму воєнного стану від оподаткування товарів та транспортних засобів ввізним митом та ПДВ;

⁶² Open budget. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes>.

звільнення на період дії воєнного стану від оподаткування митними платежами операцій із ввезення товарів, кінцевими отримувачами яких є правоохоронні органи, Міноборони, ЗСУ, добровольчі формування тощо; спрощена процедура звільнення від оподаткування ПДВ лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них; спрощений порядок декларування товарів шляхом подання попередньої митної декларації, яка містить всю необхідну інформацію для випуску товарів^{63 64}. Введення таких податкових і митних пільг свідчить про гнучкість реагування Уряду на виклики, з якими зіткнулися український бізнес під час війни. Оперативність таких антикризових заходів дозволила підприємствам отримати швидкий доступ до пільгових умов, що сприяло полегшенню їхньої фінансової ситуації, збереженню робочих місць та конкурентоспроможності. В цілому введені податкові та митні пільги мають позитивний вплив на український бізнес, сприяють його відновленню та розвитку в умовах складної ситуації, а також демонструють прагматичний підхід уряду до підтримки економіки країни. Однак, впроваджені пільги призвели й до суттєвих втрат державного бюджету України внаслідок зменшення надходжень від податку на додану вартість, мита та акцизного податку. Так, скасування акцизного податку на пальне та зниження ставки ПДВ на пальне з 20% до 7%, а також скасування митних платежів на пальне для сил оборони призвело до зниження темпів приросту податкових надходжень за цими податками у 2022 році порівняно з 2021 роком.

Окрім цього, падіння споживання підакцизних товарів, таких як алкоголь, у зв'язку з обмеженням часу продажу та призупиненням роботи розважальних закладів, також вплинуло на зниження обсягів надходження від акцизного податку до державного бюджету. Попередні розрахунки втрат від впроваджених податкових пільг у 2022 році свідчать про те, що загальна сума втрат зведеного бюджету України від податкових пільг у 2022 році складає 255,7 млрд гривень. При цьому, автори Постанови про звіт про виконання Закону України «Про

⁶³ Накліцький Д. Митне оформлення товарів на період воєнного стану: ключові новації для бізнесу. URL: https://biz.ligazakon.net/news/210518_mitneoformlennya-tovarv-na-perod-vonnogo-stanu-klyuchovnovats-dlya-bznesu.

⁶⁴ Податкові та митні пільги воєнного часу для бізнесу. URL: https://biz.ligazakon.net/analytics/210884_podatkovta-mitn-plgi-vonnogo-chasu-dlya-bznesu.

Державний бюджет України на 2022 рік»⁶⁵ стверджують, що рівень втрат зведеного бюджету України від податкових пільг у 2022 році на 78,1 млрд гривень (або на 44 відсотка) більше, ніж у 2021 році, тобто втрати від нових пільг складають 78,1 млрд грн, що є досить суттєвим показником для бюджету воюючої країни. Тим не менше, ми позитивно оцінюємо бюджетну політику в контексті впровадження податкових пільг, адже на початку війни такий захід сприяв оперативному відновленню роботи бізнесу та збереженню робочих місць. Однак проблемним аспектом в цьому контексті є надмірна тривалість використання податкових пільг, адже за 2022 рік бізнес, з одного боку адаптувався до воєнного стану, а з іншого – потребує значно більших ресурсів і умов для розвитку, ніж результат економії від сплати деяких видів податків.

Четвертим викликом для бюджетної політики України є вибір структури видатків державного бюджету на період воєнного стану. З цією метою проаналізуємо стан виконання державного бюджету України за видатками у 2021-2022 роках.

Війна, розв'язана РФ проти України, зумовила значну зміну обсягів та напрямів бюджетних видатків у 2022 р. Загалом касові видатки Державного бюджету України в 2022 р. проведено в сумі 2705,4 млрд грн (на 10,9 % менше від визначених Законом, проте майже вдвічі більше, ніж 2021 р.), з яких касові видатки загального фонду становили 2411,1 млрд грн (на 7,8 % більше від визначених Законом та на 91,4 % більше, ніж 2021 р.); касові видатки спеціального фонду – 294,3 млрд грн (на 54,8 % менше від визначених Законом, але на 27,3 % більше порівняно з 2021 р.). Найбільш зросли видатки у сферах «Оборона» (42,2 % від загального обсягу видатків), «Громадський порядок, безпека та судова влада» (16,4 %) та «Соціальний захист та соціальне забезпечення» (15,7 %). Ці напрями залишалися пріоритетними для забезпечення відсічі агресору, виплат грошового забезпечення військовослужбовцям та іншим категоріям захисників, а також підтримки найбільш уразливих верств населення.

⁶⁵ Постанова про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42077>.

Видатки у сфері оборони збільшилися порівняно з 2021 р. майже в 9 разів (до 1142,9 млрд грн), у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади – у 2,5 раза (до 443,3 млрд грн). На здійснення заходів у сфері соціального захисту та соціального забезпечення було спрямовано 426 млрд грн (+25,6 % порівняно з 2021 р.). Найбільшими статтями видатків у цій сфері стали: виплати державної соціальної допомоги, зокрема сім'ям з дітьми (63,5 млрд грн), надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам (53,5 млрд грн), надання пільг і субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг (33,7 млрд грн), трансферт Пенсійному фонду на виплату пенсій, доплат і підвищень до пенсій (232,9 млрд грн), єПідтримку (32,1 млрд грн). До того ж, у 2022 р. Мінфін повністю забезпечив виплату пенсій, доплат, надбавок і допомог⁶⁶. Зросли також видатки у сфері охорони здоров'я: впровадження медичної реформи та необхідність боротьби з наслідками COVID-19 вимагало в попередні роки додаткового забезпечення коштами. У 2022 р. уряд стикнувся з додатковим викликом – виникла необхідність забезпечувати фінансову підтримку медичної галузі в умовах війни. Порівняно з 2021 р. такі видатки з держбюджету зросли на 8,1 % (до 184,3 млрд грн), зі зведеного бюджету – на 5,7 % (до 215,3 млрд грн).

Водночас через зміну пріоритетів і напрямів спрямування бюджетних коштів унаслідок повномасштабної війни спостерігається зниження видатків, які пов'язані з фінансуванням кількох сфер:

- освіти. Такі видатки з державного бюджету профінансовано на 8,3 % менше порівняно з 2021 р. (58,5 млрд грн), а із зведеного – на 7,1 % (290,76 млрд грн). Це зниження стало наслідком загальної тенденції щодо економії бюджетних коштів в умовах повномасштабної війни, у т. ч. перегляду підходів до оплати праці педагогічних працівників закладів та установ освіти;

- духовного та фізичного розвитку. Відбулося значне зниження рівня підтримки цієї сфери: з майже 16 млрд грн – у 2021 р. до 11,1 млрд грн – у 2022 р.

⁶⁶ Мінфін: У 2022 році спрямовано 415 млрд грн на соціальні виплати із держбюджету. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_u_2022_rotsi_spryamovano_415_mlrd_grn

У структурі видатків державного бюджету її частка становила лише 0,4 % та 1,1 % – у структурі зведеного бюджету;

- охорони навколишнього середовища. Видатки з державного бюджету в цій сфері становили 4,7 млрд грн (майже вдвічі менше, ніж 2021 р.), а зі зведеного – 5,2 млрд грн. У майбутньому, зважаючи на значну шкоду, заподіяну навколишньому середовищу воєнними діями, ця сфера вимагатиме додаткової державної підтримки.

Стимулювання економічної активності залишалося одним з пріоритетів роботи українського уряду, хоча за категорією «Економічна діяльність» було спрямовано 95,4 млрд грн, що майже удвічі менше, ніж 2021 р. На це суттєво вплинуло зниження видатків, які 2021 р. спрямовувалися на підтримку дорожнього господарства (з 132,1 до 40,5 млрд грн). Знизилися майже в 1,5 раза обсяги підтримки галузей сільського господарства, лісового господарства та мисливства, рибного господарства. Проте варто відзначити значний позитивний внесок у стимулювання економічного зростання активізації роботи за Державною програмою «Доступні кредити 5-7-9 %» (у 2022 р. Фонду підтримки підприємництва виділено 6,3 млрд грн), упроваджених механізмів підтримки завдяки наданню грантів для створення або розвитку бізнесу, зокрема на створення або розвиток власного бізнесу, садівництва, ягідництва та виноградарства, тепличного господарства, переробних підприємств.

Міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам перераховано в обсязі 137 млрд грн (78,5 % від передбачених розписом асигнувань), серед яких: базова дотація (16,3 млрд грн) та освітня субвенція (96,6 млрд грн) перераховані повністю. У розпорядженні органів місцевого самоврядування в 2022 р. залишилася реверсна дотація в обсязі 9,3 млрд грн, яку не перераховано до державного бюджету в умовах воєнного часу⁶⁷.

Зменшення обсягів міжбюджетних трансфертів (на 66,2 млрд грн) порівняно з 2021 р. стало наслідком їх перегляду й спрямування коштів до резервного фонду

⁶⁷ Мінфін у грудні забезпечив перерахування з держбюджету 14,4 млрд грн трансфертів до місцевих бюджетів. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_u_grudni_zabezpechiv_pererakhuvannia

з подальшим використанням на потреби Збройних сил України та здійснення заходів щодо відсічі збройній агресії РФ проти України. Міжбюджетні трансферти в 2022 р. (ураховуючи також передвоєнний період) отримували 1582 місцеві бюджети (119 районних, 1438 бюджетів територіальних громад, 24 обласні бюджети та бюджет м. Києва)⁶⁸. Разом із тим, варто враховувати, що унаслідок бойових дій і тимчасової окупації значна частина органів місцевого самоврядування не була спроможна повноцінно здійснювати свої повноваження.

У структурі видатків державного бюджету за економічною класифікацією найбільшими в 2022 р. були видатки на оплату праці та нарахування на заробітну плату (36,8 %, або 994,4 млрд грн, на що значним чином вплинули виплати заробітної плати військовослужбовцям), використання товарів і послуг (27,7 %, або 750,6 млрд грн); соціальне забезпечення (18,8 %, або 509,5 млрд грн), видатки на обслуговування боргу (5,9 %, або 159,7 млрд грн) та міжбюджетні трансферти (5,1 %, або 136,8 млрд грн). Капітальні видатки становили лише 3,1 % або 84,6 млрд грн. У структурі місцевих бюджетів капітальні видатки становили 10,1 % (48,9 млрд грн). Посилилася нерівномірність видатків державного бюджету протягом року, що значним чином залежала від обсягів надходжень міжнародної допомоги. Так, середньомісячні видатки становили 225,5 млрд грн, вони значно збільшились у листопаді (313,6 млрд грн) та грудні (411,8 млрд грн). Спостерігалось зростання рівня фіскального перерозподілу, що був зумовлений необхідністю збільшення видатків у сфері оборони та безпеки за необхідності недопущення зниження видатків у соціальній сфері, сферах охорони здоров'я та освіти при різкому зниженні номінального ВВП. Частка перерозподілу ВВП через видатки Державного бюджету України в 2022 р. становила 56,1 % від прогнозного ВВП, через Зведений бюджет України сягнула 63,1 %. Для порівняння: ці показники за видатками державного бюджету в 2020 р. становили 30,5 %, у 2021 р. – 27,3 %, за видатками зведеного бюджету – 37,8 та 33,8 % відповідно.

⁶⁸ Публічний звіт Голови Казначейства Тетяни Слюз про підсумки діяльності Державної казначейської служби України за 2022 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2021/zvit2>

У цьому контексті хочемо наголосити на тому, що зважаючи на затягування війни, важливим завданням бюджетної політики мало б бути завдання не лише із забезпечення фінансування оборони, а із створення умов для розвитку національної економіки в умовах бойових дій, адже саме власні фінансові та виробничі ресурси, на наш погляд, є визначальним фактором перемоги. Натомість, наведені дані свідчать про те, що видатки на економічну діяльність виконані лише на 28%. Такий стан виконання видатків державного бюджету України на економічну діяльність свідчить про відсутність стратегії економічного розвитку країни в період воєнного стану і триваючої війни, а втрата виробничих потужностей, закриття підприємств призведе до збільшення імпортозалежності національної економіки в повоєнний період. Безумовно, оцінюючи видатки на економічну діяльність ми повинні враховувати негативні наслідки війни і необхідність збільшення фінансування потреб оборони і безпеки, однак враховуючи значну фінансову допомогу міжнародних фінансових організацій та країн-партнерів, вважаємо, що видатки на економічну діяльність у 2023 році повинні бути не лише виконаними, але й збільшеними. З іншого боку, на користь фінансування економічної діяльності доцільно було б перерозподілити видатки на охорону навколишнього природного середовища, духовний і фізичний розвиток та освіту. Важливим елементом у системі видатків на економічну діяльність є державні цільові програми розвитку, які необхідно було б зберегти та створити нові, що повинні бути спрямованими на розвиток релокованих підприємств, розвиток приватних підприємств виробників військової продукції, розвиток економічної інфраструктури і логістики. Економічна інфраструктура і логістика після окупації і блокади морських портів України є не менш важливою для нашої держави, ніж оборона, адже диверсифікація логістичних маршрутів з ключовими ринками збуту української продукції сільського господарства дозволить забезпечити стабільний притік валютної виручки в країну та надходження до державного бюджету від оподаткування зовнішньої торгівлі. Тому варто звернути увагу й на видатки державного бюджету України за економічною класифікацією.

Отже, Державний бюджет України на 2022 рік виконувався в умовах повномасштабного вторгнення РФ на територію України, що спричинило безпрецедентне зниження ВВП (-30,3% згідно з прогнозом НБУ) та зростання ІСЦ (26,6 %), скорочення обсягів зовнішньоекономічних операцій. Це справило визначальний вплив на формування та виконання доходної та видаткової частин бюджету, а також на боргову політику. Упродовж 2022 р. в умовах повномасштабної війни уряд України зосереджував увагу на кількох основних пріоритетах в бюджетній сфері, серед них, зокрема: забезпечення в достатніх обсягах потреб сектору безпеки та оборони; утримання на достатньому рівні соціальних стандартів та надання державної допомоги тим, хто її потребує; недопущення різкого недофінансування сфер охорони здоров'я та освіти; забезпечення підтримки бізнесу. Загалом це визначали такі чинники:

- потреба змінювати дизайн формування й реалізацію бюджетної політики. Задля забезпечення оперативності й гнучкості прийняття рішень щодо виконання державного бюджету окремі повноваження було передано від Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України (останній отримав повноваження проводити скорочення та перерозподіл бюджетних видатків через резервний фонд із спрямуванням їх для потреб безпеки та оборони). Було спрощено процедури державних закупівель, обмежено публікацію звітності про виконання бюджету тощо. Одночасно відбулося посилення політичного впливу на забезпечення формування й виконання бюджету та збільшення т. зв. ручного управління бюджетом;

- необхідність здійснювати значне корегування бюджетних показників. До Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» 14 разів вносилися зміни, внаслідок чого доходна частина зросла на 17,3 % (до 1553 млрд грн), видаткова – збільшилася майже удвічі (до 3037 млрд грн), а граничний обсяг дефіциту державного бюджету зріс у 7,9 раза (до 1497,2 млрд грн);

- безпрецедентне зростання дефіциту державного бюджету. У 2022 р. дефіцит державного бюджету становив майже 19 % від прогнозного ВВП. Було активізовано роботу із залучення пільгових кредитних коштів від міжнародних

фінансових організацій (МФО), надано тимчасовий дозвіл на фінансування бюджету за рахунок емісійних коштів Національного банку України (придбано облігацій внутрішньої державної позики на суму 400 млрд грн);

- пошук додаткових джерел і механізмів наповнення бюджету. Було активізовано роботу із залучення кредитних коштів за прийнятною вартістю, грантового фінансування від міжнародних партнерів (від початку повномасштабного вторгнення РФ загальний обсяг отриманих коштів від міжнародних партнерів становив 31,2 млрд дол. США, з яких 45 % – грантові кошти), упровадження ініціатив із залучення коштів фізичних та юридичних осіб на підтримку України. Безпрецедентні за масштабами обсяги допомоги міжнародних донорів дали можливість забезпечити базові потреби держави у здійсненні видатків для підтримки населення та бізнесу, дозволивши максимально повно спрямувати надходження з власних джерел для потреб безпеки та оборони;

- надзвичайно високий рівень видатків у сфері безпеки та оборони. Видатки у сфері оборони, громадського порядку, безпеки та судової влади становили 32,9 % від прогнозного ВВП;

- вимушене маневрування між необхідністю здійснення першочергових видатків у сфері безпеки та оборони, соціальної підтримки населення та потребою підтримки бізнесу. Це стосується активізації механізмів підтримки малого і середнього бізнесу через надання податкових пільг та додаткового бюджетного фінансування бізнесу (активізація Державної програми «Доступні кредити 5-7-9 %», гранти для підтримки сільськогосподарських підприємств).

Такі результати бюджетної політики свідчать про відсутність ефективної стратегії бюджетної політики зокрема і економічної стратегії взагалі, адже основою розвитку будь-якої економіки світу є промисловість з високим рівнем доданої вартості, інновації та інвестиції, а також інфраструктура і логістика. Це дає підстави для висновку про те, що бюджетна політика України не впоралася із викликом вибору векторів фінансування економічного розвитку в умовах воєнного стану та тривалої війни з росією.

3.2 Напрями удосконалення формування бюджетної політики України в умовах воєнного стану

Враховуючи затягування війни та руйнування вітчизняної економіки внаслідок бойових дій, вважаємо за необхідне запропонувати декілька векторів удосконалення формування бюджетної політики України в умовах воєнного стану.

По-перше, доцільно негайно на законодавчому рівні прийняти стратегію розвитку національної економіки на період воєнного стану та повоєнної відбудови, де б головне місце відводилося бюджетній політиці.

Стратегія повинна включати такі основні групи цілей:

- 1) розвиток промислових підприємств, які виробляють продукцію з високим рівнем доданої вартості;
- 2) розвиток приватних і державних підприємств військово-промислового комплексу;
- 3) трансформація, відбудова і будівництво економічної, енергетичної та логістичної інфраструктури.

По-друге, створення державних цільових програм розвитку, які повинні бути спрямованими на фінансування виконання кожної із перелічених вище груп стратегічних цілей.

По-третє, створення окремого бюджетного цільового фонду відбудови України вже під час ведення бойових дій, акумуляцію коштів до якого доцільно розпочати негайно із міжнародної допомоги та внутрішніх джерел. Так, що ж стосується цілей економічної стратегії та бюджетної політики на період воєнного стану і повоєнної відбудови України, то розвиток промислових підприємств стане основою для створення нових робочих місць і поступової мінімізації імпортозалежності національної економіки. Більше того, основну роль у відбудові держави повинні відіграти вітчизняні підприємства, які виготовлятимуть левову частку необхідних будівельних матеріалів, машин, проєктів. Акцентування бюджетної політики на розвитку переробної промисловості є однією із ключових умов мінімізації сировинної складової українського ВВП та експорту. Окрім

цього, розвиток переробної промисловості шляхом збільшення і трансформації видатків на економічну діяльність дозволить, в перспективі, збільшити доходи державного бюджету України за рахунок збільшення доходів від податку на прибуток та на доходи фізичних осіб.

Зважаючи на затягування війни та перспективи розвитку національного і світового безпекового сектору акцент бюджетної політики на фінансуванні військово-промислового комплексу також матиме позитивний вплив на розвиток національної економіки, адже випробувані боями українські військові розробки безумовно користуватимуться попитом на світовому ринку зброї. Як показала блокада українських портів та руйнування енергетичного сектору, інфраструктура є основною умовою функціонування і розвитку економіки, а отже спрямування державних видатків на розвиток інфраструктури є доцільним як під час воєнного стану, так і під час повоєнної відбудови держави.

Досягнення перелічених вище груп цілей можливо організувати в рамках державних цільових програм розвитку, при розробці яких потрібно використовувати комплексний підхід, що включатиме пряме фінансування у вигляді державних інвестицій, податкові пільги та державні закупівлі, тобто, так званий фіскальний пакет. Зважаючи на те, що Україна веде війну з росією (хоча й неоголошену) Уряду доцільно переглянути всі вимоги щодо державного фінансування у вигляді субсидій, дотацій та субвенцій, які регулюються Світовою організацією торгівлі та використати норми, що стосуються форс-мажорних обставин, тобто домогтися часткового призупинення дії режимів найбільшого сприяння, режимів національного сприяння та інших обмежень щодо участі держави у розвитку економіки. Варто зауважити, що на сьогоднішній день Уряд України запровадив пакет фіскальної підтримки малого і середнього бізнесу у вигляді грантів «Робота на власну справу (до 250 тис грн), на сад (до 400 тис грн за гектар), на теплицю (до 7 млн грн), на переробне підприємство (до 8 млн грн). Ці гранти, по суті, виконують роль невеликих державних інвестицій у промисловість. Однак, оцінюючи умови таких грантів та структуру отримувачів, зауважимо, що з одного боку, велика частка отримувачів грантів в розмірі до 250

грн складає підприємства торгів (які не створюють доданої вартості), а з іншого – 8 млн грн за існуючого курсу гривні до долара США (36,6 грн/дол) є недостатнім для організації переробного підприємства малого чи середнього бізнесу, адже за 2,1 млн дол можна придбати лише деяке обладнання для виробництва, а для капітальних інвестицій у будівництво виробничих потужностей підприємства, яке створило 50 і більше робочих місць такий грант є надто малим. Тому суми грантів на переробне підприємство повинні бути суттєво збільшеними, до 20-30 млн грн, при цьому потрібно переглянути й умови отримання гранту, а саме: встановити критерії результатів діяльності підприємства, за умови досягнення яких підприємство не повертатиме всю суму чи частину гранту (наприклад, експорт продукції на певну суму); встановити вимогу щодо використання 50% складників (комплектуючих) українських підприємств для виробництва своєї продукції; дотримання екологічних норм і стандартів виробництва.

В контексті бюджетного фінансування розвитку інфраструктури, на наш погляд, потрібна велика державна цільова програма будівництва залізниці з європейською шириною колії. Таку програму можна профінансувати частково з державного бюджету і частково з акумульованої фінансової допомоги країн партнерів. Будівництво нової залізниці дасть змогу залучити велику кількість підрядників і простимулювати розвиток тих галузей економіки, які братимуть участь у будівництві, а з іншого – нова залізниця дозволить експортувати українську продукцію через порти Польщі та Німеччини, що безумовно призведе до збільшення обсягів міжнародної торгівлі України в умовах війни. До важливих інфраструктурних об'єктів, які необхідно розвивати в період війни, варто віднести також модульні електростанції біля підприємств та установ критичної інфраструктури, міні нафтопереробні заводи, відновлення мережі радянських підземних об'єктів в західній частині країни з метою перенесення підприємств військово-промислового комплексу.

Для виконання окреслених вище цілей бюджетної політики та для фінансування розвитку інфраструктури необхідно акумулювати певний фінансовий ресурс, що в умовах війни та зниження доходів державного бюджету

зробити досить важко. Однак, одним із таких джерел може і повинна стати міжнародна допомога, яка надається міжнародними фінансовими організаціями і урядам країн-партнерів. Для акумуляції частини такої допомоги доцільно створити цільовий бюджетний фонд відбудови України, з якого будуть виділятися кошти для співфінансування державних цільових програм розвитку економіки. Щодо інших джерел фінансування, то аналізуючи наукову літературу та інформацію Рахункової палати відмітимо неефективну діяльність податкових і митних органів у сфері контрольної-перевірочної роботи платників податків, адже судами України задовольняється лише 10-15% справ щодо донарахування податкових зобов'язань і стягнення штрафів за порушення податкового і митного законодавства. Втрати державного бюджету України від недоотримання накладених санкцій за порушення податкового законодавства оцінюється в розмірі 20-30 млрд грн щороку. Окрім цього, результати аналізу дзеркальної статистики щодо переміщення товарів через митний кордон України свідчать про значну різницю (2-3 млрд. дол. США) між даними української статистики щодо імпорту та даними щодо експорту в Україну відображених у статистиці країн партнерів. Це дає підстави для висновку про суттєві втрати державного бюджету України внаслідок контрабандного переміщення товарів через митний кордон. Відтак підвищення ефективності контрольної-перевірочної роботи податкових та митних органів дозволить акумулювати близько 50-70 млрд грн, які й можна розподілити на фінансування державних цільових програм розвитку промисловості, військово-промислового комплексу та інфраструктури.

Крім цього, у процесі дослідження нами визначити напрями роботи, реалізація яких має сприяти поліпшенню виконання Державного бюджету України в 2023 р. та наступні роки. Це, зокрема:

- посилення фінансово-економічної обґрунтованості податкових і митних стимулів на етапі розроблення та опрацювання відповідних законопроектів;
- недопущення прийняття рішень щодо формування напрямів бюджетних видатків без належного фінансово-економічного обґрунтування;

- недопущення надмірного збільшення бюджетного дефіциту без визначення реалістичних джерел його фінансування, оскільки наслідком цього стає недофінансування окремих бюджетних програм;

- активізація роботи з міжнародними партнерами щодо залучення додаткового пільгового кредитного фінансування, розвитку внутрішнього ринку державних запозичень та вітчизняного фондового ринку в цілому як джерел доступних ресурсів для фінансування бюджетних видатків, необхідних для відбудови національної економіки.

ВИСНОВКИ

1. Бюджетна політика – це спрямована діяльність уповноважених осіб щодо формування або регулювання суспільних відносин у сфері формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Найважливішими завданнями бюджетної політики є: розробка науково-обґрунтованої концепції розвитку бюджету; визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період; здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей.

Бюджетна політика як фінансова категорія включає систему відносин, заходів і дій органів державної влади у сфері управління бюджетними процесами на основі концепції розвитку бюджетної системи з метою досягнення суспільного соціально-економічного ефекту та, з огляду на безпековий аспект, має бути зорієнтована на стимулювання розвитку реального сектора економіки. Бюджетна політика спрямовується на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів через бюджетну систему, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження інтересів держави та регіонів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державної заборгованості та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу. Теоретичний концепт зв'язку бюджету та бюджетної політики розкривається через співвідношення базису та надбудови – бюджетні відносини є основою бюджетної політики, визначають її зміст. Бюджетні відносини є об'єктивними (не залежать від свідомості), а бюджетна політика є продуктом, формою свідомої діяльності людей. Бюджетна політика не може змінювати зміст бюджетних відносин, поряд з цим залежить від економіки та впливає на неї одночасно.

При формуванні бюджетної політики мають дотримуватися такі умови: урахування об'єктивних економічних законів та закономірностей розвитку суспільства; урахування поточного стану соціально-економічного розвитку та наявних стійких тенденцій розвитку країни; урахування поточного етапу розвитку суспільства як громадянського; урахування факторів зовнішнього впливу (стан міжнародної фінансово-економічної ситуації з огляду на глобалізаційні процеси); запровадження позитивного досвіду інших країн; комплексний підхід при формуванні заходів бюджетної політики у нерозривному зв'язку із кредитною, валютною, податковою, тарифною, фінансовою політикою.

Головною метою бюджетної політики є створення державою необхідних економічних, правових та організаційних засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту формування оптимального розподілу ресурсів між ланками бюджетної системи для ефективного її розвитку, спрямованого на економічне зростання та підвищення життєвого рівня населення (відповідно до соціальних стандартів). За цих умов активний вплив бюджетної системи на фінансові зв'язки і потоки між різними секторами економіки виступає необхідною умовою для забезпечення економічного зростання. Визначення основних напрямів мобілізації та використання бюджетних ресурсів на стратегічну перспективу та поточний період обумовлює добір відповідних способів, методів, інструментів досягнення поставлених цілей. Завданням бюджетної політики є забезпечення умов сталого економічного зростання на основі підвищення ефективності участі держави в розподілі та перерозподілі фінансових ресурсів в економіці країни, оптимізації розподілу валового внутрішнього продукту між галузями економіки, адміністративно-територіальними утвореннями, соціальними групами. Досягнення зазначеного вимагає подальшого удосконалення бюджетної політики за такими основними напрямками: створення ефективної системи управління і регулювання бюджетними ресурсами; забезпечення ефективного функціонування податкової системи, мобілізації бюджетних доходів в обсягах, визначених відповідно до вимог податкового законодавства, удосконалення системи оподаткування; управління фіскальними ризиками (включаючи умовні

зобов'язання та квазіфіскальні операції); формування ефективної системи бюджетних видатків, орієнтованої на стимулювання економічного зростання, в тому числі інвестиційної активності (збільшення частки нагромадження у національному доході), скорочення непродуктивних витрат; здійснення структурних реформ у соціальній сфері; удосконалення бюджетного процесу й упорядкування бюджетних процедур; створення системи дієвого фінансового, бюджетного контролю; реформування міжбюджетних відносин у напрямку бюджетної децентралізації; забезпечення ефективного управління державною заборгованістю

2. З огляду на можливість застосування механістичного підходу до вивчення економічних систем виокремлено основні ознаки механізму та доведено, що формування бюджетного механізму має базуватися на таких положеннях: бюджетний механізм є складовою частиною загальної системи управління економікою; бюджетний механізм об'єктивно зумовлений існуючими бюджетними відносинами та здійснює зворотний вплив на них; бюджетний механізм змінюється та вдосконалюється на кожному етапі розвитку економіки; змістовність механізму обумовлена комплексом взаємодіючих елементів; механізм має орієнтуватися на максимальну результативність використання бюджетних коштів; механізм має забезпечувати транспарентність публічних фінансів. Враховуючи, що бюджетний механізм є способом практичної реалізації бюджетної політики, запропоновано розглядати бюджетну політику як систему науково обґрунтованих і законодавчо визначених засад і заходів щодо удосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками бюджету для оптимального збалансування його параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів з метою забезпечення ефективного виконання державою головних її функцій. З огляду на діалектичну єдність бюджетної стратегія і тактики, що становлять бюджетну політику держави, визначено їх основні цільові функції та інструменти, що є важливими для формування бюджетного механізму. Запропоновано визначати бюджетний механізм як систему заходів впливу на забезпечення мобілізації до бюджету оптимальних обсягів фінансових ресурсів, їх

ефективного розподілу та раціонального використання з метою забезпечення макроекономічної збалансованості, сталого розвитку та збереження суверенітету держави, що визначено політикою держави. Складові елементи бюджетного механізму (організаційні моделі та форми; методи бюджетного планування, забезпечення, регулювання; бюджетні інструменти; бюджетно-податкові важелі) запропоновано об'єднати у відповідні підсистеми механізму, через які проявляються основні функції бюджетного механізму, спрямовані на досягнення поставленої мети: механізм забезпечення; механізм організації; механізм регулювання та стимулювання; механізм обліку та контролю.

3. Бюджетна політика України формується і реалізується в складних умовах воєнного стану. На початкових етапах повномасштабної війни бюджетна політика була спрямована на оперативне послаблення податкового навантаження на бізнес з метою створення сприятливих умов для його діяльності під час воєнного стану. Однак, в цілому, бюджетна політика України не сформована і не реалізується за чіткою економічною і бюджетною стратегією, що негативно позначається на обсягах фінансування і рівні виконання видатків на економічну діяльність. Такі тенденції підривають основи економічного розвитку держави та не сприяють створенню умов для пришвидшення перемоги над агресором. Разом з тим, в Україні все ще існують широкі можливості для удосконалення бюджетної політики з врахуванням необхідності фінансування переробної промисловості, військово-промислового комплексу та інфраструктури за рахунок залучення міжнародної фінансової допомоги і мінімізації фактів контрабанди товарів через митний кордон й недоотримання надходжень від сплати штрафів за порушення податкового законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Артус М. М., Хижа Н. В. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2015. 220 с.
2. Бережна А., Філонич О. Значення діджиталізації в забезпеченні прозорості в управлінні публічними фінансами і активами. Економіка і регіон : наук. вісник Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». 2020. № 1 (76). С. 74–85. URL: <http://eir.nupp.edu.ua/>; <https://drive.google.com/file/d/1z6sEtQ04W2gbZsxm8rGkwZL12kVhp7q/view>
3. Бугель, Ю. Бюджетна політика України в умовах воєнного стану: виклики та перспективи. Економічний аналіз. 2023. Том 33. № 2. С. 128-138. DOI: <https://doi.org/10.35774/econa2023.02.128>
4. Булгакова С.О., Колодій О.Т., Єрмошенко Л.В. та ін. Формування і функціонування бюджетної системи України: монографія / за заг. ред. А.А. Мазаракі. Київ: Книга. 2013. 344 с.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456 із змінами та доповненнями. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
6. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / І.Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. Київ: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.
7. Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник. Київ: Центр навчальної літератури. 2014. 544 с.
8. Гаврилова Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання економіки. Агросвіт. 2019. № 3. С. 62–70.
9. Гаврилова Л.В. Формування бюджету в країнах з розвинутою економікою. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 16. С. 46–51.
10. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. №436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

11. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. Світ фінансів. 2017. Вип. 1 (10). С. 19–34.
12. Дем'янишин В. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики. Вісник ТНЕУ. 2011. Вип. 2. С. 7–20.
13. Дем'янишин В. Г. Бюджетна доктрина держави: детермінізм фінансової науки та бюджетної політики. Вісник економічної науки України. 2018. № 1. С. 17–21.
14. Дем'янишин В. Г., Кізима Т. О. Регіональна бюджетна політика: теоретична концептуалізація та перспективи розвитку. Регіональна економіка. 2016. № 4. С. 91–99.
15. Дем'янишин В. Теоретичні та практичні аспекти вдосконалення фінансово-кредитного механізму. Вісник ТНЕУ. 2017. №2. С. 7–20.
16. Демиденко Л.М., Наконечна Ю.Л. Відкритість та прозорість державного та місцевих бюджетів в Україні. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2016. №10 (187). С. 20–27.
17. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / Чугунов І. Я., Павелко А. В., Канєва Т. В. та ін. ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ : Київський національний торговельно-економічний університет, 2015. 376 с.
18. Державний бюджет України 2022 року: виконання в умовах повномасштабної війни. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/derzhavnyu-byudzhhet-ukrayiny-2022-roku-vykonannya-v-umovakh>
19. Дедушев І.В. Бюджетна політика: поняття та завдання. Науковий вісник Ужгородського Національного Університет. Серія ПРАВО. Випуск 77: частина 2. 2023. С.37-41.
20. Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. / [Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І.]; за заг. ред. С.В. Мочерного. Львів: Світ. Т. 1. 2005. 616 с.

21. Засади формування бюджетної політики держави: наук. монографія / [М.М. Єрмошенко, С.А. Єрохін, І.О. Плужніков та ін.]; за наук. редакцією д.е.н., проф. М.М. Єрмошенка. Київ: НАУ. 2013. 284 с.
22. Канєва Т.В. Бюджет у системі фінансово-економічних відносин: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 392 с.
23. Канєва Т.В. Видатки бюджету як інструмент суспільного розвитку. Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. 2020. Вип. 44. С. 172–179.
24. Коровій В.В. Державна фінансова політика: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 372 с.
25. Крупка М. І. Фінансово-економічний механізм інноваційного розвитку України. Львів : Видав. центр ЛНУ, 2011. 212 с.
26. Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ. 2012. 256 с.
27. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання економіки : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Київ, 2010. 32 с.
28. Лисяк Л. В., Сальникова Т. В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. Науковий погляд: економіка та управління. 2017. № 2. С. 42–56.
29. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДННУ АФУ. 2015. 600 с.
30. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку: інституційний аспект. Економічний вісник університету: Зб. наук. праць. 2016. Вип. 27/1. С. 595–601.
31. Лисяк Л.В., Журавель М.О. Бюджетна політика як інструмент забезпечення фінансової безпеки України. Modern Economics. 2018. № 9. С. 53–59.
32. Луніна І. О. Державні фінанси та інфраструктурні проблеми розвитку економіки. Економіка України. 2011. № 8 (597). С. 46–55.

33. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. *Фінанси України*. 2019. № 12. С. 13–19.
34. Макогон В.Д. Бюджетна політика в умовах посилення євроінтеграційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2017. № 11. С. 323–327.
35. Макогон В.Д., Адаменко І.П. Фінансово-бюджетна політика як складова соціально-економічних перетворень. *Науковий вісник Полісся*. 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 129-135.
36. Мінфін у грудні забезпечив перерахування з держбюджету 14,4 млрд грн трансфертів до місцевих бюджетів. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_u_grudni_zabezpechiv_pererakhuvannia_
37. Мінфін: У 2022 році спрямовано 415 млрд грн на соціальні виплати із держбюджету. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_u_2022_rotsi_spriamovano_415_mlrd_grn
38. Накліцький Д. Митне оформлення товарів на період воєнного стану: ключові новації для бізнесу. URL: https://biz.ligazakon.net/news/210518_mitneoformlennya-tovarv-na-perod-vonnogo-stanu-klyuchovnovats-dlya-bznesu.
39. Офіційний сайт Верховної ради України. URL: zakon.rada.gov.ua
40. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: www.treasury.gov.ua
41. Офіційний сайт Державної служби статистики України: діяльність підприємств. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
42. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: www.minfin.gov.ua.
43. Офіційний сайт Національного банку України: статистика зовнішнього сектору України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-external>.
44. Пасічний М. Д. Методологічні засади формування фінансової політики країни. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 3. С. 116–130.

45. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд». 2010. 642 с.
46. Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
47. Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України від 02.12.2021 р. № 1928-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
48. Проект Постанови про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42077>.
49. Публічний звіт Голови Казначейства Тетяни Слюз про підсумки діяльності Державної казначейської служби України за 2022 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2021/zvit2>
50. Результати Восьмого щомісячного опитування керівників підприємств «Український бізнес в умовах війни» (грудень 2022). URL: <https://cci.vn.ua/rezultatyvosmogo-shhomisyachnogo-opytuvannya-kerivnykivpidpruyemstv-ukrayinskyj-biznes-v-umovah-vijnygruden-2022>.
51. Словник сучасної економічної теорії Макмілана. / За ред. Девіда І. Пирса; пер. англ. Київ: Арт Ек. 2010. 640 с.
52. Стан та потреби бізнесу в умовах війни: результати опитування. URL: <https://business.diia.gov.ua/cases/novini/stan-tapotrebi-biznesu-v-umovah-vijni-rezultati-opituvanna>.
53. Фінанси (державні, корпоративні, міжнародні) : [підручник] / за ред. В. О. Онищенко. Полтава : ПолтНТУ, 2015. 600 с. URL: <http://reposit.pntu.edu.ua/handle/PoltNTU/1376>
54. Фінансово-економічний словник / кол. авт.: О.С. Юнін, О.О. Круглова, М.О. Савельєва та ін. Дніпро: Біла К.О. 2018. 164 с.
55. Чугунов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 532 с.
56. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ: НДФІ, 2015. 259 с.

57. Arestis P., Sawyer M. Reinventing Fiscal Policy. *Journal of Post Keynesian Economics*. 2003. Vol. 26. №. 1. P. 3–25.
58. Artis M. J., Buti M. Setting medium-term fiscal targets in EMU // In: *Stability and Growth Pact*. London : Palgrave Macmillan, 2011. P. 185–203.
59. Auerbach A. J., Gorodnichenko Yu. Effects of Fiscal Shocks in a Globalized World. *IMF Economic Review*. 2016. Vol. 64. Issue 1. P. 177–215.
60. Baxter M., King R. G. Fiscal Policy in General Equilibrium. *The American Economic Review*. Working Paper. 2013. №244. P. 315–334.
61. Budget policy of social development. Chugunov I., Kaneva T., Pasichnyi M. and other. General editorship Chugunov I. *Scientific Route*. Tallinn, Estonia. 2018. 348 p.
62. Chugunov I., Pasichnyi M. Fiscal Stimuli and Consolidation in Emerging Market Economies. *Investment Management and Financial Innovations*. 2018. Vol. 15. Issue 4. P. 113– 122. URL: [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.15\(4\).2018.09](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.15(4).2018.09)
63. Downes R., Moretti, D., & Nicol, S. Budgeting and Performance in the European Union. *OECD Journal on Budgeting*. 2017. Vol. 17. Issue 1. P. 1–60.
64. Easterly W., Rebelo S. Fiscal Policy and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*. 2013. Vol. 32. № 3. P. 417–458.
65. Fatás, A., Mihov I. Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth. *Review of Economics and Statistics*. 2013. Vol. 95. Issue 2. P. 362–376.
66. Hagen J. von. Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*. 2012. Vol. 33. Issue 3. P. 263–284.
67. Izmalkov, S. B., Sonin, K. I., and Yudkevich, M. M. “Teoriya ekonomicheskikh mekhanizmov (Nobelevskaya premiya po ekonomike 2007 g. chast no. 1)” [The Theory of Economic Mechanisms (Nobel Prize in Economics 2007, Part Number 1)]. *Ekonomicheskiy portal*. <https://institutiones.com/theories/259--2007-1.html>
68. Open budget. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes>.
69. Pappa E. The Effects of Fiscal Shocks on Employment and the Real Wage. *International Economic Review*. 2009. Vol. 50. Issue 1. P. 217–244.

70. Williamson J. Democracy and the “Washington consensus”. *World Development*. 2013. Vol. 21. No. 8. P. 1329–1336.