

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-61-110>

УДК 336.1

# БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

## BUDGET POLICY IN THE CONDITIONS OF ECONOMIC TRANSFORMATION

Дуда Галина Зіновіївна

аспірантка,

Державний торговельно-економічний університет

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3882-7838>

Duda Halyna

State University of Trade and Economics

В умовах економічних перетворень бюджетна політика є вагомим важелем впливу на соціально-економічний розвиток країни. В умовах економічної нестабільності зростає необхідність у запровадження ефективних бюджетних механізмів забезпечення функціонування бюджетної системи. Бюджетна політика визначає обсяги первинного розподілу ВВП, створює умови для довгострокового розвитку країни, стимулювання розвитку пріоритетних галузей економіки, підвищення добробуту населення. У статті проаналізовано сучасний стан бюджетної системи та чинники, що впливають на її розвиток. Розглянуто ретроспективу структури видатків бюджету. Визначено основні напрями для подальшого розвитку бюджетної системи. В умовах обмежених ресурсів надзвичайно важливим є ефективний розподіл видатків бюджету на соціальне забезпечення, оборону та безпеку, а також на економічну діяльність держави.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетна політика, державний бюджет, доходи бюджету, видатки бюджету.

In the conditions of economic changes budget policy is a significant influence lever on the socio-economic development of the country. In conditions of economic instability, the need to introduce effective budget mechanisms to ensure the functioning of the budget system is increasing. The system of budget regulation is based on a set of financial and economic relations, institutional budget elements for the selection and implementation of the main directions of budget policy, planning and forecasting key budget indicators, areas of budget resources, achieving planned socio-economic goals and objectives. The budget policy formation depends on internal and external political, economic, social factors; it should be constantly adapted to the conditions of specific economic situation. Budget policy is a dynamic process. The main tasks of the research are to reveal the conditions for the implementation of budget policy in conditions of economic instability, to substantiate the peculiarities of the formation of the expenditure part of the budget in modern conditions. The purpose of the study is to reveal the priority directions for improving the budget policy. In the course of scientific research, a set of methods and approaches were applied: systematic, comparative, statistical analysis, structuring, synthesis and analysis. The paper analyzes the current state of the budget system and the factors affecting its development. A review of the structure of budget expenditures was considered. The main directions for the further development of the budget system have been determined. Budget planning and forecasting is important for the effective implementation of budget policy. In the conditions of limited resources, the effective distribution of budget expenditures for social security, defense and security, as well as for the economic activity of the state, is extremely important. The structure of the expenditures must adapt to modern economic transformations. Equally important is increase the level of adaptability of the budget system and the speed of reaction to changes in the economy, which is important for maintaining budget balance. The results of the research can be used in the process of formation and implementation of budget policy.

**Key words:** budget, budget policy, state budget, budget revenues, budget expenditures.

**Постановка проблеми.** Результативність бюджетної політики є важливим чинником соціально-економічного зростання. Подальший розвиток системи планування та виконання бюджетів повинен ґрунтуватися на підвищенні надійності економічних прогнозів.

З початком повномасштабного вторгнення вагомими та своєчасними є обґрунтування напрямів адаптації бюджетної політики в умовах скорочення доходів бюджету та переорієнтацією видатків бюджету на оборону та національну безпеку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

До вагомих зарубіжних дослідників бюджетної політики слід віднести: Кейнса Дж., Самуельсона П., Стігліца Дж. Теоретичні та практичні аспекти щодо питань бюджетної політики висвітлюються в наукових доробках таких вітчизняних науковців: Мазаракі А., Чугунова І., Каневої Т., Лисяк Л., Макогон В., Пасічного М.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Несприятливий вплив пандемії COVID-19 та повномасштабного вторгнення на формування бюджетної політики посилює необхідність розв'язання низки завдань, пов'язаних з формуванням та реалізацією бюджетної політики економічного розвитку.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в аналізі механізмів реалізації бюджетної політики в умовах економічної трансформації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В умовах економічної трансформації методи та інструменти бюджетного планування та прогнозування потребують удосконалення. З метою підвищення дієвості системи управління бюджетним процесом, бюджетна політика повинна формуватися на основі сталого підходу.

Завдання бюджетної політики визначають подальші напрями економічних перетворень країни, важливим є сприяння досягненню стійких темпів економічного зростання в країні; ефективний розподіл та раціональне використання бюджетного ресурсу; забезпечення відповідальності суб'єктів бюджетного процесу за виконання прийнятих зобов'язань; збалансованість бюджетів усіх рівнів. 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 [1, с. 245].

Бюджетна політика повинна підпорядковуватися загальнодержавній стратегії розвитку економіки. Окрім цього бюджетна політика відіграє основну роль у забезпеченні стабільності державних фінансів в середньо- та довгостроковій перспективах. Середньострокове бюджетне планування є інструментом управління державними фінансами, що передбачає планування доходів та видатків на трьох річний період. Основним документом у сфері бюджетного планування є Бюджетна декларація. Бюджетна декларація є документом середньострокового бюджетного планування,

що визначає засади бюджетної політики та показники державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проекту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів [2].

У 2020 році планувалося впровадження середньострокового бюджетного планування (підготовка бюджетної декларації на 2021–2023 роки), але у зв'язку із поширенням COVID-19 були внесені зміни у бюджетну політику.

Бюджетна декларація на 2022–2024 є першим офіційно затвердженим документом середньострокового планування. Відповідно до даної декларації основні зусилля уряду спрямовувалися на підтримку макроекономічної стабільності, стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню та поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 [3].

У наступні періоди бюджетні декларації не готувалися у зв'язку із невизначеністю ситуації під час війни. Складання бюджетної декларації планують відновити у 2024 році.

Підготовка декларації на 2025–2027 роки може стикнутися із низкою проблем, що пов'язані із нестабільністю ситуації у країні. Під час розробки бюджетної декларації Міністерство фінансів визначає загальний орієнтований граничний показник, що ґрунтується на прогнозованих обсягах доходів та видатків державного бюджету. В умовах нестабільності економіки України під час війни є великий ризик невідповідності планових та фактичних показників бюджету спричинених зростанням боргових зобов'язань, нестабільністю розвитку економіки, значне пошкодження та руйнування інфраструктурних об'єктів, відтік населення з країни. В той же час середньострокове бюджетне планування стане важливим елементом післявоєнного відновлення економіки. Цей підхід дозволить планувати видатки та доходи бюджету на 3 роки, що дозволить врахування довгострокових потреб економіки та суспільства.

Україна зазнала значних втрат у людських ресурсах. Окрім цього значна кількість населення стала внутрішньо переміщеними особами. Відповідно до даних Агентство ООН у справах біженців, станом на лютий 2024 року у Європі зареєстровано 6 млн біженців. Внутрішньо переміщених осіб 3,4 млн – відповідно до даних Міжнародної організації з міграції станом на березень 2024 року. Втрати інфраструктури від бойових дій є значними

(руйнування житлових будинків, комунікацій, доріг, закладів медицини та освіти, тощо), але в той же час їх важко визначити, оскільки можливо отримати інформацію лише із деокупованих територій. Також важко оцінити реальні та потенційні втрати економіки від закриття підприємств, недоотримання податкових надходжень до бюджетів різних рівнів, замороження інвестиційних проектів, зниження споживчого попиту населення.

Зведений бюджет складає сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України. Структура видатків зведеного бюджету дає можливість робити висновки про економічний та соціальний розвиток країни на певному етапі. Планування видатків є важливою передумовою регулювання соціально-економічного розвитку країни.

Відповідно до 10 статті Бюджетного кодексу, видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

- бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
- ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
- функціями з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету) [2].

Розглянемо структуру видатків зведеного бюджету за останні п'ять років. Дану структуру затверджує Міністерство фінансів Укра-

їни. Відповідно до даних табл. 1 та табл. 2, видатки зведеного бюджету у 2023 році зросли в порівнянні з 2019 роком на 224,13% або на 3 070, 83 млрд. гривень.

Протягом 2019–2022 років спостерігається зростання усіх видатків, окрім видатків на охорону навколишнього середовища, які зменшилися на 3,33 млрд. гривень у 2023 році порівняно із 2019 роком (або на 34,26%). У 2019–2021 роках найбільшу питому вагу у зведеному бюджеті складали видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення. Питома вага даних видатків поступово зменшувалась від 23,49% до 19,92%. У 2022 році ситуація кардинально змінилась із збільшенням видатків на оборону у зв'язку із воєнним станом в Україні, який розпочався у 2022 році. Так, видатки на оборону у 2023 році збільшились у порівнянні з 2019 роком на 1 990,99 млрд. гривень (на 1867,24%).

У 2022–2023 роках спостерігається зменшення питомої ваги усіх видатків у зведеному бюджеті, окрім видатків на оборону та громадський порядок, безпеку та судову владу. В той же час у грошовому еквіваленті всі видатки зросли, окрім видатків на охорону навколишнього середовища. Так, видатки на економічну діяльність зросли на 93,07 млрд. гривень, на соціальний захист та соціальне забезпечення на 192,34 млрд. гривень, на охорону здоров'я та освіту на 89,04 млрд. гривень та 69,88 млрд. гривень відповідно. Видатки на загальнодержавні функції зросли на 146,02 млрд. гривень.

Таблиця 1

**Структура видатків зведеного бюджету  
за функціональною класифікацією за 2019–2023 роки, млрд. грн**

Показники	2019	2020	2021	2022	2023
Загальнодержавні функції	203,12	204,82	252,61	248,47	349,14
Оборона	106,63	120,37	127,53	1 142,87	2 097,62
Громадський порядок, безпека, судова влада	141,46	159,51	176,15	454,43	591,43
Економічна діяльність	154,22	262,81	293,35	156,43	247,29
Охорона навколишнього середовища	9,73	9,06	10,62	5,23	6,40
Житлово-комунальне господарство	34,49	32,21	56,89	41,16	70,40
Охорона здоров'я	128,38	175,79	203,61	215,28	217,42
Духовний та фізичний розвиток	31,55	31,71	43,36	33,64	38,47
Освіта	238,76	252,28	312,91	290,76	308,64
Соціальний захист та соціальне забезпечення	321,79	346,72	367,35	455,19	514,13
Всього видатків	1 370,11	1 595,29	1 844,38	3 043,45	4 440,94

*Джерело: побудовано автором за даними [4]*

При порівнянні даних за два останні роки ми бачимо зростання зведеного бюджету на 1 397,49 млрд. грн (45,91%). Найбільшу частку у зведеному бюджеті складають видатки на оборону (47,23% або 2 097,62 млрд. грн), громадський порядок, безпеку, судову владу (13,32% або 591,43 млрд. грн) та на соціальний захист та соціальне забезпечення (11,58% або 514,13 млрд. грн). Найменшу частку складають видатки на охорону навколишнього середовища (0,14% або 6,40 млрд. грн), духовний та фізичний розвиток (0,87% або 38,47 млрд. грн) та на житлово-комунальне середовище (1,59% або 70,40 млрд. грн).

У своєму дослідженні Гупта С., Клементс Б., Бхаттачарія Р. та Чакраварті Б. роблять висновки про те, що частка бюджетних доходів у відсотках від ВВП має тенденцію до падіння протягом конфліктного періоду та дещо зростає в період безпосередньо після конфлікту. Їхній аналіз свідчить, що збройний конфлікт призводить до збільшення витрат на оборону, але це, як правило відбувається за рахунок макроекономічної стабільності (відображається у збільшенні бюджетного дефіциту і зростанням інфляції), а не за рахунок зниження витрат на освіту чи охорону здоров'я. За зростанням інфляції у конфліктний період слідує її значне зниження у після конфліктний період [5, с. 18]. Дані чинники повинні бути враховані при розробці бюджетної декларації.

На даному етапі суспільного розвитку та за умов невизначеності питання ефективності використання бюджетних коштів є важливим

чинником стабільності бюджетної системи. Структура бюджетних видатків повинна бути оптимізованою відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. В умовах воєнного стану визначну роль відіграють видатки на оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу, а також важливим є соціальний захист та соціальне забезпечення економічно вразливого населення.

В умовах сьогодення бюджетно-податкова політика України спрямована на: забезпечення бюджетної стабільності, стійкості та динамічної збалансованості; підвищення результативності використання бюджетних коштів; розвиток методологічних засад підвищення дієвості механізму управління дефіцитом бюджету та державним боргом у системі фінансового регулювання; запровадження принципів транспарентності суб'єктів податкових відносин [6, с. 28].

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,

Таблиця 2

**Структура видатків зведеного бюджету  
за функціональною класифікацією за 2019–2023 роки, %**

Показники	2019	2020	2021	2022	2023
Загальнодержавні функції	14,83%	12,84%	13,70%	8,16%	7,86%
Оборона	7,78%	7,55%	6,91%	37,55%	47,23%
Громадський порядок, безпека, судова влада	10,32%	10,00%	9,55%	14,93%	13,32%
Економічна діяльність	11,26%	16,47%	15,91%	5,14%	5,57%
Охорона навколишнього середовища	0,71%	0,57%	0,58%	0,17%	0,14%
Житлово-комунальне господарство	2,52%	2,02%	3,08%	1,35%	1,59%
Охорона здоров'я	9,37%	11,02%	11,04%	7,07%	4,90%
Духовний та фізичний розвиток	2,30%	1,99%	2,35%	1,11%	0,87%
Освіта	17,43%	15,81%	16,97%	9,55%	6,95%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	23,49%	21,73%	19,92%	14,96%	11,58%
Всього видатків	100%	100%	100%	100%	100%

*Джерело: побудовано автором за даними [4]*

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. Передбачуваність бюджетної політики є основним фактором загальної макроекономічної стійкості [8, с. 214].

**Висновки.** В сьогоdnішніх умовах економічних трансформацій критично важливим є забезпечення економічної та соціальної стабільності у державі. З цього постає важливе питання забезпечення наповнення

бюджету та оптимізація структури видатків бюджету. Для цього необхідне стимулювання діяльності підприємств, які є одним з основних джерел надходжень до бюджету. Крім цього необхідне удосконалення системи бюджетних видатків, посилений контроль за результативністю використання бюджетних коштів. Необхідна розробка не лише кількісних, а й якісних показників результативності. За даних умов необхідна оптимізація структури видатків бюджету та скорочення неактуальних бюджетних програм, враховуючи результативність таких програм у минулому.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чуగుнов І. Я. Бюджетна політика в умовах трансформації економіки. *Економічний вісник університету*. 2017. № 32(1). С. 241–251.
2. Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 25.03.2024).
3. Бюджетна декларація на 2022–2024 роки. URL <https://www.mof.gov.ua/storage/files> (дата звернення: 25.03.2024).
4. Зведений бюджет України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/expense/> (дата звернення: 25.03.2024).
5. Gupta, S., Clements, B., Bhattacharya, R. & Chakravarti, S. (2004). Fiscal Consequences of Armed Conflict and Terrorism in Low-and Middle-Income Countries. *European Journal of Political Economy*, 20(2), 403–421.
6. Чуగుнов І. Я., Макогон В. Д. Бюджетно-податкова політика в умовах невизначеності. *Scientia Fructuosa*. 2023. № 4. С. 19–31.
7. Chugunov I., Makohon V., Titarchuk M., Krykun T. The budget policy of Ukraine under martial law. *Public and Municipal Finance*. 2023. № 12(1). P. 1–11.
8. Чуగుнов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 532 с.
9. Чуగుнов І. Я., Самошкіна О. А. Видатки бюджету в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. *Вісник КНТЕУ*. 2019. № 2. С. 103–121.

#### REFERENCES:

1. Chuhunov I. Ya. (2017) Byudzhetna polityka v umovakh transformatsiyi ekonomiky [Budget policy in the conditions of economic transformation]. *Ekonomichnyy visnyk universytetu*, no. 32(1), pp. 241–251.
2. Byudzhetnyy kodeks Ukrainy: vid 08.07.2010 № 2456-VI [Budget Code of Ukraine]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (accessed March 25, 2024).
3. Byudzhetna deklaratsiya na 2022–2024 roky [Budget declaration for 2022–2024]. URL: <https://www.mof.gov.ua/storage/files> (accessed March 25, 2024).
4. Zvedenny byudzhet Ukrainy [Consolidated budget of Ukraine]. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/expense/> (accessed March 25, 2024).
5. Gupta, S., Clements, B., Bhattacharya, R. & Chakravarti, S. (2004). Fiscal Consequences of Armed Conflict and Terrorism in Low-and Middle-Income Countries. *European Journal of Political Economy*, no. 20(2), pp. 403–421.
6. Chuhunov I. Ya., Makohon V. D. (2023) Byudzhetno-podatкова polityka v umovakh nevyznachenosti [Budget and tax policy in conditions of uncertainty]. *Scientia Fructuosa*, no. 4, pp. 19–31
7. Chuhunov I., Makohon V., Titarchuk M., Krykun T. (2023) The budget policy of Ukraine under martial law. *Public and Municipal Finance*, no. 12(1), pp. 1–11.
8. Chuhunov I. Ya. (2021) Byudzhetna stratehiya suspil'noho rozvytku [Budget strategy of social development]: monohrafiya. Kyiv: Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t, 532 p.
9. Chuhunov I. Ya., Samoshkina O. A. (2019) Vydatky byudzhetu v systemi derzhavnogo rehulyuvannya sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku krayiny [Budget expenditures in the system of state regulation of social-economic development of the country]. *Visnyk KNTEU*, no. 2, pp. 103–121.