

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Вінницький навчально-науковий інститут економіки Західноукраїнського
національного університету

Кафедра фінансів, банківської справи та страхування

ШУЛЬЖЕНКО Олександр Сергійович

Бюджетний процес: сучасний стан та напрями реформування

Спеціальність: 072 – фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок

Освітньо-професійна програма: Фінанси

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи Фвнм-21
О. С. Шутьженко

ВІННИЦЯ - 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	6
1.1. Концептуальні підходи до бюджетного процесу в Україні.....	6
1.2. Нормативно-правове забезпечення функціонування бюджетного процесу.....	15
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	20
2.1 Прозорість бюджетного процесу в умовах воєнного стану.....	20
2.2 Стадія виконання бюджету: особливості та актуальні виклики	24
2.3 Оцінка ефективності реалізації Державного бюджету України в умовах воєнного стану.....	29
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА АДАПТАЦІЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ....	37
ВИСНОВКИ.....	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	50

ВСТУП

У сучасних умовах трансформації державного управління, посилення викликів безпеки, глобальної нестабільності та поступової інтеграції України до європейського правового простору бюджетний процес набуває особливого значення. Він виступає не лише фінансовим інструментом, але й системним механізмом реалізації стратегічних цілей державної політики. Збалансованість, прозорість і результативність бюджетного процесу є ключовими чинниками забезпечення макроекономічної стабільності, стійкості фінансової системи та соціально-економічного розвитку країни.

В умовах воєнного стану бюджетна система зазнала суттєвих змін. З одного боку, зросла потреба в оперативному фінансуванні оборонної та гуманітарної сфер, з іншого – обмежено можливості поповнення державного бюджету. У зв'язку з цим виникає потреба в перегляді підходів до організації бюджетного процесу, запровадженні гнучких, антикризових механізмів управління державними фінансами, а також у вивченні міжнародного досвіду для його ефективної адаптації до національних умов.

Значний науковий доробок у формуванні сучасних уявлень про бюджетний процес належить як українським, так і зарубіжним економістам. Серед них варто відзначити праці В. Андрущенко, Н. Бак, О. Барановського, Ш. Бланкарта, Т. Боголіб, О. Василика, В. Виговської, М. Забаштанського, М. Карліна, О. Кириленка, В. Кравченка, В. Маргасової, В. Мельника, Н. Мельничук, С. Михайленка, В. Опаріна, В. Парето, Ю. Пасічника, А. Пігу, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, С. Юрія та інших дослідників, які зробили помітний внесок у розвиток теоретичних засад бюджетної сфери.

У сучасному контексті реформування фінансової системи основна увага зосереджується на гармонізації бюджетних відносин між центральною та місцевою владою, узгодженні видатків із очікуваними результатами, що задекларовані у програмно-цільових документах, а також на підвищенні ефективності бюджетних процедур та якості публічних фінансових послуг.

Метою кваліфікаційної роботи є всебічне дослідження сучасного стану бюджетного процесу в Україні та обґрунтування основних напрямів його реформування відповідно до актуальних викликів.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі **завдання**:

- з'ясувати теоретичну сутність та етапи бюджетного процесу;
- дослідити правові та інституційні основи його функціонування в Україні;
- проаналізувати особливості виконання бюджету в умовах воєнного стану;
- оцінити ефективність чинного бюджетного механізму;
- окреслити перспективні напрями реформування бюджетного процесу з урахуванням міжнародного досвіду.

Об'єктом дослідження є система державного управління у сфері публічних фінансів, зокрема механізми організації та реалізації бюджетного процесу в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні засади, правові механізми та організаційно-інституційні особливості функціонування бюджетного процесу, а також напрями його модернізації в умовах трансформацій економіки та воєнного стану.

Методи дослідження. У процесі дослідження використано широкий спектр методів наукового пізнання, які забезпечили комплексний і всебічний підхід до аналізу предмета роботи. Теоретичну базу було опрацьовано за допомогою методів аналізу та синтезу, індукції та дедукції, що дозволило розкрити сутність і структуру бюджетного процесу. Для оцінки ефективності бюджетної політики застосовувалися економіко-статистичні та графічні методи, які дали змогу виявити основні тенденції та проблемні зони в управлінні державними фінансами. Порівняльно-аналітичний метод був використаний для вивчення зарубіжного досвіду бюджетного регулювання з метою виявлення можливостей його адаптації до українських умов. Системний підхід дозволив розглянути бюджетний процес як багаторівневу структуру, що включає інституційні, правові та процедурні елементи.

Інформаційна база дослідження охоплює нормативно-правові акти України, що регулюють бюджетну сферу, статистичні матеріали Міністерства фінансів, Державної казначейської служби та Рахункової палати, а також аналітичні звіти міжнародних організацій, зокрема МВФ, Світового банку та ОЕСР. Додаткові відомості були отримані з наукових публікацій вітчизняних і зарубіжних дослідників, які висвітлюють сучасні підходи до формування й удосконалення бюджетного процесу.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в уточненні наявних і розробленні нових теоретико-методичних положень та прикладних рішень, спрямованих на підвищення ефективності бюджетного процесу в умовах сучасних трансформацій.

Практичне значення одержаних результатів полягає у формулюванні прикладних рекомендацій щодо вдосконалення організації бюджетного процесу в Україні в умовах воєнного стану та економічної нестабільності. Запропоновані висновки та пропозиції можуть бути використані у процесі розробки бюджетної політики на національному та регіональному рівнях, удосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетної сфери, а також у навчальному процесі під час підготовки фахівців з економіки та публічного управління. Крім того, результати дослідження можуть стати основою для подальших наукових розвідок, спрямованих на модернізацію механізмів публічного фінансового управління.

Структура та обсяг роботи. Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку використаних джерел. Основний зміст роботи викладено на 55 сторінках. Робота містить 12 таблиць та 2 рисунки. Список використаних джерел налічує 61 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

1.1. Концептуальні підходи до бюджетного процесу в Україні

Бюджетний процес є складовим елементом державної фінансової політики, який відображає сукупність регламентованих процедур, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням публічних фінансів. Він має комплексний характер і охоплює весь спектр взаємовідносин, що виникають між учасниками розподільчих процесів у межах бюджетної системи. Через механізми бюджетного процесу реалізуються основні функції держави: економічна, соціальна, регуляторна. Його специфіка проявляється в тому, що в процесі взаємодії суб'єктів виявляються як позитивні результати організації бюджетних процедур, так і недоліки, що впливають на ефективність управління фінансовими ресурсами, стан соціальної інфраструктури та добробут населення.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України, бюджетний процес – це діяльність, яка здійснюється в межах правових норм і охоплює складання, розгляд, затвердження бюджетів, їх виконання, контроль за реалізацією бюджетних призначень, а також підготовку та затвердження звітності про їх виконання [8]. У науковій площині його трактують як цілісну, впорядковану та скоординовану діяльність усіх задіяних сторін, зокрема органів законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування, територіальних фінансових структур і розпорядників бюджетних коштів.

Особливістю бюджетного процесу є широка залученість найрізноманітніших інституцій, від політичних і державних структур до підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також безпосередньо громадян. Залучення цих суб'єктів забезпечує реалізацію повного циклу бюджетного регулювання, від планування до контролю. При цьому, вирішальну роль відіграє не кількість учасників, а рівень їх фахової підготовки, здатність до

стратегічного бачення, компетентність в управлінні бюджетними ресурсами та ефективність прийняття рішень у межах своїх повноважень.

Участь суб'єктів бюджетних відносин охоплює широкий спектр завдань, серед яких (табл. 1.1):

- визначення стратегічних і тактичних орієнтирів у сфері використання бюджетних ресурсів;
- складання коротко- і середньострокових прогнозів соціально-економічного розвитку держави;
- підготовка проекту бюджету та його затвердження;
- реалізація заходів із виконання бюджету за основними напрямками – доходами, видатками, кредитуванням;
- формування та затвердження бюджетної звітності;
- оцінювання досягнутих результатів із подальшим коригуванням бюджетної політики відповідно до виявлених потреб та змін.

Таблиця 1.1

Основні функції учасників бюджетного процесу

Суб'єкти	Основні завдання
Верховна Рада України	Затвердження бюджету, контроль, аналіз звітів
КМУ / Мінфін	Підготовка проекту бюджету, координація виконання
Місцеві ради	Формування місцевих бюджетів, прийняття рішень
Казначейство	Обслуговування бюджетних коштів, звітність
Рахункова палата	Зовнішній аудит та контроль
Головні розпорядники	Планування видатків, ефективне використання ресурсів

Джерело: складено за даними [4; 17; 27]

Рівень ефективності бюджетного процесу виступає важливим індикатором якості державного управління. Він відображає здатність інституційної системи формувати збалансовану бюджетну політику, забезпечувати прозорість та підзвітність публічних фінансів, а також узгоджувати державні інтереси з потребами суспільства. Саме через призму організації бюджетного процесу можна оцінити рівень демократичності влади, ступінь професійності її представників і наявність реальних механізмів фінансової відповідальності.

Бюджетний процес доцільно трактувати як багатовимірне явище, що поєднує в собі економічний зміст, інституційну форму та організаційні принципи функціонування. Такий підхід дозволяє розглядати цю категорію не лише з точки зору формального механізму бюджетного регулювання, а й як складну систему взаємопов'язаних процесів, що мають значний вплив на розвиток держави.

У вітчизняній економічній літературі бюджетний процес розглядається як один із центральних елементів системи державних фінансів. У зв'язку з цим зростає значення теоретичного осмислення його сутності та меж. Визначення природи бюджетного процесу залишається предметом фахових дискусій, що зумовлює необхідність глибшого аналізу змістових характеристик цієї категорії.

Першим нормативним актом, який закріплював правове тлумачення бюджетного процесу в умовах незалежної України, став Закон України «Про бюджетну систему України» (рис. 1.1). У ньому зазначалося, що бюджетний процес – це впорядкована законодавством послідовність дій зі складання, розгляду, ухвалення, виконання бюджетів, контролю за їх виконанням та затвердження звітів щодо використання бюджетних коштів у межах бюджетної системи держави [42].



Рис. 1.1. Етапи еволюції поняття «бюджетний процес» в українському законодавстві

Джерело: складено на основі [7; 8; 16; 36]

З прийняттям Бюджетного кодексу України у 2001 році сутність поняття зазнала незначних уточнень, хоча підходи до реалізації окремих процедур

набули більшої конкретизації. Так, у чинному Кодексі бюджетний процес визначено як регламентовану правовими нормами діяльність, що включає складання, розгляд, затвердження бюджетів, їх виконання, розгляд звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України [8].

Це тлумачення підтримується низкою відомих українських науковців, серед яких О. Василик, К. Павлюк, Ю. Пасічник, О. Романенко, В. Федосов, Л. Сафонова, С. Юрій, В. Стоян, О. Даневич. Вони акцентують увагу на тому, що визначення бюджетного процесу передбачає нормативно встановлену послідовність дій, що охоплюють усі його стадії, однак не завжди достатньо повно відображає роль і функції його учасників.

На відміну від вузької правової інтерпретації, В. Дем'янишин [7] розширює поняття бюджетного процесу, конкретизуючи коло суб'єктів, на яких покладено обов'язки щодо реалізації бюджетних процедур. На його думку, бюджетний процес – це діяльність, що здійснюється органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та всіма учасниками бюджетних відносин, яка полягає у формуванні завдань бюджетної політики на наступний рік та середньострокову перспективу, складанні, ухваленні, виконанні бюджетів усіх рівнів, а також у підготовці й затвердженні звітності [27].

Серед науковців, які пропонують поглиблене тлумачення сутності бюджетного процесу, вирізняється підхід А.А. Анісімова. Автор розширює традиційне розуміння цієї категорії, додаючи до її визначення низку чинників, що забезпечують функціонування процесу: його динамічний характер, участь усіх гілок влади, наявність конституційно-правових та матеріальних норм, використання техніко-організаційних нормативів, які зберігаються протягом тривалого часу, а також чітку й усталену систему державного управління зі структурованим розподілом функцій, повноважень та відповідальності [3]. Водночас, на нашу думку, у самому визначенні терміна «бюджетний процес» доцільно зосереджуватися лише на його сутнісних характеристиках і функціональному призначенні. Зазначені автором ознаки радше слід розглядати як принципи організації бюджетного процесу, а не як складові його визначення.

Іншу позицію займає І.В. Розпутенко, який інтерпретує бюджетний процес як формування, затвердження і виконання бюджету, у якому закладається стратегія економічної та соціальної політики, інструмент стабілізації економіки, засіб контролю державних видатків. У цьому підході, з одного боку, коректно акцентується стратегічне значення бюджетного процесу як елементу державного управління, однак, з іншого – тлумачення є дещо обмеженим. Зокрема, не враховано важливу завершальну стадію – формування та затвердження бюджетної звітності, без якої процес є неповним. Окрім того, хоча автор справедливо наголошує на ролі бюджету як інструмента контролю, вважаємо недоцільним звужувати сферу контролю лише до державних видатків, адже бюджетний контроль також охоплює етап формування доходів, їх планування та виконання.

Цікавий підхід запропонував професор А. Худяков, який пропонує використовувати термін «бюджетне планування» для характеристики діяльності державних органів, пов'язаної з формуванням дохідної та видаткової частин бюджету. На його думку, цей термін є більш зрозумілим у практичному використанні та не потребує розширеного тлумачення. Водночас такий підхід фрагментує бюджетний процес, зводячи його до лише однієї функціональної складової.

На нормативно-правовому розумінні категорії зосереджуються також В. Базилевич і Л. Баластрик. Вони визначають бюджетний процес як «регламентований законодавством порядок: складання, розгляду, затвердження бюджетів усіх рівнів; виконання та контроль за їх виконанням; затвердження звітів про виконання бюджетів» [7]. Це визначення охоплює всі ключові етапи процесу, водночас залишаючись чітким і формалізованим.

Водночас С. Юрій, В. Стоян та О. Даневич розширюють традиційне уявлення про бюджетний процес, підкреслюючи його стратегічний характер. На їхню думку, бюджетний процес має виходити за межі короткострокового збалансування доходів і видатків та включати елементи стратегічного й оперативного фінансового планування, що забезпечують розподіл ресурсів

відповідно до визначених національних цілей і пріоритетів. Автори також звертають увагу на потребу відмови від суто постатейного контролю у бік оцінювання ефективності програм та результативності бюджетних витрат [7].

Отже, аналіз наведених підходів свідчить про існування різних трактувань сутності бюджетного процесу, кожне з яких акцентує увагу на певних аспектах: нормативному, функціональному, стратегічному чи процедурному. Така багатогранність підходів обумовлює необхідність комплексного і водночас чітко структурованого визначення поняття, що відображало б його стадійність, учасників, правову основу та зв'язок із реалізацією фінансової політики держави.

Змістова структура бюджетного процесу охоплює низку основних елементів, які формують його функціональну сутність і забезпечують реалізацію державної фінансової політики в межах визначених стратегічних і тактичних пріоритетів. По-перше, бюджетний процес передбачає формування й обґрунтування головних напрямів бюджетної політики на плановий бюджетний рік. Ці напрями мають бути взаємопов'язаними з цілями соціально-економічного розвитку держави та орієнтирами її зовнішньоекономічної діяльності. При цьому важливо враховувати як довгострокову фінансову стратегію, так і короткострокові тактичні підходи до реалізації поставлених завдань.

По-друге, важливою складовою є критичний аналіз потреб у бюджетних ресурсах з позиції забезпечення інтересів усіх учасників бюджетних відносин. Це передбачає не лише кількісну оцінку запитів, а й визначення реалістичних можливостей щодо їх фінансового забезпечення.

Третій аспект полягає у визначенні пріоритетних напрямів видатків бюджету та відповідних джерел покриття цих видатків. Йдеться про необхідність узгодженості між потребами та ресурсною базою, з урахуванням економічної доцільності та ефективності витрат.

Розуміння змістового наповнення бюджетного процесу має ґрунтуватися не лише на етапах і процедурах, а й на чіткому урахуванні цілей, завдань і закономірностей, які мають бути досягнуті в процесі його реалізації. Зокрема, слід виходити з того, що основою для складання бюджету повинна слугувати

програма соціально-економічного розвитку держави на середньостроковий і довгостроковий періоди, орієнтована на пріоритети на найближчі 3-5 років.

Важливо також забезпечити відповідність між прийнятими програмами соціально-економічного розвитку та практикою бюджетного планування. Це передбачає відхід від адміністративного принципу «згори-вниз» на користь підходу «знизу-вгору», що закріплений у положеннях Бюджетного кодексу України. Фінансове управління має здійснюватися не в ручному режимі, а відповідно до чітко визначених правових норм і процедур.

Таким чином, незважаючи на відмінності в теоретичних підходах до трактування сутності бюджетного процесу, дискусії охоплюють також і проблематику його принципів. Саме до цього аспекту звертається увага в табл. 1.2, де наведено порівняльну характеристику поглядів вчених щодо основ організації бюджетного процесу.

Таблиця 1.2

Порівняльна характеристика принципів бюджетного процесу

№ п/п	Автори	Принципи бюджетного процесу
1	Озеров І.Х.	Єдність; повнота; реальність; гласність.
2	Вахрін П.І.	Єдність; повнота; реальність; гласність; дотримання класифікації; періодичність; соціальна орієнтація.
3	Бланкарт Ш.	Повнота; ясність; точність; своєчасність; спеціалізація; гласність; єдність; щорічність; загальне забезпечення.
4	Опарін В., Павлюк К.	Повнота; прозорість; обґрунтованість; відповідальність; результативність; справедливість; своєчасність.
5	Дем'янишин В.Г.	Самостійність; ефективність; соціальна справедливість; розвиток; стабільність; публічність; відповідальність.
6	Бюджетний кодекс України	Збалансованість; повнота; обґрунтованість; ефективність; цільове використання; публічність; відповідальність; самостійність бюджетів.
7	Allen R., Tommasi D.	Цілісність; достовірність; стратегічне планування; незалежний аудит; фіскальна відповідальність.
8	Юрій С., Стоян В., Даневич О.	Стратегічність; результативність; цільове планування; ефективність програмного підходу; відмова від постатейного контролю.

Джерело: складено за [7; 8; 16; 36; 38; 54]

Як свідчить аналіз наукових джерел і законодавчих актів, питання

визначення принципів бюджетного процесу в Україні залишається предметом дискусій. У підходах різних авторів простежується відсутність єдиного бачення щодо повного переліку принципів, які мали б становити основу організації бюджетного процесу. Попри це, можна виокремити ключові принципи, що повторюються у працях більшості дослідників та нормативних документах, і тому мають базове значення.

До таких універсальних принципів, безперечно, належать:

– принцип повноти, що передбачає обов'язкове врахування усіх можливих джерел надходжень до бюджету, а також усіх напрямів витрачання коштів, без винятків;

– принцип збалансованості, який вимагає узгодженості між обсягами передбачених видатків та реальними доходами бюджету, з метою запобігання дефіциту та забезпечення фінансової стабільності;

– принцип відкритості та гласності, що гарантує прозорість бюджетного процесу через публічне обговорення, доступність інформації та участь громадськості в усіх його стадіях, від планування до звітування;

– принцип обґрунтованості, який вимагає ретельного економічного й соціального обґрунтування як доходної, так і видаткової частин бюджету, з опорою на реальні макроекономічні показники та пріоритети розвитку.

Згідно з Бюджетним кодексом України (глава 4 «Бюджетний процес та його учасники»), національна модель бюджетного процесу включає п'ять основних стадій:

1) складання та розгляд Бюджетної декларації (або прогнозу місцевого бюджету) з подальшим прийняттям рішень за результатами розгляду;

2) підготовка проектів бюджетів на відповідний рік;

3) розгляд і затвердження Закону України «Про Державний бюджет України» та рішень щодо місцевих бюджетів;

4) виконання затверджених бюджетів, що також охоплює можливість внесення змін до бюджетних актів;

5) підготовка, подання і розгляд звіту про виконання бюджету, із

прийняттям відповідного рішення за результатами звітнього аналізу.

Під стадіями бюджетного процесу слід розуміти взаємопов'язаний комплекс дій, які мають цілісну структуру, завершений характер та орієнтовані на досягнення конкретних результатів у сфері управління публічними фінансами (рис. 1.2). Кожна стадія водночас є самостійною функціональною одиницею бюджетного процесу та частиною єдиного циклу, що спрямований на реалізацію державної фінансової політики. Вона характеризується власними методами, інструментами, підходами й механізмами впливу, які обираються з урахуванням стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку країни.



Рис. 1.2. Типова модель бюджетного процесу

Джерело: складено за [40]

Узагальнюючи, можна зазначити, що економічна природа бюджетного процесу тісно пов'язана з формуванням, упорядкуванням і узгодженням усіх процедур, які спрямовані на досягнення головної мети – створення належної фінансової основи для реалізації функцій держави. Важливо, щоб ці процедури були логічно структурованими, взаємопов'язаними і завершеними, утворюючи єдиний, узгоджений механізм бюджетного управління. Кожна наступна стадія має ґрунтуватися на результатах попередньої, що дозволяє забезпечити послідовність та ефективність усього бюджетного процесу

1.2. Нормативно-правове забезпечення функціонування бюджетного бюджетного процесу

Відповідно до пункту 10 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), бюджетний процес визначається як впорядкована законодавством діяльність, яка охоплює складання, розгляд, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Це формулювання акцентує увагу на таких характеристиках, як юридична регламентованість і поетапність бюджетного процесу. Водночас окремі суттєві компоненти залишаються поза межами цього визначення.

Зокрема, зазначене визначення не враховує інституційні зміни, які стали наслідком прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування». У пункті 13 згаданого закону зазначено, що новою початковою стадією бюджетного процесу є підготовка та розгляд Бюджетної декларації (або прогнозу місцевого бюджету), а також прийняття відповідного рішення. Відтак, бюджетний процес розпочинається з планово-прогнознаї фази, що істотно розширює його традиційну інтерпретацію.

У сучасному законодавчому контексті Бюджетна декларація виступає інструментом середньострокового бюджетного планування, в якому визначаються основні параметри бюджетної політики та показники державного бюджету на середньострокову перспективу. Вона є базовим документом для формування проекту Державного бюджету України, а також для складання прогнозів місцевих бюджетів. Процедура її підготовки включає фахові консультації між Міністерством фінансів України, членами Кабінету Міністрів та незалежними експертами. Таким чином, Бюджетна декларація відіграє ключову роль у впровадженні програмно-цільового підходу та формуванні стратегічного фінансового управління.

У зв'язку з цим виникає необхідність уніфікації термінології та оновлення

визначення бюджетного процесу в контексті положень пункту 10 частини першої статті 2 і частини першої статті 19 БК України. Сучасна перша стадія бюджетного процесу, підготовка та розгляд Бюджетної декларації або прогнозу місцевого бюджету, включає окремі етапи: складання, розгляд і затвердження зазначених документів. Її розширена структура пов'язана із запровадженням середньострокового бюджетного планування в межах програмно-цільового підходу [8].

Окрему увагу слід звернути на коло суб'єктів бюджетного процесу. У чинному законодавстві не визначено вичерпного переліку учасників, однак частина третя статті 19 БК України зазначає, що до них належать органи, установи та посадові особи, які мають бюджетні повноваження, тобто правомочності з управління бюджетними коштами. Це положення, на наш погляд, надмірно звужує спектр учасників бюджетного процесу.

На практиці не всі суб'єкти, які беруть участь у бюджетному процесі, здійснюють управління бюджетними ресурсами. Так, бюджетні установи здебільшого лише використовують надані кошти у межах виконання своїх функцій, без здійснення повноцінного управління. Аналогічно, отримувачі бюджетних коштів залучають ресурси на завершальній стадії, однак не мають владних повноважень щодо їх розподілу чи перерозподілу. Управління, у цьому контексті, варто розглядати як функцію, пов'язану із прийняттям владних рішень.

До важливих характеристик бюджетного процесу слід віднести його циклічний характер, тобто постійну повторюваність у межах установленого бюджетного періоду. Результатом проходження повного циклу бюджетних процедур є формування трьох різних за змістом і правовим статусом документів: Бюджетної декларації (або прогнозів місцевих бюджетів), закону про Державний бюджет України (рішень щодо місцевих бюджетів) та підсумкового звіту про виконання бюджету відповідного рівня (табл. 13) [8].

Таке поєднання різномірних документів свідчить про системність бюджетного процесу. Розглядаючи його як цілісну систему, варто наголосити на

двох ключових моментах: по-перше, наявності окремих, логічно окреслених елементів, що формують його структуру; по-друге, на їхній постійній взаємодії. Саме стадії бюджетного процесу й утворюють цю взаємопов'язану конструкцію: кожна наступна стадія ґрунтується на результатах попередньої, а відтак між ними існує прямий і зворотний зв'язок. При цьому змістовна наповненість процесу є динамічною та відчутно реагує на зміну політичних і соціально-економічних умов.

Таблиця 1.3

Основні документи бюджетного процесу та їх характеристика

Документ	Характеристика	Юридичний статус
Бюджетна декларація	Визначає стратегічні орієнтири бюджетної політики	Розпорядчий документ Кабінету Міністрів
Закон про Держбюджет	Фіксує обсяги доходів/видатків на бюджетний рік	Закон України
Звіт про виконання бюджету	Підсумковий документ, що відображає реальне виконання бюджету	Затверджується Верховною Радою України / місцевими радами

Джерело: сформовано за даними [8]

У цьому аспекті слушною є позиція О. О. Дмитрик [16], яка зазначає, що на кожній стадії бюджетного процесу вирішуються суто специфічні питання, не притаманні іншим етапам. Так, під час підготовки бюджету визначаються обсяги міжбюджетних трансфертів і напрями розподілу загальнодержавних податкових надходжень, а остаточне юридичне закріплення цих параметрів відбувається уже під час ухвалення закону про Державний бюджет України. У свою чергу, відкриття бюджетних асигнувань та їх фактичне використання можливе лише на стадії виконання бюджету й потребує попереднього затвердження бюджетного акта.

Окремі автори наголошують, що всі етапи бюджетного процесу мають бути чітко визначені в законодавстві, а їх проходження – забезпечувати неухильне дотримання бюджетної дисципліни та безперервний контроль [12]. Попри важливість правової регламентації, формального закріплення стадій недостатньо для гарантування належного рівня контролю. Бюджетне

законодавство прямо передбачає, що моніторинг виконання бюджетних норм, аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів здійснюються протягом усього процесу, на кожній його стадії (ч. 2 ст. 19 БК України).

Хоч бюджетний процес має відносно сталу структуру, сучасні виклики потребують його гнучкого перегляду. Особливо це стосується стадії виконання бюджету в умовах воєнного стану. Надзвичайні обставини вимагають максимальної адаптації механізмів бюджетного регулювання для забезпечення безперебійного фінансування критично важливих сфер. Насамперед мова йде про сектор оборони та соціальний захист населення, фінансування яких потребує оперативних рішень та посилення дієвості правових інструментів бюджетного управління.

Із початком збройної агресії російської федерації проти України законодавче регулювання у сфері бюджетного процесу зазнало низки принципових змін. Зокрема, це проявляється у трансформації підходів до формування і використання резервного фонду бюджету, який, відповідно до статті 24 Бюджетного кодексу України, є обов'язковим елементом загального фонду бюджету і призначений для покриття витрат, які мають непередбачуваний, разовий характер та не можуть бути заздалегідь враховані під час складання проекту бюджету.

До впровадження воєнного стану порядок використання коштів цього фонду регулювався Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 415. Проте у зв'язку з воєнними діями чинність зазначеного документа була тимчасово зупинена. Натомість було затверджено спеціальний правовий акт – Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану. У межах цього порядку законодавець запропонував нову модель бюджетного регулювання, що враховує специфіку кризових обставин.

У вказаному нормативному документі визначено основні положення, які стосуються: 1) кола органів, уповноважених ухвалювати рішення про виділення коштів з резервного фонду; 2) обов'язкових відомостей, які мають бути вказані

у відповідному рішенні; 3) функцій органів виконавчої влади після прийняття рішень щодо виділення коштів; 4) порядку перерозподілу залишків невикористаних ресурсів резервного фонду тощо.

Запровадження такого регламенту, з нашої точки зору, є прикладом адаптивного і конструктивного правового підходу, який доцільно було б застосовувати і в мирний час. Чіткість, передбачуваність і однозначність бюджетно-правових норм виступають передумовою належного правозастосування та гарантією ефективності бюджетного управління.

Загалом, системність бюджетного процесу означає не його статичність, а здатність до інституційної гнучкості. Тобто, залежно від реальних обставин, структура і функціонування бюджетного механізму можуть змінюватися. У звичайний період описані інструменти могли б суперечити усталеним нормам бюджетного процесу. Проте в умовах воєнного стану, що загрожує національній безпеці та соціальній стабільності, ці нововведення є цілком виправданими.

Ці зміни мають і правове підґрунтя. Так, згідно з пунктом 22-6 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України, у період дії воєнного стану, а також упродовж шести місяців після його припинення або скасування, положення частини сьомої статті 74 БК України тимчасово не застосовуються.

Отже, запроваджені нормативно-правові механізми не лише забезпечують оперативність управлінських рішень у сфері бюджетних видатків, а й сприяють цифровізації бюджетного процесу. Особливої актуальності ці положення набувають в умовах, коли пріоритетними напрямками бюджетного фінансування є територіальна оборона, підтримка Збройних Сил України, соціальний захист громадян, стабільне функціонування бюджетної сфери та відновлення економіки. Як зазначається у наукових дослідженнях, тимчасові зміни в бюджетному законодавстві мають стратегічну мету – забезпечення дієвості державної політики в умовах надзвичайної ситуації [32].

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

2.1. Прозорість бюджетного процесу в умовах воєнного стану

Прозорість бюджетної інформації в процесі виконання бюджету становить один із ключових факторів розвитку демократичної моделі державного управління. Забезпечення відкритого доступу до фінансових даних дозволяє формувати довіру громадян до державних інституцій, сприяє розумінню населенням напрямів використання сплачених податків та їх зв'язку з якістю суспільних послуг. Протягом останнього десятиліття в Україні реалізовано низку реформ у сфері управління публічними фінансами, результатом яких стало впровадження механізмів, орієнтованих на досягнення високих стандартів прозорості, публічності та відкритості бюджетної інформації.

Однак в умовах повномасштабної військової агресії з боку Російської Федерації, що супроводжується постійними загрозами терористичного характеру, підходи до відкритості інформації зазнали трансформацій (табл. 2.1). Виникла нагальна потреба у переосмисленні балансу між публічністю бюджетного процесу та необхідністю захисту чутливої інформації, яка в разі розголошення може бути використана противником у воєнних цілях. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають дослідження, що спрямовані на визначення меж допустимої прозорості в умовах підвищених безпекових ризиків.

До числа науковців, які зробили суттєвий внесок у дослідження природи та складових прозорості бюджетного процесу, належить О. Кириленко [19], яка аналізує міжнародні стандарти в цій сфері та окреслює ключові виклики у забезпеченні відкритості на етапі виконання бюджетів. Комплексний аналіз функціонування інформаційно-аналітичної платформи «Прозорий бюджет», її переваг і недоліків у контексті публічного контролю, запропонував П.

Латковський [28]. У сфері оборони та безпеки аспекти прозорості досліджував І. Лютий [29], який наголосив на доцільності адаптації стандартів бюджетної відкритості до специфіки воєнного періоду, зокрема через підвищення рівня фінансової звітності бюджетних установ.

Таблиця 2.1

Прозорість бюджетної інформації: підходи до розкриття в умовах війни

Категорія інформації	Рекомендований підхід до публічності	Підстави для обмеження
Дані про місцеві бюджети	Відкрите оприлюднення	За відсутності стратегічної загрози
Виконання загального фонду бюджету	Часткове розкриття (агреговані дані)	Уникнення деталізації щодо оборони/нацбезпеки
Оборонні закупівлі	Лише загальні обсяги, без контрагентів і специфікацій	Відповідно до законодавства про держтаємницю
Міжнародна допомога	Повна публічність джерел і обсягів	Обмеження можливе щодо цільового використання в обороні
Соціальні видатки	Повне розкриття	—
Електронні петиції, IT-сервіси для громадян	Відкрита інформація	—

Джерело: сформовано за даними [19; 28; 29; 32]

Незважаючи на наявність численних досліджень, аналіз наукових джерел підтверджує необхідність подальшого поглиблення вивчення проблематики бюджетної прозорості в умовах воєнного стану. Участь громадськості у бюджетному процесі є важливою складовою демократичного врядування: прозора бюджетна політика дозволяє представникам громадянського суспільства впливати на бюджетні рішення, надавати обґрунтовані пропозиції, здійснювати моніторинг ефективності реалізації бюджетних програм, а також визначати пріоритетні напрями фінансування соціальних потреб.

Окрему роль у цьому процесі відіграють відкриті дані, які генеруються органами місцевого самоврядування. Такі масиви інформації охоплюють дані про виконання бюджетів, використання публічних ресурсів, комунальні тарифи, розгляд електронних петицій тощо. На основі цих даних створюються цифрові сервіси для громадян (наприклад, онлайн-системи моніторингу наявності

лікарських засобів, транспортні графіки), що підвищує прозорість та підзвітність місцевої влади перед жителями громад.

Водночас пріоритетом державної політики в умовах воєнного часу є забезпечення національної безпеки. Саме тому питання оприлюднення певної інформації набуває особливого значення. Відповідно до положень Стратегії воєнної безпеки України, затвердженої Указом Президента України [45], витрати на сектор оборони повинні здійснюватися з урахуванням принципу відкритості для суспільства, проте з дотриманням обмежень, передбачених законодавством у сфері державної таємниці. Одним з основних напрямів реалізації цієї стратегії є формування дієвих і прозорих процедур оборонних закупівель, що поєднують у собі ефективність витрачання публічних коштів та недопущення витоку конфіденційної інформації [45].

У контексті воєнної агресії, що триває проти України, країна активно залучає фінансову допомогу від міжнародних партнерів, яка є ключовою для забезпечення стійкості державних фінансів та підтримки критичних сфер. У зв'язку з цим питання відкритості та прозорості використання залучених ресурсів набуває стратегічного значення, адже саме від рівня публічної підзвітності залежить подальша довіра міжнародних донорів, інвесторів і кредиторів. Водночас іноземні партнери, які розглядають можливість участі у післявоєнному відновленні України, потребують чіткого розуміння того, як функціонують та планують свій розвиток українські територіальні громади в умовах надзвичайних викликів.

Національне законодавство України встановлює конкретні правові механізми забезпечення відкритого доступу до інформації, зокрема у сфері використання публічних коштів. Так, положення Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» [46] визначають порядок надання громадськості доступу до даних про використання бюджетних ресурсів усіма суб'єктами, що оперують коштами державного та місцевих бюджетів. При цьому, водночас із закріпленням принципу публічності, стаття 1 цього закону передбачає обмеження щодо розголошення інформації, доступ до якої

обмежується у встановленому порядку відповідно до чинного законодавства.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» [47] конкретизує умови, за яких доступ до інформації може бути обмежено. Обмеження допускається лише за дотримання одночасно трьох критеріїв:

1) розкриття інформації повинно здійснюватися з урахуванням національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я, територіальної цілісності, або в інтересах захисту прав і свобод громадян;

2) зміст інформації повинен потенційно нести загрозу національним інтересам у разі її публікації;

3) шкода, яку може спричинити розкриття таких даних, має перевищувати суспільну користь від її оприлюднення.

З огляду на вищезазначене, особливого значення набуває компетентне і зважене прийняття рішень замовниками щодо того, яка саме інформація має бути відкритою, а яка – потребує обмеженого доступу. Це особливо актуально в умовах війни, коли навіть незначні дані про фінансове забезпечення оборонного сектора чи функціонування органів державної влади можуть бути використані противником з метою завдання шкоди державі.

Таким чином, забезпечення прозорості у сфері виконання бюджетів має залишатися важливою умовою підзвітності держави перед суспільством і міжнародними партнерами. Водночас під час воєнного стану доцільно впроваджувати гнучкі підходи до розкриття інформації, які б поєднували принципи відкритості з вимогами національної безпеки. Особливо це стосується фінансових даних, пов'язаних із сектором оборони, які потребують ретельного зважування перед оприлюдненням. Подібний підхід дозволить зберегти баланс між суспільною довірою, міжнародною підтримкою та захистом стратегічно важливої інформації.

2.2. Стадія виконання бюджету: особливості та актуальні виклики

Процедури затвердження та реалізації бюджету можуть виявитися малоефективними у разі відсутності належних інструментів для впровадження обраної бюджетної політики та забезпечення її дотримання. У таких умовах існує ризик того, що схвалений бюджет, який мав би слугувати ефективним відображенням суспільних потреб і пріоритетів, не буде реалізований у повній відповідності з визначеними цілями. Реалізація бюджету вимагає злагодженої роботи численних інституцій, від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, а також функціонування ефективною системи міжвідомчої координації. Водночас в українській практиці процес виконання бюджету стикається з низкою перешкод: від недосконалості нормативної бази та низького рівня прозорості електронного адміністрування, до слабкої відповідальності органів стягнення, відсутності ефективною системи контролю за діяльністю розпорядників бюджетних коштів і нечітко окреслених механізмів притягнення до відповідальності за їх неефективне використання.

Усунення таких дисбалансів є критично важливим, оскільки навіть найдосконаліший з точки зору формального змісту бюджет не дасть позитивного результату без механізмів практичного забезпечення його реалізації. Адже бюджет виконує свою функцію лише за умови належного дотримання стратегічно визначених пріоритетів у ході його фактичного виконання. Таким чином, ефективність бюджетної системи значною мірою залежить саме від якості механізму його виконання [61].

Стадія виконання бюджету охоплює комплекс дій, що спрямовані на забезпечення своєчасного та повного надходження запланованих доходів, а також реалізацію бюджетних програм відповідно до затверджених обсягів видатків. Вона є важливою у забезпеченні фінансової стабільності, оскільки дозволяє підтримувати безперервність функціонування державних інституцій та фінансування критично важливих потреб суспільства [7].

Змістовно виконання бюджету охоплює два взаємопов'язані напрями: з

одного боку – мобілізацію доходів, які передбачені у бюджеті, з іншого – цільове фінансування видатків. У першому випадку йдеться про своєчасне надходження коштів від податків, зборів, внутрішніх і зовнішніх запозичень та інших джерел. У другому – про ефективне використання ресурсів через розподіл коштів між головними розпорядниками, відповідно до встановлених бюджетних призначень.

Загальна мета цього етапу полягає у досягненні відповідності між фактичними бюджетними операціями та правовими нормами, які регламентують бюджетні відносини. Даний етап передбачає акумулювання доходів, їхнє цільове використання та перерозподіл у межах затверджених бюджетом параметрів [61].

У структурному плані виконання бюджету охоплює дві основні складові:

1) виконання бюджету за доходами, що передбачає збір запланованих надходжень. Сюди включаються податки, обов'язкові платежі, гранти, позики та інші фінансові надходження, передбачені законодавством;

2) виконання бюджету за видатками та кредитуванням, яке полягає у здійсненні фінансування витрат на забезпечення функціонування соціальної, економічної, оборонної та адміністративної сфер. За потреби можливе застосування механізмів державного кредитування з метою покриття тимчасового дефіциту бюджетних коштів.

Таким чином, виконання бюджету є інтегральним процесом, що поєднує надходження та витрати, забезпечуючи баланс між наявними ресурсами та запланованими зобов'язаннями [5]. Ефективність цього процесу безпосередньо впливає на стійкість фінансової системи країни, дотримання бюджетної дисципліни та реальне досягнення цілей державної політики.

Процес реалізації доходної частини Державного бюджету України регулюється положеннями статті 45 Бюджетного кодексу України, а також наказом Міністерства фінансів України № 43 від 29 січня 2013 року «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету», який визначає процедурні аспекти обліку та надходжень у межах системи казначейського обслуговування [8; 49].

До основних етапів реалізації бюджету належать:

1. Формування розпису доходів і видатків, що, згідно з Бюджетним кодексом України, є документом, який деталізує розподіл доходів, фінансування, повернення кредитів та бюджетні призначення за певними часовими періодами протягом року.

2. Затвердження бюджетного розпису, що здійснюється Міністром фінансів України протягом одного місяця після набуття чинності законом про Державний бюджет. Перед цим затверджується тимчасовий розпис. Остаточний варіант надсилається до:

- Державної казначейської служби України;
- Міністерства фінансів;
- Рахункової палати;
- Бюджетного комітету Верховної Ради України.

Міністерство фінансів упродовж бюджетного року відповідає за приведення розпису у відповідність до встановлених бюджетних призначень і забезпечує збалансованість розподілу бюджетних асигнувань між головними розпорядниками.

3. Надання витягів з розпису бюджету, що здійснюється Державною казначейською службою протягом трьох робочих днів після його затвердження. Витяги є підставою для затвердження кошторисів головних розпорядників бюджетних коштів.

4. Касове виконання бюджету покладається на Державну казначейську службу України, яка здійснює всі операції через Єдиний казначейський рахунок. Облік усіх надходжень ведеться централізовано.

Контроль за надходженням доходів до бюджету здійснюють органи податкової та митної служби, а також інші контролюючі структури, які відповідають за повноту, своєчасність і достовірність обчислення та зарахування обов'язкових платежів.

Серед основних учасників, які забезпечують виконання доходної частини бюджету, варто виділити:

- Державну податкову службу України;
- Державну казначейську службу;
- Міністерство фінансів України;
- Банківські установи, задіяні у перерахуванні бюджетних коштів.

Однак, функціонування механізму надходження доходів до бюджету супроводжується низкою проблем (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Основні проблеми реалізації державного бюджету в Україні

№	Проблема	Характеристика прояву
1	Недосконалість законодавства	Застосування застарілих механізмів управління бюджетними процесами
2	Низька прозорість електронного адміністрування	Недостатній контроль за розрахунками податків, ризику зловживань
3	Слабка відповідальність податкових органів	Відсутність дієвих санкцій за порушення норм при стягненні податків
4	Недостатня координація між учасниками процесу	Несинхронізованість дій органів влади під час виконання бюджету
5	Відсутність ефективного контролю за діяльністю розпорядників	Неефективне використання коштів, зростання корупційних ризиків
6	Відсутність механізмів притягнення до відповідальності	Невиконання бюджетних показників без правових наслідків

Джерело: сформовано самостійно автором

Що стосується реалізації бюджету за видатками, то вона передбачає фінансування бюджетних потреб відповідно до затвердженого розпису. Цей процес включає спрямування коштів на визначені цілі, які відповідають пріоритетам державної політики, та забезпечує безперервне функціонування державних і місцевих органів влади [7].

Етапи виконання бюджету за видатками та кредитуванням охоплюють послідовні дії, наведені в таблиці 2.3.

З початком повномасштабної збройної агресії в Україні було запроваджено особливий режим бюджетного регулювання. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 590 [50], органам місцевого самоврядування було встановлено обмеження на здійснення певних категорій видатків. Водночас виникла необхідність у терміновому фінансуванні заходів, не передбачених у первинних бюджетах громад.

Етапи виконання державного бюджету за видатками

№	Етап	Зміст етапу
1	Визначення бюджетних асигнувань	Розподіл асигнувань головним розпорядникам за бюджетним розписом
2	Затвердження кошторисів і програм	Формалізація бюджетного фінансування за програмно-цільовим методом
3	Взяття бюджетних зобов'язань	Укладання договорів та визначення майбутніх платежів
4	Отримання товарів, робіт і послуг	Виконання договорів, фактичне надходження ресурсів
5	Здійснення платежів	Оплата товарів та послуг за підтвердженими зобов'язаннями
6	Використання ресурсів	Реалізація бюджетних програм на практиці
7	Повернення кредитів	Зворотне надходження коштів до бюджету за умовами кредитування

Джерело: сформовано за даними [8; 37]

Постанова визначає перелік видатків, які дозволено фінансувати в умовах воєнного стану в пріоритетному порядку, серед яких заходи безпеки населення, потреби національної оборони, забезпечення функціонування критичної інфраструктури, зокрема в контексті підготовки до опалювального сезону.

Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 181-р від 24 лютого 2022 року [51], першочергове бюджетне фінансування має здійснюватися на виконання заходів, передбачених Планом запровадження та забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні. Це означає, що в умовах війни механізм виконання бюджету трансформується з метою концентрації фінансових ресурсів на забезпеченні обороноздатності та підтримці життєдіяльності країни.

Структурні трансформації та зміни в обсягах видатків зведеного бюджету України зумовлені повномасштабною військовою агресією рф. У зв'язку з цим виникла необхідність оперативного перерозподілу фінансових ресурсів у межах консолідованого бюджету з метою забезпечення першочергових гуманітарних, соціальних та безпекових потреб держави. Насамперед це стосується належного фінансування Збройних Сил України, сектора національної безпеки, підтримки мобілізаційних заходів, закупівлі озброєння й техніки, а також виплати соціальної допомоги населенню та реалізації критично важливих витрат [55].

2.3. Оцінка ефективності реалізації Державного бюджету України в умовах воєного стану

Реалізація державного бюджету України в умовах повномасштабної воєнної агресії РФ відбувається в контексті глибоких трансформацій соціально-економічного середовища, що потребують адаптації фінансової системи до екстремальних викликів. Починаючи з 2022 року, бюджетна політика країни зазнала кардинальних змін, зумовлених необхідністю зосередження ресурсів на забезпеченні обороноздатності та соціальної стійкості.

Один із основних викликів – спад ВВП, який за період з 2019 по 2024 рік характеризується високою економічною турбулентністю, що значною мірою зумовлена спочатку глобальними викликами пандемії COVID-19, а згодом – повномасштабною збройною агресією Російської Федерації (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Динаміка ВВП України за період 2019-2024 роках

Рік	Номінальний ВВП (млн грн)	Реальний ВВП (млн грн)	Різниця (млн грн)	Відхилення (%)
2019	3 974 564	3 675 728	-298 836	-7,5%
2020	4 194 102	3 818 456	-375 646	-9,0%
2021	5 459 574	4 363 582	-1 095 992	-20,1%
2022	5 191 028	3 865 780	-1 325 248	-25,5%
2023	6 537 825	5 518 062	-1 019 763	-15,6%
2024	7 658 659	6 821 088	-837 571	-10,9%

Джерело: складено за даними [35]

У 2020 році темпи зростання реального ВВП уповільнились, що стало наслідком кризових явищ у глобальній економіці. Водночас у 2021 році відбулося суттєве зростання номінального ВВП, але воно супроводжувалося зростанням інфляційного тиску, що засвідчує поглиблення розриву між номінальними та реальними економічними показниками.

Після 2022 року, в умовах війни, економіка України зазнала жорсткого удару – реальний ВВП суттєво знизився, а відхилення від номінального ВВП сягнуло пікових значень (понад 25%), що вказує на критичне падіння реального

виробництва та скорочення обсягів фактично створеної доданої вартості. Водночас у 2023-2024 роках спостерігається поступове скорочення розриву між реальним і номінальним ВВП, що є свідченням часткової стабілізації економічної ситуації. Зменшення інфляційної складової дозволяє припустити, що держава поступово відновлює контроль над макрофінансовими параметрами.

Загалом, аналіз структури ВВП засвідчує, що попри складні обставини, українська економіка демонструє здатність до адаптації. Проте значний відрив між реальним і номінальним ВВП упродовж 2021-2023 років свідчить про інфляційну природу номінального зростання та необхідність глибоких структурних реформ для досягнення стійкого відновлення.

В умовах мобілізації людських і фінансових ресурсів пріоритети бюджетної політики змістилися. Головними напрямками стали фінансування сектора безпеки та оборони, забезпечення соціальних виплат, підтримка внутрішньо переміщених осіб і постраждалого населення. Такий розподіл обумовив необхідність перерозподілу коштів між статтями бюджету та внесення численних змін до Закону України про Державний бюджет, зокрема щодо уточнення обсягів видатків та джерел фінансування.

Особливістю бюджетного процесу у воєнних умовах є перехід до воєнного бюджетного регулювання, що передбачає оперативне ухвалення рішень, посилення контролю за витратами, обмеження в публічності окремих бюджетних даних із міркувань безпеки. Запровадження воєнного стану змінило і саму логіку бюджетного управління – від стратегічного до тактично-мобілізаційного підходу, де ресурси спрямовуються на першочергові потреби.

Далі варто проаналізувати доходи Державного бюджету України за період 2022-2024 років (табл. 2.5). Як бачимо, структура доходів Державного бюджету України зазнала суттєвих трансформацій, зумовлених військовим станом, потребами у фінансуванні сектору безпеки та критичної інфраструктури, а також високим рівнем зовнішньої підтримки. Загальний обсяг доходів збільшився з 2 501,1 млрд грн у 2022 році до 3 123,5 млрд грн у 2024 році, що становить приріст на 622,4 млрд грн або 24,9%.

Доходи Державного бюджету України за період 2022-2024 роках, млрд грн

Показник	Роки			Відхилення 2023/2022, %	Відхилення 2024/2023, %
	2022	2023	2024		
Загальні доходи	2 501,1	2 672,5	3 123,5	+6,9	+16,9
Податкові доходи	1 297,0	1 712,6	2 158,2	+32,0	+26,0
Неподаткові доходи	195,0	486,0	491,4	+149,2	+1,1
Міжнародна допомога	673,5	433,9	473,9	-35,6	+9,2
Власні надходження бюджетних установ	335,6	440,0	779,4	+31,1	+77,1

Джерело: складено за даними [35]

Найбільш динамічне зростання продемонстрували податкові надходження, які у 2023 році зросли на 32% порівняно з 2022 роком, а у 2024 – ще на 26%, що свідчить про ефективну податкову мобілізацію та посилення адміністративних заходів щодо збору податків, зокрема за рахунок збільшення ставок, посилення електронного контролю та фіскальної дисципліни. Одним із чинників стала також підвищена рентабельність банківської системи, яка принесла суттєві надходження від податку на прибуток.

Неподаткові доходи також суттєво зросли у 2023 році (+149%), проте в 2024 році збереглися практично на тому ж рівні (+1,1%). Така тенденція вказує на обмежений потенціал зростання цієї категорії, яка охоплює переважно дивіденди державних підприємств, ренту, адміністративні збори тощо.

Окрему увагу слід звернути на міжнародну допомогу, яка у 2022 році складала 26,9% усіх доходів бюджету, а у 2024 – лише 15,2%. Абсолютні показники дещо зросли у 2024 році (+9,2% до попереднього року), проте тенденція до зниження частки зовнішнього фінансування є очевидною. Це вказує на поступове зниження залежності бюджету від донорської підтримки та певне зміцнення внутрішніх джерел наповнення.

Значне зростання також спостерігається у власних надходженнях бюджетних установ, які у 2024 році зросли на 77,1% до попереднього року, що може бути зумовлено як активізацією господарської діяльності бюджетних організацій, так і розширенням механізмів залучення коштів через платні послуги.

Загалом, аналіз динаміки свідчить про те, що:

1) зростання доходів бюджету є сталим, проте базується переважно на внутрішніх джерелах: податках, адміністративних зборах, дивідендах, що свідчить про покращення фіскального адміністрування;

2) зовнішня допомога залишається критично важливою, але має тенденцію до зменшення частки, що підкреслює потребу в зростанні стійкості національної фінансової системи;

3) фінансова система адаптувалася до умов війни, демонструючи високий рівень мобілізації ресурсів.

Далі варто проаналізувати видатки Державного бюджету України за період 2022-2024 років (табл. 2.6). Як свідчать дані, в умовах воєнного стану структура бюджетних видатків зазнала суттєвих трансформацій, насамперед у напрямі переорієнтації фінансування на потреби національної безпеки, соціального захисту та відновлення інфраструктури.

Таблиця 2.6

Видатки Державного бюджету України за період 2022-2024 років, млрд грн

Показник	Роки			Відхилення 2023/2022,%	Відхилення 2024/2023, %
	2022	2023	2024		
Усього видатків	2705,7	4014,8	4483,1	+48,4	+11,7
Загальнодержавні функції	44,1	48,5	66,8	+10,0	+37,7
Обслуговування державного боргу	157,9	247,6	308,3	+56,9	+24,5
Оборона	814,2	1290,7	2305,2	+58,5	+78,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	443,3	575,1	692,2	+29,7	+20,3
Економічна діяльність	95,4	134,5	162,8	+41,0	+21,1
Охорона навколишнього природного середовища	4,7	5,2	9,5	+10,6	+82,9
Житлово-комунальне господарство	8,5	11,0	9,9	+29,4	-10,0
Охорона здоров'я	184,3	179,4	201,4	-2,7	+12,3
Духовний та фізичний розвиток	11,1	11,8	16,1	+6,3	+36,4
Освіта	85,5	88,4	94,6	+3,4	+7,0
Соціальний захист і соціальне забезпечення	576,0	469,3	464,7	-18,5	-1,0
Міжбюджетні трансферти	136,8	177,0	187,9	+29,4	+6,2

Джерело: складено за даними [35]

У період 2022-2024 років структура видатків Державного бюджету України зазнала суттєвих змін, що відображають пріоритети фіскальної політики в умовах повномасштабної війни, економічної дестабілізації та соціальної напруги. Найбільшого перерозподілу зазнали ті статті видатків, які класифікуються за функціональною ознакою та охоплюють оборону, соціальний захист, охорону здоров'я, освіту та інфраструктурне забезпечення.

Найбільш помітною тенденцією стало суттєве зростання видатків на державну безпеку та оборону. Якщо у 2021 році ця категорія займала відносно помірну частку в структурі видатків, то вже у 2022 році її питома вага зросла у кілька разів. Причиною такого збільшення стало першочергове фінансування Збройних Сил України, закупівля озброєння, забезпечення логістики, а також покриття витрат на військову мобілізацію та територіальну оборону. У 2023 та 2024 роках ця тенденція збереглася: видатки на оборонний сектор стабільно домінували у загальній бюджетній структурі, що свідчить про системне переорієнтування бюджету з мирного розвитку на фінансування захисту держави.

Водночас значні обсяги коштів були спрямовані на соціальний захист населення, зокрема на виплату пенсій, допомог малозабезпеченим сім'ям, внутрішньо переміщеним особам, особам з інвалідністю, а також на субсидії для оплати житлово-комунальних послуг. У 2023 році обсяг таких видатків зріс у зв'язку з необхідністю масштабної підтримки населення, що постраждало внаслідок воєнних дій, а також через інфляційні процеси, які вимагали корекції рівня виплат. У 2024 році зберігся акцент на посиленні соціальних трансфертів, що дозволило частково компенсувати втрати домогосподарств та знизити ризики соціального вибуху.

Стабільно важливою залишалася сфера охорони здоров'я, яка, попри війну, не втратила своєї актуальності. У 2022 році витрати на медичну сферу були зосереджені переважно на забезпеченні базового функціонування лікарень, закупівлі медикаментів та оплати праці медичного персоналу. Починаючи з 2023 року, частина коштів також спрямовувалась на інфраструктурні медичні

проекти, зокрема реконструкцію зруйнованих або пошкоджених закладів охорони здоров'я. У 2024 році ці видатки були збережені на підвищеному рівні, що вказує на довгострокову пріоритетність галузі у державній політиці.

Не менш важливою сферою залишалась освіта, фінансування якої протягом трьох років зазнало певного скорочення в реальному вираженні, проте не було критичним. Видатки на оплату праці освітян, стипендії, утримання навчальних закладів та цифрову трансформацію освітнього процесу здійснювались з урахуванням умов воєнного часу. У 2024 році особливу увагу приділено безпеці учнів та студентів, зокрема облаштуванню укриттів і забезпеченню дистанційної освіти.

Паралельно з цим, видатки на економічну діяльність, зокрема розвиток інфраструктури, демонстрували відносну стабільність у 2023-2024 роках. У 2022 році значна частина капітальних витрат була скорочена або заморожена, однак уже в наступні роки Уряд поступово повертався до фінансування інвестиційних проєктів, особливо у сферах транспортної інфраструктури, енергетики та цифрової трансформації. Варто відзначити активізацію робіт з відновлення зруйнованих об'єктів, будівництва фортифікацій, а також реалізацію міжнародних інфраструктурних проєктів, які частково фінансувалися за рахунок офіційної допомоги.

Певне скорочення у 2022 році зазнали видатки на державне управління, зокрема утримання органів влади, дипломатичної служби та інших інституцій. Однак у 2023-2024 роках ці видатки були частково відновлені, враховуючи потребу в ефективному функціонуванні державного апарату в умовах війни та міжнародної координації.

Загалом, аналіз видаткової частини державного бюджету у функціональному розрізі свідчить про переважання захисної, соціальної та відновлювальної функцій держави, що стало характерною ознакою воєнної економіки. Зберігається чіткий пріоритет сектору оборони, посилюється соціальна складова, а також поступово відновлюється інвестиційний вектор, що свідчить про намагання уряду балансувати між потребами сьогодення та

стратегією відновлення країни.

У період 2022-2024 років виконання Державного бюджету України здійснювалося в умовах повномасштабної війни, значних втрат економічного потенціалу та підвищеної соціальної напруги. Це зумовило істотне перевищення видатків над доходами, що, в свою чергу, призвело до зростання бюджетного дефіциту. Незважаючи на це, динаміка бюджетних показників свідчить про адаптаційні можливості фінансової системи України, зокрема її здатність залучати ресурси як із внутрішніх, так і зовнішніх джерел.

Таблиця 2.7

Виконання Державного бюджету України у 2022–2024 роках, млн грн

Показник	Роки			Відхилення 2023/2022	Відхилення 2024/2023
	2022	2023	2024		
Доходи	1 787 395,6	2 671 998,0	3 122 713,4	+49,5%	+16,9%
% ВВП	34,43%	40,87%	40,77%	+6,44 в.п.	-0,10 в.п.
Видатки	2 705 423,3	4 014 418,1	4 486 682,7	+48,4%	+11,8%
% ВВП	52,12%	61,40%	58,58%	+9,28 в.п.	-2,82 в.п.
Кредитування (нетто)	-3 326,0	-9 309,5	-5 469,3	+179,8%	-41,3%
% ВВП	-0,06%	-0,14%	-0,07%	-0,08 в.п.	+0,07 в.п.
Сальдо бюджету	-914 701,7	-1 333 110,7	-1 358 500,1	+45,7%	+1,9%
% ВВП	-17,62%	-20,39%	-17,74%	-2,77 в.п.	+2,65 в.п.

Джерело: складено за даними [35]

Доходи Державного бюджету зросли на 49,5% у 2023 році, а в 2024 – ще на 16,9%, що свідчить про поступове відновлення податкової бази, незважаючи на війну. Частка доходів у ВВП у 2024 році збереглася на рівні попереднього року – близько 40,8%, що вказує на стабілізацію фіскального адміністрування.

Видатки продемонстрували стрімке зростання в обох роках: майже на 48,4% у 2023 році та ще на 11,8% у 2024-му, з досягненням понад 4,4 трлн грн. Хоча частка видатків у ВВП у 2024 дещо зменшилася (до 58,6% порівняно з 61,4% у 2023), їхній рівень залишається критично високим.

Кредитування (нетто) мало помірний вплив на загальний баланс бюджету. У 2023 році його обсяг становив -9,3 млрд грн, а в 2024 – зменшився до -5,5 млрд грн, що є позитивним сигналом щодо обмеження нецільових запозичень.

Сальдо бюджету (дефіцит) досягло найбільших обсягів у 2023 році – 1,33 трлн грн, що становить 20,39% ВВП, – це піковий рівень дефіциту за всю історію незалежності України. У 2024 році, попри абсолютне зростання видатків, відсоток дефіциту до ВВП знизився до 17,74%, що свідчить про певну стабілізацію макрофінансових показників.

Таким чином, у 2022-2024 роках реалізація Державного бюджету України відбувалася в умовах глибокої трансформації економіки, викликаній війною та необхідністю оперативного перерозподілу ресурсів на забезпечення обороноздатності, соціального захисту та відновлення критичної інфраструктури. Попри рекордний рівень дефіциту бюджету в 2023 році (20,39% ВВП), спостерігається позитивна тенденція до його скорочення у 2024 році, що супроводжується стабілізацією частки доходів і зниженням частки видатків у ВВП. Бюджетна політика поступово переходить від виключно мобілізаційної до збалансованішої, зберігаючи при цьому пріоритет оборонного сектору та підтримки населення. Загалом, результати бюджетного процесу свідчать про адаптивність фінансової системи, однак подальша ефективність потребує посилення стратегічного управління та структурних реформ.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА АДАПТАЦІЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ

У кожній державі система бюджетного устрою, а також особливості реалізації бюджетного процесу, формуються під впливом історичних, політичних та соціально-економічних чинників, які зумовлюють її унікальні риси. Зазвичай процес складання і виконання державного бюджету є складним та багатоступеневим, що обумовлено необхідністю врахування численних параметрів і стратегічних орієнтирів. У низці країн, зокрема в економічно розвинених, запроваджено практику середньострокового планування бюджетів – на 3-5 років із щорічним уточненням параметрів на поточний рік, що дозволяє досягати більшої фіскальної передбачуваності [3].

Бюджетна система будь-якої країни є органічним складником її фінансової системи, що функціонує на основі економіко-правових засад і в значній мірі залежить від моделі державного устрою. У федеративних державах, таких як Сполучені Штати Америки, Німеччина, Канада або Швейцарія, структура бюджету зазвичай має три рівні: центральний (федеральний), бюджети суб'єктів федерації та місцеві бюджети. Водночас в унітарних країнах, наприклад, у Великобританії, Франції, Італії, Японії та Україні – бюджетна система обмежується двома рівнями: державним і місцевими. При цьому в федераціях нормативно-правове регулювання місцевих бюджетів часто покладається на органи влади суб'єктів федерації, тоді як в унітарних державах – регламентується централізовано [41].

Розглядаючи приклад США, слід зазначити, що їх адміністративно-територіальний устрій є класичним федеративним. Фінансова система побудована на принципі так званого «повного» бюджету, який охоплює урядовий бюджет (у тому числі бюджети федеральних фондів) та бюджет довірчих фондів. Урядовий бюджет, у свою чергу, акумулює кошти для реалізації загальнодержавних програм, пов'язаних із політичними,

економічними й соціальними функціями держави. Основними джерелами його наповнення є: податки на доходи фізичних осіб, корпоративний прибутковий податок, обов'язкові внески до системи соціального страхування, акцизні платежі, а також інші надходження. Видаткову частину формують, насамперед, соціальні трансферти громадянам (пільгові виплати), витрати на національну оборону, обслуговування державного боргу, фінансова допомога штатам і муніципалітетам, а також фінансування численних федеральних програм.

Бюджетне планування у США здійснюється спеціалізованими органами, серед яких центральну роль відіграють Міністерство фінансів та Адміністративно-бюджетне управління. Всі установи, які фінансуються з федерального бюджету, подають свої пропозиції до Міністерства фінансів. Сформований проєкт бюджету подається Президентом до Конгресу разом із бюджетним посланням, яке містить стратегічне бачення фіскальної політики. Проєкт проходить розгляд у двох палатах Конгресу, а за наявності розбіжностей – передається на опрацювання узгоджувальної комісії.

Німеччина, як інша федеративна держава, має три рівні бюджетного устрою: федеральний, земельний і комунальний. Планування бюджету тут також має середньостроковий характер: прогноз на два перші роки враховує поточні соціально-економічні тенденції, тоді як у наступні три роки орієнтири залишаються фіксованими. Враховуючи низький рівень інфляції, прогнозування здійснюється в цінах базового року, що спрощує оцінку реальних бюджетних параметрів.

Іншим прикладом є Велика Британія, класична унітарна держава, де державний бюджет має двокомпонентну структуру: звичайний бюджет і національний фонд позик. Основна мета звичайного бюджету – фінансування операційних витрат, які поділяються на щорічні (затверджені Парламентом) та постійні (включені до консолідованого фонду). Щорічні витрати охоплюють оборону, соціальні та економічні програми, субсидії місцевим органам влади, допомогу країнам Співдружності націй та витрати на управління. Постійні ж витрати, які не потребують щорічного голосування, включають обслуговування

державного боргу, внески до бюджетів міжнародних організацій (зокрема Європейського Союзу) та утримання королівської родини.

Доходи британського бюджету формуються переважно за рахунок податків, частка яких перевищує 90%. При цьому співвідношення прямих і непрямих податків залишається досить збалансованим. Варто зазначити, що дефіцитність звичайного бюджету в Британії є типовим явищем, і покривається вона за рахунок залучення коштів із національного фонду позик.

У системі державних фінансів Великобританії ключову роль відіграє Національний фонд позик, який виконує функцію бюджету капітальних інвестицій. Його призначення полягає у фінансуванні операцій, що не пов'язані з поточними витратами, зокрема це обслуговування державного боргу, а також надання довгострокових кредитів державним підприємствам та місцевим органам влади з метою реалізації інвестиційних програм. Надходження до фонду забезпечуються, головним чином, за рахунок процентів, які сплачуються за користування позиками, прибутку емісійного підрозділу Банку Англії, а також трансфертів із поточного бюджету в разі утворення позитивного сальдо [4].

У Франції фінансова структура державного бюджету має трикомпонентну побудову: до її складу входять основний загальнодержавний бюджет, бюджети окремих державних установ та спеціальні рахунки, які адмініструє казначейство. Основний бюджет акумулює понад 70% усіх державних фінансів і поділяється на дві категорії: операції постійного характеру (що є систематичними та стабільними за обсягами) і операції кредитного типу, які носять взаємний характер. Видатки загального бюджету класифікуються за двома напрямками: функціональним і інституційним. У першому випадку ресурси спрямовуються відповідно до функціональних потреб органів влади (адміністративні витрати, інвестиції, обслуговування боргу, трансферти тощо), у другому – згідно з бюджетними потребами конкретних міністерств і відомств. Така інституційна структура охоплює витрати на національну оборону, зовнішню допомогу, соціальні програми, міжнародну співпрацю та інше. Доходи французького бюджету формуються передусім за рахунок податкових надходжень: майже 40%

припадає на прибутковий податок із громадян та податок на прибуток корпорацій, серед непрямих податків провідне місце займає ПДВ [4].

У Японії бюджетна система має поділ на два основні рівні: загальний бюджет центрального уряду та окремий інвестиційний бюджет. Останній включає сотні спеціалізованих рахунків (понад 450), призначених для реалізації державних інвестиційних програм. Загальний бюджет охоплює видатки, структуровані за функціональними напрямками, що забезпечують виконання основних завдань держави: фінансування національної безпеки, соціальних програм, утримання органів центральної влади, а також трансфери місцевим органам влади та виплату боргових зобов'язань. Основним джерелом доходів виступає система оподаткування, а саме податок на прибуток, частка якого сягає близько 40% усіх податкових надходжень. Крім того, значні кошти забезпечуються акцизами, митними платежами, доходами від державного підприємництва, приватизації та оренди державного майна. Характерною особливістю японської бюджетної моделі є хронічний дефіцит, який щорічно покривається за рахунок внутрішніх або зовнішніх запозичень. Інвестиційний бюджет має статус окремої програми фінансування капіталовкладень та виділення кредитів для державних корпорацій та органів місцевого самоврядування [34].

Бюджетне планування в різних країнах світу стартує у різні періоди року, що зумовлено не лише нормативно-правовими регламентаціями, а й глибоко вкоріненими історичними традиціями та національною специфікою формування державної фінансової політики (табл. 3.1). Наприклад, у Франції, Німеччині, Італії, Бельгії, Нідерландах і Швейцарії бюджетний рік збігається з календарним, що полегшує синхронізацію бюджетних процедур з річними макроекономічними циклами. Водночас у Великій Британії, Японії та Канаді бюджетний рік розпочинається 1 квітня, що пов'язано з традиційним річним ритмом парламентської діяльності та історичними етапами розвитку системи державного управління. У таких країнах, як Швеція та Норвегія, бюджетний рік починається 1 липня, тоді як у США – 1 жовтня, і триває до 30 вересня

наступного року. У федеративних державах, зокрема в США, окремі штати можуть мати власні строки бюджетного циклу, що не збігаються з федеральним графіком. Така варіативність свідчить про гнучкість бюджетного процесу, який адаптується до конкретних правових, інституційних та політичних умов у кожній окремій країні, забезпечуючи оптимальну організацію фінансування державних функцій відповідно до національних потреб [34].

Таблиця 3.1

Процес підготовки і затвердження бюджету у окремих країнах світу

Країна	Положення про бюджетний період і багаторічне планування	Загальні бюджетні обмеження
США	Бюджетний рік триває з 1 жовтня до 30 вересня. Вимагається здійснення багаторічного планування – на бюджетний рік плюс чотири наступні роки	Встановлюється контрольний показник скорочення бюджетного дефіциту. Коли контрольних показників скорочення не дотримано, автоматично розпочинається процес секвестрування
Великобританія	Бюджетний рік триває з 1 квітня до 31 березня. Багаторічне планування не є обов'язковим. Разом з річним бюджетом готуються і подаються до парламенту перспективні оцінки на три наступні роки	Регулюються вимогами Маастрихтської угоди. Поточний середньостроковий план повинен підтримувати величину дефіциту в межах, передбачених складеними на три роки перспективними оцінками.
Німеччина	Бюджетний і календарний роки збігаються. Обов'язково є багаторічне планування (5 років), але без затвердження парламентом. Ці перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту разом із щорічним бюджетом	Регулюються вимогами Маастрихтської угоди. Бюджетна політика, погоджена у Раді фінансового планування, може встановлювати граничні розміри бюджету, а поточні контрольні показники узгоджуються з Маастрихтською угодою
Франція	Бюджетний і календарний роки збігаються. Згідно із законом вимагається багаторічне планування (три роки)	Регулюються вимогами Маастрихтської угоди. У 1994 р. вперше в законі про бюджет було встановлено конкретні контрольні показники для обмеження зростання видатків і дефіциту у відсотках до внутрішнього європейського продукту на період з 1993 по 1997 рр.

Джерело: сформовано за даними [54]

Постійна наявність бюджетного дефіциту є однією з ключових проблем державних фінансів практично в усіх країнах, незалежно від рівня їх

економічного розвитку. Протягом останніх років, на тлі глобальних фінансово-економічних потрясінь, навіть найбільш розвинені країни стикаються з труднощами балансування бюджету. Світова фінансова криза, яка триває з початку 2010-х років і виявляється у вигляді періодичних хвиль загострення, суттєво вплинула на стійкість бюджетних систем, призвівши до хронічного зростання дефіциту та загострення боргових ризиків [19].

Рівень бюджетного дефіциту прийнято оцінювати за двома основними критеріями: часткою незабезпечених видатків у загальній структурі бюджетних витрат, а також співвідношенням дефіциту бюджету до обсягу валового національного продукту, обидва показники розраховуються у відсотковому вираженні. Саме ці індикатори дозволяють порівнювати масштаби дефіциту між країнами з різними економічними розмірами.

У межах функціонування ринкової економіки бюджетний дисбаланс не може бути врегульований винятково за рахунок саморегулюючих механізмів. Для стабілізації публічних фінансів необхідне впровадження цілеспрямованих заходів, зокрема, жорстке дотримання фінансової дисципліни, оптимізація видатків, посилення адміністрування доходів та реформа податкової політики.

Водночас, хоча бюджетний профіцит, тобто перевищення доходів над видатками, трактується як прояв фінансової стабільності, його наявність не завжди є безумовно позитивною ознакою. Надмірний профіцит може свідчити про недовикористання фіскального потенціалу або недостатню ефективність розподілу ресурсів на стратегічні напрями. У законодавстві більшості країн, зокрема в Європейському Союзі, питанню врегулювання дефіциту приділяється значно більше уваги, ніж формуванню профіциту, що відображає настанову на досягнення збалансованості публічних фінансів у довгостроковій перспективі [41].

У провідних державах світу значного поширення набув програмно-цільовий підхід до бюджетного планування, який базується на принципах результативності, прозорості та цільового використання бюджетних ресурсів. Цей підхід передбачає формування бюджету не лише за економічними або

функціональними ознаками, а й відповідно до чітко визначених цілей державної політики.

У межах програмно-цільового методу ключовим інструментом виступає бюджетна програма – структурований комплекс заходів, спрямованих на досягнення конкретних суспільно значущих результатів у межах повноважень розпорядника бюджетних коштів. Формування такої програми ґрунтується на стратегічних пріоритетах галузевого чи міжгалузевого розвитку та передбачає визначення мети, завдань, очікуваних результатів, а також відповідних показників ефективності.

Бюджетування на основі програм виступає як логічно завершена система управлінських рішень, яка охоплює весь цикл: від розробки концептуальних підходів і обґрунтування потреб у ресурсах – до аналізу результатів реалізації й коригування подальших дій. Такий механізм дозволяє підвищити ефективність розподілу бюджетних коштів, зосереджуючи їх на пріоритетних напрямках державної політики та забезпечуючи постійний контроль за досягненням запланованих результатів.

Узагальнення практики бюджетного управління в провідних країнах світу дає змогу виокремити низку стратегічних напрямів удосконалення українського бюджетного процесу з урахуванням його сучасних викликів та інституційної специфіки (табл. 3.2).

Однією з найбільш актуальних проблем бюджетного процесу в Україні залишається недостатня реалізація середньострокового бюджетного планування, незважаючи на його нормативно-правове закріплення. Сьогодні планування на період понад один рік носить переважно формальний характер і не завжди інтегрується в реальний процес ухвалення бюджетних рішень. Середньострокова перспектива часто розглядається як другорядний інструмент, що не має вирішального впливу на пріоритети фіскальної політики [31].

Успішний досвід Німеччини, Франції та США свідчить про те, що середньострокове планування може стати потужним інструментом фіскальної стабільності лише за умови його системного і обов'язкового використання в

бюджетному процесі. Зокрема, у Німеччині середньострокові бюджетні рамки включають п'ятирічне прогнозування видатків, що базується на реалістичних макроекономічних припущеннях. У Франції щорічний бюджет ухвалюється одночасно з трирічною фінансовою перспективою, яка фіксує граничні показники дефіциту та видатків, узгоджені з вимогами ЄС.

Таблиця 3.2.

Основні напрями адаптації світового досвіду до українських реалій

Напрямок адаптації	Країни-еталони	Пропозиції для України
Середньострокове бюджетне планування	Німеччина, Франція	Законодавча фіксація 3-5-річного планування
Програмно-цільове бюджетування	США, Канада	Визначення вимірюваних індикаторів ефективності
Парламентський контроль	Велика Британія	Посилення ролі Рахункової палати, незалежний аудит
Фіскальні обмеження	ЄС, Нідерланди	Установлення граничних показників дефіциту та боргу
Розділення бюджетів	Японія, Велика Британія	Виокремлення капітального бюджету для інвестицій
Оптимізація доходів	Франція, Нідерланди	Спростити адміністрування, зменшити податковий тиск
Стабілізаційний фонд	Норвегія, Канада	Створення резерву на випадок макроекономічних шоків

Джерело: сформовано автором

Для України доцільним є впровадження гнучкого, але обов'язкового механізму багаторічного фінансового прогнозування з фіксацією ключових параметрів бюджету (доходи, видатки, дефіцит, держборг) на горизонті не менше трьох років. Такий підхід дозволяє забезпечити стабільність фіскальної політики, зменшити ризики перевитрат, а також підвищити прозорість бюджетного процесу. Крім того, необхідно закріпити вимогу щорічного оновлення прогнозних показників із врахуванням поточної макроекономічної ситуації, що дозволить гнучко реагувати на виклики зовнішнього середовища.

Упровадження якісного середньострокового бюджетного планування має також стати інструментом стратегічного фінансового управління, який узгоджує бюджетні пріоритети з національними програмами розвитку, зокрема

Державною стратегією регіонального розвитку, цілями сталого розвитку, секторальними реформами тощо. Це сприятиме не лише бюджетній стабільності, а й підвищенню результативності державної політики загалом.

Програмно-цільовий метод бюджетування вже кілька років активно впроваджується в Україні, однак на практиці його застосування часто залишається декларативним. Попри наявність структурованих бюджетних програм, у багатьох випадках відсутні чітко визначені цілі, завдання, індикатори результативності та механізми оцінки ефективності. Це призводить до того, що бюджетні кошти розподіляються не на досягнення конкретних результатів, а за залишковим принципом або шляхом лобістського впливу.

Удосконалення програмно-цільового підходу передбачає, передусім, підвищення якісного змісту бюджетних програм, зокрема шляхом:

- 1) чіткого формулювання стратегічної мети програми;
- 2) деталізації завдань, які мають бути досягнуті в межах фінансового року;
- 3) визначення кількісних і якісних індикаторів оцінки результатів;
- 4) закріплення відповідальності розпорядників за досягнення очікуваних результатів;
- 5) обов'язкової звітності не лише щодо використаних коштів, але й щодо досягнутого ефекту [49].

Практика США та Канади демонструє, що програмне бюджетування може бути ефективним лише за наявності незалежного моніторингу, а також можливості перегляду або скорочення програм, які не досягають цільових результатів. Наприклад, у Канаді систематично проводяться огляди ефективності витрат (*spending reviews*), які дозволяють виявляти неефективні програми та перерозподіляти кошти в межах державного бюджету.

Важливо також запровадити цикл управління програмами: від розробки – до аналізу результатів із подальшим коригуванням. Це має стати основою сучасної моделі управління державними фінансами, орієнтованої на результат і підзвітність. Додатково доцільно створити платформу цифрової трансформації програмного бюджетування, яка дозволить у реальному часі відстежувати

виконання програм, їхні витрати й досягнення результатів, що забезпечить підвищення прозорості та громадського контролю.

З огляду на зростання обсягів запозичень і соціальних трансфертів в українському бюджеті, необхідно впровадити дієві механізми контролю за ефективністю витрат. У цьому контексті актуальним є досвід Великої Британії, де функціонують незалежні органи аудиту, що здійснюють постійний моніторинг реалізації бюджетної політики. Забезпечення прозорості на всіх етапах бюджетного процесу сприятиме підвищенню довіри до фіскальної політики [56].

Модель бюджетного контролю, реалізована в країнах ЄС, зокрема через виконання Маастрихтських критеріїв, демонструє ефективність у стримуванні дефіциту та боргового навантаження. Україні доцільно впровадити подібну систему гнучких, але обов'язкових фіскальних обмежень, що зменшить ризик хронічного дефіциту та сприятиме макроекономічній стабільності.

Приклад Великої Британії та Японії свідчить про доцільність створення окремих інституційних механізмів для управління інвестиційною складовою бюджету. В Україні було б раціонально виокремити спеціальний капітальний бюджет для фінансування інфраструктурних проєктів, енергоефективності та відбудови, що дозволило б краще контролювати ефективність капітальних вкладень.

Суттєвий потенціал для зміцнення дохідної бази бюджету України полягає в оптимізації податкової системи: з одного боку – зменшення навантаження на бізнес, з іншого – розширення податкової бази через детінізацію економіки. Корисним у цьому плані є досвід Франції та Нідерландів, де високий рівень податкової культури підтримується завдяки прозорості механізмів адміністрування та відповідальності платників [59].

Для підвищення фіскальної стійкості України до кризових ситуацій доцільно створити стабілізаційний фонд – фінансовий резерв, який формується у періоди економічного зростання та використовується під час спадів чи надзвичайних ситуацій. Аналогічні механізми ефективно функціонують у

Норвегії, Канаді та Швейцарії, де такі фонди дозволяють згладжувати бюджетні коливання без різкого нарощування боргу.

Зокрема, Норвегія накопичує надпланові доходи в державному пенсійному фонді, Канада підтримує стабілізаційні резерви для провінцій, а Швейцарія переносить бюджетні профіцити до спеціального рахунку з чіткими правилами використання. Для України варто нормативно закріпити умови створення та використання такого фонду, що забезпечить кращу адаптивність до зовнішніх шоків і зменшить фіскальні ризики.

Таким чином, імплементація окреслених напрямів дасть змогу не лише адаптувати світовий досвід до вітчизняних умов, а й створити передумови для переходу до стратегічно орієнтованого, відповідального та прозорого бюджетного управління. Розвиток національної моделі бюджетного процесу має спиратися на комплексний підхід, який враховує як зовнішні практики, так і внутрішні інституційні потреби.

ВИСНОВКИ

Комплексне дослідження бюджетного процесу в Україні дало змогу всебічно осмислити механізми формування та реалізації державного бюджету в умовах воєнного стану, фіскальної нестабільності та потреб євроінтеграційного поступу. У роботі визначено концептуальні основи бюджетної політики, розкрито особливості функціонування національної бюджетної системи та здійснено порівняльний аналіз із провідними зарубіжними практиками. Результати аналізу дозволили виокремити актуальні напрями вдосконалення бюджетного процесу в Україні з урахуванням кращого світового досвіду.

1. Розкрито концептуальні засади функціонування бюджетного процесу, зокрема поняття, принципи, етапи та інституційну побудову бюджетної системи. Визначено, що бюджет є не лише фінансовим планом держави, а й стратегічним інструментом державного управління, який забезпечує розподіл і перерозподіл національного доходу, регулювання соціально-економічних процесів і реалізацію пріоритетів публічної політики.

2. Проаналізовано сучасний стан бюджетної системи України в умовах воєнного стану та економічної нестабільності. За період 2022-2024 рр. державний бюджет характеризується суттєвим зростанням видаткового навантаження, переважно на оборонний сектор і соціальну сферу, значним дефіцитом, а також високою залежністю від зовнішньої фінансової підтримки. Це вказує на послаблення фіскальної самодостатності та зростання боргових ризиків.

3. Виявлено структурні диспропорції в розподілі бюджетних ресурсів, що знижують ефективність бюджетної політики. Недостатній рівень виконання доходів у порівнянні з темпами зростання видатків зумовлює потребу в запровадженні нових підходів до адміністрування податків, контролю за витратами та оптимізації фінансування бюджетних програм.

4. Здійснено порівняльний аналіз бюджетних моделей провідних країн світу (США, Німеччина, Франція, Велика Британія, Японія), що дозволило

виявити найефективніші підходи до бюджетного планування та управління публічними фінансами. Визначено, що основою стійких бюджетних систем є: середньострокове планування, обмеження дефіциту на законодавчому рівні, інституційна стабільність, програмно-цільове бюджетування, а також високий рівень прозорості та підзвітності.

5. Окреслено можливості адаптації зарубіжного досвіду до українських умов. Особливу увагу приділено необхідності:

- інституційного впровадження середньострокового бюджетного планування;
- підвищення ефективності програмно-цільового методу через чітку систему оцінювання результатів;
- запровадження стабілізаційного фонду для згладжування циклічних коливань;
- цифровізації бюджетного процесу та посилення незалежного фінансового контролю.

6. Обґрунтовано стратегічні напрями вдосконалення бюджетного процесу в Україні, серед яких пріоритетними є:

- створення умов для підвищення доходної самодостатності бюджетів;
- посилення ролі індикативних та макрофінансових прогнозів у бюджетному плануванні;
- розвиток внутрішнього фінансового моніторингу;
- стимулювання ефективного використання бюджетних ресурсів на основі прозорості, підзвітності та результативності.

7. Доведено практичну значущість результатів дослідження для підвищення ефективності публічного управління фінансами в Україні. Запропоновані рекомендації можуть бути використані в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, фінансових інституцій та аналітичних центрів, що займаються реформуванням бюджетної сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдуллаева А. Є. Яковенко К. А. Вплив трансформаційних процесів на податкові надходження державного бюджету. *Причорноморські економічні студії* 2018. Вип. 35(1). С. 105-108.
2. Андрущенко Г. С. Етапи становлення та розвитку бюджетного законодавства України. *Європейські перспективи*. 2018. №3. С. 166-174.
3. Баранова В. Г., Дубовик О. Ю., Хомутенко В. П. та ін. Бюджетна система: навч. посіб. / за заг. ред. В. П. Хомутенко. Одеса: Видавництво Вартенєва, 2017. 392 с.
4. Бліхар М., Гей К. Правові засади складання та розгляду бюджетної декларації. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 143-149.
5. Бюджетна система: навч. посіб. / І. Л. Шевчук, В. О. Черепанова, Т. О. Ставерська. Харків: Видавець Іванченко І. С., 2015. 284 с.
6. Бюджетна система: підручник / В. В. Бабіченко [та ін.] / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Тернопіль: Економічна думка, 2012. 871 с.
7. Бюджетна система: підручник / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 624 с.
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. №2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
9. Ватаманюк-Зелінська У. З., Беднарчук В. В., Млінцова А. О. Фінансування потреб оборонної сфери в Україні. *Інноваційна економіка*. 2020. № 7-8. С. 22-27. URL: <http://inneco.org/index.php/innecoua/article/view/>
10. Видатки зведеного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/>
11. Гордей О., Рябокiнь М., Новицька О., Котух Є., Блюма О. Практика подання бюджетних запитiв в iнформацiйно-програмному комплексi «мiсцевий бюджет». *Економiчний аналіз*. 2022. Том 32. № 4. URL: <https://www.econa.org.ua/index.php/econa/>
12. Денiс О. В. Особливостi правового регулювання бюджетного процесу в Україні. *Актуальнi проблеми вiтчизняної юриспруденцiї*. 2017. № 6, т. 2. С. 81-

85.

13. Державна казначейська служба України. Інформація про стан виконання зведеного та державного бюджетів України за січень-серпень 2023-2024 років. URL: <https://mof.gov.ua/uk/>

14. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова КМУ України № 252 від 11.03.2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

15. Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2023 році: Постанова КМУ України від 27 грудня 2022 р. № 1464. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-realizatsii-prohramy-derzhavnykh-harantii-medychnoho-obsluhovuvannia-naselennia-u-2023rotsi>

16. Дмитрик О. О. Бюджетний процес в Україні в сучасних умовах. *Право та інноваційне суспільство*. 2018. № 1 (10). С. 72-77.

17. Захожай К. В. Роль, функції та завдання державного бюджету України в сучасному суспільно-економічному просторі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. №20. С. 15-22.

18. Зеленський Володимир підписав закон про мораторій на виплати за державним боргом. URL: <https://trueua.info/news/zelenskij-pidpisav-zakon-pro-moratorij-na-viplati-za-derzhavnim-borgom>

19. Кириленко О. П. Формування інституційного забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні. *Фінанси України*. 2017. Вип. 8. С. 80-94.

20. Козлов В. П. Роль державного зовнішнього боргу у формуванні Державного бюджету України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 58. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-58-71>

21. Коляда Т. А. Державний бюджет України на 2018 рік: особливості формування та перспективи виконання. *Бізнес Інформ*. 2018. №4. С. 267-274.

22. Конституція України від 28.06.1996 р. №454к/96-ВР. Дата оновлення: 21.08.2019.

23. Коваль Ю. Фінансові ресурси держави як основа формування

доходів державного бюджету. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. 2012. Вип.17. С. 57-63.

24. Кондюх О. І. Теоретико-методологічні засади формування бюджетних ресурсів держави. *Облік і фінанси*. 2015. № 2(68). С. 88-92.

25. Кохан І. В. Бюджетне фінансування соціально-економічного розвитку регіону: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук. / спец.: 08.00.08. Львів, 2015. 20 с.

26. Кузнєцова А. Я., Каспрук Ю. В., Кузнєцов О. Ю. Економічний розвиток регіону та роль місцевих бюджетів у його забезпеченні: монографія. Київ: УБС НБУ, 2013. 174 с.

27. Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси. Київ: Київ. нац. торг.екон. унт, 2018. 608 с.

28. Латковський П. П. Щодо питання прозоості використання бюджетних коштів під час пандемії. Правове життя сучасної України: у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 65–68.

29. Лютий І., Петленко Ю., Дрозд Н. Важливість відкритості та прозорості бюджетного процесу в секторі оборони та безпеки України. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2022. Вип. 6 (47). С. 99-110.

30. Лютий І., Рожко О., Лютий С. Оптимізація видатків державного бюджету України в умовах війни. *Світ фінансів*. 2022. № 4(73). С. 45-55.

31. Макогон В. Д. Бюджетне прогнозування як інструмент державного регулювання економічних процесів. *Бізнес Інформ*. 2017. №10. С. 314-318.

32. Маршук Л. М., Мовчан Д. О., Покойовий О. О. Особливості в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 37. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-61>).

33. Маркуц Ю. І., Задорожня Л. А. Місцеві бюджети – що з виконанням за перші три місяці повномасштабної війни. Вокс Україна. 2022. URL: <https://voxukraine.org/mistsevi-byudzhety-shho-z-vikonannyam-za-pershi-try-misyatsi-povnomasshtabnoyi-vijny/>

34. Миськів Г. В. Бюджетна система: теоретичні та практичні аспекти: навч. посіб. Львів, 2020. 272 с.
35. Міністерство фінансів України: офіційний сайт. URL: <https://minfin.com.ua/>
36. Небава М. І. Теорія макроекономіки: навч. посіб. для студ. екон. спец. Вінниця: УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2005. 536 с.
37. Овсянніков Є. С. Внутрішня будова стадії виконання бюджету за видатками та функції її елементів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 90-96.
38. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія. Київ: КНЕУ, 2005. 240 с.
39. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/>
40. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/>
41. Пасічний М.Д. Фінансова політика держави. Київ: Київ. нац. торг.екон. унт. 2019. 440 с.
42. Про бюджетну систему України: закон України від 05.12.1990 № 512-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
43. Про Державний бюджет України 2023: Закон України від 03.11.2022 р. № 2710-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
44. Про особливості складання проектів місцевих бюджетів на 2023 рік: Лист Мінфіну України від 15.08.2022 р. № 05110-14-6/17891. URL: <http://surl.li/ejiou>
45. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України 25.03.2021 р. № 121/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/>
46. Про доступ до публічної інформації: Закон України 13.01.2011 р. № 2939VІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
47. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від

11.02.2015 р. № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

48. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 9.06.2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

49. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 29 січня 2013 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

50. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

51. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

52. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» від 9 червня 2022 р. № 590.

53. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11 березня 2022 р. № 252.

54. Радіонов Ю.Д. Формування видатків бюджету. Київ: Київ. нац. торг.екон. унт, 2019. 616 с.

55. Радіонов Ю. Д. Формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 53. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/>

56. Стукаленко В. А., Башинська М. І., Сворська М. К., Кабанова А. Є. Вплив податкової політики на формування показників доходів державного бюджету України. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Серія: Економічні науки*. 2018. Вип. 1. С. 236-247.

57. Савчук Н. В. Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору: монографія. Київ: КНЕУ, 2014. 325 с.
58. Хомутенко А. В. Аналіз і практика застосування інструмента управління та планування видатків і дефіциту державного бюджету України. *Академічний огляд*. 2018. №1. С. 23-32.
59. Чернадчук В. Д. Концептуальні засади виконання державного та місцевих бюджетів: правові аспекти. *Правові горизонти*. 2016. № 1(14). С. 125-132.
60. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. *Вісник КНТЕУ*. 2018. № 5. С. 5-8.
61. Чугунов І.Я., Самошкіна О.А. Видатки бюджету в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. *Вісник КНТЕУ*. 2019. № 2. С. 103-121.