

УДК 351.72:[336.14:336.5](477)»364/366»

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.50>

ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ: КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Пирожкова Ю.В.,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри кримінального права та правоохоронної діяльності

ДВНЗ Запорізький національний університет

ORCID: 0000-0003-4644-6270

Пирожкова Ю.В. Видатки державного бюджету України: ключові питання правового регулювання в умовах дії правового режиму воєнного стану та повоєнного відновлення.

Глобальні зміни, які відбулися в Україні від початку повномасштабного вторгнення російської федерації, обумовили низку оперативних змін до бюджетного законодавства, що дозволили у кризових умовах управляти бюджетними коштами. У статті проведено системний аналіз питань правового регулювання видатків державного бюджету України в умовах воєнного стану. Аналіз ключових змін у бюджетному законодавстві свідчить про те, що в умовах воєнного стану обмеженість бюджетних ресурсів обумовило переорієнтування витрат на забезпечення першочергових критичних потреб: видатки на оборону та здійснення найнеобхідніших соціальних, гуманітарних видатків, спрямованих на підтримку життєдіяльності населення та внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечення роботи критичної інфраструктури. Наголошено, що питання оптимізації правового регулювання використання фінансових ресурсів держави набувають особливого значення для забезпечення фінансової безпеки держави від реальних та потенційних загроз, міжнародної підтримки країни зброєю, євроінтеграційних процесів як в умовах дії правового режиму воєнного стану, так і в умовах повоєнного відновлення. Обґрунтовано доцільність врахування результатів трансформації бюджетних відносин (в тому числі регулювання державних видатків) країн, які успішно пройшли шлях реформування бюджетних відносин в період повоєнного відновлення, та окреслено пріоритети можливого регулювання. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в частині ефективного використання видатків бюджету, зокрема обґрунтовано доцільність розробки середньострокової бюджетної стратегії, яка б враховувала на декілька років збалансування доходів і видатків бюджету з обов'язковою «прив'язкою» до запланованих реформ. Також акцентовано увагу на доцільності фокусування видатків повоєнного бюджету на військово-промисловому комплексі, відбудові інфраструктури, енергетиці, соціальній сфері, ІТ-сфері, агропромисловому комплексі та підтримці бізнесу. Запропонований підхід має забезпечити стійкий розвиток та фінансову стабільність України в довгостроковій перспективі.

Ключові слова: бюджет, видатки, фінансування, модель, дефіцит бюджетних коштів, бюджетна стратегія.

Pyrozhkova Y.V. Public budget expenditures of Ukraine: key issues of legal regulation under the conditions of martial law and post-war recovery.

The global changes that have occurred in Ukraine since the beginning of the full-scale invasion by the Russian Federation have necessitated a series of urgent amendments to budget legislation, enabling effective management of public funds under crisis conditions. This article provides a systematic analysis of the legal regulation of state budget expenditures in Ukraine under martial law. The analysis of key legislative changes reveals that the limited availability of budgetary resources during wartime has led to a reorientation of expenditures toward meeting critical priority needs, including defense spending, essential social and humanitarian assistance aimed at sustaining the population and internally displaced persons, as well as maintaining the operation of critical infrastructure. The article emphasizes that the optimization of legal mechanisms for managing public financial resources is of particular importance for ensuring the state's financial security in the face of real and potential threats, securing international military support, and advancing European integration processes - both during the period of martial law and in the context of post-war recovery. The relevance of taking into account the experiences of countries that have successfully undergone post-war fiscal reforms is substantiated, and the priorities for a possible regulatory model are outlined. Proposals are formulated to improve existing legislation

in terms of the efficient use of budget expenditures. In particular, the article justifies the need to develop a medium-term budget strategy that ensures a multi-year balance between revenues and expenditures, with a mandatory link to planned reforms. Special attention is given to the importance of focusing post-war budget spending on the defense industry, infrastructure reconstruction, energy sector, social services, IT industry, agro-industrial complex, and business support. The proposed approach is expected to ensure Ukraine's sustainable development and long-term financial stability.

Key words: budget, expenditures, financing, model, budget deficit, budget strategy.

Постановка проблеми. Відкрите повномасштабне військове вторгнення російської федерації та інтенсивні бойові дії, що тривають в Україні з 24 лютого 2022 року, призвели до жертв серед цивільного населення, вимушеної масової міграції мільйонів людей та масштабних руйнувань критичної, житлової, соціальної, допоміжної інфраструктури, припинення виробничої та господарської діяльності, скорочення обсягу врожаю, знищення культурних і духовних цінностей, окупації південних регіонів. В умовах воєнного стану обмеженість бюджетних ресурсів обумовило переорієнтування витрат на забезпечення першочергових потреб: видатки на оборону та здійснення найнеобхідніших соціальних, гуманітарних видатків, спрямованих на підтримку життєдіяльності населення та внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечення роботи критичної інфраструктури. В умовах воєнного стану питання оптимізації правового регулювання використання фінансових ресурсів держави набувають особливого значення для забезпечення фінансової безпеки держави від реальних та потенційних загроз, міжнародної підтримки нашої країни зброєю, євроінтеграційних процесів. Враховуючи оприлюднені результати заходів державного фінансового контролю Державної аудиторської служби України в період з січня по грудень 2024 року, які свідчать про низький рівень бюджетної дисципліни розпорядників бюджетних коштів (на офіційному сайті Державної аудиторської служби України розміщено інформацію про нецільове використання бюджетних коштів на заходи, що не відповідають визначеним у паспортах бюджетних програм; *зафіксовано непоодинокі випадки* видатків на оплату різноманітних робіт та послуг без документального підтвердження необхідності їх проведення або за послуги, надання яких документально та фактично не підтверджено; незаконні виплати премій та доплат; завищення вартості робіт при проведенні реконструкцій; видатки на оплату різноманітних робіт та послуг без документального підтвердження необхідності їх проведення або за послуги, надання яких документально та фактично не підтверджено тощо) [1], перегляду та вдосконалення потребують питання нормативно-правового регулювання використання державних коштів у воєнний період, визначення стратегічної моделі та пріоритетів державного фінансування у період повоєнного відновлення.

Метою дослідження є системний аналіз законодавчого регулювання видатків державного бюджету України в умовах війни та визначення підходів щодо оптимізації нормативної бази з урахуванням пріоритетних загальнодержавних потреб оборонного бюджету, бюджетних витрат на повоєнне відновлення України, програм соціальної підтримки осіб, що постраждали в наслідок російської агресії.

Стан опрацювання проблематики. Проведені дослідження дозволяють акцентувати увагу на тому, що останнім часом проблематика оптимізації видатків державного бюджету привертає увагу вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів (Ю. Арістова, Т. Богдан, О. Бокій, Т. Джадт, Є. Карп, А. Проць, Ю. Маркуц, О. Мелих, Н. Проць, Ю. Романовської, В. Урбанович, О. Чеберяко, М. Шніцера та ін.), при цьому, досліджуючи адаптаційні можливості економіки та бюджету, обґрунтовуючи особливості управління державними фінансами в період війни, одноставно наголошують на необхідності перегляду законодавчої бази управління бюджетними ресурсами та податкового законодавства (роботи Л. Білецької, Л. Білогор, І. Левицької, А. Климчук, Ю. Іванова, Т. Єфіменко, В. Карпової, І. Луніної, Ю. Радіонова та ін.). Так, І. Левицька, А. Климчук, Н. Білецька, Л. Білогор в аналітичному огляді видаткової частини державного бюджету під час війни, наголошують на наявності проблем у системі державних видатків в Україні. Цілком логічним є висновки вчених, що «ключовим фактором покращення ситуації в цій царині має бути нормативне закріплення чітких вимог до результативних показників бюджетних програм і, що особливо важливо, до максимального розміру частки витрат на споживання в рамках кожного їх виду». Цілком слушним є зауваження щодо розробки якісних вимог до бюджетних програм, особливо в частині встановлення критеріїв ефективності та результативності [2, с. 52–62]. Аналізу практик відновлення країн після руйнації (в тому числі і ефективних механізмів їх фінансового забезпечення) присвячено роботи Т. Богдан, І. Запатріної, О. Жолудя, Д. Крисенка, Ш. Оцубо, В. Набока, А. Шатковської та ін. Погоджуємося із цілком справедливим зауваженням І. Лютого, що в умовах війни необхідно забезпечити реалізацію механізмів бюджетного процесу додаткового «стресового» сценарію, який має відображати основні, найбільш ймовірні зміни індикаторів стану державних фінансів і оптимальних обсягів держав-

них витрат зокрема [3, с. 45–55], додамо, що будь-який сценарій державних витрат повинен бути розроблений та нормативно врегульований відповідно до бюджетної стратегії.

Виклад основного матеріалу. Особливості воєнного часу обумовили актуалізацію досліджень фінансової безпеки держави, правового регулювання видатків державного бюджету України на оборону під час воєнного стану, запобігання нецільовому використанню бюджетних ресурсів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, оптимізації бюджетних видатків у працях вчених-юристів (роботи В. Василевич, А. Гарбінська-Руденко, О. Гетманець, Е. Дмитренко, Д. Коробцева, Ю. Левченко, О. Марченко, А. Полтораки, І. Сікорської, В. Романів, Ю. Радіонова, І. Шпака та ін.). Ключовим змінам бюджетного законодавства щодо видатків місцевих бюджетів присвячено аналітичний огляд експерта з питань фінансів Офісу підтримки реформ І. Оніщука (Шведсько-Український Проект «Підтримка децентралізації в Україні», SKL International (SALAR)). Слід відмітити ряд досліджень, присвячених особливостям використання коштів з державного бюджету в умовах правового режиму воєнного стану. Зокрема, О. Чеберяко та З. Варналій, акцентують увагу на тому, що проблема полягає не лише у збільшенні обсягів фінансування, але й у необхідності визначення оптимальної структури видатків відповідно до державних пріоритетів у сфері національної безпеки [4, с. 143–149]. Е. Дмитренко, досліджуючи актуальні питання правового регулювання фінансових відносин в умовах воєнного стану в Україні, підкреслює доцільність подальших наукових досліджень питань правового регулювання бюджетних, податкових, банківських та валютних правовідносин в умовах дії воєнного стану та у повоєнний період [5, с. 243]. І. Шпак вказує на необхідність внесення змін до нормативно-правових актів щодо забезпечення належного фінансування сектору національної безпеки і оборони, окреслюючи пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України в частині забезпечення належного фінансування вказаного сектору [6, с. 555–560]. При цьому, не зважаючи на розмаїття досліджень, не применшуючи здобутки їх авторів, враховуючи потреби оборонного бюджету країни, загострення економічних та соціальних проблем, аналіз правового регулювання видатків державного бюджету в умовах їх критичної нестачі та обґрунтування можливих напрямів удосконалення є актуальним, оскільки від ефективного використання бюджетних коштів залежить фінансова безпека держави в цілому, пришвидшення перемоги України над російським агресором та розуміння перспектив підвищення ефективності їх використання у повоєнний період.

В умовах воєнного стану розподіл бюджетних коштів в Україні характеризується цілим рядом проблем, до числа яких відносять: низьку ефективність використання бюджетних ресурсів [7], відсутність середньострокового бюджетного планування [8] та результативність «на папері» [9]. Не занурюючись у детальний аналіз підходів до розуміння теоретичної сутності державних видатків (дослідження В. Бойко, А. Монаєнка, А. Нечай, О. Орлюк, І. Шпака та ін.), зауважимо на їх «спільному знаменнику» - пріоритети державних видатків обумовлюються викликами, з якими стикається держава в конкретний період часу.

Видатки бюджету, відповідно до п. 13 ст. 2 Бюджетного кодексу України, є коштами, що спрямовуються на виконання бюджетних програм, передбачених відповідним бюджетом. Відповідно до ст. 10 Бюджетного кодексу України видатки бюджету класифікуються за: бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету); функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету); за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету) [10]. Основний вектор трансформацій порядку формування бюджетних асигнувань для забезпечення фінансування критичних видатків було передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 року № 590 «Про затвердження порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [11], якою запроваджено обслуговування бюджету в особливому режимі, зокрема проведення видатків у суворій послідовності.

Глобальні зміни, які відбулися у житті України від початку повномасштабного вторгнення російської федерації, обумовили низку оперативних змін до бюджетного законодавства, які дозволили у кризових умовах управляти бюджетними коштами. Отже, зупинимось на аналізі законодавчих змін, що відбулися у досліджуваній сфері суспільних відносин у зв'язку із введенням правового режиму воєнного стану. Постановою Кабінету Міністрів України від 01 березня 2022 р. № 175 було затверджено «Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану», що дозволило з 24 лютого 2022 року приймати рішення про перерозподіл коштів резервного фонду бюджету [12] за рішенням місцевої державної адміністрації, військової адміністрації, виконавчого органу відповідної ради, зокрема щодо скорочення видатків

та їх спрямування до резервного фонду державного бюджету з метою використання на потреби Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних та інших органів, залучених до виконання завдань щодо відсічі збройної агресії, забезпечення недоторканності державного кордону та захисту держави (втратила чинність на підставі Постанови КМ № 14 від 06.01.2023 р.). Постановами Кабінету Міністрів України для забезпечення фінансування заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення та функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств у період воєнного стану, скорочено низку трансфертів місцевим бюджетам (наприклад, відповідно до Постанови КМУ від 10 березня 2022 р. № 245 було затверджено скорочення видатків загального фонду державного бюджету, передбачених головним розпорядником коштів державного бюджету на 2022 р. Зокрема, видатки розвитку та видатки споживання Міністерства освіти і науки було скорочено на 3 732 205,7 тис. грн., Міністерства інфраструктури України на 7 134 013,9 тис. грн.) [13]. Для сприяння належній реалізації бюджетного процесу було прийнято низку нормативно-правових актів: Закон України від 15.03.2022 р. «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України»; Закон України від 14.04.2022 р. «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України»; Закон України від 27.07.2023 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості» [14–16] та інші.

Цілком очевидним є те, що аналіз ключових змін у бюджетному законодавстві свідчить про те, що відбувся перерозподіл видаткової частини бюджету, збільшено суму бюджетних асигнувань для забезпечення потреб військових операцій, розвідки, обладнання, що спричинило суттєві зміни та переорієнтацію фінансування соціально-гуманітарної сфери та зменшення частки соціальних видатків. Аналіз Законів України «Про державний бюджет України на 2023 рік» від 03.11.2022 р., «Про державний бюджет України на 2024 рік» від 09.11.2023 р., «Про державний бюджет України на 2025 рік» від 19.11.2024 р. демонструє, що питання спроможності Державного бюджету забезпечити національну безпеку та оборону країни в умовах продовження війни, а також погасити наявний дефіцит бюджетних коштів, залишилось головним пріоритетом. Функціональна та економічна класифікації видатків Державного бюджету України на 2025 рік демонструють їх зростання на 5% порівняно із 2024 роком. Фактично бюджет 2025 року розділений умовно на 2 частини: пріоритет № 1 – сфера безпеки та оборони, на яку спрямовується 56,6% всіх видатків, що становить 26,3% ВВП, та пріоритет № 2 – соціально-гуманітарна сфера, на яку планується витратити не менше ніж 22% від усіх видатків, що становить майже 10% ВВП [17]. І цю тенденцію слід зберегти, оскільки реагування на фінансові виклики на рівні всіх інститутів державної влади, оперативні рішення щодо трансформації державних витрат в період війни мають особливе значення для забезпечення функціонування фінансової системи держави та її безпеки.

Відповідно до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки, схваленої Постановою Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 р. № 751, прогнозованість державних видатків сприятиме підвищенню якості державних послуг, їх ефективності, та посиленню бюджетної дисципліни. Визначено пріоритетні напрямки концентрації обмежених фінансових ресурсів: на безпеку і оборону (обсяги, визначені в Бюджетній декларації, переглядатимуться під час підготовки проектів законів про Державний бюджет України на відповідний рік з урахуванням рішень керівництва держави, тривалості та інтенсивності воєнного конфлікту); у сфері науки і освіти; цифрової трансформації; агропромислового комплексу [18]. Окрім цього, низка важливих та корисних практичних результатів щодо досвіду повоєнної трансформації бюджетних відносин, орієнтованих в тому числі і на оптимізацію державних видатків, міститься в дослідженнях Т. Буй, Г. Вишлінського, І. Гаврилюка, Ю. Гайдая, А. Гетьман, Ю. Добровольського, Л. Маршук, Д. Мовчан, О. Прімерової, О. Семененка, О. Соломицького та ін., в яких одноставно наголошено на доцільності запозичення досвіду країн (серед яких Польща, Ізраїль, Грузія, Німеччина, Японія), які успішно пройшли шлях реформування бюджетних відносин в період повоєнного відновлення. Серед базових орієнтирів слід визначити наступне: розробка середньострокової бюджетної стратегії, яка б враховувала на декілька років збалансування доходів і видатків бюджету з обов'язковою «прив'язкою» до запланованих реформ; видатки повоєнного бюджету сфокусувати на військово-промисловому комплексі, відбудові інфраструктури, енергетиці, IT-сфері, агропромисловому комплексі, підтримці бізнесу та соціальної сфери.

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене, зазначимо, що трансформація підходів до регулювання видатків державного бюджету в умовах воєнного стану дозволила досягнути не лише зміну їх структури, але й створила можливість реалізації антикризових оперативних заходів для забезпечення державного суверенітету, підвищення обороноздатності та безпеки держави, подолання негативних наслідків, спричинених широкомасштабною збройною агресією. У цьому контексті в

концепціях стратегічного повоєнного відновлення України доцільно приділити увагу розробкам стратегії ефективного використання державних видатків з використанням досвіду зарубіжних країн, оскільки систематизація та адаптація найкращих практик може стати підґрунтям не тільки для їх оптимізації, але й подальшої розбудови бюджетної системи, спроможної долати виклики післявоєнного періоду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/4966> (дата звернення: 01.05.2025).
2. Левицька І., Климчук А., Білецька Н., Білогор Л. Державні видатки України: проблеми та перспективи їх вирішення. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. Том 3 (50). 2023. С. 52-62.
3. Лютий І., Рожко О., Лютий С. Оптимізація видатків державного бюджету України в умовах війни. *Світ фінансів*. 2022. Вип. 4 (73). С. 45-55.
4. Чеберяко О., Варналій З. Фінансові передумови та оцінка фінансування оборони в умовах російсько-української гібридної війни. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 4 (12). Ч. 1. С. 143-149.
5. Дмитренко Е. Актуальні питання правового регулювання фінансових відносин в умовах воєнного стану в Україні. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: "Юридичні науки"* № 1 (37), 2023. С. 236-244.
6. Шпак І.В. Сутність та особливості правового регулювання видатків бюджету на сектор національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 555-560.
7. United Nations Ukraine. (2021). Policy paper on social protection. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/202104/UN20Policy%20Paper%20on%20Social%20Protection_FINAL%20ENG.pdf Ukraine: basic socio-economic indicators (2016). OECD. October. <https://www.oecd.org/regional/regionalpolicy/profile-Ukraine.pdf>.
8. Amanda Sayegh, Brian Olden, Miguel Alves, Avril Halstead, and Mikko Spolander (2019). Spolander Ukraine Medium-Term Budget Framework and Fiscal Risk Statement: Technical Report. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/11/15/Ukraine-Technical-Assistance-Report-Medium-Term-Budget-Framework-and-Fiscal-Risk-Statement-48812>.
9. Ukraine: basic socio-economic indicators (2016). OECD. October. URL: <https://www.oecd.org/regional/regionalpolicy/profile-Ukraine.pdf>.
10. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 01.05.2025).
11. Про затвердження порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 року № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.05.2025).
12. Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 березня 2022 р. № 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-%D0%BF#Text> (втратила чинність).
13. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2022 р. № 245. URL: <https://zakoa.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.05.2025).
14. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України»: Закон України від 15.03.2022 р. № 2134-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2134-20> (дата звернення: 01.03.2025).
15. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України: Закон України від 14.04.2022 р. № 2192-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2192-20> (дата звернення: 01.03.2025).
16. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості: Закон України від 27.07.2023 р. № 3278-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3278-20#Text> (дата звернення: 01.04.2025).
17. Основні показники виконання Державного бюджету на 2025 рік URL: <https://parlament.org.ua/analytics/osnovni-vyklyky-ta-priorytety-derzhbyudzhetu-2025-roku>.
18. Бюджетна декларація на 2025-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 р. № 751. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.03.2025).