

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

### FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE BUDGET PROCESS UNDER MARTIAL LAW

Герасименко Л.В., к.ю.н., професор,  
завідувач кафедри економічної безпеки та приватного права  
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена особливостям бюджетного процесу та змінам в організації публічних фінансів в умовах воєнного стану. Наведено зміни в правовому регулюванні бюджетного процесу в 2022–24 роках. Проаналізовані нормативно-правові акти щодо процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства в умовах воєнного стану. Виокремлено зміни нормативної бази щодо фінансів місцевого самоврядування. Здійснено аналіз змін процедури витрат бюджетів щодо фінансування сектору оборони. Досліджено норми законодавства щодо порядку виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету. Особливо виділені питання щодо запровадження регуляторних актів, які збільшують надходження до бюджетів для фінансування сектору оборони. Вказано на заходи щодо перерозподілу надходжень до бюджетів на потреби територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевих громад, забезпечення життєдіяльності громади, соціальний захист та соціальне забезпечення, облаштування місць тимчасового перебування та підтримки внутрішньо переміщених (евакуйованих) осіб. Встановлено, що зміни в нормативно-правовому регулюванні бюджетного процесу мали позитивний вплив на мобілізацію публічних фінансів в умовах воєнного стану. Акцентовано, що зміни зазнали ключові положення бюджетного процесу, порядку виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету, порядку підготовки та контролю за виконанням бюджетів всіх рівнів, а також порядок казначейського обслуговування, черговість проведення видатків тощо. Зміни у бюджетному законодавстві створили необхідні умови для своєчасного та оперативного реагування на потреби фінансового забезпечення сектору оборони, заходів територіальної оборони, захисту населення та функціонування бюджетної сфери і комунальних підприємств.

**Ключові слова:** бюджетний процес, воєнний стан, бюджетне законодавство, розпорядник бюджетних коштів, фінансування сил оборони країни.

The features of the budget process and changes in the organization of public finances under martial law are considered. Changes in the legal regulation of the budget process in 2022–24 are presented. Regulatory and legal acts on the process of drawing up, considering, approving, executing budgets, reporting on their implementation, as well as monitoring compliance with budget legislation under martial law are analyzed. Changes in the regulatory framework regarding local government finances are highlighted. An analysis of changes in the procedure for budget expenditures for financing the defense sector is carried out. Legislative norms on the procedure for allocating and using funds from the budget reserve fund are studied. Issues regarding the introduction of regulatory acts that increase budget revenues for financing the defense sector are separately highlighted. Measures are indicated for the redistribution of budget revenues for the needs of territorial defense and mobilization training of local communities, ensuring community life, social protection and social security, arranging places of temporary residence and support for internally displaced (evacuated) persons. It has been established that changes in the regulatory and legal regulation of the budget process had a positive impact on the mobilization of public finances under martial law. It was emphasized that changes have been made to key provisions of the budget process, the procedure for allocating and using funds from the budget reserve fund, the procedure for preparing and monitoring the implementation of budgets of all levels, as well as the procedure for treasury services, the priority of expenditures, etc. Changes in budget legislation have created the necessary conditions for a timely and efficient response to the needs of financial support for the defense sector, territorial defense measures, population protection, and the functioning of the budget sector and municipal enterprises.

**Key words:** budget process, martial law, budget legislation, budget manager, financing of the country's defense forces.

**Актуальність теми дослідження.** Введення воєнного стану в Україні в лютому 2024 року призвело до суттєвих змін в усіх аспектах політичного, економічного та соціального життя країни. Змін зазнало також і правове регулювання багатьох напрямів державної політики, зокрема і у фінансовій сфері. Враховуючи тривалий час дії воєнного стану, максимально нестабільну ситуацію в країні та подальшу невизначеність розвитку подій, нормативно-правове забезпечення потребує постійного вдосконалення та розвитку. При цьому нормативні документи повинні містити зрозумілі населенню, бізнесу та публічним інституціям норми функціонування в умовах збройної агресії.

В даному дослідженні розглядаються особливості здійснення бюджетного процесу в умовах воєнного стану, коли економіка та публічні фінанси повинні бути переорієнтовані на задоволення потреб оборони країни.

**Стан дослідження.** Проблематику пов'язану з правовим забезпеченням бюджетного процесу розглядали В.В. Антоненко, Т.В. Бугай, О.В. Деніс, Е.С. Дмитренко, О.О. Дмитрик, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, Я.В. Пилипенко, К.О. Токарева, Ю.О. Фоменко, І.Є. Януль, Х.С. Яхторович та інші. Проте, особливості правового регулювання бюджетного процесу в умовах воєнного стану на теперішній час досліджені фрагментарно.

**Метою статті** є розкриття особливостей правового регулювання бюджетного процесу в умовах воєнного стану.

**Результати дослідження.** Бюджетний Кодекс України визначає бюджетний процес як регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [1].

Норми Бюджетного Кодексу передбачають можливість його модифікації, запровадження особливих процедур складання та виконання під час дії воєнного стану. Правову основу забезпечення публічних фінансів в умовах воєнного стану було закладено вже з початку повномасштабного вторгнення.

Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», зокрема, зобов'язав Кабінет Міністрів України невідкладно забезпечити фінансування та вжити в межах повноважень інших заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України [2].

Пристосування законодавства до умов повномасштабного вторгнення торкнулось основних нормативно-правових актів бюджетного законодавства. Зокрема, Бюджетний кодекс було доповнено низкою норм, а саме:

– п. 3–8 розділу VI, який передбачає що на період дії воєнного стану в Україні залучення до державного бюджету грантів на бюджетну підтримку (крім програм бюджетної підтримки Європейського Союзу) та позик від іноземних держав, Європейського Союзу, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій на підставі міжнародних договорів України здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України. Зазначені міжнародні договори України можуть включати, зокрема, положення щодо відмови від суверенного імунітету України в можливих спорах щодо таких зобов'язань та не потребують ратифікації Верховною Радою України;

– функції органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій у частині бюджетних повноважень здійснюють військові адміністрації відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»;

– встановлена спрощена процедура для органів місцевого самоврядування або військових адміністрацій щодо прийняття рішень про перерахування коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету з подальшим розподілом таких коштів Кабінетом Міністрів України, та спрямування залишків коштів за субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам, збережених на рахунках місцевих бюджетів на заходи територіальної оборони, задоволення продовольчих потреб цивільного населення, евакуацію/вивезення/переміщення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця, зокрема на оплату транспортних послуг, пально-мастильних матеріалів, облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання/перебування, оплату інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану, на заходи з ліквідації наслідків збройної агресії рф;

– п. 22-8, який дозволяє місцевій владі спрямовувати вільні залишки коштів місцевих бюджетів та залишки коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів розпорядникам та/або одержувачам бюджетних коштів на оплату праці, нарахування на заробітну плату, придбання медикаментів і перев'язувальних матеріалів, забезпечення продуктами харчування, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, погашення кредиторської заборгованості, яка утворилася на кінець бюджетного періоду, обслуговування та погашення місцевого боргу, соціальний захист та соціальне забезпечення, створення умов для лікування, відновлення та реабілітації осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії рф проти України, облаштування місць тимчасового перебування внутрішньо переміщених (евакуйованих) осіб, заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки, підтримку сил безпеки і оборони, проектування, будівництво, реконструкцію, ремонт, облаштування захисних споруд цивільного захисту (сховищ, протирадіаційних укриттів), споруд подвійного призначення із захисними властивостями захисних споруд цивільного захисту, придбання первинних (мобільних) укриттів, ремонт та облаштування (приспосабування) приміщень, які плануються до використання для укриття населення, проектування, будівництво, реконструкцію, ремонт пошкоджених або знищених внаслідок такої збройної агресії об'єктів критичної інфраструктури, соціально-культурної сфери, соціального захисту населення та житлового призначення, заходи із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій (у тому числі створення регіональних та місцевих матеріальних резервів), збільшення обсягу резервного фонду, будівництво фортифікаційних споруд, підтримку підприємств з виробництва, транспортування, постачання теплової енергії, централізованого постачання холодної води та водовідведення, придбання модульних котелень для забезпечення насе-

лення, установ та організацій альтернативним опаленням, проектування, будівництво, ремонт систем опалення.

Враховуючи постійно виникаючі непередбачувані витрати державного та місцевого бюджетів в умовах збройної агресії, Кабінет Міністрів змінив порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану.

Зокрема, встановлюється, що в умовах воєнного стану виділення коштів з резервного фонду бюджету здійснюється за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, місцевої державної адміністрації, військової адміністрації, виконавчого органу відповідної ради, у якому визначаються:

– головний розпорядник бюджетних коштів, якому виділяються кошти з резервного фонду бюджету;

– напрям використання коштів з резервного фонду бюджету;

– обсяг коштів, що виділяються з резервного фонду бюджету [3].

З метою оперативного та ефективного прийняття управлінських рішень для забезпечення безперервного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств та задоволення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період воєнного стану Кабінет Міністрів України у березні 2022 року приймає Постанову «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», яка встановлює особливості виконання та формування місцевих бюджетів [4].

У 2023 року Кабінет Міністрів України продовжив надалі спрощувати бюджетний процес стосовно фінансування сил оборони країни. Зокрема, встановлено, що певні норми щодо порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ у частині погодження з Міністерством фінансів кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду і штатних розписів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що належать до сектору безпеки і оборони та мають у своєму підпорядкуванні військові формування та правоохоронні органи, та внесення змін до цих документів не застосовуються.

Також, головні розпорядники коштів державного бюджету, що належать до сектору безпеки і оборони:

– не вносять зміни до паспортів бюджетних програм, видатки за якими спрямовуються на національну безпеку і оборону;

– подають у місячний строк після припинення або скасування воєнного стану до Міністерства фінансів звіти про виконання паспортів бюджетних програм на 2022 рік, видатки за якими спрямовуються на національну безпеку і оборону;

– у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника коштів державного бюджету, що належить до сектору безпеки і оборони, перерозподіл видатків за бюджетними програмами, збільшення за бюджетною програмою видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків, а також перерозподіл бюджетних асигнувань за бюджетною програмою, передбачені частинами сьомою та восьмою статті 23 Бюджетного кодексу України, здійснюються Міністерством фінансів за обґрунтованим поданням відповідного головного розпорядника бюджетних коштів шляхом внесення змін до розпису бюджету;

– реєстрація бюджетних зобов'язань/бюджетних фінансових зобов'язань та проведення платежів Міністерства оборони, що містять інформацію, розголошення якої під час воєнного стану несе загрозу національній безпеці (у тому числі відомості, що становлять державну таємницю), незалежно від суми разового платежу здійсню-

ються Державною казначейською службою без подання підтвердних документів [5].

Особливо важливими, на нашу думку, в умовах воєнного стану є врахування в бюджетному законодавстві фінансового забезпечення потреб місцевих громад, а головне, їх оперативного вирішення, зокрема на заходи територіальної оборони, безпеки населення та функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств тощо.

Для інформування громад щодо останніх ключових змін у бюджетному законодавстві у період воєнного стану експерт з питань фінансів Офісу підтримки реформ Ігор Онишук (Шведсько-Український Проект «Підтримка децентралізації в Україні», SKL International (SALAR)) підготував аналіз ключових змін у галузі місцевих бюджетів. Зокрема, дослідник звертає увагу на такі моменти:

1. Внесення змін до місцевого бюджету приймається виконавчими комітетами відповідних місцевих рад, місцевими державними адміністраціями, військово-цивільними адміністраціями або військовими адміністраціями за поданням місцевих фінансових органів без ухвалення відповідного рішення Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою.

2. Перерозподіл витратків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення витратків розвитку за рахунок зменшення інших витратків здійснюється без погодження відповідною комісією місцевої ради.

3. Виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету з метою відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України.

4. Передача коштів між місцевими бюджетами можлива без укладання договору.

5. Проекти місцевих бюджетів затверджуються рішеннями виконавчих комітетів відповідних місцевих рад чи розпорядженнями місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій або військових адміністрацій.

6. Перевірки Державною аудиторською службою щодо виконання місцевих бюджетів не проводяться, а розпочаті перевірки зупиняються.

7. Дозволено перевищення обсягу резервного фонду бюджету понад 1% обсягу витратків загального фонду відповідного бюджету (відповідно до абзацу шостого частини першої пункту 22 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України).

8. Скасована заборона здійснення розпорядниками (держувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти [6].

Також певні зміни нормативних документів уведено для фінансування добровільних формувань тероборони. З метою чіткого розмежування витратків та кредитування за головними розпорядниками коштів місцевого бюджету Міністерством фінансів України наказом від 20.09.2017 р. № 793 «Про затвердження складових Програмної класифікації витратків та кредитування місцевого бюджету» затверджено Типову програму класифікацію витратків та кредитування місцевого бюджету.

Коди програмної класифікації витратків та кредитування місцевих бюджетів конкретизують напрями використання коштів відповідно до функцій, з виконанням яких пов'язані витратки бюджету. Для відображення витратків на реалізацію програм і заходів з організації та діяльності територіальної оборони Наказом передбачено код 8240 «Заходи та роботи з територіальної оборони».

Доповнено також класифікацію витратків з місцевих бюджетів на підтримку та допомогу внутрішньо-переміщених та евакуйованих осіб.

Для зміцнення територіальних громад держава намагається збільшити фінансування місцевих бюджетів. До таких заходів можна віднести, наприклад, рішення про спрямування до бюджетів місцевого самоврядування акцизного податку з пального (акцизний податок з пального 13,44% у першому півріччі 2022 році надходив відповідно до часток на основі продажів у другому півріччі 2021 року, відповідно до (постанова Кабінету Міністрів України від 09 березня 2022 р. № 246)).

Для покриття витрат місцевих бюджетів, понесених на оплату комунальних послуг, спожитих у будівлях (приміщеннях) комунальної форми власності, у яких розміщено тимчасово переміщених осіб на безоплатній основі з резервного фонду державного бюджету надається відповідна компенсація місцевим бюджетам.

Зміни в правовому регулюванні бюджетного процесу у період дії воєнного стану відбулись також і в порядку функціонування Державної казначейської служби України, яка забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів і складання звітності про виконання місцевих бюджетів з урахуванням положень постанови Уряду від 09.06.2021 року № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [7]. Цей Порядок визначає механізм виконання в особливому режимі повноважень Казначейством та відповідними органами Казначейства, пов'язаними із здійсненням казначейського обслуговування бюджетних коштів та коштів інших клієнтів в умовах воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Зокрема, відповідно до п. 19 Порядку передбачено черговість здійснення платежів Казначейством та органами Казначейства за дорученнями клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку, в тому числі за витратами місцевих бюджетів на придбання державних цінних паперів за рахунок тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів та на обслуговування рахунку у цінних паперах та за витратками загального фонду та спеціального фонду державного та місцевих бюджетів [7].

Пріоритетність проведення платежів Державною казначейською службою незалежно від наявності фінансових ресурсів надається фінансуванню сектору оборони. Дуже важливим рішенням вважаємо Постанову Кабінету Міністрів України [8], яке стосується затвердження порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевому бюджету на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту, завдяки якому забезпечується швидке відновлення та розвиток міської інфраструктури у воєнний період.

Не менш важливим питанням під час воєнного стану на рівні місцевих бюджетів є утримання пунктів незламності. Питання щодо функціонування пунктів незламності на базі бюджетних установ регулюється ст. 91 Бюджетного кодексу України. Такі витратки місцевих бюджетів можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів та відносяться до заходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом. У разі необхідності фінансування заходів із оснащення пунктів обігріву, здійснення їх обслуговування, ці заходи мають бути включені до місцевої програми цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Придбання запасів паливно-мастильних матеріалів, твердого палива тощо можливо також в межах цієї програми шляхом створення матеріального резерву [9].

**Висновок.** В умовах воєнного стану надзвичайно важливим є забезпечення оперативного, належного та безпе-

первного виконання державного та місцевих бюджетів. З метою забезпечення обороноздатності країни та функціонування бюджетної сфери органи державного управління та місцева влада повинні мати повноваження приймати оперативні рішення щодо бюджетного процесу.

Законодавча та виконавча влада оперативно відреагували на виклики воєнного часу щодо фінансування сектору оборони та життєдіяльності держави та місцевих громад. Наразі змін зазнали ключові положення бюджетного про-

цесу, порядку виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету, порядку підготовки та контролю за виконанням бюджетів всіх рівнів, порядок казначейського обслуговування, черговість проведення видатків тощо. Зміни у бюджетному законодавстві створили необхідні умови для своєчасного та оперативного реагування на потреби фінансового забезпечення сектору оборони, заходів територіальної оборони, захисту населення та функціонування бюджетної сфери і комунальних підприємств.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
2. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
3. Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 бер. 2022 р. № 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-%D0%BF#Text>.
4. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 бер. 2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>.
5. Деякі питання виконання Державного бюджету України у 2023 році в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 січ. 2023 р. № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2023-%D0%BF#top>.
6. Ігор Онищук. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/news/14654%20>.
7. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 09 чер. 2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>.
8. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2» : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лист. 2022 р. № 1279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2022-%D0%BF#Text>.
9. Рябокінь М.В., Гордей О.Д., Новицька О.В., Котух Є.В., Козій Н.С. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. *Економіка і регіон*. 2022. № 4(87). С. 275–281.