


**КАТЕРИНА ОЛЕГІВНА ТОКАРЄВА,**

кандидат юридичних наук,  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики,  
Національна академія правових наук України,  
Науково-дослідний інститут правового  
забезпечення інноваційного розвитку;  
 <https://orcid.org/0000-0001-7891-226X>,  
e-mail: katerina.tokarieva@gmail.com

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ  
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Проаналізовано бюджетний процес в умовах воєнного стану в Україні та його правове забезпечення. Наголошено, що з початку збройної агресії російської федерації проти України бюджетне законодавство зазнало суттєвих змін. Яскраво цю характеристику бюджетного процесу продемонстровано на конкретних прикладах. Визначено ознаки бюджетного процесу. Встановлено, що бюджетний процес і законодавчий процес не є тотожними. Розглянуто особливості функціонування резервного фонду державного бюджету в сучасних умовах. Аргументовано, що для забезпечення ефективного функціонування фонду внутрішніх водних шляхів, сформованого у складі спеціального фонду державного бюджету, необхідне належне правове регулювання. Зокрема, йдеться про ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку спрямування коштів державного фонду внутрішніх водних шляхів» як важливої передумови функціонування вказаного фонду.

**Ключові слова:** бюджетний процес, воєнний стан, ознаки бюджетного процесу, учасники бюджетного процесу, стадії, резервний фонд бюджету, спеціальний фонд бюджету.

*Оригінальна стаття*

**ВСТУП.** Правове регулювання відносин, пов'язаних із наповненням та використанням публічних фондів коштів, повсякчас є актуальним як для науковців, так і для практиків. Зазначимо, що держава завжди намагається ретельно регламентувати відносини, які виникають з моменту формування бюджетів різних рівнів бюджетної системи і продовжуються до моменту звітування про їх виконання, встановлює порядок та послідовність дій учасників таких правовідносин. Без чіткого правового регулювання питань щодо складання, затвердження та виконання бюджету не можна забезпечити законність і захист публічних інтересів, виконати певні соціальні програми. Завдяки бюджетно-процесуальним нормам відбувається усунення зазначених конфліктів. Конфліктність бюджетних відносин обумовлює необхідність більш чіткого процесуального врегулювання, є передумовою постійного розвитку та вдосконалення бюджетно-процесуального законодавства (Сідор, Бондарук, 2019).

На наше переконання, низка аспектів щодо правового регулювання бюджетного процесу в сучасних умовах набуває особливої гостроти. Це пов'язано передусім з введенням в

Україні воєнного стану, оскільки для забезпечення належної реалізації бюджетного процесу існує потреба в адаптації або навіть зміні підходів до закріплення відповідних бюджетно-правових норм. При цьому такі підходи мають бути оперативними, гнучкими та якісними.

**МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.**

Мета статті полягає у проведенні аналізу правового регулювання бюджетного процесу в сучасних умовах. Для досягнення мети поставлено такі завдання: 1) проаналізувати сутність категорії «бюджетний процес», виокремити його стадії; 2) розкрити змістові характеристики бюджетного процесу; 3) надати правову оцінку законодавчим новаціям щодо правового регулювання бюджетного процесу в Україні в умовах воєнного стану.

**МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.** При проведенні представленого дослідження було використано загальні та спеціальні методи наукового пізнання. При цьому серед таких методів чільне місце посідає діалектичний як загальний метод, який становить основу методів наукового пізнання, що використанні під час дослідження. Застосування методу системно-функціонального аналізу дозволило розглянути бюджетний процес як сукупність

стадій, у межах яких реалізують свої повноваження учасники бюджетного процесу. Формально-логічний метод було застосовано при дослідженні законодавчих положень, якими регламентовано порядок здійснення бюджетного процесу. За допомогою синтезу розкрито змістові характеристики бюджетного процесу.

**РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ.** Першочергово зупинимося на тому, що являє собою бюджетний процес. Показово, що серед учених-фінансистів нині немає однозначного підходу до визначення бюджетного процесу. На початку ХХ ст. бюджетний процес розглядався безпосередньо як формування бюджету, тобто його складання і затвердження. Вбачається, що наведена позиція є дискусійною. *По-перше*, бюджетний процес не обмежується лише складанням і затвердженням бюджетів. У такому випадку поза увагою залишається центральна стадія бюджетного процесу – виконання бюджетів за доходами та видатками. Не вдаючись до ретельного аналізу вказаної стадії, наголосимо, що вона є «серцевиною» бюджетного процесу, оскільки саме на цій стадії відбувається реальне акумулювання коштів, їх своєчасне та в повному обсязі надходження до бюджетів і здійснення відповідних витрат. *По-друге*, вважаємо недоцільним ототожнювати такі категорії, як «законодавчий процес» і «бюджетний процес», оскільки вони мають відмінне змістовне наповнення. Так, законодавчий процес визначається як нормативно-регламентована сукупність послідовно здійснюваних дій щодо розробки, ухвалення (зміни) законів та інших законодавчих актів і їх оприлюднення (Цвік та ін., 2009). Навіть із наведених наукових підходів до визначення бюджетного процесу можна констатувати їх відмінності за: предметом; колом відносин, які охоплюються цими процесами; учасниками зазначених процесів.

Водночас незважаючи на нетотожність законодавчого та бюджетного процесів, можна виділити схожі їх характеристики.

1. *Стадійність*. Стадія – це певний момент, період, етап у житті, розвитку когось, чого-небудь, які мають свої якісні особливості (Білодід та ін., 1978). Зокрема:

1) стадії бюджетного процесу:

- складання та розгляд Бюджетної декларації або прогнозу місцевого бюджету і прийняття рішення щодо них;
- складання проєктів бюджетів;
- розгляд проєкту й ухвалення закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

- виконання бюджету, враховуючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього<sup>1</sup>;

2) стадії законодавчого процесу:

- передпроектна (підготовча);

- проєктна;

- стадія ухвалення законопроекту;

- засвідчувальна;

- інформаційна<sup>2</sup>.

Цілком зрозуміло, що мета, функціональна спрямованість і сутність цих стадій кардинально відрізняються.

2. *Правовий характер*. Ця ознака передбачає чітку регламентацію аналізованих процесів, закріплення порядку їх реалізації у відповідних правових приписах. Зокрема, йдеться про Бюджетний кодекс України та Регламент Верховної Ради України.

У цьому контексті також наведемо міркування Ю. О. Фоменко (2019), яка підкреслює, що стадія бюджетного процесу – це сукупність визначених, законодавчо обґрунтованих дій учасників бюджетного процесу, під час яких бюджет переходить з одного якісного стану в інший. При цьому послідовність є змістовою якістю процесу та означає наявність вимог суворої регламентації черговості дій, визначення того, що повинно бути зроблено спочатку, а що потім. У розвитку змісту бюджетного процесу вона є найбільш характерною його ознакою та важливою особливістю. Правильно обрана і здійснювана послідовність дій обумовлює та забезпечує досконалість, оптимальність і ефективність бюджетного процесу (Антоненко, 2010).

Дійсно, запровадження нових моделей бюджетування, які будуть враховувати особливості бюджетної системи України, та правильно обрана послідовність дій дозволять підвищити публічність, прозорість і підзвітність бюджетного процесу (Дмитренко, 2019).

На думку О. М. Радченко (2019), слід говорити про відмінності між стадіями бюджетного процесу. Зокрема, вони різняться за:

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 23.08.2022).

<sup>2</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 23.08.2022).

а) завданням, що лежить в основі кожної зі стадій бюджетного процесу;

б) характерним складом суб'єктів (причому розмежовуються їхні повноваження залежно від стадії бюджетного процесу);

в) строками;

г) завершенням певними діями або ухваленням відповідного правового акта.

На переконання деяких дослідників, бюджетний процес слід розглядати як систему послідовних дій певних суб'єктів у межах визначених правовими нормами їх бюджетних повноважень щодо бюджетного планування, розгляду та затвердження бюджету, внесення змін до закону про Державний бюджет України, виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання, а також здійснення бюджетного контролю (Сідор, 2011). Запропоноване визначення є логічним та конструктивним, ним охоплено всі необхідні етапи бюджетного процесу. Відмітимо, що схожою стадійністю характеризується і бюджетний процес у Європейському Союзі. Так, ідеться про такі стадії, як: розробка проекту бюджету ЄС; розгляд проекту бюджету в Раді та Європейському парламенті; схвалення бюджету; виконання бюджету, контроль за дотриманням бюджетного законодавства<sup>1</sup>. Реалізація бюджетного процесу в ЄС має свої особливості, які потребують окремого дослідження<sup>2</sup>. Наприклад, йдеться про: законодавство, яким регламентовано його проведення; строки реалізації кожної стадії; склад учасників та їх повноваження тощо (Конончук, 2018).

Існують наукові підходи, відповідно до яких під бюджетним процесом розуміють регламентовану нормами права та бюджетним законодавством діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу, спрямовану на узгодження інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп щодо планування та використання державних фінансових

ресурсів, яка реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії, а також оцінки ефективності і результативності використання бюджетних коштів (Бугай, 2015). Навряд чи повною мірою можна погодитися з міркуваннями дослідників стосовно того, що бюджетний процес передбачає узгодження інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп. Крім того, акцентуємо увагу на недоцільності використання категорії «фінансові ресурси» у бюджетно-правовому регулюванні, зокрема при характеристиці бюджетного процесу, оскільки у бюджеті будь-якого рівня можуть бути акумульовані тільки грошові кошти (Токарева, 2016).

Показово, що досліджувана нами категорія визначена і нормативно. Згідно з п. 10 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. З наведеного вбачається, що законодавець зосередив свою увагу на таких особливостях бюджетного процесу: регламентованість бюджетним законодавством, стадійність (у наведеному понятті зазначено стадії бюджетного процесу). У цілому в цьому визначенні вказані основні аспекти цього правового явища, однак деякі залишилися поза увагою.

По-перше, у вищевказаному визначенні українським законодавцем не враховано ті зміни, які відбулися з ухваленням Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування»<sup>3</sup>. Відповідно до п. 13 цього нормативно-правового акта до стадій бюджетного процесу віднесено «складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них», і вона є початковою стадією. Фактично бюджетний процес наразі розпочинається зі своєрідного планування та прогнозування, що є позитивним.

На основі аналізу положень чинного бюджетного законодавства України зазначимо,

<sup>1</sup> Див. докладніше: The budgetary procedure // Fact Sheets on the European Union : сайт. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/10/the-budgetary-procedure> (дата звернення: 23.08.2022); EU Budget Procedure // DeH : сайт. URL: <https://www.dehavilland.co.uk/politicaluploads/DHEU/Briefing/EUBudgetProcedure.pdf> (дата звернення: 23.08.2022).

<sup>2</sup> Flexibility in the EU Budget. Are there limits? December 2015 // Clingendael : сайт. URL: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Flexibility%20in%20the%20EU%20Budget%20december%202015.pdf> (дата звернення: 23.08.2022).

<sup>3</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19> (дата звернення: 23.08.2022).

що Бюджетна декларація є документом середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проєкту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів. Під час складання Бюджетної декларації для узгодження бюджетної політики (враховуючи бюджетні показники на середньостроковий період) Міністерство фінансів України проводить консультації із членами Кабінету Міністрів України та незалежними експертами<sup>1</sup>. Отже, Бюджетна декларація виступає підґрунтям для застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, а також сприяє підвищенню рівня стратегічного фінансового управління.

У зв'язку із зазначеними змінами щодо стадійності бюджетного процесу слід уніфікувати підхід до їх закріплення у визначенні бюджетного процесу (п. 10 ч. 1 ст. 19 БК України) та переліку стадій, закріпленому в ч. 1 ст. 19 БК України. При цьому зазначимо, що перша стадія бюджетного процесу – складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них – є комплексною та достатньо великою за обсягом. Так, ідеться про окремий блок, в якому передбачено відповідні етапи: складання, розгляд і прийняття рішення (затвердження) щодо Бюджетної декларації та прогнозу місцевих бюджетів. Така послідовність зумовлена введенням програмно-цільового методу у бюджетний процес, який передбачає застосування середньострокового бюджетного планування, в межах якого здійснюється складання Бюджетної декларації (Бліхар, Гей, 2021).

У БК України не закріплено перелік суб'єктів, які беруть участь у цьому процесі та вчиняють відповідні дії. Певні учасники бюджетного процесу визначені ч. 3 ст. 19 БК України, відповідно до якої учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами й обов'язками з управління бюджетними коштами). З огляду на наведене можемо констатувати, що законодавець пов'язує статус учасника бюджетного процесу з управлінням бюджетними коштами. На нашу думку, такий підхід призводить до звуження кола учасників бюджетного процесу.

Ми виходимо з того, що не всі суб'єкти, які беруть участь у бюджетному процесі, здійснюють управління бюджетними коштами. Наприклад, бюджетні установи як учасники бюджетного процесу безпосередньо не здійснюють управління бюджетними коштами, а лише можуть їх використовувати в контексті своєї основної діяльності. Крім бюджетних установ, до кола таких учасників бюджетного процесу слід віднести й отримувачів бюджетних коштів. Вказані суб'єкти отримують бюджетні кошти на останній стадії, проте вони ними не управляють. Вбачається, що управління слід пов'язувати з владними рішеннями відповідного суб'єкта. Отже, наголосимо, що законодавець визначає бюджетний процес і його учасників дуже широко та водночас не враховує всіх суб'єктів, які задіяні в такому процесі.

Також доцільно відмітити циклічність бюджетного процесу, його взаємозв'язок із бюджетним періодом. При цьому важливо акцентувати увагу, що наразі за результатами, так би мовити, реалізації бюджетного процесу ми отримуємо різні за своєю природою та порядком ухвалення юридичні документи: а) Бюджетну декларацію (прогноз місцевих бюджетів); б) закон про Державний бюджет України (рішення про місцеві бюджети); в) звіт про виконання бюджету відповідного рівня.

Вважаємо, що ця діяльність є системною та цілісною. Аналізуючи системність як ознаку бюджетного процесу, акцентуємо на двох аспектах: 1) на структурі – відособлення та набір порівняно самостійних елементів у межах певного єдиного загального цілого (процесу, явища); 2) на взаємодії елементів структури. У цьому контексті йдеться про стадії бюджетного процесу. Так, кожна попередня стадія бюджетного процесу нерозривно пов'язана з наступною і навпаки. При цьому відмітимо, що така системність бюджетного процесу характеризується динамізмом за змістом з огляду на зміну суспільно-політичних умов.

У цьому контексті також позначимо міркування О. О. Дмитрик (2018), яка вказує, що на кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які не можуть бути розглянуті в інший час. Наприклад, питання надання міжбюджетних трансфертів, закріплення процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів вирішуються на стадії складання бюджету, а остаточно затверджуються на стадії ухвалення закону про Державний бюджет України. Відкриття і реалізація бюджетних асигнувань здійснюються на стадії виконання бюджету і лише після його затвердження тощо.

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 23.08.2022).

Деякі дослідники вказують, що всі стадії бюджетного процесу повинні регламентуватися законодавством і гарантувати дотримання бюджетної дисципліни та постійний контроль на всіх стадіях бюджетного процесу (Деніс, 2017). Зазначимо, що правова регламентація кожної стадії бюджетного процесу дуже важлива. Водночас просто регламентація стадій бюджетного процесу не може гарантувати дотримання бюджетної дисципліни та постійного контролю. Більше того, у бюджетному законодавстві закріплено, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит і оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства (ч. 2 ст. 19 БК України).

Синтезуючи наведені підходи до характеристики бюджетного процесу, виокремимо такі його ознаки:

а) становить собою сукупність системних дій (додамо, що такі дії є послідовними та взаємообумовленими);

б) ці дії здійснюються відповідними суб'єктами, зокрема йдеться про учасників бюджетного процесу, перелік яких закріплено у приписах бюджетного законодавства (ч. 3 ст. 19 БК України);

в) правовий характер (регламентований актами бюджетного законодавства);

г) стадійність;

г) циклічність (всі стадії та дії уповноважених суб'єктів у межах кожної з них повторюються кожного бюджетного року). Такий цикл є закритим, тобто кожний раз цей процес починається з першої стадії та поступово (в обмежених темпоральних рамках, встановлених законом) переходить до інших, закінчується звітністю про виконання бюджету відповідного рівня та контролем.

Незважаючи на те, що бюджетний процес має системний і сталий характер, вимоги сьогодення змушують його коригувати. Зокрема, йдеться про стадію виконання бюджету на всіх рівнях бюджетної системи в умовах воєнного стану. Це зумовлено тим, що в таких складних у всіх аспектах умовах держава має максимально активізувати та зробити ще більш гнучкими та ефективними ті правові механізми, за допомогою яких можливо забезпечити належним чином здійснення видатків на фінансування необхідних сфер суспільного життя. Передусім ідеться про оборону та соціальне забезпечення.

У зв'язку із цим з початку збройної агресії російської федерації проти України бюджетне законодавство зазнало суттєвих змін. Яскраво

цю характеристику бюджетного процесу можна продемонструвати, наводячи такий приклад. Відповідно до ст. 24 БК України у складі загального фонду бюджету обов'язково передбачається резервний фонд. Зазначений фонд утворюється з метою фінансування непередбачуваних видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проєкту бюджету.

Порядок використання коштів резервного фонду бюджету регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» від 29 березня 2002 р. № 415<sup>1</sup>. Водночас із моменту введення воєнного стану в Україні дію цього нормативно-правового акта призупинено. Натомість ухвалено Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану<sup>2</sup>. Цим Порядком встановлено, що:

1) виділення коштів із резервного фонду бюджету здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, місцевої державної адміністрації, військової адміністрації, виконавчого органу відповідної ради, в якому визначаються:

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

б) напрям використання коштів із резервного фонду бюджету;

в) обсяг коштів, що виділяються з резервного фонду бюджету;

г) код програмної класифікації видатків та кредитування бюджету відповідно до напряму використання коштів резервного фонду бюджету та інші умови (щодо виділення, використання, ведення обліку, звітності) за необхідності. Структура кодування програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету для бюджетних програм, видатки або кредитування за якими здійснюються за рахунок резервного фонду, для яких

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-п> (дата звернення: 23.08.2022).

<sup>2</sup> Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 175 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-п> (дата звернення: 23.08.2022).

п'ятим знаком визначається цифра «7», може не застосовуватися;

2) після прийняття рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету:

а) головний розпорядник бюджетних коштів повідомляє Міністерству фінансів (місцевому фінансовому органу) коди економічної класифікації видатків та кредитування державного бюджету і відповідні обсяги коштів згідно із зазначеним рішенням;

б) Міністерство фінансів (місцевий фінансовий орган) під час визначення бюджетної програми з резервного фонду бюджету закріплює за нею коди програмної та функціональної класифікації видатків і кредитування бюджету відповідно до напряму використання коштів резервного фонду бюджету, визначеного зазначеним рішенням;

в) місцевий фінансовий орган вносить у встановленому порядку зміни до розпису відповідного місцевого бюджету на 2022 рік;

г) Державна казначейська служба здійснює фінансове забезпечення видатків та платежі з резервного фонду державного бюджету за погодженням з Міністром фінансів із подальшим унесенням змін до розпису Державного бюджету України на 2022 рік в установленому порядку, а також інші положення.

Отже, законодавець в умовах воєнного часу змінив підходи до порядку виділення коштів із резервного фонду державного бюджету. Фактично, регламентовано такі основні положення:

1) перелік суб'єктів, які мають право приймати рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану;

2) інформація (відомості), які обов'язково мають бути зазначені в такому рішенні про виділення коштів;

3) обов'язки відповідних органів влади та їх посадових осіб, що мають бути реалізовані після прийняття рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету;

4) спрямування залишків невикористаних коштів резервного фонду державного бюджету тощо.

Зазначимо, що в цьому Порядку чітко регламентовано основні положення для виділення коштів з аналізованого бюджетного фонду. На нашу думку, такий підхід є конструктивним і правильним не лише в умовах воєнного стану, а й у «звичайних» умовах. Однозначність, чіткість і ясність бюджетно-правових норм – ті характеристики, які суттєво впливають на ефективність їх правозастосування.

Крім того, в умовах воєнного часу було ухвалено Закон України «Про внесення змін

до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень»<sup>1</sup>. Ухвалення вказаного акта обумовлено необхідністю врегулювання бюджетних відносин в умовах воєнного стану з огляду на необхідність оперативного прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування щодо спрямування коштів на першочергові потреби. Зокрема, йдеться про внесення до Прикінцевих та перехідних положень БК України пунктів 22-5 та 22-6. У цих пунктах йдеться про надання в умовах воєнного стану органам місцевого самоврядування, місцевим державним адміністраціям, військово-цивільним адміністраціям або військовим адміністраціям (у разі їх утворення) права на прийняття рішень щодо:

1) здійснення, як виняток із положень ч. 2 ст. 85 БК України, видатків, не віднесених до відповідних місцевих бюджетів цим Кодексом, і видатків на утримання бюджетних установ одночасно з різних бюджетів. Такі видатки здійснюються шляхом надання міжбюджетного трансферту з відповідного місцевого бюджету;

2) передачі коштів із спеціального фонду місцевого бюджету (крім власних надходжень бюджетних установ та міжбюджетних трансфертів) до загального фонду місцевого бюджету. У разі передачі коштів із спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету, як виняток з положень ст. 72 БК України, місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом за спеціальним фондом та з дефіцитом за загальним фондом шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет<sup>2</sup>.

Бюджетний процес має системний характер, а отже, є гнучким з огляду на ті реалії, які сформувалися в державі на той чи інший період часу. У звичайний період така норма навряд чи відповідала б положенням і принципам бюджетного процесу, але зважаючи на введення воєнного стану в Україні, аналізовані зміни можна вважати обґрунтованими.

<sup>1</sup> Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень : Закон України від 09.07.2022 № 2390-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2390-20> (дата звернення: 23.08.2022).

<sup>2</sup> Там само.

Відповідно до п. 22-6 Прикінцевих та перехідних положень БК України у період дії воєнного стану в Україні та протягом шести місяців після його припинення або скасування не застосовуються норми ч. 7 ст. 74 цього Кодексу.

На нашу думку, в контексті дослідження заслуговує на увагу Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11 березня 2022 р. № 252<sup>1</sup>. Наведеною Постановою передбачено низку бюджетно-правових новацій. Зокрема, закріплено:

а) право військових адміністрацій здійснювати бюджетні повноваження;

б) низку повноважень виконавчих комітетів відповідних місцевих рад, місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій або військових адміністрацій (наприклад, здійснення без погодження з відповідною комісією місцевої ради передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, враховуючи резервний фонд бюджету, додаткових дотацій та субвенцій, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) за бюджетною програмою; прийняття рішень (кожна зі сторін) про передачу коштів між місцевими бюджетами без укладення договорів; здійснення розподілу та перерозподілу обсягів трансфертів із державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам тощо);

в) застосування Державною казначейською службою України електронних носіїв під час обміну інформацією для забезпечення розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів та складення звітності про виконання місцевих бюджетів (з урахуванням положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» від 9 червня 2021 р. № 590);

г) зупинення розпочатих і заборона проведення перевірок Державною аудиторською службою України на період до припинення чи скасування воєнного стану.

На наше переконання, такі зміни сприяють не лише оптимізації бюджетної діяльності в умовах воєнного стану, але й спрямовані на використання цифрових технологій у бюджетному процесі. Показово, що на важливості таких новацій акцентують увагу науковці. Наприклад, слушно наголошується, що всі тимчасові зміни в бюджетному законодавстві спрямовані на оперативне фінансування територіальної оборони, Збройних Сил України, захисту населення, підтримки бюджетної сфери та функціонування економіки країни (Маршук, Мовчан, Покойовий, 2022).

Окремо зупинимося на розгляді Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 15 лютого 2022 р. № 2043-IX<sup>2</sup>, який набув чинності 19 серпня 2022 р. Зазначеним нормативно-правовим актом унесено суттєві зміни до Бюджетного кодексу України, наприклад, створено ще один фонд у складі спеціального фонду державного бюджету. Йдеться про Державний фонд внутрішніх водних шляхів. Відповідно до ч. 2 ст. 24-5 БК України джерелами формування державного фонду внутрішніх водних шляхів є:

1) кошти державного дорожнього фонду в розмірі, визначеному абз. 6 ч. 4 ст. 24-2 БК України, та доходи державного бюджету, визначені пунктами 3-1, 13-9 ч. 3 ст. 29 цього ж Кодексу;

2) державні запозичення, залучені згідно з п. 1 ч. 3 ст. 15 БК України для реалізації інвестиційних проектів з будівництва, реконструкції та розвитку стратегічних об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту;

3) кошти від реалізації ґрунту (мінеральної сировини), що вилучається у результаті проведення шляхових робіт, державним підприємством, яке належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту, до основних завдань якого належить обслуговування внутрішніх водних шляхів;

4) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

<sup>1</sup> Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 // Урядовий портал : офіц. сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voyennogo-stanu-252> (дата звернення: 23.08.2022).

<sup>2</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 15.02.2022 № 2043-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2043-20> (дата звернення: 23.08.2022).

Як і будь-який інший фонд, що виокремлюється у складі вертикальної структури бюджету, державний фонд внутрішніх водних шляхів має відповідне цільове спрямування, а кошти, акумульовані в ньому, спрямовуються на фінансове забезпечення:

- 1) обслуговування внутрішніх водних шляхів для утримання їх у судноплавному стані;
- 2) будівництва, реконструкції, ремонту й утримання стратегічних об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту;
- 3) здійснення заходів із забезпечення безпеки судноплавства на внутрішніх водних шляхах;
- 4) навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства на внутрішніх водних шляхах;
- 5) функціонування, реконструкції, ремонту та розвитку річкової інформаційної служби;
- 6) заходів із розвитку інфраструктури внутрішнього водного транспорту відповідно до державних програм;
- 7) утримання, реконструкції, ремонту, зокрема капітального, технічного переоснащення та охорони судноплавних гідротехнічних споруд (судноплавних шлюзів), а також витрат на використання цих споруд для пропуску суден;
- 8) виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими державою або під державні гарантії, на розвиток та утримання внутрішніх водних шляхів;
- 9) функціонування державного підприємства, яке належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту, до основних завдань якого належить обслуговування внутрішніх водних шляхів для їх утримання у судноплавному стані, зокрема витрат на використання судноплавних шлюзів для пропуску суден.

Із наведеного бачимо, що законодавець закріпив вичерпний перелік напрямів фінансування за рахунок коштів досліджуваного фонду. На наш погляд, такий підхід є цілком слушним, оскільки унеможливує прояви розсуду та суб'єктивізму у відносинах щодо виділення коштів із відповідного бюджетного фонду.

Водночас зазначимо, що крім закріпленого переліку напрямів фінансування за рахунок коштів державного фонду внутрішніх водних шляхів, важливе значення має чіткий порядок використання коштів зазначеного фонду бюджету. Відповідно до ч. 4 ст. 24-5 БК України порядок використання коштів державного

фонду внутрішніх водних шляхів затверджується Кабінетом Міністрів України. Зазвичай у порядку використання коштів із відповідного фонду, що виокремлюється у складі спеціального фонду бюджету, деталізується інформація стосовно:

- 1) учасників цього процесу та їх правового статусу (наприклад, розпорядників бюджетних коштів, Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України тощо);
- 2) джерел формування та напрямів використання коштів, акумульованих у ньому;
- 3) строків подання звітності тощо.

Наразі затвердженого вищим органом виконавчої влади порядку використання коштів державного фонду внутрішніх водних шляхів немає. Отже, в цій ситуації не з'ясовано, як функціонує досліджуваний фонд, зокрема в умовах воєнного стану. На наше переконання, такий підхід законодавця не є логічним та в підсумку результативним. Убачається, що для забезпечення ефективного функціонування фонду, який сформовано у складі спеціального фонду державного бюджету, необхідно забезпечити належне правове регулювання. Отже, ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку спрямування коштів державного фонду внутрішніх водних шляхів» є важливою передумовою функціонування вказаного фонду. При цьому в зазначеній Постанові обов'язково потрібно закріпити розпорядників та одержувачів бюджетних коштів державного фонду внутрішніх водних шляхів, джерела формування, а також спрямування коштів фонду, суб'єктів і строки надання відповідної інформації про використання бюджетних коштів, акумульованих у фонді, а також інші положення.

**ВИСНОВКИ.** На підставі проведеного дослідження можемо зробити такі висновки:

1) в умовах воєнного стану правове регулювання бюджетного процесу в Україні зазнало суттєвих змін. Внесення таких змін до бюджетного законодавства зумовлено особливостями умов сьогодення, які також висвітлюються у відповідних повноваженнях учасників бюджетного процесу;

2) законодавець в умовах воєнного часу змінив підходи до порядку виділення коштів із резервного фонду державного бюджету. Наразі регламентовано такі основні положення: перелік суб'єктів, які мають право приймати рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану; інформація (відомості), які обов'язково мають бути зазначені у такому рішенні про виділення коштів; обов'язки відповідних органів влади



та їх посадових осіб, що мають бути реалізовані після прийняття рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету; спрямування залишків невикористаних коштів резервного фонду державного бюджету тощо. Значимо, що в наведеному вище Порядку чітко регламентовано основні положення для виділення коштів з аналізованого бюджетного фонду. Наголошено на конструктивності і правильності обраного підходу не лише в умовах воєнного стану, а й у «звичайних» умовах;

3) бюджетний процес у сучасних умовах характеризується такими ознаками, як систе-

мність, циклічність, правовий характер, стабільність;

4) бюджетний процес як сукупність системних, послідовних та взаємообумовлених дій реалізується відповідними суб'єктами. Зокрема, йдеться про учасників бюджетного процесу, перелік яких закріплено у приписах бюджетного законодавства (ч. 3 ст. 19 БК України). Наголошено, що такий перелік є не повним і не враховує всіх учасників бюджетного процесу, передусім тих, діяльність яких пов'язана з обмеженим управлінням бюджетними коштами.

### СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Антоненко В. В. Щодо визначення поняття «стадія бюджетного процесу». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 135–139.
2. Бліхар М., Гей К. Правові засади складання та розгляду бюджетної декларації. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 143–149.
3. Бугай Т. В. Бюджетний процес в Україні: теоретичний аспект. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 7. С. 632–637.
4. Деніс О. В. Особливості правового регулювання бюджетного процесу в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6, т. 2. С. 81–85.
5. Дмитренко Е. С. Демократичні принципи бюджетного процесу: міжнародний досвід та українські реалії. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2019. № 21. С. 136–141.
6. Дмитрик О. О. Бюджетний процес в Україні в сучасних умовах. *Право та інноваційне суспільство*. 2018. № 1 (10). С. 72–77.
7. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
8. Конончук І. Бюджетний процес Європейського Союзу. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 1 (11). С. 50–54.
9. 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>.
10. Радченко О. М. Удосконалення правового регулювання бюджетного процесу та його стадій. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 1, т. 2. С. 78–92. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.1-2.14>.
11. Сідор М. І. Правовий статус учасників бюджетного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2011. 21 с.
12. Сідор М. І., Бондарук Ю. В. Зміст та структура бюджетного процесу в Україні. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Вип. 2. С. 101–111.
13. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наук. думка, 1978. Т. 9. 916 с.
14. Токарева К. О. Структура бюджету: фінансово-правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 22 с.
15. Фоменко Ю. О. Правове регулювання бюджетного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2019. 233 с.

Надійшла до редакції: 28.08.2022

Прийнята до опублікування: 16.09.2022

### REFERENCES

1. Antonenko, V. V. (2010). Regarding the definition of the concept “stage of the budget process”. *Law Review of Kyiv University of Law*, 4, 135-139.
2. Bilodid, I. K. (Ed.). (1978). *Dictionary of the Ukrainian language* (Vol. 9). Scientific thought.
3. Blikhar, M., & Hei, K. (2021). Legal fundamentals of drawing up and considering a budget declaration. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 6, 143-149.
4. Buhai, T. V. (2015). Budget process in Ukraine: theoretical aspects. *Global and National Problems of Economic*, 7, 632-637.

5. Denis, O. V. (2017). Specifics of legal regulation of the budget process in Ukraine. *Actual Problems of Native Jurisprudence*, 6(2), 81-85.
6. Dmytrenko, E. S. (2019). Democratic principles of the budget process: international experience and Ukrainian realities. *Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*, 21, 136-141.
7. Dmytryk, O. O. (2018). Current budget process in Ukraine. *Law and Innovative Society*, 1(10), 136-141.
8. Fomenko, Yu. O. (2019). *Legal regulation of the budget process in Ukraine* [Candidate dissertation, University of the State Fiscal Service of Ukraine].
9. Kononchuk, I. (2018). The Budget Process of the European Union. *Historicity and Law Journal*, 1(11), 50-54.
10. Marshuk, L. M., Movchan, D., & Pokoiovyi, O. O. (2022). Peculiarities of the financial system during the war. *Economy and Society*, 37. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-61>.
11. Radchenko, O. M. (2019). Improvement of legal regulation of the budget process and its stages. *Scientific Journal of Public and Private Law*, 1(2), 78-92. <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.1-2.14>.
12. Sidor, M. I. (2011). *The legal status of the budget process participants* [Candidate thesis, National University "Odessa Law Academy"].
13. Sidor, M. I., & Bondaruk, Yu. V. (2019). Content and structure of the budget process in Ukraine. *Bulletin of the Chernivtsi Faculty of the National University "Odesa Law Academy"*, 2, 101-111.
14. Tokarieva, K. O. (2016). *Budget structure: financial and legal analysis* [Candidate thesis, Yaroslav Mudryi National Law University].
15. Tsvik, M. V., Petryshyn, O. V., Avramenko, L. V. et al. (2009). *General theory of the state and law* (M. V. Tsvik, O. V. Petryshyn, Ed). Right.

Received the editorial office: 28 August 2022

Accepted for publication: 16 September 2022

#### **ЕКАТЕРИНА ОЛЕГОВНА ТОКАРЕВА,**

*кандидат юридических наук,*

*Харьковский национальный университет внутренних дел,  
кафедра правоохранительной деятельности и полицистики,*

*Национальная академия правовых наук Украины,*

*Научно-исследовательский институт правового*

*обеспечения инновационного развития;*

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7891-226X>,*

*e-mail: [katerina.tokarieva@gmail.com](mailto:katerina.tokarieva@gmail.com)*

#### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В УСЛОВИЯХ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ**

Проанализирован бюджетный процесс в условиях военного положения в Украине и его правовое обеспечение. Подчеркнуто, что с начала вооруженной агрессии российской федерации против Украины бюджетное законодательство претерпело существенных изменений. Ярко эту характеристику бюджетного процесса продемонстрировано на конкретных примерах. Определены признаки бюджетного процесса. Установлено, что бюджетный процесс и законодательный процесс не тождественны. Рассмотрены особенности функционирования резервного фонда государственного бюджета в современных условиях. Аргументировано, что для обеспечения эффективного функционирования фонда внутренних водных путей, сформированного в составе специального фонда государственного бюджета, необходимо надлежащее правовое регулирование. В частности, речь идет о принятии Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка направления средств государственного фонда внутренних водных путей» как важной предпосылки функционирования указанного фонда.

**Ключевые слова:** *бюджетный процесс, военное положение, признаки бюджетного процесса, участники бюджетного процесса, стадии, резервный фонд бюджета, специальный фонд бюджета.*

**KATERYNA OLEHIVNA TOKARIEVA,**

*Candidate of Law,  
Kharkiv National University of Internal Affairs,  
Department of Law-Enforcement Activity and Policeistics,  
National Academy of Legal Sciences of Ukraine,  
Scientific and Research Institute of Providing Legal  
Framework for the Innovative Development;  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7891-226X>,  
e-mail: katerina.tokarieva@gmail.com*

**LEGAL REGULATION OF THE BUDGET PROCESS UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE**

The presented publication analyzes the budget process under the conditions of martial law in Ukraine and its legal support. It is argued that the budget process in modern conditions is characterized by such features as: systematicity, cyclicity, legal character, stagedness. Budget process as a set of systematic, consistent and interdependent actions is implemented by relevant entities. In particular, we are talking about the participants in the budget process, the list of which is fixed in the prescriptions of the budget legislation (part 3 of article 19 of the BC of Ukraine). It is noted that such a list is not complete and does not take into account all participants in the budget process, especially those whose activities are related to the limited management of budget funds.

It is emphasized that since the beginning of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, the budget legislation has undergone significant changes. This characteristic of the budget process can be clearly demonstrated on specific examples. The signs of the budget process are determined. It has been established that the budget process and the legislative process are not identical. The features of the functioning of the reserve fund of the state budget in modern conditions are considered. It is argued that in order to ensure the effective functioning of the fund of inland waterways, formed as part of the special fund of the state budget, proper legal regulation is necessary. In particular, it refers to the adoption of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Procedure for the allocation of funds of the state fund of inland waterways” as an important prerequisite for the functioning of the specified fund.

**Keywords:** *budget process, martial law, features of the budget process, participants of the budget process, stages, budget reserve fund, special budget fund.*

**Цитування (ДСТУ 8302:2015):** Токарева К. О. Правове регулювання бюджетного процесу в умовах воєнного стану. *Право і безпека*. 2022. № 2 (85). С. 26–36. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.3.02>.

**Citation (APA):** Tokarieva, K. O. (2022). Legal regulation of the budget process under the conditions of marital state. *Law and Safety*, 2(85), 26–36. <https://doi.org/10.32631/pb.2022.3.02>.