

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.20>**М. І. Сідор**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-3217-1707

І. І. Омельченко

здобувач вищої освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Магістр»
факультету судового та міжнародного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0009-0000-1221-619X

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті розглянуто сучасні підходи до розуміння поняття «бюджетна система», у межах яких вона розуміється як сукупність бюджетів, що діють на території України, як сфера реалізації бюджетних правовідносин та як невід'ємний елемент будь-якої держави. Досліджено структуру бюджетної системи України та зміст її складових. Розглянуто принципи побудови бюджетної системи, що передбачені діючим бюджетним законодавством, зазначено, що перелік цих принципів не є вичерпним та потребує періодичного перегляду у зв'язку з реформуванням бюджетної системи та трансформацією бюджетних правовідносин відповідно до економічних, соціальних, політичних та правових реалій. Обґрунтовано необхідність доповнення таким принципом бюджетної системи, як принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Це надасть змогу та підґрунтя для подальшого удосконалення бюджетного законодавства з питань притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства всіх учасників бюджетного процесу без виключення, а не лише розпорядників бюджетних коштів.

Проаналізовано вплив воєнного стану на бюджетну систему та порядок правового регулювання і здійснення бюджетних правовідносин у залежності від тимчасових змін, яких було внесено до бюджетного законодавства. Визначено роль та значення місцевих бюджетів, як елементів бюджетної системи України, у подоланні негативних наслідків повномасштабної військової агресії.

Визначено, що в сучасних умовах змінилися роль та значення місцевих бюджетів, за рахунок коштів яких реалізуються завдання, які у звичайних умовах забезпечуються за рахунок державного бюджету. Розглянуто зміни, що відбулися як щодо доходів, так і видатків місцевих бюджетів. Обґрунтовано необхідність продовження реформи децентралізації бюджетної системи, що має стати однією з умов подолання фінансової кризи, що обумовлена військовими діями, як під час війни, так і після її завершення. Це дасть місцевим органам влади автономію та стимули у пошуку нових джерел фінансових ресурсів, залученні іноземних інвестицій, виході на кредитний ринок, отриманні грантів на певні проекти.

Ключові слова: бюджетна система, принципи бюджетної системи, відповідальність за порушення бюджетного законодавства, воєнний стан, реформа децентралізації, бюджетні правовідносини.

Sidor M. I., Omelchenko I. I. THE BUDGET SYSTEM OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

The article describes modern approaches to understanding the concept of «budget system», within which it is understood as a set of budgets operating on the territory of Ukraine, as a sphere of implementation of budgetary legal relations and as an integral element of any state. The structure of the budget system of Ukraine and the content of its components are studied. The principles of building the budget system provided for by the current legislation were considered, and it was noted that the list of these principles is not exhaustive and requires periodic review in connection with the reform the budget system and the transformation of budget legal relations in accordance with economic, social, political and legal realities. The necessity of supplementing the budget system with such principle as the principle of responsibility of the participants in the budget process is substantiated. This will provide an opportunity as a basis for further improvement of the budget legislation on issues of bringing to justice for violations all participants in the budget process without exception, and not only managers of budget funds.

The impact of martial law on the budget system and the procedure for legal regulation and implementation of budget legal relations is analyzed depending on the changes made to the budget legislation. The role and significance of local budgets as elements of budget system of Ukraine in overcoming the negative consequences of full-scale military aggression is defined.

It was determined that in modern conditions the role and significance of local budgets have changed, at the expense of which tasks are implemented, which under normal conditions are provided at the expense of the state budget. The changes that have taken place both in terms of revenues and expenditures of local budgets have been considered. The need to continue the reform of the decentralization of the budget system, which should become one of the conditions for overcoming the financial crisis caused by military actions, both during the war and after its end, is substantiated. This will give local authorities autonomy and incentives in finding new sources of financial resources, attracting foreign investments, entering the credit market, and receiving grants for certain projects.

Key words: budget system, principal of the budget system, responsibility for violation of budget legislation, martial law, decentralization reform, budgetary legal relations.

Постановка проблеми. Починаючи з проголошення незалежності та протягом наступних років бюджетна система України піддавалась певним трансформаціям та постійному реформуванню. Це обумовлено становленням незалежної держави, формуванням державного апарату та подальшої його трансформації, становлення фінансової системи в цілому та окремих її ланок. У подальшому на порушення стабільності бюджетної системи впливали неефективність бюджетних видатків, постійний бюджетний дефіцит, щорічний великий державний борг та неефективна система міжбюджетних відносин.

Незважаючи на позитивні досягнення в реформуванні бюджетної системи, залишаються невирішеними певні питання, що свідчить про незавершеність трансформаційних процесів у бюджетній системі або поверховість їх здійснення. Слід також зазначити, що повномасштабне військове вторгнення недружнього сусіда-агресора мало суттєві наслідки як для економіки в цілому, так і бюджетної системи безпосередньо. Воно фактично призвело до часткового або повного зупинення більшості бюджетних реформ.

Сучасний період розвитку бюджетної системи характеризується найбільшим комплексом ризиків та загроз. За наявності таких складних обставин на державу покладається обов'язок щодо забезпечення подолання впливу небезпечних зовнішніх та внутрішніх факторів та стимулювання розвитку бюджетної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основу дослідження становлять висновки, які зробили провідні вчені у сфері фінансів та фінансового права, зокрема: Ю. Бугель, Т.Г. Буй, У.З. Ватаманюк-Зелінська, С.О. Гаврилюк, О.Р. Західна, Т.К. Кваша, В.В. Круглякова, Т.А. Латковська, Н. Матвійчук, Г. Наконечна, О.К. Прімерова, І.Р. Рахвал, І.А. Сікорська, К.О. Токарева, І.М. Штундер. Однак слід зазначити, що в існує багато факторів, що впливають на функціонування бюджетної системи та вимагають відповідних перетворень, а це відповідно обумовлює необхідність дослідження цих трансформацій у бюджетній системі.

Метою статті є дослідження сучасних викликів, що стоять перед бюджетною системою України, та їх вплив на зміст бюджетних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Для функціонування будь-якої держави необхідні відповідні фінансові ресурси, які забезпечують виконання її завдань та функціонування органів публічної влади. Ці ресурси в основному зосереджуються у бюджетній системі, є центральною ланкою фінансової системи держави.

Бюджетну систему України можна розглядати як врегульовану нормами права сукупність

бюджетів, що діють на території країни. Бюджетна система України має дворівневу будову та складається з державного та місцевих бюджетів. Основним призначенням бюджетної системи є максимальне наближення джерел фінансування державних послуг до суб'єктів, яким надаються ці послуги. Відповідно до ст. 95 Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [1].

Бюджетний кодекс України визначає бюджетну систему України, як сукупність державного та місцевих бюджетів, яка побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устроїв. Відповідно до ст. 5 Бюджетного кодексу України бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. У свою чергу, до місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. При цьому, в цій статті не розкрито, що саме має на увазі законодавець під категорією «бюджети місцевого самоврядування». Це впливає з п. 2 ст. 2 Бюджетного кодексу України, де визначено, що бюджетами місцевого самоврядування є: бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також районів у містах, якщо створено відповідні районні ради [2]. З положень бюджетного законодавства було виключено також такий різновид бюджетів місцевого самоврядування, як бюджети об'єднаних територіальних громад. При цьому вичерпний перелік різновидів бюджетів, що становлять бюджетну систему України передбачався ст. 5 Бюджетного кодексу України до прийняття Закону України від 15 грудня 2020 р. № 1081-ІХ [3]. Доцільність таких змін викликає сумніви, адже для чіткого визначення структури бюджетної системи і передбачено ст. 5 Бюджетного кодексу України.

Слід також зазначити, що відповідно до бюджетного законодавства бюджети місцевого самоврядування віднесено до місцевих бюджетів, тобто законодавець розглядає бюджети місцевого самоврядування як різновид місцевих бюджетів. Порівнюючи ці дві категорії, можливо виокремити як спільні, так і відмінні ознаки. Спільною ознакою є територіальний критерій виокремлення цих різновидів бюджетів: обласний рівень, районний рівень, міський, селищний та сільський рівні. Цей критерій, як вже зазначалося, ґрунтується на адміністративно-територіальному поділові України. Що ж стосується відмінностей, то, коли йдеться про такі місцеві бюджети, як бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети, у бюджетному процесі задіяно як органи державної влади на місцях, так і органи місцевого

самоврядування. Так, відповідно до бюджетного законодавства, складання і схвалення прогнозів, складання і виконання цих бюджетів, звітування про їх виконання здійснюють відповідні місцеві державні адміністрації, як органи виконавчої влади на місцях. Затвердження цих бюджетів та звітності про їх виконання здійснюють органи місцевого самоврядування в особі місцевих рад відповідного рівня. Що ж стосується бюджетів місцевого самоврядування, то у бюджетному процесі щодо них задіяно лише органи місцевого самоврядування. Це впливає з положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо незалежності та самостійності, відповідно до яких держава не має втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування. Відповідно до п. 5 статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не допускається втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання бюджетів місцевого самоврядування, за винятком випадків, передбачених законодавством [4].

Відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу України бюджетна система України ґрунтується на таких принципах, як: 1) єдності бюджетної системи України; 2) збалансованості; 3) самостійності; 4) повноти; 5) обґрунтованості; 6) ефективності та результативності; 7) субсидіарності; 8) цільового використання бюджетних коштів; 9) справедливості й неупередженості; 10) публічності та прозорості [2]. Слід зазначити, що у ст. 5 Бюджетного кодексу України 2001 року, що втратив чинність, передбачався ще один принцип бюджетної системи, а саме принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Однак, у діючому Бюджетному кодексі України від 8 липня 2010 року його взагалі виключено, що є безпідставним та таким, що потребує обов'язкового відновлення у Бюджетному кодексі України із чітким регулюванням механізму його реалізації. Вбачається, що принцип відповідальності учасників бюджетного процесу має бути одним з найголовніших. Зміст цього принципу полягає у тому, що за порушення законності та фінансової дисципліни кожен учасник бюджетного процесу повинен нести відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Відповідальність є одним із найдієвіших засобів забезпечення законності здійснення бюджетного процесу та виконання повноважень учасниками бюджетного процесу. Саме існування інституту відповідальності є одним із найефективніших способів забезпечення бюджетної дисципліни та належного виконання повноважень кожним учасником бюджетного процесу на будь-якій із його стадій, профілактики правопорушень та усунення їх наслідків [5, с. 90]. Це обумовлено тим, що не можна гарантувати виконання суб'єк-

том правовідносин встановлених законом обов'язків без передбачення можливості застосування певних юридичних санкцій за невиконання або неналежне виконання таких обов'язків.

Бюджетний кодекс України хоч і надає визначення порушення бюджетного законодавства, якого може бути вчинено на будь-якій стадії бюджетного процесу, проте передбачає лише деякі їх склади і лише на одній із стадій бюджетного процесу – на стадії виконання бюджету. Таким чином, у ролі суб'єктів порушень бюджетного законодавства законодавець вбачає лише розпорядників бюджетних коштів. Така ситуація є прогалиною у правовому регулюванні бюджетного системи, вона спонукає до неналежного ставлення решти учасників бюджетного процесу до їхніх прямих обов'язків, що обходиться державі значними фінансовими втратами.

У ст. 116 Бюджетного кодексу України міститься перелік порушень бюджетного законодавства, а саме 41 склад. При цьому цей перелік не є вичерпним. Аналіз національного законодавства надає можливість зробити висновок, що ним передбачено відповідальність в основному за недотримання учасниками бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами порядку виконання бюджету за видатками чи звітування про виконання бюджету, а суб'єктами цих правопорушень є лише розпорядники бюджетних коштів [6, с. 35].

У Бюджетному кодексі України передбачено не лише перелік порушень бюджетного законодавства, але й певні заходи впливу, які застосовуються у разі вчинення правопорушень бюджетного законодавства, а саме у ст. 117 Бюджетного кодексу України [2]. Порядок застосування цих заходів регламентується на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а не Бюджетним кодексом України. Таким чином, законодавець передбачає заходи, які можна віднести до фінансово-правової відповідальності.

Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність, тобто порушення бюджетного законодавства, якого вчинено розпорядником або одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь. Таким чином, відповідальність за порушення бюджетного законодавства також передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України.

Фактично є відсутніми норми щодо відповідальності за недотримання учасниками бюджет-

ного процесу порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін до бюджету, не передбачено відповідних складів порушень бюджетного законодавства, або неможливість притягнення певних суб'єктів до відповідальності. Прикладом цього є питання відповідальності Міністерства економіки України та Державної служби статистики України щодо достовірності та обґрунтованості даних, які ними подаються до Міністерства фінансів України та інших органів державної влади на стадіях складання та розгляду Бюджетної декларації та складання проекту Державного бюджету України, і лягають в основу Державного бюджету на наступний бюджетний період.

Загально визнано, що не може бути суб'єктом правопорушення, в тому числі і порушення бюджетного законодавства, Верховна Рада України. Протягом років незалежності України, лише декілька разів закон про Державний бюджет України приймався вчасно, тобто постійно при прийнятті такого закону на відповідний рік відбувалося пряме порушення п. 6 ст. 157 Закону України про Регламент Верховної Ради України, де закріплено, що закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня, що передує плановому. Хоча ст. 116 Бюджетного кодексу України і передбачено, що порушенням бюджетного законодавства визначається недотримання учасником бюджетного процесу встановленого порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету, однак в національному законодавстві норми, що встановлювали би відповідальність за порушення строків або процедури розгляду зазначеного проекту, є відсутніми.

Отже, хоча склад правопорушення і визначено, настання юридичних наслідків у разі вчинення такого правопорушення не передбачено.

Слід зазначити, що несвоєчасне прийняття закону про Державний бюджет України порушує наступне виконання бюджету, при чому не стільки державного, скільки місцевих бюджетів, які затверджуються після державного.

Цікавим є також питання відповідальності Кабінету Міністрів України стосовно звіту про виконання закону про Державний бюджет України. Законодавством встановлено зміст та терміни подання такої звітності, але нічого не зазначено щодо порушення цих термінів.

Прогалиною в національному законодавстві є також і те, що законодавець не передбачає правових наслідків у разі відхилення звіту про виконання Державного бюджету. Бюджетним кодексом України передбачено, що в разі відхилення звіту про виконання бюджету, він повертається на доопрацювання, тобто для усунення недостовірних даних та повторного представлення у строк.

Не закріплюються юридичні наслідки і стосовно неналежного виконання Державного бюджету України Кабінетом Міністрів України. У жодному нормативно-правовому акті не міститься положення щодо відповідальності уряду на той випадок, якщо він не відзвітувався за належне виконання Державного бюджету, що може розцінюватись як неналежне виконання своїх повноважень, або небажання їх виконувати з певних причин (політична, економічна чи особиста зацікавленість).

Зважаючи на важливість Державного бюджету для функціонування держави, вбачається, що це можна вважати підставою для прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри всьому урядові, або відповідальність повинні нести відповідні посадові особи, серед яких центральне місце посідають Прем'єр-міністр України та Міністр фінансів України.

Сучасним викликом бюджетної системи України також є підступна повномасштабна військова агресія держави-нападника. В умовах воєнного стану надзвичайно важливо забезпечити належне виконання як державного бюджету, так і місцевих бюджетів. На теперішній час перед Україною стоїть завдання забезпечити ефективне функціонування бюджетної системи та переорієнтувати цілі, які раніше ставила перед собою держава. Це стосується перерозподілу бюджетних ресурсів, надання соціальних послуг громадянам, збільшення видатків на оборону, перегляду джерел наповнення бюджету та залучення міжнародної фінансової допомоги. Узгодженість та оперативна координація бюджетної політики є необхідною умовою для підтримання фінансової стабільності країни. Ця роль залишатиметься ключовою і в повоєнний час [7, с. 194].

Бюджетна система є одним із основних джерел забезпечення військових і соціальних потреб під час війни, а також здатності успішної відбудови України після її закінчення. Після повномасштабного вторгнення економіка України відчула суттєві наслідки у вигляді зниження доходів до бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, збільшення бюджетного дефіциту, збільшення залежності бюджету від зовнішньої фінансової допомоги, докорінної зміни структури бюджетних видатків, збільшення витрат на оборону та безпеку, збільшення навантаження на місцеві бюджети та застосування заходів їх підтримки.

Проблемою бюджетної системи України є те, що через воєнний стан і спрямування економіки України на забезпечення потреб оборони відбулося повне або часткове зупинення всіх бюджетних програм і реформ [8, с. 18].

Військова агресія обумовила необхідність змін у структурі бюджетних правовідносин. З метою забезпечення функціонування економіки та під-

тримки населення було прийнято низку законів та підзаконних нормативно-правових актів, більшість з яких будуть діяти на період воєнного стану, а деякі з них – ще протягом року після війни.

Одним із таких напрямів є питання, що стосуються коштів резервного фонду бюджету, особливо державного бюджету. Так, було ухвалено Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану [9]. Тимчасовий порядок замінив постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» від 29 березня 2002 р. № 415 [10]. Тимчасовий порядок фактично спростив процедури прийняття рішень щодо виділення та використання коштів резервного фонду.

В умовах воєнного стану також 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» [11]. Затвердження цих змін обумовлено необхідністю забезпечення оперативності прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування щодо спрямування коштів на першочергові потреби. Основні зміни стосувалися внесення до Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України пунктів 22-5 та 22-6. Відповідно до них у період дії воєнного стану органам місцевого самоврядування, місцевим державним адміністраціям, військово-цивільним адміністраціям або військовим адміністраціям надано повноваження на прийняття рішень щодо: 1) здійснення видатків, не віднесених до відповідних місцевих бюджетів і видатків на утримання бюджетних установ одночасно з різних бюджетів шляхом надання міжбюджетного трансферту з відповідного місцевого бюджету; 2) передачі коштів із спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету. У разі передачі коштів із спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом за спеціальним фондом та з дефіцитом за загальним фондом шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Роль таких елементів бюджетної системи, як місцеві бюджети в умовах боротьби з агресором та забезпечення національної безпеки важко переоцінити, тому було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11 березня 2022 р. № 252 [12]. Наведеною постановою передбачено право військових адміністрацій здійснювати бюджетні повноваження на рівні з місцевими органами з урахуванням пріоритетності повноважень таких адміністрацій. Цією постановою також визнача-

ється низка повноважень відповідних місцевих рад, місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій або військових адміністрацій, а саме: 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, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків за бюджетною програмою, прийняття рішень про передачу коштів між місцевими бюджетами без укладення договорів, здійснення розподілу обсягів трансфертів із державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам тощо. Ці зміни скоротили кількість випадків, коли необхідним є обов'язкове погодження з Міністерством фінансів України проєктів рішень місцевої ради чи військової адміністрації про передачу коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Не оминули увагою й Державну казначейську службу України, яка повинна під час обміну інформацією використовувати електронних носіїв для забезпечення розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів та складення звітності про виконання місцевих бюджетів. Такі зміни сприяють не лише оптимізації бюджетної діяльності в умовах воєнного стану, але й спрямовані на використання цифрових технологій у бюджетному процесі [13, с. 32].

Усі тимчасові зміни, яких було внесено до бюджетного законодавства, починаючи з лютого 2022 р., спрямовано на оперативність управління бюджетними коштами для фінансування територіальної оборони, Збройних Сил України, захисту населення, підтримки бюджетної сфери та функціонування економіки країни.

Обмежене освоєння бюджетних коштів можна пояснити тим, що в умовах воєнного стану проведення платежів Державною казначейською службою здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [14]. Насамперед проводяться захищені та невідкладні видатки або видатки, пов'язані з посиленням обороноздатності держави. 14 березня 2023 р. було внесено зміни до наведеної постанови, відповідно до яких було передбачено перелік пріоритетних видатків загального і спеціального фондів державного та місцевих бюджетів, а саме видатки на придбання житла для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; придбання гігієнічних засобів і товарів першої необхідності для підпічних інтернатних установ системи соціального захисту населення; розвиток мережі ЦНАПів; заходи місцевих програм підтримки та розвитку

сільського господарства; проведення інвентаризації та нормативної грошової оцінки земель; виготовлення містобудівної документації.

У 2022 р. було ухвалено низку рішень, щодо внесення змін до податкового законодавства, яких було спрямовано на зменшення фіскального навантаження на платників податків. Ці рішення стосувалися умов застосування спрощеної системи оподаткування, зниження ставки акцизного податку та податку на додану вартість на паливо, звільнення певних платників податків від сплати плати на землю, мінімального податкового зобов'язання та екологічного податку, передбачені особливі умови та пільги для розмитнення автомобілів певних категорій. Такі рішення безпосередньо вплинули на бюджетну систему, оскільки обумовили зменшення надходжень до бюджету відповідного рівня бюджетної системи за умови необхідності зростання видатків на забезпечення обороноздатності та вирішення питань гуманітарного характеру. Для вирішення цих проблем державний бюджет підтримується іноземною допомогою у вигляді грантів і кредитів, а також участю Національного банку України в закупівлі державних цінних паперів.

Введення таких податкових і митних пільг свідчить про гнучкість реагування Уряду на виклики, з якими зіткнувся український бізнес під час війни. Оперативність таких антикризових заходів дозволила підприємствам отримати швидкий доступ до пільгових умов, що сприяло полегшенню їхньої фінансової ситуації, збереженню робочих місць та конкурентоспроможності. В цілому введені податкові та митні пільги мають позитивний вплив на український бізнес, сприяють його відновленню та розвитку в умовах складної ситуації, а також демонструють прагматичний підхід уряду до підтримки економіки країни [15, с. 131].

Варто зазначити, що у період воєнного стану в Україні значення місцевих бюджетів значною мірою зросло не лише в аспекті забезпечення повноцінного розвитку окремих територіальних одиниць, але й для гарантування фінансової безпеки України в цілому. Так, органи місцевого самоврядування фінансують різноманітні заходи, пов'язані із повномасштабною військовою агресією росії проти України, зокрема: потреби територіальної оборони; продовольства для населення; вивезення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця; облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання та забезпечення належних умов для релокованих підприємств [16, с. 63].

Неодмінною умовою подальшого розвитку окремих регіонів, а особливо після закінчення війни, є продовження реалізації реформ пов'язаних

із впровадженням децентралізації з метою надання місцевим органам влади автономії та стимулювання пошуку додаткових джерел фінансування, зокрема іноземних інвестицій, кредитів і грантів на окремі проєкти.

Питання перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральною владою та владою на місцях є одним з найактуальніших напрямів для вирішення в умовах підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України. На сьогоднішній день місцева влада найчастіше здійснює реалізацію державної політики, а не займається розвитком власного регіону.

Світова практика свідчить, що саме за рахунок зростання рівня економічного розвитку регіонального рівня можливо підвищити ефективність бюджетної системи в цілому. Місцеві органи влади повинні повністю відповідати за рівень соціально-економічного розвитку відповідної територіальної громади та її території. Кому, як не місцевим органам є відомими фінансові проблеми відповідного регіону, що дає їм можливість спрямовувати бюджетні кошти на ті питання, де є більша потреба та актуальність.

Формування та становлення могутньої, розвинутої держави не можливе без розвитку та підвищення потенціалу регіонів та місцевого самоврядування. Для цього в державі має здійснюватися політика розвитку самостійності та самодостатності місцевого самоврядування та територіальних громад. Це дасть змогу вирішити проблеми, пов'язані з хронічним невивантаженням фінансових ресурсів на місцях як для власних потреб, так і для реалізації делегованих повноважень. Одним з найдієвіших інструментів забезпечення розвитку місцевого рівня є бюджетна децентралізація.

Децентралізація управління публічними фінансами в економічно розвинених країнах є одним із чинників високої ефективності бюджетної системи. Одним із найважливіших напрямів цього процесу є бюджетна децентралізація, а саме збільшення фінансових можливостей регіонів за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел, яких раніше було закріплено як доходи державного бюджету. Децентралізація бюджетної системи України забезпечить фінансову стійкість місцевого самоврядування шляхом передання частини доходів державного бюджету місцевим.

Бюджетна децентралізація у вузькому тлумаченні, на думку Т. Кваші, це наявність певних функцій і повноважень на місцевому рівні, автономія муніципальних органів влади у прийнятті самостійних рішень у податково-бюджетній сфері. Автор пропонує також трактування бюджетної децентралізації як сукупності відносин, як динамічної та балансуєчої системи, як процесу, що має певні напрямки реалізації та розвитку [17, с. 117].

Під час реалізації бюджетної децентралізації у першу чергу необхідно чітко розмежувати повноваження та відповідальність між органами різних рівнів, забезпечити збільшення обсягів власних доходів бюджетів місцевого самоврядування та надати автономію місцевим органам щодо здійснення видатків. Це сприятиме розкриттю економічного потенціалу відповідної території, залученню інвестицій та реалізації економічно привабливих проектів.

Зважаючи на те, що специфіка розвитку регіонів є неоднорідною, доцільність впровадження бюджетної децентралізації обумовлюється підвищенням ефективності функціонування бюджетної системи держави через організацію та надання суспільних послуг таким чином, щоб вони максимально відповідали вподобанням населення [18, с. 41]. Позитивним результатом бюджетної децентралізації є збільшення ефективності надання суспільних послуг. На органи місцевого самоврядування фактично покладається обов'язок щодо підвищення благополуччя населення за рахунок задоволення їх індивідуальних потреб. При цьому суспільні послуги мають надаватися якісно, з максимальним врахуванням інтересів членів територіальної громади, а витрати на їх надання мають мати мінімальний характер.

Результатами реалізації бюджетної децентралізації є також: розширення прав місцевих органів влади, надання повної бюджетної самостійності; спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» у разі неотримання висновку Міністерства фінансів України протягом місяця з дня подання заявки; надання права на здійснення місцевих зовнішніх запозичень усім міським радам міст обласного значення; надання права самостійного вибору установи, що обслуговує рахунки місцевого бюджету, тобто казначейство або банк; розширення джерел наповнення місцевих бюджетів.

Таким чином, бюджетна децентралізація передбачає розподіл повноважень між рівнями влади, економічної та фінансової автономії, пошук та реалізацію нових джерел доходів.

Для більш ефективного впровадження бюджетної децентралізації необхідно й надалі удосконалювати систему місцевих податків та зборів з метою підвищення їх ефективності, спонукання та стимулювання органів місцевого самоврядування до економічного розвитку своїх громад та перетворення територій на фінансово самостійні та економічно привабливі.

Висновки. Бюджетна система є невід'ємним елементом фінансової системи держави, через яку держава має змогу реалізовувати свою економічну

політику. Бюджетна система є досить вразливою як від зовнішніх, так і внутрішніх факторів.

На теперішній час можливо виокремити декілька основних викликів, які стоять перед бюджетною системою, і подолання яких надасть можливість забезпечити її стабільне та ефективне функціонування. До таких викликів можливо віднести удосконалення прогалин та недоліків правового регулювання структури бюджетної системи та реалізації принципів її побудови і функціонування, наслідки воєнної агресії з боку росії, завершення проведення реформ децентралізації бюджетної системи та запровадження цифрових технологій при здійсненні бюджетних правовідносин.

Чинний Бюджетний кодекс України містить перелік принципів побудови бюджетної системи, який доцільно доповнити принципом відповідальності учасників бюджетного процесу. З аналізу бюджетного законодавства випливає також, що суб'єктами порушень бюджетного законодавства є лише розпорядники бюджетних коштів, а отже і відповідальність може бути реалізована лише щодо них. Така ситуація спонукає до неналежного ставлення решти учасників бюджетного процесу до їх прямих обов'язків, що обходиться державі значними втратами.

Воєнні дії на території України сильно вплинули на всі сфери життя і негативно відобразилися на державному бюджеті. Було запроваджено низку заходів організаційного, економічного та правового характеру щодо забезпечення наповнення бюджетів та розподілу фінансових ресурсів з метою забезпечення стабільного функціонування економіки та захисту населення. На першому місці в структурі видатків опинилися видатки на оборону та соціальне забезпечення. У структурі бюджетних доходів лідирують податкові надходження та фінансова допомога від зовнішніх суб'єктів у різних формах.

У цих умовах змінилися роль та значення місцевих бюджетів. За рахунок коштів місцевих бюджетів реалізуються завдання, які у звичайних умовах забезпечуються за рахунок державного бюджету. Зміни відбулися як щодо доходів, так і видатків місцевих бюджетів. Пріоритетним напрямом має бути наповнення місцевих бюджетів за рахунок ефективності дій місцевої влади при реалізації додаткових повноважень, яких вони отримали внаслідок проведення реформи децентралізації.

Продовження реформи децентралізації має стати однією з умов подолання фінансової кризи, що обумовлена військовими діями, як під час війни, так і після її завершення. Це дасть місцевим органам влади автономію та стимули у пошуку нових джерел фінансових ресурсів, залученні іноземних інвестицій, виході на кредитний ринок, отриманні грантів на певні проекти.

Література

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (Редакція від 01.01.2020 № 27-ІХ). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-bp#Text (дата звернення 30.03.2024).
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. (Редакція від 01.01.2024 № 3035-ІХ). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top (дата звернення 30.03.2024).
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закону України від 15.12.2020 № 1081-ІХ (Редакція від 15.12.2020 № 1081-ІХ). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/1081-20#n18 (дата звернення 30.03.2024).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (Редакція від 16.03.2024 № 3603-ІХ). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/208/97-вр#top (дата звернення 30.03.2024).
5. Сікорська І.А. Особливості фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2003. Вип. 200. С. 90-93.
6. Сідор М.І. Правові засади відповідальності за порушення бюджетного законодавства в Україні. *Правове життя сучасної України: у 3 т.: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.)* / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Видавн.дім «Гельветика», 2020. Т. 2, 480 с. С. 35-38.
7. Західна О.Р., Круглякова В.В., Рахвал І.Р. Бюджетна політика України: стан, оцінювання, перспективи. *Молодий вчений*. 2023. № 10(122). С. 194-199.
8. Буй Т.Г., Прімерова О.К. Бюджетна система України: вплив війни та виклики повоєнної відбудови. *Наукові записки НаУКМа. Економічні науки*. 2023. № 8(1). С. 17-24.
9. Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 175 (Редакція від 10.09.2022 № 1010) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-п#Text> (Втратив чинність).
10. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415 (Редакція від 30.01.2024 № 93-2024-п) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-п#Text> (дата звернення: 30.03.2024).
11. 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-ІХ (Редакція від 09.07.2022 № 2390-ІХ). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2390-20> (дата звернення: 30.03.2024).
12. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 (Редакція від 03.05.2023 № 399-2023-п) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п#Text> (дата звернення: 30.03.2024).
13. Токарева К.О. Правове регулювання бюджетного процесу в мовах воєнного стану. *Право і безпека*. 2022. № 3(86). С. 26-36.
14. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590-2021-п (Редакція від 29.02.2024 № 211-2024-п) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-п#n9> (дата звернення: 30.03.2024).
15. Бугель Ю. Бюджетна політика України в умовах воєнного стану: виклики та перспективи. *Економічний аналіз*. 2023. Т 33. № 2. С. 128-138.
16. Батаманюк-Зелінська У.З., Штундер І.М., Гаврилюк С.О. Тенденції формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Інноваційна економіка*. 2022. № 4. С. 60-67.
17. Кваша Т.К. Теоретичні та практичні аспекти фіскальної децентралізації: емпіричний аналіз. *Економічний простір*. 2014. № 189. С. 115-127.
18. Наконечна Г., Матвійчук Н. Бюджетна децентралізація в Україні: сутність та основні переваги реалізації реформи. *Історико-правовий часопис*. 2019. № 1(13). С. 39-44.