

DOI: 10.55643/ser.3.49.2023.513

Ольга Дмитрик

д.ю.н., професор, завідувачка кафедри фінансового права, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Харків, Україна; завідувачка наукового відділу правових досліджень використання природних ресурсів у сфері господарювання та забезпечення екологічної безпеки, Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України, Харків, Україна; e-mail: o.o.dmytryk@nlu.edu.ua ORCID: [0000-0001-5469-3867](https://orcid.org/0000-0001-5469-3867) (Corresponding author)

Катерина Токарева

к.ю.н., доцент, завідувачка кафедри права, Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая, Київ, Україна; ORCID: [0000-0001-7891-226X](https://orcid.org/0000-0001-7891-226X)

Received: 03/07/2023

Accepted: 25/08/2023

Published: 18/09/2023

© Copyright
2023 by the author(s)



This is an Open Access article distributed under the terms of the [Creative Commons CC-BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

АНОТАЦІЯ

У представленій публікації розглянуто сутність та особливості реалізації принципів здійснення видатків публічних фондів в умовах воєнного стану в Україні. При написанні авторами поставлені такі завдання: позначити сукупність принципів здійснення видатків публічних фондів в умовах воєнного стану, розкрити зміст таких принципів, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного бюджетного законодавства. Для вирішення поставлених завдань було використано в єдності такі методи: індукції та дедукції, системного аналізу й синтезу, порівняння.

Підкреслено, що введення воєнного стану передбачає певну трансформацію всіх сфер суспільного життя порівняно зі звичайним їх функціонуванням та правовим регулюванням, установлення відмінного від загального (тобто спеціального) правового режиму в різних сферах державотворення й зокрема бюджетній, і особливо вимагає від держави перегляду парадигми здійснення видатків із публічних фондів, зокрема з державного та місцевих бюджетів. Наголошено на тому, що, незважаючи на півторарічний період від моменту повномасштабного вторгнення, питання щодо перегляду підходів до здійснення витрат із публічних фондів, створення системного та якісного регулювання державою бюджетних витрат в Україні залишаються актуальними. Розкрито змістове наповнення принципів бюджетної системи України, які віднайшли своє закріплення в національному законодавстві з урахуванням вимог правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: видатки, публічні фонди, бюджет, правовий режим, спеціальний правовий режим, воєнний стан, принципи бюджетного законодавства, принципи бюджетної системи, принципи здійснення видатків

JEL Класифікація: H5, H6, H72, K29

ВСТУП

Сьогодні Україна вживає безпрецедентних заходів, долаючи виклики, пов'язані з повномасштабною збройною агресією російської федерації. Численні руйнування, знищення бізнесу через окупацію українських територій та постійну руйнацію інфраструктури (доріг, мостів, електричних мереж, мереж водопостачання та ін.), заводів, сільськогосподарських угідь та інших елементів економіки, екологічні проблеми та погіршення здоров'я населення, невизначеність та ризики для інвесторів, економічний спад і зниження виробництва, потреба у великих фінансових витратах на зброю, обладнання та військові операції стали реаліями українського сьогодення. Названі та інші фактори мають наслідком зростання безробіття, оскільки багато підприємств зупинило свою діяльність через війну, зменшення виробництва, зниження зайнятості та загальний економічний спад, зменшення інвестицій та стагнацію економіки, порушення звичайного функціонування держави, суспільства, громадянина. Люди змушені залишати свої домівки, шукати притулку в інших місцях, що призводить до переселення та появи внутрішньо переміщених осіб.

Так, 24 лютого 2022 року в Україні було прийнято Указ Президента «Про введення воєнного стану в Україні» № 64/2022 [25], наразі такий стан продовжено з 18 серпня 2023 року ще на 90 днів, тобто до 05:30 16 листопада 2023 року [24]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан

– це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [26]. Тож уведення воєнного стану передбачає певну трансформацію всіх сфер суспільного життя порівняно зі звичайним їх функціонуванням та правовим регулюванням, установлення відмінного від загального (тобто спеціального) правового режиму в різних сферах державотворення й зокрема бюджетній і особливо вимагає від держави перегляду парадигми здійснення видатків із публічних фондів, і зокрема з державного та місцевих бюджетів.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

У наукових колах принципи, їх сутність, види та особливості практичного застосування завжди викликали інтерес, як і питання характеристики правових режимів. Однак, аналізуючи й загальні принципи права, і галузеві принципи, а також їхню специфіку при реалізації відповідних правовідносин, у нашому випадку бюджетних, фахівці не віднайшли одностайного погляду на їхню систему й зміст. Серед представників теорії держави і права значну увагу дослідженню принципів приділено в працях О. В. Зайчук, А. М. Колодій, О. В. Петришина, С.П. Погребняка та ін. Що стосується розробки питань правових режимів, то це праці К. В. Андрієвського, В.В. Белевцевої, Ю.П. Битяка, Р.І. Лемаха, М. Мельника, В. Я. Настюка та ін. Серед українських правників-фінансистів відзначимо наукові здобутки О. П. Гетманець, А. В. Добровінського, Е. С. Дмитренко, Т. А. Латковської, Ю.Ю. Пустовіт, О. О. Семчик, Ю. О. Фоменко та ін. Також слід відзначити деяких зарубіжних науковців, зокрема: Florina Bobes, Gabriele Cipriani, Iris Saliterer, Mariafrancesca Sicilia, Ileana Steccolini, які опрацьовували означену нами тематику.

Водночас, незважаючи на велику зацікавленість дослідників тематикою принципів і правових режимів, у сучасних умовах залишаються осторонь науково-практичних досліджень аспекти змістовного наповнення та фактичної реалізації основних засад здійснення видатків публічних фондів під час дії правового режиму воєнного стану в Україні.

Так, у юридичній довідковій енциклопедичній літературі надаються декілька значень досліджуваного терміна, а саме принцип – це : а) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; б) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; в) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [1]; (г) основна засада, вихідна ідея, що характеризується універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображає суттєві положення теорії, системи внутрішньодержавного і міжнародного права [30, с. 111; 19]. Саме принципи є тими основними положеннями, що визначають особливості й подальші вектори розвитку права і його застосування в цілому, окремих його галузей, інститутів та норм з урахуванням динаміки суспільних відносин, які регулюються правом, під впливом різноманітних чинників, у тому числі й правового режиму воєнного стану.

Традиційним є підхід, відповідно до якого в теорії права принципи поділяються на відповідні класифікаційні групи: загальноправові; міжгалузеві; галузеві; принципи окремих правових інститутів [16]. Наведену класифікацію принципів використовують як основну чимало науковців, не лише фахівців теорії права, а й представників відповідних галузей права, оскільки такий підхід передбачає врахування меж поширення певних засад, а також дозволяє встановити взаємозв'язок між різними елементами (складовими) системи права.

До кола загальноправових відносять принципи: законності, правової визначеності, верховенства права, рівності всіх перед законом, гуманізму, соціальної справедливості тощо. Їх перелік та зміст зазвичай закріплюються Конституцією України. Що стосується галузевих принципів, якими є принципи бюджетного права, то вони наразі в українському законодавстві прямо не закріплені. Водночас у ст. 7 Бюджетного кодексу України передбачено принципи бюджетної системи, до кола яких належать: єдність бюджетної системи України; збалансованість; самостійність; повнота; обґрунтованість; ефективність та результативність; субсидіарність; цільове використання бюджетних коштів; справедливості і неупередженості; публічності та прозорості [6].

Л. В. Товкун вдається до дослідження принципів бюджетного процесу, які пропонує групувати так: (а) загальноправові (законності, забезпечення збалансованості публічного й приватного інтересів, гласності, плановості, невідворотності відповідальності за фінансові правопорушення); (б) принципи бюджетної системи, які характерні й для бюджетного процесу (єдності бюджетної системи, збалансованості, самостійності бюджетів, повноти й обґрунтова-

ності бюджетів, ефективності й результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості); (в) принципи, властиві лише бюджетному процесу (розподіл бюджетних повноважень між органами представницької й виконавчої влади, пріоритет представницьких органів влади перед виконавчими органами державної влади, спеціалізації бюджетних показників, періодичності бюджетного процесу). Їх сукупність становить комплексну систему бюджетного процесу. Взаємозв'язок цих принципів виявляється в наявності спільної мети, узгодженості між собою та відсутності повторів змісту одного принципу в іншому. При цьому одні з цих принципів розвивають і доповнюють положення інших або ж одні принципи виступають гарантіями інших, сприяючи розвитку останніх [33, с. 49].

По-іншому підходить до визначення принципів бюджетного процесу Ю. О. Фоменко. Так, учена вказує, що вони становлять собою законодавчо закріплені нормами бюджетного права основні засади, на яких ґрунтується діяльність уповноважених органів державної влади й місцевого самоврядування щодо складання, розгляду Бюджетної декларації та ухвалення рішення щодо неї, складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання, здійснення контролю за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів усіх рівнів.[15, с. 31] Ю. О. Фоменко серед принципів бюджетного процесу виділяє такі: прозорості, науковості, циклічності, законності, розмежування компетенції представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час застосування балансового методу, достовірності фінансових показників, порівнянності, бюджетного регулювання, аналітичної діяльності, організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни всіма учасниками бюджетної діяльності [15, с. 45].

У деяких європейських країнах серед принципів бюджетного процесу виділяють такі, як: (а) узгодженість бюджетів із загальнодержавними стратегічними пріоритетами; (б) перспективність бюджетів і забезпечення виконання середньострокових прогнозів; (в) відкритість, прозорість та доступність бюджетних документів та даних; (г) всеосяжність та реалістичність бюджетного процесу; (д) ефективність використання коштів, оцінка та співвідношення ціни і якості; (е) взаємообумовленість бюджетних прогнозів, бюджетних планів та бюджету [14].

Що стосується змістовного наповнення кожного з названих принципів, то воно також є суттєво відмінним. Приміром, при формуванні річного бюджету Європейського Союзу в основу покладаються такі основні засади: принцип збалансованості, розрахункової валюти, універсальності, деталізації, прозорості, економічної ефективності, публічності та бюджетної дисципліни. Так, принцип збалансованості бюджетних доходів і видатків забезпечується багатьма правовими нормами, зокрема й такими, що передбачають заборону ЄС та його інституціям використовувати кредитні кошти в рамках бюджету. Також він визнає неприйнятним використання окремих джерел доходів для цільового фінансування заздалегідь визначених статей видатків. Окрім того, із метою дотримання бюджетної дисципліни ЄС не ухвалює жодних актів, які можуть мати значні бюджетні наслідки, не переконавшись, що видатки можуть бути профінансовані в межах власних ресурсів та з дотриманням багаторічних фінансових рамок. Тож політика бюджетних видатків ЄС підпорядкована таким ідеям: бюджетне фінансування має сприяти збалансуванню економічного становища країн-членів і подолати соціальну нерівність; оптимально представляти інтереси найбільш вразливих держав, а також право розвинених країн на спільне використання фінансових ресурсів бюджету ЄС; під час використання коштів має дотримуватися бюджетна дисципліна та економічна ефективність, а також має бути забезпечена публічність [29, с. 334].

Принцип розрахункової валюти передбачає, що бюджет і всі рахунки ведуться в євро. Це положення передбачено в Договорі про функціонування Європейського Союзу [9], а отже, є фундаментальним для всіх сфер суспільного життя. Принцип універсальності означає, що сукупний дохід повинен покривати всі витрати ЄС. Принцип деталізації полягає в тому, що видатки мають цільове призначення й не можуть бути використані на щось інше. Фінансовий регламент передбачає процедуру, яка дозволяє передачу окремих асигнувань у відповідному порядку. Принцип прозорості спрямований на забезпечення публічності інформації про бюджетні процеси. Бюджет ЄС публікується в Офіційному журналі ЄС. Публікація бюджету відбувається протягом трьох місяців з дня його оголошення Президентом Європейського Парламенту. У «Офіційному віснику» також публікуються консолідовані бухгалтерські звіти та звіти про бюджетний і фінансовий менеджмент кожної з інституцій ЄС [28].

Відразу зазначимо, що ми не ставимо за необхідне провести розмежування принципів бюджетного законодавства, принципів бюджетної системи, принципів бюджетного процесу, принципів здійснення публічних видатків, принципів здійснення видатків із бюджету та ін. Очевидно, що це споріднені, але різні за змістом терміни. Водночас для зручності ми будемо в цій публікації оперувати такими категоріями, як принципи бюджетного законодавства, принципи бюджетного процесу та принципи здійснення видатків публічних фондів, як синонімами.

В Україні та багатьох іноземних державах саме принципи бюджетної системи є ключовими засадами реалізації бюджетного процесу й, відповідно, здійснення видатків із бюджетів та інших публічних фондів. Це є позитивним,

оскільки засвідчує наявність уніфікованого та узгодженого підходу до їх визначення та характеристики в умовах подальшої розбудови та поглиблення взаємовідносин між Україною та ЄС.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

У контексті зазначеного метою публікації є характеристика принципів здійснення видатків публічних фондів в умовах воєнного стану.

Завданнями є: позначення сукупності принципів здійснення видатків публічних фондів; установлення залежності змістовного наповнення принципів бюджетної системи від правового режиму, що діє в конкретний проміжок часу; розкриття змісту таких принципів з урахуванням дії правового режиму воєнного стану.

МЕТОДИ

Для вирішення поставлених завдань було використано в єдності такі методи: індукції та дедукції, системного аналізу й синтезу, порівняння. Так, метод індукції через вивчення окремих фактів щодо здійснення видатків із публічних фондів дозволив зробити загальні висновки за такими обставинами. Метод дедукції забезпечив виокремлення на основі підходів правників із фінансового права загальних і галузевих принципів здійснення видатків публічних фондів у воєнний період. Шляхом системного аналізу розкрито зміст принципів здійснення видатків публічних фондів у період дії правового режиму воєнного стану, а синтез дозволив об'єднати різні підходи для створення нового уявлення про досліджуваний об'єкт. Метод порівняння було застосовано для аналізу схожих та відмінних рис здійснення видатків публічних фондів за звичайного правового режиму й режиму воєнного стану. Загалом, використання цих методів дозволило глибоко проаналізувати означену тематику й розкрити різні аспекти принципів здійснення видатків публічних фондів у воєнний період, а також забезпечити науково обґрунтовану та збалансовану думку.

РЕЗУЛЬТАТИ

Незважаючи на півторарічний період від повномасштабного вторгнення, питання щодо перегляду підходів до здійснення витрат із публічних фондів, створення системного та якісного регулювання державою бюджетних витрат в Україні залишаються актуальними. Війна, з одного боку, виявилась «перевіркою на міцність» усієї фінансової системи, і бюджетної зокрема, з іншого, підняла на поверхню її проблеми, яким і в мирних умовах, умовах економічного зростання, не приділялося достатньо уваги.

Увесь світ, як і Україна, живе за тими правилами, які встановлено законодавством відповідної країни, норм міжнародного права, а також відповідно до загальноновизнаних принципів права. Це означає, що реалізація відносин, у тому числі й бюджетних, щодо використання коштів публічних фондів відбувається за тим правовим режимом, який встановлений у державі. Такий режим традиційно називається загальним, тоді як усе інше набуває природи спеціального. Водночас спеціальні режими залежно від обставин, на яких вони базуються, є різними [2, с. 75]. Традиційно науковцями правовий режим визначається як відповідний порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, які характеризуються особливим групуванням взаємодіючих між собою дозволів, заборон та позитивних зобов'язань. Основою правового режиму є відповідний соціальний режим, який реально існує в суспільстві [17; 4; 12; 20-23]. Правовий режим, пише К. В. Андрієвський, – це система умов і методик здійснення правового регулювання, певний «розпорядок» дії права, необхідні для оптимального досягнення відповідних цілей. Він покликаний забезпечити настання бажаного соціального ефекту, бо виражає собою шлях до подібного результату, спосіб, що веде до нього [3, с. 24].

Особливі умови формують зміст того спеціального правового режиму, який буде застосовуватися в конкретній ситуації, адже такий режим може поєднувати різноманітні типи правового регулювання й забезпечувати комплексний вплив на суспільні відносини. Вибір певного режиму залежить від тих умов, які ми називаємо особливими, ступеня кризовості надзвичайної ситуації й характеристики її елементів, наприклад, ступеня й виду загрози безпеки; характеру уражаючих факторів; масштабності й часового аспекту надзвичайної ситуації; різнопорядковості наслідків тощо. Тож у цьому контексті вкрай важливим видається наявні умови характеризувати реально, без підміни понять.

Правовий режим воєнного стану є специфічним правовим становищем, що встановлюється в державі в разі загрози або факту виникнення воєнного конфлікту чи іншої надзвичайної ситуації, що загрожує безпеці та стабільності

країни. Основною метою воєнного стану є забезпечення можливостей для ефективного управління та координації заходів в умовах воєнної загрози або конфлікту. Воєнний стан передбачає обмеження деяких громадянських прав і свобод, зокрема права на збори, свободи слова та інших, що можуть бути обмежені для забезпечення безпеки й стабільності. Умови воєнного стану: дозволяють розширення повноважень органів державної влади, зокрема в сферах оборони, безпеки й управління надзвичайними ситуаціями; передбачають мобілізацію ресурсів для потреб оборони, включаючи людські, фінансові, матеріальні та інші ресурси та ін.; вимагають забезпечення гуманітарної допомоги населенню та підтримки осіб, які постраждали від війни.

Що стосується бюджетної діяльності, то правовий режим воєнного стану обумовлює реалізацію низки особливостей та змін, що дозволяють у таких кризових умовах ефективно управляти бюджетними коштами, забезпечити фінансову підтримку оборонної діяльності. Цілком логічно, що в умовах воєнного стану пріоритети бюджетних видатків змінюються, більше фінансових ресурсів спрямовується на потреби оборони, безпеки, медичної допомоги та інших сфер, пов'язаних із військовими діями.

Так, унаслідок широкомасштабної агресії росії проти України суттєво трансформовано підходи й до наповнення грошовими коштами публічних фондів, і особливо фінансування потреб, визначених актами бюджетного законодавства. Для сприяння належній реалізації бюджетного процесу в такій складній ситуації було прийнято низку нормативно-правових актів: «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» від 15.03.2022 р. № 2134-IX; «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України» від 14.04.2022 р. № 2192-IX; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 11.04.2023 р. № 3035-IX; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості» від 27.07.2023 р. № 3278-IX – та багато інших. Їх аналіз засвідчує, що відбувся перерозподіл видаткової частини бюджету, збільшена сума бюджетних асигнувань для забезпечення потреб військових операцій, розвідки, обладнання та інших важливих видатків; левова частина доходів бюджету спрямована на гуманітарні дії, зокрема надання допомоги постраждалим та внутрішньо переміщеним особам, та ін. Тож положення Законів України «Про державний бюджет України на 2022 рік» від 02.12.2021 року № 1928-IX і «Про державний бюджет України на 2023 рік» від 03.11.2022 року № 2710-IX засвідчують, що навіть сьогодні Україна не відмовляється від своїх соціальних зобов'язань і робить чимало кроків у цьому напрямі.

Очевидно, що своєрідність правових режимів визначається принципами, що є його підґрунтям. Рівною мірою наявний і зворотний вплив: на зміст принципів впливає правовий режим, що діє в конкретний проміжок часу.

Як приклад наведемо підхід стосовно визначення змісту принципів бюджетного процесу в Румунії, про який говорить Florina Bobeș. Тут ідеться про загальний правовий режим, що характерний для регулювання бюджетних відносин за відсутності будь-яких обставин, які спричинили б особливі наслідки. Зокрема, учена принцип універсальності розглядає як такий, що передбачає включення до бюджету в повному обсязі всіх доходів і видатків, а кошти не мають цільового спрямування, крім пожертв та спонсорської допомоги. Принцип єдності, за словами Florina Bobeș, значить, що всі доходи та видатки мають бути відображені в єдиному документі, аби забезпечити ефективне використання та моніторинг державних фінансів. При цьому науковець указує, що цей принцип бюджетного процесу може розглядатися у фінансовому та політичному аспектах. Із фінансової точки зору йдеться про те, що в проєкті бюджету формується загальне уявлення про стан державних фінансів, джерела доходів та напрями видатків, а також збалансована або дефіцитна форма бюджету. Із погляду політичного цей принцип дозволяє парламенту здійснювати контроль за реалізацією державної політики щодо сплати податків, витрачання коштів, а також оцінювати доцільність певних соціальних та економічних заходів [5, с. 5-6].

Принцип щорічності бюджету та бюджетного процесу, на переконання Florina Bobeș, є важливим не лише з правового погляду, а й із технічного та фінансового [5, с. 6]. Так, із погляду права сутність принципу щорічності зводиться до конкретного проміжку часу, у межах якого парламент уповноважує уряд акумулювати доходи та здійснювати видатки. У цій площині також аналізований принцип можна розглядати як оптимальний період для здійснення ефективного контролю законодавчої влади над виконавчою. Із погляду технічного та фінансового принцип щорічності розглядається як проміжок часу виконання бюджетів (за доходами та видатками). Як видається, у такому разі увага акцентується на бюджетному періоді, його тривалість у різних державах визначається по-різному. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу України, бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року й закінчується 31 грудня того ж року. Отже, бюджетний період за загальним правилом збігається з календарним роком [6]. Аналогічний підхід до регулювання бюджетного періоду застосовано в Австрії, Франції, Німеччині, Бельгії, у той час, як в Австралії, Італії та

Швеції бюджетний період починається з 1 липня, а закінчується 30 червня наступного року, а в Сполучених Штатах Америки він триває з 1 жовтня по 30 вересня наступного року [5, с. 6].

Принцип єдиної валюти (грошової одиниці) – усі зарахування до бюджету, а також фінансування здійснюються виключно в національній валюті [5, с. 7]. Показово, що в бюджетному законодавстві України наведений принцип не закріплено. Як видається, він є складовою принципу єдності бюджетної системи, відповідно до якого єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку й звітності [6, п. 1 ч. 1 ст. 7].

Аналізуючи принцип публічності як одну з основ бюджетного процесу в Румунії, Florina Bobeș ототожнює його з принципом гласності (те ж саме відбувається в українському бюджетному законодавстві). Так, учена зазначає, що гласність бюджету формується завдяки інформаційній потребі громадян (внутрішня, національна потреба) та міжнародній (зовнішня) щодо річного фінансового стану держави. Крім того, науковець підкреслює, що саме цей принцип забезпечує відкритість та прозорість бюджетного процесу й передбачає: (1) публічне обговорення бюджетних проєктів при їх затвердженні; (2) публічні дебати за річною загальною звітністю про бюджет та його виконання; (3) публікацію в офіційній газеті Румунії затверджених нормативних актів про бюджет і виконаних річних загальних рахунків; (4) використання засобів масової інформації для поширення інформації про зміст бюджету [5, с. 8]. Таким чином, бюджетний процес є відкритим і доводиться до відома громадськості через засоби масової інформації (опублікування в офіційних друкованих джерелах, розміщення на офіційних сайтах тощо) з моменту його розробки й до затвердження річного звіту про його виконання.

Принцип спеціалізації бюджетних показників, за словами Florina Bobeș, означає, що бюджети всіх рівнів бюджетної системи держави складаються відповідно до єдиної бюджетної класифікації [5, с. 8]. Зазначимо, що в національному бюджетному законодавстві така засада відсутня, однак її закріплення є достатньо важливим. Бюджетна класифікація являє собою єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів (п. 3 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України). У бюджетному процесі особливе значення мають класифікації доходів та видатків, оскільки (а) вони виступають складовими частинами бюджету, (б) саме за цими напрямками відбувається виконання бюджетів. Зокрема йдеться про джерела формування доходів бюджету й цільове (функціональне) спрямування видатків.

Принцип єдиного балансу (збалансованості) розглядається як співвідношення державних доходів і державних видатків, можливість покривати одне за рахунок іншого. При цьому Florina Bobeș наголошує, що на практиці цей принцип не дотримується, оскільки сучасні бюджети часто складаються та затверджуються з дефіцитом [5, с. 8-9]. Схожий підхід до визначення принципу збалансованості закладено й у бюджетному законодавстві України [6, п. 2 ч. 1 ст. 7]. Однак навряд чи однозначно можна погодитись із міркуваннями автора стосовно того, що дефіцитний бюджет – не збалансований бюджет. На нашу думку, в цій ситуації варто виходити з того, чи закріплено в бюджетному законодавстві кожної конкретної держави джерела фінансування бюджету з дефіцитом і джерела використання профіциту. Якщо так, тоді логічно вважати бюджет із дефіцитом / профіцитом збалансованим. У разі, коли вказані положення відсутні, безумовно слід вести мову про порушення цього принципу.

ДИСКУСІЯ

При запровадженні відмінного від загального правового режиму, яким є воєнний стан, контент принципів бюджетної системи змінюється. При цьому це стосується й загальноправових принципів, і галузевих. Наведемо деякі приклади.

Так, згідно із п. 8 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України, принцип цільового використання бюджетних коштів означає, що бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями. Водночас цей принцип в умовах воєнного стану передбачає відповідний перерозподіл коштів, за якого видатки, які здійснюються з бюджету, мають спрямування передусім на досягнення конкретних цілей, пов'язаних із забезпеченням безпеки, оборони та відновленням національної інфраструктури. Це означає: по-перше, зміну пріоритетності видатків на користь оборонних потреб, адже генеральною метою використання бюджетних коштів під час правового режиму воєнного стану стає саме забезпечення безпеки та оборони країни. Фінансові ресурси спрямовуються на підтримку воєнних заходів, розробку та виробництво зброї, забезпечення військового персоналу тощо; по-друге, мінімізацію витрат, ефективне управління коштами, уникаючи корупції; по-третє, розподіл коштів за пріоритетами. Ідеться про те, що фінансові ресурси спрямовуються на ті сфери, які мають найбільш важливе значення для забезпечення оборони та безпеки, приміром, це може включати розробку та вдосконалення військової техніки, забезпечення військового медичного обслуговування, кібербезпеку тощо; по-четверте, в умовах

воєнного стану особливо важливо забезпечити прозоре використання бюджетних коштів та звітність перед громадськістю. Державні органи повинні бути відповідальними за ефективне та чесне використання фінансових ресурсів; по-п'яте, зважаючи на впровадження середньострокового планування в бюджетний процес, при плануванні видатків із публічних фондів також потрібно тримати вектор на відновленні інфраструктури після війни. Тож принцип цільового використання бюджетних коштів також має передбачати в змісті планування фінансових ресурсів для відновлення національної інфраструктури та економіки після закінчення війни.

Інший принцип – прозорості, що означає інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів. Він певним чином зобов'язує органи влади оприлюднювати, надавати інформацію про бюджет та хід бюджетного процесу, а також звіти про виконання бюджетів відповідного рівня (державного й місцевих бюджетів) в установлений Бюджетним кодексом України термін та у визначених засобах масової інформації. У той же час допускається виключення окремих видатків із такої інформації про бюджет у тому разі, якщо це стосується державних інтересів та / або пов'язано зі зберіганням державної таємниці (таємних видатків).[31] Також Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» визначено умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного й місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної й комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування [27]. Інформація про використання публічних коштів оприлюднюється на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів, який є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі «Інтернет». Доступ до інформації, оприлюдненої на єдиному вебпорталі використання публічних коштів, є вільним та безоплатним [27, ч. 2 ст. 2]. Завдяки цьому принципу бюджетного процесу відбувається своєрідний контроль за діяльністю всіх його учасників, відображаються цілі використання бюджетних коштів, дотримання встановлених законодавством строків на кожній стадії бюджетного процесу.

У період дії воєнного стану цей принцип набуває також дещо іншого забарвлення. Так, бюджетна діяльність, фінансові рішення повинні бути відкритими, доступними та зрозумілими для громадськості. Саме прозорість допомагає забезпечити довіру громадськості до використання бюджетних коштів на потреби оборони та безпеки, що має величезне значення, адже громадяни мають право знати, яким чином їхні податки використовуються під час воєнного стану. Окрім того, прозорість дозволяє контролювати витрати та видатки в таких надзвичайних умовах. Ми сьогодні спостерігаємо, як громадськість, засоби масової інформації та незалежні організації відстежують процедури бюджетування, чим зменшується ризик корупції та зловживань бюджетними коштами, виявляються недоречні видатки та висувуються питання до розпорядників бюджетних коштів. Через це ми спостерігаємо, що міжнародні партнери також більше довіряють Україні, де бюджетні процеси є прозорими. Як наслідок, це може позитивно вплинути на можливість залучення інвестицій навіть в умовах воєнного стану.

Принцип самостійності. Ця засада має вагоме значення для місцевих бюджетів, оскільки реалізується завдяки правам органів влади та місцевого самоврядування на самостійний розгляд і затвердження бюджетів і шляхом закріплення за відповідними бюджетами розміру доходів, що дає змогу здійснювати фінансування мінімально необхідних видатків. Ідеться про реалізацію конституційних приписів, зокрема ст. 142 Конституції України, якою закріплено участь держави у формуванні доходів бюджетів органів місцевого самоврядування із фінансовою підтримкою місцевого самоврядування [31]. Аналізований принцип останніми роками розглядався в контексті проведення бюджетної децентралізації (суть якої полягала в: розширенні самостійності місцевих бюджетів через можливість їх прийняття незалежно від прийняття державного бюджету; підвищенні платоспроможності громад (закріплено близько 50 джерел доходів); запровадженні стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та ін. [11]). Це ставило наголос на тому, що головною ознакою самостійності місцевих бюджетів мало стати не тільки нормативно-правове визнання їх такими, а й їхня фактична самодостатність, що передбачала спроможність повноцінно профінансувати заплановані видатки місцевих бюджетів за рахунок саме власних дохідних джерел, а не дотаційних чи субвенційних коштів Державного бюджету України [8, с. 36].

Із широкомасштабним вторгненням досліджуваний принцип також набуває іншого контексту. Так, різні рівні влади (державний і місцеві) мають певний ступінь фінансової та бюджетної автономії під час війни, рішення щодо видатків та доходів на місцевому рівні більше пов'язуються з конкретними потребами та обставинами територіальних громад, розподіл фінансових ресурсів здійснюється за місцевими потребами, що є важливими для відновлення країни після війни. Водночас сьогодні багато територій деокуповано, наявні численні руйнування, місцеві податки, які є джерелом наповнення місцевих бюджетів, не сплачуються через закриття й релокацію бізнесу, міграцію населення тощо. До цього додамо, що різні регіони мають різні потреби та виклики під час воєнного стану. Тож з одного боку принцип самостійності дозволяє місцевим органам влади звертати більше уваги на свої конкретні потреби, бути

більш гнучкими щодо рішень в умовах кризи, коли потреби змінюються динамічно, а з іншого – територіальні громади не в змозі самостійно приймати виклики, що постають перед ними, без підтримки на державному рівні. Тож місцеві бюджети сьогодні не можуть бути максимально фінансово незалежні від держави в контексті фінансового забезпечення відповідних територій.

Принцип збалансованості, який означає, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягові надходжень бюджету на відповідний бюджетний рахунок, також набуває іншого контексту. Воєнний стан актуалізує, що бюджетна політика та видатки повинні бути ретельно плановані та збалансовані, і відбувається це з урахуванням конкретних потреб і обмежень, які виникають у зв'язку з необхідністю здійснення збройної відсічі. Зважаючи на потребу величезних коштів на оборону, дефіцит фінансових ресурсів стає неминучим. Держава за таких умов повинна ретельно планувати свої видатки та доходи, визначати пріоритетні напрями витрат, розміри доходів, що можуть зберігатися під час такої кризової ситуації, та резервів для непередбачених витрат. Принцип збалансованості підкреслює необхідність забезпечення достатньої кількості фінансових ресурсів для оборонних потреб, одночасно забезпечуючи фінансування інших важливих галузей, таких як охорона здоров'я, освіта й соціальна підтримка та ін. Він вимагає ефективного управління бюджетними коштами, адекватного контролю та моніторингу видатків, щоб уникнути недофінансування важливих сфер або неправомірного використання коштів.

Принцип ефективності та результативності бюджетної системи в умовах воєнного стану підкреслює необхідність максимально ефективного використання фінансових ресурсів для досягнення конкретних цілей оборони та безпеки, забезпечення найкращого можливого результату в критичних ситуаціях. Видатки бюджетів мають бути відповідними до потреб та ефективно впливати на забезпечення оборони й безпеки. Особливо важливою вважаємо ту обставину, що принцип ефективності передбачає розробку стратегічних планів використання коштів, які спрямовані на досягнення конкретних оборонних цілей та безпеки. Це включає визначення пріоритетів, стратегій та дій для забезпечення оптимальних результатів. Із цією метою має здійснюватися постійний аналіз витрат та результатів, щоб позначити можливості для покращення та корекції, уникнути неефективних витрат та спрямувати кошти на фінансування пріоритетних напрямів. При цьому потрібно враховувати, що під час воєнних дій стає нагальною необхідність змінювати пріоритети та напрями витрат відповідно до умов кожного дня.

Принцип субсидіарності в бюджетній системі в умовах воєнного стану передбачає, що рішення щодо видатків та алокації ресурсів мають бути реалізовані на тому рівні влади, на якому це можливо та найбільш ефективно. Основна ідея цього принципу полягає в тому, що завдання та обов'язки повинні бути розподілені між центральним і місцевими органами влади відповідно до їхньої компетенції та потреб. У воєнний період це включає делегування певних повноважень місцевим органам влади для ефективного управління оборонними ресурсами на місцевому рівні. Субсидіарність допомагає уникнути надмірної централізації та забезпечити раціональне використання оборонних ресурсів на місцевому рівні, зокрема там, де місцеві органи влади краще розуміють конкретні потреби та обставини. Окрім того, цей принцип сприяє розвитку партнерства та співпраці між центральним і місцевими органами влади, взаємодії та обміну інформацією, допомагає забезпечити більш ефективне й гнучке управління оборонними ресурсами на різних рівнях влади.

ВИСНОВКИ

Як ми спостерігаємо, Україна, зважаючи на широкомасштабне вторгнення, набуває нового досвіду в реалізації бюджетних відносин. Тож подальша розбудова української державності та утвердження України як незалежної соціальної держави безпосередньо пов'язані з трансформацією й системи публічних фінансів країни загалом, і системи видатків із публічних фондів – бюджетів зокрема, а також удосконаленням правового регулювання діяльності суб'єктів, що здійснюють у межах своєї компетенції публічну фінансову діяльність. На цьому шляху відповідними орієнтирами виступають принципи, що є фундаментальними засадами, які визначають основні цінності та підходи, що лежать в основі розробки, інтерпретації та застосування нормативно-правових актів, які їх регулюють, визначають цілі та спрямованість правової регламентації фінансових відносин, указують на те, які цінності та ідеї мають бути забезпечені через фінансові закони. Вони забезпечують узгодженість між різними положеннями нормативно-правових актів, стають дієвим засобом при вирішенні суперечок і конфліктів, забезпечуючи єдність у системі й права в цілому, і фінансового чи бюджетного зокрема.

Зміст принципів бюджетної системи, принципів бюджетного процесу, принципів використання коштів публічних фондів у період дії правового режиму воєнного стану суттєво змінюється. Основний вектор таких трансформацій пов'язаний із необхідністю забезпечення національної безпеки й оборони, відновлення країни за рахунок ефектив-

ного та відповідального використання фінансових ресурсів бюджетів та інших публічних фондів. Особливого значення набуває також необхідність забезпечення балансу між самостійністю та координацією дій державних і місцевих органів влади, щоб забезпечити цілеспрямоване використання бюджетних коштів у воєнний період.

ДОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ

ВНЕСОК АВТОРІВ

Розробка концепції: Дмитрик О.

Супровід даних: Токарева Т.

Формальний аналіз: Токарева Т.

Методологія: Дмитрик О.

Джерела: Дмитрик О., Токарева Т.

Контроль: Дмитрик О.

Перевірка: Токарева Т.

Написання - оригінальний рукопис: Дмитрик О., Токарева Т.

REFERENCES / ЛІТЕРАТУРА

1. Academic explanatory dictionary of the Ukrainian language (1976). <http://sum.in.ua/s/pryncyp>
2. Bytyak, Y.P. et al. (2007). Administrative Law of Ukraine. Kyiv: Yurinkom Inter.
3. Andrievskiy, K.V. (2011). Special tax regimes: monograph. National University "Yaroslav Mudryi Law Academy of Ukraine". Kharkiv: Pravo.
4. Belevtseva, V.V. (2011). Customs regimes and administrative liability for violations in the sphere of their action. Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Ser: Law, 1, 48-52.
5. Bobeş Florina The applicability of the principles that govern the budgetary activity. Studies in Business and Economics. <http://eccsf.ulbsibiu.ro/articole/vol81/811bobeş.pdf>
6. Budget Code of Ukraine of 08.07.2010, No. 2456-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
7. Bugay, T.V. (2015). Budget process in Ukraine: theoretical aspect. Global and national problems, 7, 632-637. <http://global-national.in.ua/issue-7-2015/15-vipusk-7-veresen-2015-r/1306-bugaj-t-v-byudzhetnij-protses-v-ukrajini-teoretichnij-aspekt>
8. Chynchyn, O. V. (2019). Financial and legal regulation of local budget execution by revenues in Ukraine: PhD in Law: 12.00.07. Zaporizhzhia, 36.
9. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union with protocols and declarations. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
10. Constitution of Ukraine of 28.06.1996, No. 254к/96-ВР.
11. Decentralization gives opportunities. <https://decentralization.gov.ua/about>
12. Demianchuk, Y.V. (2014). The concept of administrative and legal regimes. Actual problems of state and law, 72, 305-309. <http://www.apdp.in.ua/v72/43.pdf>
13. Dmytrenko, E.S. (2019). Democratic Principles of the Budgetary Process: International Experience And Ukrainian Realities. <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/nov/19900/dmitrenko.pdf>
14. Draft Principles of Budgetary Governance. Public Governance and Territorial Development Directorate OECD Senior Budget Officials (SBO). November. 2013. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Draft-Principles-Budgetary-Governance-OECD.pdf>
15. Fomenko, Y. O. (2019). Legal regulation of the budget process in Ukraine: Candidate of Law degree: 12.00.07. Irpin, 215 p.
16. Petryshyn, O. V. Et al. (2021). General theory of law. Kharkiv: Pravo.
17. Haydamaka, I.O. (2008). Legal regime: concept and types. State Building and Local Self-Government, 15, 120-127. https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2934/1/Gaidamaka_120.pdf
18. Hetmanets, O. P., & Korobtsova, D. V. (2017). Principles of Budget Law of Ukraine: a monograph.

- Kharkiv: Kharkiv National University of Internal Affairs.
19. Legal Encyclopedia: in 6 vols.(2003). Kyiv: Ukr. Encyclopedia.
 20. Lemekha, R.I. (2020). Theoretical, methodological and legal principles of customs regimes in Ukraine: a monograph. Zaporizhzhia: Helvetica Publishing House. 355.
 21. Melnyk, M.V. (2016). Institute of customs regimes in the customs law of Ukraine: Dissertation in Law. Kyiv.
 22. Minka, T.P. (2012). The concept of the legal regime of administrative law. Forum of Law, 1, 639-643. http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
 23. Nastiuk, V.Y., & Belevtseva, V.V. (2009). Administrative and legal regimes in Ukraine: a monograph. Kharkiv: Pravo. 128. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2010/Nastuk_2009.pdf
 24. On Approval of the Decree of the President of Ukraine "On Extension of the Term of Martial Law in Ukraine: Law of Ukraine of 26.07.2023 No. 451/2023. https://ips.ligazakon.net/document/u451_23
 25. On the introduction of martial law in Ukraine: Decree of the President of Ukraine No. 64/2022. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
 26. On the legal regime of martial law: Law of Ukraine of 12.05.2015, No. 389-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
 27. On the openness of the use of public funds: Law of Ukraine of 11.02.2015 No. 183-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
 28. Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:32012R0966>.
 29. Rosolyak, O. B. (2013). Legal regulation of budgetary relations in the European Union: some aspects. Comparative and Analytical Law, 4, 334.
 30. Petryshyn, O. V. et al. (2017). The Great Ukrainian Legal Encyclopedia: in 20 volumes. Volume 3: General Theory of Law. Yaroslav Mudryi National Law University.
 31. Tokarieva, K. O. (2017). Budget structure: financial and legal analysis: monograph. Kharkiv. Pravo.
 32. Tokarieva, K. O. (2021). Some topical issues of budgetary and legal regulation. Kharkiv National University of Internal Affairs: 20 years in the status of national: materials of the international scientific and practical conference (Kharkiv, March 25, 2021). Kharkiv: KHARKIV NATIONAL UNIVERSITY OF INTERNAL AFFAIRS, 351-353.
 33. Tovkun, L. V. (2017). Budget process: importance and prospects of development in modern conditions. Uzhhorod National University Scientific Bulletin. Series: Law, 45(2), 48-52. <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/34133/1/БЮДЖЕТНИЙ%20ПРОЦЕС%20%203НАЧЕННЯ.pdf>
 34. Tuliantseva, V.A.(2019). Financial and Legal Regulation of the Activities of State Extra-Budgetary Trust Funds in Ukraine: PhD in Law. Zaporizhzhia, 224. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2019/Tuliantseva.pdf

Olga Dmytryk, Katerina Tokarieva

PRINCIPLES OF PUBLIC FUNDS EXPENDITURES UNDER MARTIAL LAW IN UKRAINE

This publication examines the essence and peculiarities of implementing the principles of public fund expenditures under martial law in Ukraine. The authors set the following tasks: to identify a set of principles of public fund expenditures under martial law, to reveal the content of such principles, and to formulate proposals for improving the current budget legislation. To solve the tasks set, the following methods were used in conjunction with each other: induction and deduction, system analysis and synthesis, and comparison.

The author emphasizes that the introduction of martial law implies a certain transformation of all spheres of public life compared to their normal functioning and legal regulation, and the establishment of a different from the general (i.e., special) legal regime in various areas of state-building, and in particular, it requires the State to revise the paradigm of expenditures from public funds, and in particular, from the State and local budgets. The author emphasizes that despite the year and a half that has passed since the full-scale invasion; the issues of revising approaches to public expenditures and creating systematic and high-quality regulation of public expenditures in Ukraine remain relevant. The author reveals

the content of the principles of the budget system of Ukraine, which are enshrined in national legislation, taking into account the requirements of the legal regime of martial law.

Keywords: expenditures, public funds, budget, legal regime, special legal regime, martial law, principles, principles of budget legislation, principles of the budget system principles of expenditures

JEL Classification: H5, H6, H72, K29