

2 ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

2.1. Нормативно-правове забезпечення управління публічними фінансами у воєнний період

У контексті сучасних викликів, з якими стикається Україна, нормативно-правове забезпечення публічних фінансів набуває важливого значення, особливо в умовах війни. Військові дії створюють надзвичайні умови, які потребують оперативного реагування з боку держави, зокрема у сфері фінансів. Нормативно-правова база, що регулює публічні фінанси, має бути гнучкою та здатною адаптуватись до умов, забезпечуючи ефективне використання ресурсів для підтримки обороноздатності країни та соціально-економічного зростання.

Наразі важливо розглянути, яким чином законодавчі ініціативи та постанови уряду впливають на фінансову стабільність держави та її здатність виконувати основні функції та завдання. В умовах війни зростає потреба у прозорості та підзвітності, щоб

В умовах війни зростає потреба у прозорості та підзвітності, щоб забезпечити довіру суспільства до фінансових інститутів. Цей розділ монографії присвячений аналізу існуючої нормативно-правової бази, а також виявленню проблем та новацій, спрямованих на поліпшення управління публічними фінансами в умовах військового конфлікту. Спираючись на теоретичні та практичні аспекти, ми прагнемо запропонувати рекомендації для вдосконалення законодавства, яке регулює цю важливу сферу в умовах сучасних реалій.

Характеристика джерел права базується на ієрархічному принципі та поділяється на два рівні (рис. 1). *Перший рівень* складають законодавчі нормативно-правові акти. За юридичною силою він також нерівномірний. Фінансове законодавство базується на нормах Конституції України, що має найвищу юридичну силу в Україні. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Серед

законів як джерел фінансового права виділяють кодифіковані нормативно-правові акти, до яких належать кодекси України, зокрема Бюджетний кодекс України та Податковий Кодекс України.

Другий рівень складають підзаконні нормативно-правові акти. Вони поділяють на: укази та розпорядження Президента України; постанови, розпорядження, декрети Кабінету Міністрів України; рішення, інструкції міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади та нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

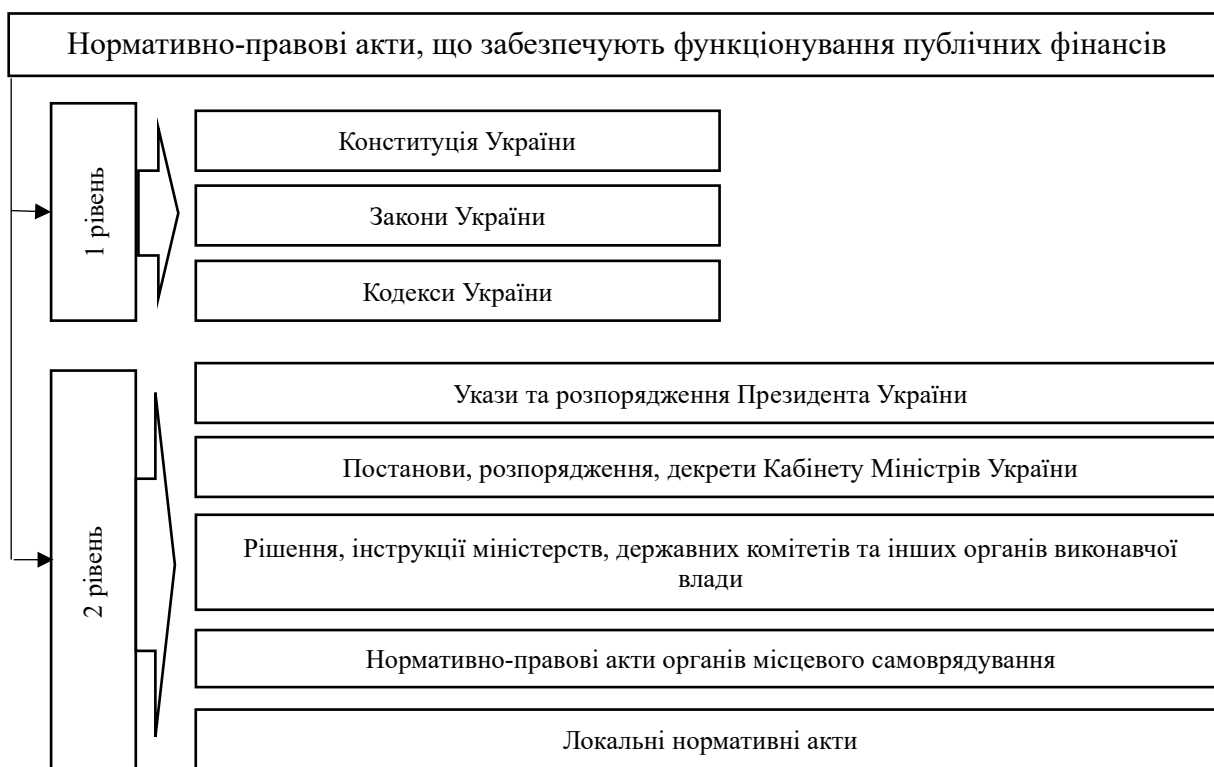


Рисунок 1. Нормативно-правова база регулювання публічних фінансів

Джерело: розроблено автором самостійно

Регулювання публічних фінансів в Україні здійснюється на основі ряду нормативно-правових актів, серед яких основними є *Конституція України*, як основний закон держави, відіграє визначальну роль у регулюванні публічних фінансів [1]. Вона встановлює загальні засади фінансової системи, визначає принципи бюджетної системи, податкової політики тощо. Конституція забезпечує правове поле для діяльності державних органів у сфері фінансів та

гарантує дотримання прав і свобод громадян у фінансових відносинах. Вона закріплює фундаментальні засади організації державних фінансів. Визначає, що основним джерелом формування бюджетів є податки і збори; окреслює виключну компетенцію Верховної Ради України у встановленні державного бюджету, бюджетної системи, системи оподаткування, засад функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; встановлює принципи формування державного бюджету та контроль за його використанням; закріплює принцип поділу влади, який є важливим для забезпечення ефективного управління публічними фінансами. Кожна з гілок влади має свої повноваження у фінансовій сфері; гарантує право громадян на соціальний захист, охорону здоров'я, освіту тощо, це означає, що держава зобов'язана фінансувати відповідні соціальні програми.

Конституція України відіграє важливу роль у регулюванні публічних фінансів, закладаючи правові основи для подальшого детального регулювання цієї сфери спеціальними законами. Вона визначає загальні принципи фінансової системи, гарантує фінансові права громадян та розподіляє повноваження між органами державної влади у сфері бюджету і фінансів.

Бюджетний кодекс України є фундаментальним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади функціонування бюджетної системи держави [2]. Він регулює всі аспекти бюджетного процесу, від планування до виконання бюджетів, забезпечуючи ефективне використання державних коштів. Для більш детального розуміння регулювання публічних фінансів Бюджетним кодексом України визначено поняття бюджету та його значення для держави, окреслено принципи бюджетної системи та структура бюджетної системи України, розписано бюджетний процес, перелік доходів та видатків бюджетів, визначено механізм бюджетного контролю та міжбюджетних відносин, а також врегульовано процес державних і місцевих запозичень.

Бюджетний кодекс України є важливим інструментом державного регулювання економіки. Він забезпечує ефективне використання державних коштів, сприяє стабілізації економіки та соціальному розвитку країни. Постійне

вдосконалення Бюджетного кодексу є необхідною умовою для адаптації бюджетної системи до нових викликів і завдань.

Податковий кодекс України є одним з ключових нормативно-правових актів, що регулюють публічні фінанси в державі [3]. Саме через податки держава формує значну частину своїх доходів, необхідних для фінансування соціальних програм, інфраструктурних проектів та інших державних потреб. Податковим кодексом України у сфері регулювання публічних фінансів визначено основні поняття, принципи оподаткування, права і обов'язки платників податків та органів державної податкової служби; містить детальний опис кожного виду податку та збору, включаючи об'єкт оподаткування, податкову базу, ставки податків, пільги та порядок обчислення і сплати; регулює порядок реєстрації платників податків, подання податкової звітності, проведення податкових перевірок та інші аспекти адміністрування податків; встановлено форми і методи податкового контролю, права і обов'язки платників податків та податкових органів під час проведення перевірок; визначено види податкових правопорушень та міру відповідальності за їх вчинення.

Податковий кодекс України відіграє важливу роль у формуванні доходів державного бюджету та забезпеченні фінансової стабільності країни. Регулярні зміни до Кодексу свідчать про динамічний характер податкової системи та її адаптацію до мінливих економічних умов.

Закон України «Про Рахункову палату» є одним з ключових нормативно-правових актів, який забезпечує контроль за використанням публічних коштів в Україні [4]. Рахункова палата як незалежний орган державного аудиту відіграє важливу роль у забезпеченні прозорості та ефективності використання бюджетних коштів. Основним завданням Рахункової палати є здійснення зовнішнього аудиту надходження та використання коштів державного бюджету та інших публічних коштів. Це означає, що Рахункова палата перевіряє, чи використовуються кошти відповідно до бюджетного законодавства, чи немає зловживань та неефективного використання ресурсів. Закон України «Про Рахункову палату» детально визначає повноваження, функції та організацію

роботи Рахункової палати.

Рахункова палата здійснює контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням, а також контроль за надходженням та використанням всіх публічних коштів, включаючи таємні видатки. Рахункова палата здійснює контроль у формі державного зовнішнього аудиту. Це передбачає проведення ревізій, перевірок, аналізу фінансової звітності та інших видів контрольних заходів. Закон надає Рахунковій палаті широкі повноваження для здійснення контролю, зокрема: вимагати необхідну інформацію, проводити аудиторські перевірки, готувати звіти про результати контролю, направляти подання до правоохоронних органів у разі виявлення порушень. Закон гарантує незалежність Рахункової палати від інших органів державної влади. Це означає, що Рахункова палата може вільно здійснювати свої повноваження без втручання з боку інших органів. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України. Вона регулярно інформує парламент про результати своєї роботи.

Закон України «Про публічні закупівлі» є одним із ключових нормативно-правових актів, що регулює використання державних коштів [5]. Він визначає правила проведення закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок бюджетних коштів, забезпечуючи прозорість, ефективність та запобігання корупції у цій сфері. Даний нормативно-правовий акт впливає на публічні фінанси кількома способами: встановлює чіткі процедури проведення закупівель, що дозволяє уникнути необґрунтованих витрат та забезпечує ефективне використання бюджетних коштів; завдяки проведенню відкритих торгів, стимулює конкуренцію між постачальниками, що сприяє зниженню цін на товари, роботи та послуги; прозорість процедур закупівель, електронна система закупівель ProZorro та інші механізми, передбачені Законом, мінімізують ризики корупційних проявів; передбачає преференції для вітчизняних виробників, що сприяє розвитку національної економіки; визначає основні принципи здійснення публічних закупівель, серед яких: ефективність, економічність, прозорість, конкуренція, рівні умови для всіх учасників, запобігання корупції; регламентує процедури проведення закупівель, включаючи відкриті торги, конкурентні торги

з обмеженою участю, переговорні процедури тощо; визначає вимоги до тендерної документації та регулює оцінку пропозицій учасників; встановлює правила укладення договорів про закупівлю; визначає відповідальність за порушення правил проведення публічних закупівель.

Закон України «Про публічні закупівлі» відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного використання бюджетних коштів. Завдяки чітким правилам проведення закупівель, він сприяє прозорості, конкуренції та запобіганню корупції у цій сфері. Постійне вдосконалення законодавства про публічні закупівлі є необхідною умовою для подальшого розвитку державних закупівель в Україні.

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» є важливим нормативно-правовим актом, який регламентує систему внутрішнього контролю в бюджетних установах [6]. Цей нормативно-правовий акт тісно пов'язаний з Бюджетним кодексом України і спрямований на забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, запобігання корупції та забезпечення дотримання законодавства при здійсненні фінансово-господарської діяльності.

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначає основні засади організації та функціонування системи внутрішнього фінансового контролю в бюджетних установах. Основними напрямками регулювання є: визначення внутрішнього фінансового контролю як системи заходів, спрямовану на забезпечення дотримання законодавства, ефективного використання бюджетних коштів, запобігання втратам, розтратам, зловживанням та іншим негативним явищам; визначає коло суб'єктів, які здійснюють внутрішній фінансовий контроль (керівники бюджетних установ, служби внутрішнього аудиту тощо); визначає, які саме операції, дії та рішення підлягають внутрішньому фінансовому контролю; встановлює різноманітні методи і прийоми, які можуть застосовуватися при здійсненні внутрішнього фінансового контролю (документальна перевірка, аналіз, спостереження тощо); визначає відповідальність посадових осіб за

порушення вимог Закону.

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного використання бюджетних коштів та прозорості фінансової діяльності бюджетних установ. Він встановлює чіткі вимоги до організації та здійснення внутрішнього фінансового контролю, що сприяє підвищенню рівня довіри громадськості до органів державної влади.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є основоположним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування [7]. Він регулює фінансові відносини на місцевому рівні, визначаючи: принципи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування: закріплює принципи фінансової самостійності, самоокупності, гласності та підзвітності у фінансовій діяльності місцевих органів влади; джерела фінансування місцевих бюджетів; визначаються основні джерела доходів місцевих бюджетів, такі як податки і збори, місцеві податки і збори, доходи від комунальної власності, субвенції та дотації з державного бюджету; повноваження органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері; надає органам місцевого самоврядування повноваження щодо затвердження місцевих бюджетів, управління місцевим майном, здійснення інвестиційної діяльності тощо; контроль за використанням бюджетних коштів; визначаються механізми контролю за використанням бюджетних коштів на місцевому рівні, а також відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», містять вичерпну інформацію про фінансові основи місцевого самоврядування, джерела доходів місцевих бюджетів, повноваження органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері та ін.; регламентують порядок формування, затвердження та виконання місцевих бюджетів; визначають порядок управління комунальною власністю, а також джерела доходів від її використання; встановлюють систему контролю за використанням бюджетних коштів на місцевому рівні.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відіграє важливу роль у регулюванні публічних фінансів на місцевому рівні. Він забезпечує фінансову самостійність місцевих громад, сприяє розвитку регіонів та підвищенню якості надання місцевих послуг.

В умовах повномасштабного вторгнення, що триває в Україні з лютого 2022 року, нормативно-правове регулювання публічних фінансів набуло нових аспектів. Фінансування оборонного комплексу, забезпечення соціальних гарантій населенню, підтримка економіки в умовах війни стали ключовими завданнями державної фінансової політики. У 2022 році відбулися значні зміни в нормативно-правовому регулюванні публічних фінансів, було прийнято додаткові акти, з метою адаптації фінансової системи України до нових викликів:

1. *Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2022 рік»* у зв'язку з військовим станом дозволив суттєве збільшення видатків на оборону та безпеку, а також на соціальну підтримку населення, яке постраждало від війни, також передбачив перерозподіл коштів з інших статей бюджету на фінансування військових потреб.

2. *Постанови Кабінету Міністрів України* регулювали оперативні аспекти фінансового управління в умовах війни. Зокрема, було запроваджено механізми залучення міжнародної допомоги, використання резервного фонду та спрямування коштів на відновлення інфраструктури.

3. *Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»* у частині, що стосується фінансового забезпечення мобілізації, передбачає фінансування з резервного фонду бюджету заходів, пов'язаних із мобілізацією людських та матеріальних ресурсів для оборони [8].

4. *Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків в умовах воєнного стану»* передбачив низку податкових пільг та послаблень для бізнесу, зокрема відстрочення сплати деяких податків, зменшення податкового навантаження на окремі види діяльності [9].

5. Закон України «Про особливості здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб оборони або безпеки держави в умовах воєнного стану» спростив процедури державних закупівель для швидкого забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань необхідним обладнанням, озброєнням та матеріалами [10].

6. Постанови Кабінету Міністрів України про забезпечення фінансової підтримки внутрішньо переміщених осіб передбачив виплату допомоги ВПО, що призвело до значного збільшення соціальних видатків з державного бюджету.

7. Закони, що регулюють соціальні гарантії військовослужбовцям та членам їх сімей передбачили підвищення грошового забезпечення військовослужбовців, виплату додаткових компенсацій, пільги на житло тощо. Все це потребувало додаткових фінансових ресурсів.

8. Закон України «Про валютний ринок і валютний контроль» (зі змінами, внесеними під час воєнного стану) ввів додаткові обмеження на валютні операції, що дозволило стабілізувати валютний курс та захистити золотовалютні резерви країни [11].

Нормативно-правова база публічних фінансів України є важливим інструментом для забезпечення економічної стабільності та соціальної підтримки громадян. В умовах війни в Україні нормативно-правове регулювання зазнало значних змін, що дозволило ефективно мобілізувати фінансові ресурси для оборони, підтримки населення та відновлення економіки. Ці зміни підкреслюють гнучкість системи публічних фінансів та її здатність адаптуватися до складних умов, забезпечуючи життєздатність держави в умовах військових викликів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: №254к/96ВР Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a&find=1&typ=21>

3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

4. Закон України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 р. № 316/96-ВР (зі змінами і доповненнями). [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>

5. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.06.2019 №922-IX (зі змінами і доповненнями). [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

6. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII (зі змінами і доповненнями). [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997р. № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями). [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

8. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 07.09.2024 № 3543-XII. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>

9. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків в умовах воєнного стану» від 30.06.2023 №3219-IX. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-20#Text>

10. Закон України «Про особливості здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб оборони або безпеки держави в умовах воєнного стану» від 17.07.2020 №808-IX (зі змінами і доповненнями). [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1356-19#Text>

11. Закон України «Про валютний ринок і валютний контроль» від 21.06.2018 №2473-VIII (зі змінами і доповненнями). [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#Text>

2.2. Проблеми виконання державного бюджету України 2022-2024 рр.

Враховуючи те, що державний бюджет України – фонд, за допомогою якого держава концентрує значну частину ВВП та централізовано розподіляє її на розвиток економіки, соціальний захист населення, обороноздатність країни, утримання органів державної влади та управління, його важливість важко переоцінити. В умовах воєнного стану бюджет України набуває ще більшого значення, оскільки держава стикається з безпрецедентними економічними та соціальними викликами. Повномасштабне вторгнення РФ в Україну ставить перед державою першочергове завдання – забезпечити оборону країни. Для цього бюджет має бути здатним своєчасно і в достатньому обсязі фінансувати Збройні сили, закупівлю озброєнь та матеріально-технічного забезпечення. Сьогодні велика кількість населення потребує додаткової підтримки через втрату джерел доходу, вимушене переселення та руйнування житла. В умовах війни бюджет України на соціальний захист відіграє ключову роль у підтримці населення, особливо вразливих категорій, таких як внутрішньо переміщені особи (ВПО), малозабезпечені сім'ї, ветерани, люди з інвалідністю та пенсіонери. Військові дії значно збільшили потреби у соціальній допомозі, що призвело до перерозподілу коштів у державному бюджеті на користь соціальних програм. Економіка держави зазнає значних втрат, що негативно впливає на надходження податків і доходів до державного бюджету. Також, воєнний стан спричиняє значний інфляційний тиск, що впливає на реальну вартість бюджету. Незважаючи на активну фазу бойових дій, Україна вже зараз планує післявоєнну відбудову, тому бюджет має враховувати витрати на відновлення інфраструктури, житла, соціальних установ, а також стимулювання економічного зростання в