

Учасники бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів: система, повноваження та виклики воєнного стану

Дмитро Олександрович Новіков*

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна*

**e-mail: d.o.novikov@nlu.edu.ua*

Анотація

Актуальність теми дослідження зумовлюється стійким трендом до децентралізації та розширення фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування, що триває в Україні та розвинутих країнах світу, а також необхідністю поглиблення наукових досліджень щодо бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні задля його модернізації та контролю за законністю. Мета статті полягає в дослідженні системи учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, окресленні їх повноважень та функцій, а також виявленні ключових викликів правового регулювання у цих сферах. Методологічну основу дослідження становлять емпіричні, загальнологічні, спеціально-правові методи; емпіричну основу – наукові, публіцистичні, методичні, довідкові, енциклопедичні та монографічні видання, а також узагальнені дані про практичну діяльність суб'єктів, наділених бюджетними повноваженнями. У статті досліджено повноваження та функції основних учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів України. Проаналізовано діяльність органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, а також територіальних органів Державної казначейської служби, Державної податкової служби та Державної аудиторської служби. Особливу увагу приділено їхній ролі у забезпеченні ефективного функціонування бюджетної системи в умовах воєнного стану. Визначено, що координація дій між учасниками бюджетного процесу, забезпечення фінансової прозорості та підзвітності є ключовими для підтримки стабільності місцевих бюджетів, зважаючи на актуальні виклики збройної агресії. У статті також висвітлюються проблеми, з якими зіткнулася система управління місцевими бюджетами під час воєнних дій, зокрема необхідність швидкої адаптації законодавства, оперативного перерозподілу фінансових ресурсів для підтримки обороноздатності та відновлення пошкодженої інфраструктури. Оцінено ефективність бюджетних процесів у таких умовах та правову базу, яка їх регулює. Аналіз показав, що адаптація бюджетного процесу до нових реалій є одним із ключових факторів забезпечення стійкості фінансової системи на місцевому рівні. Запропоновано рекомендації для подальшого вдосконалення правового регулювання та механізмів фінансового контролю, що доз-

волить підвищити ефективність управління місцевими бюджетами в умовах кризи. Стаття робить значний внесок у розуміння бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, зокрема в частині ролі органів влади у фінансовому забезпеченні відновлення та розвитку територіальних громад в умовах збройного конфлікту.

Ключові слова: бюджетна система України; бюджетні повноваження; органи місцевого самоврядування; місцеві бюджети; бюджетний процес; місцеві фінансові органи.

Participants of the Budget Process at the Level of Local Budgets: System, Powers and Challenges of Martial Law

Dmytro O. Novikov*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: d.o.novikov@nlu.edu.ua

Abstract

The relevance of this study is driven by the persistent trend toward decentralization and the expansion of fiscal powers of local self-government bodies, observed in Ukraine and developed countries worldwide, as well as the need to deepen scientific research on the local-level budgetary process in Ukraine for its modernization and legal oversight. The purpose of the article is to examine the system of participants in the budgetary process at the level of local budgets, outline their powers and functions, and identify key challenges in legal regulation in these areas. The methodological foundation of the study includes empirical, general logical, and specialized legal methods, while the empirical basis comprises scientific, journalistic, methodological, reference, encyclopedic, and monographic publications, along with aggregated data on the practical activities of entities endowed with budgetary powers. This article examines the powers and functions of key participants in the budgetary process at the local budget level in Ukraine. The activities of local self-government bodies, executive authorities, as well as territorial offices of the State Treasury Service, the State Tax Service, and the State Audit Service are analyzed. Particular attention is paid to their role in ensuring the efficient functioning of the budgetary system under martial law. It has been determined that coordination between the participants of the budget process, as well as ensuring financial transparency and accountability, is critical to maintaining the stability of local budgets, especially in light of the current challenges posed by armed aggression. The article also highlights the issues faced by the local budget management system during wartime, such as the need for rapid legislative adjustments, resource redistribution to support defense capabilities, and infrastructure restoration. The effectiveness of budget processes and the legal framework governing their implementation have been assessed. The analysis demonstrated that adapting the budget process to new realities is one of the key factors in maintaining the resilience of the financial system at the local level. Recommendations are provided for further improvement of legal regulation

and financial control mechanisms to enhance the effectiveness of managing local budgets in times of crisis. The article contributes significantly to understanding the local budgetary process, particularly regarding the role of government bodies in ensuring the financial support of recovering and development of territorial communities under armed conflict conditions.

Keywords: Ukraine's budget system; budgetary powers; local self-government bodies; local budgets; budget process; local financial authorities.

Вступ

Бюджетна система України протягом усього періоду незалежності постійно еволюціонувала під впливом політичних, правових і економічних змін, які проходили як всередині держави, так і за її межами.

Завдяки Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною у 1997 р., з'явилися першочергові умови для початку децентралізації бюджетної системи, формування обмежено-автономних місцевих бюджетів та процесів бюджетного вирівнювання. Того ж року було вперше прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». У 2001 р. з прийняттям Бюджетного кодексу було вирішено ряд важливих проблем тогочасної бюджетної системи. Пізніше, нова редакція Бюджетного кодексу (2010) знов модернізувала бюджетне законодавство, надавши ще більше повноважень органам місцевого самоврядування [1, с. 15].

Децентралізація, розпочата у 2014 р. в Україні із прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, знов запустила процес розширення владних та фінансових повноважень на користь місцевого самоврядування, почала перетворювати цей інститут у дійсно спроможну, наближену до людей ланку влади у демократичному суспільстві.

Простежувана тенденція до децентралізаційних процесів стала закономірністю для більшості країн світу. М. Я. Сидорович з цього приводу зазначає, що витoki цієї тенденції простежуються від появи праці Р. Масгрейва, який ще у 1959 р. у «Теорії публічних фінансів» виокремив особливості фінансів на місцевому рівні. Надалі набула розвитку теорія фіскального федералізму, що була сформована В. Оутсом у 1972 р. Згодом з'явилися дослідження щодо ефективності фіскального федералізму, які вказували на необхідність децентралізації фіскальної політики, аргументуючи це економічними, політичними, соціальними чинниками. [2, с. 14–15]. Сьогодні децентралізація та передання фіскальних повноважень від центральних до місцевих (субнаціональних) органів влади є стійкою глобальною тенденцією, поширеною у багатьох розвинених країнах та країнах, що розвиваються, як федеративних, так і унітарних.

М. О. Юнацький з цього приводу також зазначає, що добробут суспільства підвищується, якщо блага надаються саме на тому рівні, де його ефективність вище або помітна тільки тут. Крім того, позитивний ефект децентралізації пов'язаний з тим, що уряд місцевого або регіонального рівня має більше інформації про місцеву специфіку, а отже, має краще уявлення про необхідний розподіл блага на цьому рівні [1, с. 16].

Проблематикою місцевих бюджетів займалися не тільки вітчизняні науковці, а й зарубіжні, праці яких містяться в науковій базі даних Scopus. Зокрема, варто відзначити роботи Ф. Ебінгера та Р. Гейслера, які проаналізували ефективність організаційних форм нагляду за місцевими фінансами у 18 європейських країнах [3]; Л. Малички, яка досліджувала показники фінансової автономії органів місцевого самоврядування у Словачії та значення цього явища [4]; А. Рікідей та М. Тіра, які розглянули у своїй науковій статті досвід італійських муніципалітетів щодо запровадження «міського податку» на реставрацію, оновлення міської забудови [5]; Е. Люляй та Ш. Рахман, які вивчали нові підходи електронного урядування та управління бюджетним процесом на прикладі муніципалітетів у Косово [6]; Р. Ізмаїлова, А. Калимбетова, А. Айткозіна та ін., які у своїй праці дослідили аспекти бюджетної децентралізації у Казахстані [7] тощо.

Склад бюджетної системи України становить: Державний бюджет України та місцеві бюджети (бюджет АР Крим, обласні бюджети, районні бюджети, бюджети органів місцевого самоврядування).

Безперечно, одним із принципів бюджетної системи України згідно зі ст. 7 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) є її єдність. [8] Втім окреме дослідження особливостей формування місцевих бюджетів як одного з елементів бюджетної системи аж ніяк не суперечить цьому принципу, а навпаки – має на меті сприяти поглибленому вивченню проблемних питань, подальшому розвитку та вдосконаленню нормативно-правової бази у цій сфері, надання практичних рекомендацій для діяльності посадових осіб.

Проблема визначення учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів та окреслення їх повноважень є на перший погляд простим для вирішення завданням. Водночас уже на етапі зіставлення понять «суб'єкт бюджетних правовідносин», «учасник бюджетного процесу», «суб'єкт бюджетного права» виникають запитання, оскільки усі ці поняття досить часто вживаються в юридичній літературі в синонімічному розумінні. М. М. Бліхар та М.В. Анциферова, проаналізувавши вказане питання, дійшли висновку, що основним критерієм виокремлення тих чи інших суб'єктів як учасників бюджетного процесу є наявність у них бюджетних

повноважень. Характерною особливістю бюджетних повноважень є те, що вони повинні розглядатися як комплексний інститут, і визначатися не лише нормами бюджетного права, а й нормами інших галузей права. [9, с. 356].

Особливо важливою є систематизація учасників бюджетного процесу на місцевому рівні з огляду на запровадження воєнного стану на території України. Утворення нових суб'єктів бюджетного процесу – військових адміністрацій породило нові питання щодо їх ролі та повноважень [10, с. 115].

Водночас залишаються не висвітленими в юридичній літературі окремі аспекти нормативного регулювання роботи місцевих фінансових органів. З 1 січня 2021 р. було виключено положення БК України щодо можливості сільським, селищним, міським головами забезпечувати виконання функцій місцевого фінансового органу [11–12].

Мета статті – дослідження системи учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, окреслення їх повноважень та функцій, а також виявлення ключових викликів правового регулювання у цих сферах. Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання: дослідити актуальні нормативно-правові акти бюджетного права, навести визначення ключових понять, простежити взаємозв'язки між учасниками бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, закріпивши їх схематично, підбити підсумки дослідження.

Матеріали та методи

Методологічну основу дослідження становлять такі методи.

Емпіричні методи: спостереження, описання та кейс-стаді. Ці методи дозволяють проаналізувати конкретні приклади з практичної діяльності органів та посадових осіб, що дає можливість оцінити ефективність виконання бюджетних функцій на місцевому рівні на фоні чинної нормативної бази.

Загальнологічні методи: аналізу та синтезу, конкретизації та узагальнення, формалізації та моделювання, системних зв'язків. Зокрема, метод системних зв'язків використовується для дослідження взаємодії між органами влади, підприємствами, установами та організаціями, що наділені бюджетними повноваженнями. Інші методи дають змогу дослідити внутрішні та зовнішні чинники, що впливають на процеси складання й виконання місцевих бюджетів, виокремити окремі елементи системи, синтезувати нові поняття, моделювати можливі сценарії розвитку подій та явищ правової дійсності.

Спеціально-правові методи: порівняльно-правовий для зіставлення нормативно-правових актів та норм у галузі бюджетного права; формально-юри-

дичний (нормативно-догматичний) для аналізу змісту правових норм, що регулюють діяльність учасників бюджетного процесу; логіко-юридичний для формування логічних висновків щодо ролі учасників бюджетного процесу та їхніх функцій.

Емпіричну основу дослідження становлять наукові, публіцистичні, методичні, довідкові, енциклопедичні та монографічні видання, а також узагальнені дані про практичну діяльність суб'єктів, наділених бюджетними повноваженнями. Дослідження базується на аналізі актуальних нормативно-правових актів, офіційних документів, експертних звітів та інших джерел, які відображають сучасні тенденції та проблеми, пов'язані з темою дослідження.

Результати та обговорення

Поняття учасника та суб'єкта бюджетного процесу: спільні ознаки та відмінності

На всіх стадіях бюджетного процесу залучені його учасники, якими згідно зі ст. 19 БК України є органи, установи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями [8].

Бюджетними повноваженнями визнаються права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин з управління бюджетними коштами [8].

Нарівні із поняттям учасника бюджетного процесу в юридичній літературі можна зустріти терміни «суб'єкт бюджетного процесу» або «суб'єкт бюджетних правовідносин». У чому ж полягає відмінність між цими поняттями?

Як зазначають М.М. Бліхар та М.В. Анциферова, щоб бути суб'єктом бюджетних правовідносин, відповідна особа має пройти два етапи наділення юридичними якостями. Перше – бути суб'єктом бюджетного права, як *потенційним* суб'єктом бюджетних правовідносин. По-друге – отримати додаткові якості юридичного характеру в *конкретній юридично значущій ситуації* [9, с. 356].

При системному тлумаченні наведених положень із БК України можна дійти висновку, що поняття «суб'єкт бюджетного процесу» є ширшим за учасника, адже містить у собі як ознаки учасника бюджетного процесу, так і потенційну можливість відповідної особи бути учасником бюджетних правовідносин.

Водночас учасником бюджетного процесу можна стати лише у випадку наділення конкретними правами й обов'язками щодо розпорядження бюджетними коштами у конкретно визначеній ситуації.

До прикладу, підприємство, одержувач бюджетних коштів, стає учасником бюджетного процесу лише у випадку отримання бюджетних коштів від роз-

порядників у відповідному бюджетному періоді. У такому випадку зазначена особа не може повною мірою вважатися й суб'єктом бюджетного процесу. Натомість вона може вважатися суб'єктом бюджетного права, адже наділена належною правосуб'єктністю для потенційного переходу у статус суб'єкта бюджетних правовідносин.

Не будучи ані суб'єктами бюджетного права, ані суб'єктами бюджетного процесу або його учасниками, існує ще одна категорія суб'єктів, які мають опосередкований, зовнішній вплив на бюджетний процес. Це платники податків та зборів – юридичні та фізичні особи [10, с. 113; 13, с. 43].

Місцеві бюджети як ключова ланка бюджетної системи України

Місцеві бюджети є важливою ланкою бюджетної системи України, нарівні із Державним бюджетом. Приділення особливої уваги місцевим бюджетам зумовлюється низкою чинників.

Насамперед суттєвим чинником є тенденція до децентралізаційних процесів в Україні та світі, про яку вже зазначалось. Проведена з 2014 р. реформа децентралізації переважно позитивно вплинула на територіальні громади, які змогли бути достатньо гнучкими, аби відповідати нагальним потребам на місцях, та достатньо стійкими, аби витримати виклики воєнного стану [14, с. 4–5].

Протягом 2017–2021 рр. частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України становила між 22,3 % та 23,3 %, а у 2022 р. зросла до 24,4 %. Водночас у 2023–2024 рр. збільшилась потреба в доходах державного бюджету задля фінансування потреб на безпеку та оборону. У 2023 р. частка місцевих бюджетів різко знизилася до 17,8 %, а у перші чотири місяці 2024 р. ще більше впала до 15,7 %. [15] Така динаміка не дає підстав стверджувати, що роль місцевих бюджетів наразі знизилась. Навпаки – місцеві бюджети стикаються із новими викликами, які потребують дослідження та розв'язання.

Так, важливо не залишати поза увагою бюджетний процес, що відбувається на рівні місцевих бюджетів, адже саме зараз існує потреба у збереженні та розвитку здобутків децентралізації з одного боку, а з іншого – реагуванні на безпекові виклики, що тривають, відновленні та розвитку територіальних громад.

Учасники бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, їх повноваження та функції

З огляду на наведені вище поняття та терміни можна синтезувати поняття *учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів* – це органи,

установи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями щодо місцевих бюджетів. Сукупність таких учасників бюджетного процесу формують систему, схематично зображену на рисунку.

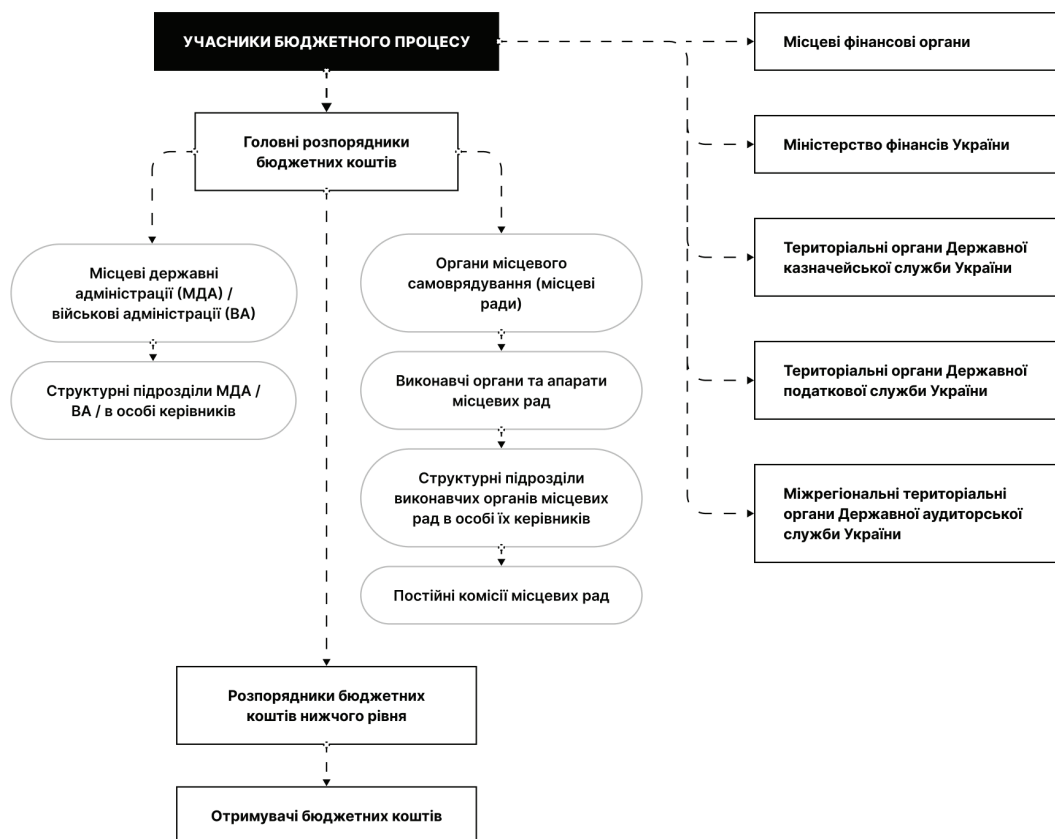


Рисунок. Система учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів

Особливу роль у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів відіграють місцеві фінансові органи (далі – МФО) – структурні підрозділи з питань фінансів у виконавчих органах місцевих рад та у місцевих державних адміністраціях.

Бюджетним кодексом України наразі передбачено обов'язкове створення МФО. Зазначена вимога набрала чинності з 01.01.2021 р. у зв'язку із внесенням змін до БУ України Законом № 907-ІХ від 17.09.2020 р., усунувши попередню норму про можливість забезпечувати виконання функцій місцевого фінансового органу місцевими головами [11; 12, с. 2].

МФО має особливий статус, оскільки він наділений рядом важливих повноважень та функцій у бюджетному процесі.

Відповідно до БК України МФО – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету [8].

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюється МФО на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів (ч. 2 ст. 111 БК України) [8].

МФО також є й головним розпорядником бюджетних коштів як структурний підрозділ місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. Саме тому він посідає окреме місце у схемі (рис.), поруч із іншими учасниками бюджетного процесу, що наділені спеціальними повноваженнями та функціями. Такі учасники відіграють своєрідну обслуговуючу й контролюючу роль у бюджетному процесі, забезпечуючи його безперебійне та ефективне функціонування відповідно до чинного законодавства.

Головними розпорядниками коштів за бюджетними призначеннями, визначеними рішеннями про місцеві бюджети, згідно з п. 3 ст. 22 БК України виступають [8]:

- 1) місцеві державні адміністрації (МДА) або військові адміністрації (ВА), їх структурні підрозділи в особі керівників;
- 2) місцеві ради, їх виконавчі органи та апарати, структурні підрозділи виконавчих органів в особі керівників.

Головні розпорядники бюджетних коштів як учасники бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів мають такі повноваження (п. 5 ст. 22 БК України):

- розроблення плану діяльності на середньостроковий період (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів) з урахуванням прогнозу місцевого бюджету, рішення про місцевий бюджет, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку;
- організація та забезпечення складання бюджетної пропозиції з урахуванням прогнозу місцевого бюджету, схваленого у попередньому бюджетному періоді, і подання її місцевому фінансовому органу;
- отримання бюджетних призначень шляхом їх затвердження у рішенні про місцевий бюджет, прийняття рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподілення та доведення до них у встановленому порядку обсягів бюджетних асигнувань;

- затвердження кошторисів розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;
- розроблення та затвердження паспортів бюджетних програм і складання звітів про їх виконання;
- організація та здійснення моніторингу виконання бюджетних програм, здійснення оцінки їх ефективності;
- здійснення управління бюджетними коштами у межах встановлених бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;
- здійснення контролю за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою, міською, селищною чи сільською територіальною громадою), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;
- здійснення контролю за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;
- забезпечення організації та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;
- забезпечення доступності інформації про бюджет відповідно до законодавства та БК України тощо [8].

Місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад мають згідно із бюджетним законодавством, зокрема, такі повноваження:

- підготовка стратегій розвитку (програм соціально-економічного та культурного розвитку) адміністративно-територіальної одиниці, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження відповідній раді (для виконавчого органу місцевої ради);
- розгляд та схвалення прогнозу місцевого бюджету;
- складання проекту місцевого бюджету;
- схвалення проекту рішення про місцевий бюджет та його оприлюднення;
- внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- подання до місцевої ради (для виконавчого органу місцевої ради) квартального та річного звітів про виконання місцевого бюджету;
- забезпечення публікації інформації про виконання місцевого бюджету та публічне її подання тощо [13, с. 39].

Військово-цивільні адміністрації – тимчасові органи, що утворювались в Україні в районі проведення антитерористичної операції, в районі відсічі збройної агресії РФ. Наразі припинили своє функціонування у зв'язку із прийняттям Указу Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022 щодо створення 25 обласних військових адміністрацій [16].

Військові адміністрації у разі їх утворення володіють повноваженнями, передбаченими Законом України «Про правовий режим воєнного стану», Постановою КМУ від 11.03.2022 р. № 252 та іншими нормативно-правовими актами, зокрема:

- прийняття за поданням МФО рішення про внесення змін до рішень про місцеві бюджети;
- здійснення: 1) без погодження відповідною комісією місцевої ради передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого; 2) перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи: резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції;
- у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) за бюджетною програмою;
- можливість приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії РФ проти України і забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державної незалежності України, її територіальної цілісності відповідно до п. 22² розд. VI «Прикінцеві та перехідні положення» БК України;
- можливість приймати рішення про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету без укладення договорів, з обов'язковим погодженням із Міністерством фінансів України;
- здійснення управління коштами місцевих бюджетів без оприлюднення нормативно-правових актів та інших документів, які застосовуються під час бюджетного процесу;
- затвердження місцевих бюджетів, складених фінансовими органами;
- здійснення заходів з мобілізації додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів;
- забезпечення ефективного, економного та раціонального використання бюджетних коштів тощо [17–18].

Органи місцевого самоврядування (місцеві ради) згідно із бюджетним законодавством та пп. 22–23 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділені такими повноваженнями у бюджетному процесі:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- розгляд прогнозу місцевого бюджету;
- затвердження рішення про місцевий бюджет;
- затвердження змін до рішення про місцевий бюджет;
- затвердження річного звіту про виконання місцевого бюджету (або прийняття іншого рішення) тощо [19].

Учасником бюджетного процесу також є *постійні комісії місцевих рад*, що згідно зі ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. До їх повноважень належать, зокрема:

- попередній розгляд проєктів місцевого бюджету;
- попередній розгляд звітів про виконання програм і бюджету;
- розробка проєктів рішень рад та підготовка висновків з цих питань тощо [19].

До органів, які наділені спеціальними повноваженнями та функціями, окрім МФО, можна віднести Міністерство фінансів України та територіальні органи Державної казначейської служби України, Державної податкової служби України і міжрегіональні територіальні органи Державної аудиторської служби України [13, с. 40].

Міністерство фінансів України у рамках бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів відповідно до бюджетного законодавства наділено такими повноваженнями та функціями:

- визначення організаційно-методологічних засад щодо складання бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів (включаючи типову форму бюджетного запиту) (ст. 34 БК України);
- доведення Раді міністрів АР Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до прогнозів місцевих бюджетів та проєктів місцевих бюджетів (ст. 75 БК України);
- затвердження типових форм паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (ст. 20 БК України);
- контроль за дотриманням бюджетного законодавства та прийняття рішень щодо застосування заходів впливу (ст. 118 БК України) тощо [8].

Територіальні органи Державної казначейської служби у процесі виконання місцевих бюджетів здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Варто зазначити, що в період воєнного стану розрахунково-касове обслуговування розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів здійснюється в порядку черговості (три черги), залежно від пріоритетності, відповідно до Постанови КМУ № 590 від 09.06.2021 р. [20].

До основних повноважень територіальних органів Державної казначейської служби щодо бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів відповідно до чинного бюджетного законодавства належать:

- повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (ст. 45 БК України);
- здійснення розрахунково-касового обслуговування через систему електронних платежів Національного банку України (ст. 48 БК України);
- формування та ведення єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і бази даних мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів (ст. 56 БК України);
- ведення бухгалтерського обліку операцій з виконання місцевих бюджетів (ст. 56 БК України);
- контроль за відповідністю кошторисів розпорядників та бюджетних зобов'язань (ст. 48 БК України) [8].

Територіальні органи Державної податкової служби України в частині участі у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, згідно з бюджетним та податковим законодавством наділені, зокрема, такими повноваженнями:

- здійснення реєстрації та обліку платників податків (ст. 63 ПК України);
- забезпечення ведення обліку податків і зборів, платежів (статті 14, 16, 19 ПК України);
- адміністрування податків і зборів та інших платежів, забезпечення контролю (ст. 19¹ ПК України);
- здійснення контролю за дотриманням виконавчими комітетами місцевих рад порядку прийняття та обліку податків і зборів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування зазначених сум до бюджету (статті 63, 67 ПК України);
- взаємодія та обмін інформацією з місцевими органами влади (ст. 22 ПК України) тощо [21].

Міжрегіональні територіальні органи Державної аудиторської служби України у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів реалізують повноваження щодо здійснення контролю за:

- цільовим та ефективним використанням коштів місцевих бюджетів (ст. 113 БК України);
- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу місцевих бюджетів (статті 113, 115 БК України);
- веденням бухгалтерського обліку, складенням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету (статті 117–118 БК України);
- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів, станом внутрішнього контролю в інших підконтрольних установах (ст. 113 БК України) тощо [8].

Підсумовуючи результати аналізу повноважень учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, можна зазначити, що ефективно функціонування бюджетної системи на місцевому рівні залежить від злагодженої взаємодії між різними органами та суб'єктами. Система бюджетного процесу зіткнулася зі значними викликами, пов'язаними із введенням воєнного стану. Однак, завдяки своєчасним законодавчим змінам та здатності органів влади швидко адаптуватися до нових умов, вдалося забезпечити стабільність бюджетних процесів і належне функціонування ключових учасників. Головні розпорядники бюджетних коштів, місцеві фінансові органи, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, контролюючі органи – кожен із цих суб'єктів виконує важливу роль у забезпеченні ефективного формування, розподілу, використання бюджетних коштів та належного контролю за цими процесами.

Висновки

У результаті проведеного дослідження було розглянуто сучасний стан та ключові виклики, з якими стикається бюджетна система України, зокрема така її важлива складова, як місцеві бюджети. Встановлено специфіку використання понять «учасник», «суб'єкт бюджетного процесу», «суб'єкт бюджетного права», що дозволило глибше проаналізувати правовий статус цих осіб та функції у бюджетній системі. Особливу увагу було приділено важливості висвітлення проблем функціонування місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. На користь цього наведено актуальні статистичні дані, які ілюструють сучасний стан місцевих фінансів.

Окреслено систему учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, визначено їхні взаємозв'язки, ролі, функції та повноваження. На основі проведеної роботи було створено схематичне представлення взаємодії учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, що наочно продемонструвало структуру формування, розподілу та використання бюджетних коштів

на рівні територіальних громад, областей, районів. Схема стала результатом комплексного аналізу правового регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задіяних у бюджетному процесі.

Отримані результати покликані стати основою для подальшого дослідження та вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів.

Список використаних джерел

- [1] Юнацький М. О. Конспект лекцій з дисципліни «Місцеві фінанси» : ступінь бакалавр / Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. Кривий Ріг : ДонНУЕТ, 2019. 134 с.
- [2] Сидорович М. Я. Муніципальні фінанси : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закл. Київ : НаУКМА, 2021. 68 с.
- [3] Ebinger F., Geissler R. Financial supervision of local governments: an organisational hurdle. *Local Public Finance: An International Comparative Regulatory Perspective*. 2021. P. 57–72. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3_4.
- [4] Maličká L. Financial Autonomy of Local Governments in the Slovak Republic: A Panel Data Investigation. *Ekonomicky casopis*. 2021. Vol. 69, issue 7. P. 669–686. <https://doi.org/10.31577/ekoncas.2021.07.01>.
- [5] Richiedei A., Tira M. Municipal Budget Management and the Generation of Urban Sprawl. A Case Study of the Lombardy Region (Italy). *Planning Practice and Research*. 2020. Vol. 35, issue 2. P. 169–184. <https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1726132>.
- [6] Lulaj E., Rahman S. A Novel Approach to Improving E-Government Performance from Budget Challenges in Complex Financial Systems. *Complexity*. 2022. <https://doi.org/10.1155/2022/2507490>.
- [7] Ismailova R., Kalymbetova A., Aitkozshina A. An Innovative Approach to the Development of Local Self-Government in Kazakhstan: Decentralization of the Budget System. *Innovation Journal*. 2023. Vol. 28, issue 2. P. 1–15.
- [8] Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 26.10.2024).
- [9] Бліхар М. М., Анциферова М. В. Учасники бюджетного процесу та їх повноваження. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 355–358. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/86>.
- [10] Дедушев І. В. Правове регулювання діяльності суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. *Наука і техніка сьогодні*. 2024. № 6(34). С. 111–123. [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6\(34\)-111-123](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6(34)-111-123).
- [11] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 17.09.2020 р. № 907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text> (дата звернення: 26.10.2024).
- [12] Тютюник С., Швець О., Баланик Н. та ін. Утворення фінансових органів міських, селищних та сільських рад. U-LEAD with Europe, 2020. 71 с. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/> (дата звернення: 26.10.2024).
- [13] Ефективне бюджетування і бюджетний процес в органах місцевого самоврядування : посібник / за ред. Г. Куспляк. USAID «ГОВЕРЛА». 364 с. URL: https://www.ciat.net.ua/media/cms_page_media (дата звернення: 26.10.2024).

- [14] Потапенко В. Г., Баранник В. О., Бахур Н. В. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>.
- [15] Аналіз місцевих бюджетів за січень-квітень 2024 року. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/news/18256> (дата звернення: 26.10.2024).
- [16] Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 26.10.2024).
- [17] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 26.10.2024).
- [18] Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhativ-u-period-voennogo-stanu-252> (дата звернення: 26.10.2024).
- [19] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.10.2024).
- [20] Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.10.2024).
- [21] Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1519> (дата звернення: 26.10.2024).

References

- [1] Yunatskyi, M.O. (2019). *Synopsis of lectures on the discipline "Local Finances"*. Donetsk National University of Economics and Trade named after Mykhailo Tugan-Baranovsky. Kryvyi Rih: DonNUET.
- [2] Sydorovych, M.Ya. (2021). *Municipal finances*. Kyiv: NaUKMA.
- [3] Ebinger, F., & Geissler, R. (2021). Financial supervision of local governments: An organisational hurdle. *Local Public Finance: An International Comparative Regulatory Perspective*, 57-72. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3_4.
- [4] Maličká, L. (2021). Financial Autonomy of Local Governments in the Slovak Republic: A Panel Data Investigation. *Ekonomicky casopis*, 69(7), 669-686. <https://doi.org/10.31577/ekoncas.2021.07.01>.
- [5] Richiedei, A., & Tira, M. (2020). Municipal Budget Management and the Generation of Urban Sprawl. A Case Study of the Lombardy Region (Italy). *Planning Practice and Research*, 35(2), 169-184. <https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1726132>.
- [6] Lulaj, E., & Rahman, S. (2022). A Novel Approach to Improving E-Government Performance from Budget Challenges in Complex Financial Systems. *Complexity*. <https://doi.org/10.1155/2022/2507490>.
- [7] Ismailova, R., Kalymbetova, A., & Aitkozshina, A. (2023). An Innovative Approach to the Development of Local Self-Government in Kazakhstan: Decentralization of the Budget System. *Innovation Journal*, 28(2), 1-15.
- [8] Law of Ukraine No. 2456-VI "Budget Code of Ukraine". (July 8, 2010). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

- [9] Blikhar, M.M., & Antsyferova, M.V. (2023). Participants of the budget process and their powers. *Legal Scientific Electronic Journal*, 4, 355-358. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/86>.
- [10] Dedushev, I.V. (2024). Legal regulation of the activities of the subjects of the budget process at the local level in Ukraine. *Science and Technology Today*, 6(34), 111-123. [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6\(34\)-111-123](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6(34)-111-123).
- [11] Law of Ukraine No. 907-IX "On amendments to the Budget Code of Ukraine". (September 17, 2020). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text>.
- [12] Tyutyunyk, S., Shvets, O., & Balanyuk, N. et al. (2020). *Formation of financial bodies of city, village and village councils*. U-LEAD with Europe. Retrieved from <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/>.
- [13] Effective budgeting and the budget process in local self-government bodies. (Ed.). G. Kusplyak. USAID "HOVERLA". Retrieved from https://www.ciat.net.ua/media/cms_page_media.
- [14] Potapenko, V.G., Baranyk, V.O., & Bahur, N.V. (2023). Local self-government as a factor in the stability of the rear. (Ed.). V.G. Potapenko. Kyiv: NISD. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>.
- [15] Analysis of local budgets for January-April 2024. *"Decentralization" Portal*. Retrieved from <https://decentralization.ua/news/18256>.
- [16] Decree of the President of Ukraine No. 68/2022 "On the Formation of Military Administrations". (February 24, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.
- [17] Law of Ukraine No. 389-VIII "About the Legal Regime of Martial Law". (May 12, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
- [18] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 252 "Some Issues of Formation and Execution of Local Budgets During Martial Law". (March 11, 2022). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetyv-u-period-voyennogo-stanu-252>.
- [19] Law of Ukraine No. 280/97-BP "About Local Self-Government in Ukraine". (May 21, 1997). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- [20] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 590 "On the Approval of the Procedure for the Exercise of Powers by the State Treasury Service in a Special Regime Under Martial Law". (June 9, 2021). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>.
- [21] Law of Ukraine No. 2755-VI "Tax Code of Ukraine". (December 2, 2010). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1519>.

Дмитро Олександрович Новіков

аспірант кафедри фінансового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна

e-mail: d.o.novikov@nlu.edu.ua

ORCID 0009-0004-4959-9795

Dmytro O. Novikov

Postgraduate Student of the Department of Financial Law

Yaroslav Mudryi National Law University

61024, 77 Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine

e-mail: d.o.novikov@nlu.edu.ua

ORCID 0009-0004-4959-9795

Рекомендоване цитування: Новіков Д. О. Учасники бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів: система, повноваження та виклики воєнного стану. *Проблеми законності*. 2024. Вип. 167. С. 53–70. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.167.314403>.

Suggested Citation: Novikov, D.O. (2024). Participants of the Budget Process at the Level of Local Budgets: System, Powers and Challenges of Martial Law. *Problems of Legality*, 167, 53-70. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.167.314403>.

Статтю подано / Submitted: 30.10.2024

Доопрацьовано / Revised: 29.11.2024

Схвалено до друку / Accepted: 19.12.2024

Опубліковано / Published: 30.12.2024