



УДК 336.1

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2023.6>**Т. Латковська,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОЮ КАЗНАЧЕЙСЬКОЮ СЛУЖБЮ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Питання казначейського обслуговування бюджетних коштів науковцями розглядається у поєднанні з дослідженням проблем бюджетного права. Розглядаючи віхи становлення науки фінансового права, В.В. Хохуляк відмічав, що наука фінансового права пройшла довгий та непростий шлях власного становлення. У монографії «Віхи становлення науки фінансового права» [1] вчений дослідив та встановив, що вперше в історії науки обґрунтував необхідність збалансування бюджету Діомед Карафа (1406 р. – 1487 р.), розподіливши бюджетні витрати на три групи, а саме: витрати на оборону країни, на утримання монарха та на забезпечення надзвичайних потреб [1, с. 13]. Наукова творчість професора Ерлангенського і Гейдельберзького університетів К.Г. Рау (у німецькій фінансовій науці початку ХІХ ст.) мала теж істотний вплив на формування фінансової науки, його підручник містив розділи, присвячені бюджету та організації фінансового управління [1, с. 29].

Визначальне методологічне значення для становлення фінансово-правової науки мала еволюція історичної школи, наслідком якої стало визнання універсальності і позачасовості права. Як відзначила В.В. Дудченко, це дозволило вченим відійти від односторонності теорії історичного розвитку, як і від тео-

рії спонтанного, безвольового розвитку права [2, с. 120]. Видатним представником фінансового напрямку нової історичної школи, що залишив багату спадщину у теорії фінансів та фінансового права слід назвати професора Берлінського університету Адольфа Вагнера, яким було введено в науковий обіг категорію «фінансова економіка», під якою дослідник розумів державний бюджет. Важливу роль у розробці теорії та методології науки фінансового права відіграв Лоренц фон Штейн (1815–1890) – видатний німецький державознавець, юрист, фінансист, соціолог другої половини ХІХ ст. Вчення Л. Штейна про фінансове господарство держави викладене в трьох книгах, з яких у першій книзі трактується поняття бюджету, його форми та бюджетного устрою; детально досліджуються стадії бюджетного процесу, особливо – голосування за бюджет та його виконання [1, с. 34].

Істотний вклад в розробку питань фінансового права вніс видатний німецький вчений-державознавець другої половини ХІХ – початку ХХ ст. Г. Еллінек. Вчений особливу увагу приділив проблемам бюджетного права і присвятив вивченню цього інституту окрему наукову працю «Бюджетне право» [3, с. 265]. Зокрема, Г. Еллінек у зазначеній праці вперше дав визначення бюджету як централізованого фонду держави.



Таким чином, фінансова думка XIX – поч. XX ст. відзначена численними спробами класифікації та систематизації науки про фінанси, розуміння фінансової науки як самостійної галузі знань та виділення її інститутів. В подальшому у розвиток науки інститутів фінансового права на різних етапах розвитку суспільства вносили відомі вчені. Дослідженню питань функціонування бюджетної системи України у фінансово-правовій науці присвячено багато праць як вчених-юристів, так і вчених-економістів.

Відмітимо, що з моменту створення Держказначейства в Україні відбувся поступовий перехід на казначейську систему виконання спочатку держбюджету, а потім – на казначейське обслуговування місцевих бюджетів у органах Держказначейства. Зауважимо, що на протязі функціонування даного органу та наукових дослідженнях у цій сфері як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, є вкрай актуальними для удосконалення казначейського обслуговування бюджетних коштів у нашій країні.

Зазначимо, що сьогодні Державна казначейська служба України, повноваження якої регулюються Постановою Кабінету Міністрів України «Положення про Державну казначейську службу України» [4], є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Казначейство у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими

актами законодавства, а також дорученнями Кабінету Міністрів України і Міністра фінансів (пункт 2 Положення).

Указом Президента України від 24.02.2022 р. «Про введення воєнного стану в Україні» [5], затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 2102-IX (зі змінами) запроваджено режим воєнного стану в Україні.

Підпунктом 4 пункту 22 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України [6] встановлено, що виконання повноважень органами Казначейства України на відповідній території України може здійснюватися в особливому режимі у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Згідно п. 4 Положення Казначейство відповідно до покладених на нього завдань та в установленому законодавством порядку:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру фінансів;

2) забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, відкритого у Національному банку, зокрема:

здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

здійснює відкриття і закриття рахунків в національній валюті, проводить операції на рахунках, формує та видає виписки з рахунків;

здійснює розподіл бюджетних коштів між державним бюджетом, бюджетами Автономної Республіки



Крим, областей, м. Києва та Севастополя, між місцевими бюджетами, а також між загальним та спеціальними фондами бюджету відповідно до нормативів відрахувань, визначених бюджетним законодавством, і їх перерахування відповідно до законодавства;

здійснює повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням (висновком) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;

здійснює за висновком ДПС та її територіальних органів перерахування між видами доходів і бюджетів коштів, помилково та/або надміру зарахованих до державного та/або місцевих бюджетів через єдиний рахунок;

здійснює бюджетне відшкодування податку на додану вартість;

здійснює за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, перерахування компенсації частини суми штрафних (фінансових) санкцій покупцям (споживачам) за рахунок сплачених до державного бюджету сум штрафних (фінансових) санкцій, застосованих такими органами за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій тощо.

Механізм виконання в особливому режимі повноважень Казначейством та органами Казначейства, пов'язаних зі здійсненням казначейського обслуговування бюджетних коштів та коштів інших клієнтів в умовах воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях визначений Порядком виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 р. № 590 [7].

Даним Порядком, а саме п. 18, у разі виконання повноважень Казна-

чейством в особливому режимі відкриття асигнувань із державного бюджету за видатками та наданням кредитів встановлено наступну черговість:

– за видатками загального фонду державного бюджету;

на національну безпеку і оборону та на здійснення заходів правового режиму воєнного стану, головних розпорядників бюджетних коштів, що здійснюють матеріально-технічне, транспортне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, Офісу Президента України та забезпечують обладнання робочих місць для виконання функціональних обов'язків оперативним складом пунктів управління у можливих місцях розгортання Ставки Верховного Головнокомандувача, а також головних розпорядників бюджетних коштів, залучених до вирішення завдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану;

на оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; на обслуговування державного та гарантованого державою боргу, виконання гарантійних зобов'язань, виплати за державними деривативами; на соціальне забезпечення; на виконання членських зобов'язань Верховної Ради України перед міжнародними організаціями, членом яких є Верховна Рада України; на поточні трансферти місцевим бюджетам; на придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; на забезпечення продуктами харчування; на оплату комунальних послуг та енергоносіїв; на придбання природного газу для проходження опалювального сезону 2022–2023 років відповідно до статті 41 Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» тощо;





– за іншими видатками та наданням кредитів загального фонду державного бюджету.

Тож платежі з рахунків замовників проводяться тільки за напрямками та в черговості і обов'язково з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку.

Стосовно такої черговості, визначеної Порядком виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, виникає ряд питань, які вимагають оперативного вирішення. Мається на увазі ситуація, коли отримувачі благодійної допомоги в особі органів місцевого самоврядування не можуть гарантувати своєчасність її надходження до кінцевого бенефіціара, порушуючи дотримання строків її реалізації надавачу.

Серед актуальних питань в умовах воєнного стану постають питання ефективності здійснення постійного контролю з боку органів державної влади за надходженням і витрачанням коштів благодійної та інших видів допомоги органами місцевого самоврядування. Зруйновану повномасштабною війною інфраструктуру, докільля, економіку країни необхідно відновлювати вже сьогодні. Звільнені території потребують коштів на відновлення інфраструктури громад. В пріоритеті залишаються питання подолання корупції, так як без цього будь-яке фінансування проєктів відбудови буде під сумнівом. Особливо важливо, щоб така відбудова відбувалася прозоро, за участю громадськості.

Більшість країн демократичного світу допомагають Україні подолати руйнівні наслідки, спричинені війною російської федерації проти нашої країни. Урок історії по відбудові Європи після Другої Світової Війни, яку розпочали тільки через три роки після її завершення, показав, якщо економіку країни після війни не відновити, її потрібно буде постійно дотувати.

І результат виходить значно дорожчим. Окрім військово-технічної допомоги, важливим різновидом підтримки України є гуманітарна допомога. Після завершення воєнних дій потрібно відновлювати критичну інфраструктуру, а це електромережі, газопостачання, залізничне сполучення, інтернет, відбудувати школи і лікарні, важливо забезпечити житлом тих, хто його втратив. Необхідно спрямовувати всі зусилля на відновлення економіки та на створення робочих місць.

Зміни у фінансовій політиці країни та у її складових – бюджетній, податковій, банківській, валютній, в реаліях сьогодення є оперативним та зваженим кроком від органів державної влади. Як зазначає Латковський П.П., стратегія і тактика фінансової політики повинні бути взаємопов'язані. Фінансова стратегія є довгостроковим курсом фінансової політики, що розрахований на перспективу та який передбачає вирішення крупних завдань, визначених економічною та соціальною стратегією. В той час як фінансова тактика має бути спрямована на рішення поточних завдань розвитку країни шляхом своєчасного перерозподілу фінансових ресурсів [8, с. 227].

Для фінансування відновлення країни створено низку фондів, серед яких фонд підтримки малого та середнього бізнесу, фонд підтримки армії, фонд відновлення та трансформації економіки, гуманітарний фонд, фонд обслуговування та погашення державного боргу, фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури. Вважаємо, що зазвичай, краще створити один фонд, використання коштів якого буде легше проконтролювати.

Сьогодні в Україні зареєстровані представництва більшості світових благодійних та гуманітарних організацій, метою діяльності яких є відновлення зруйнованої інфраструктури, підтримка внутрішньо переміщених осіб, у тому числі, гуманітарні





проекти. Бенефіціаром таких проектів, як правило, виступають органи місцевого самоврядування. Благодійна допомога, а її переважна більшість надається у грошовій формі, використовується місцевими органами для вирішення нагальних потреб, серед яких сприяння обороноздатності та захисту населення у воєнний час, відновлення інфраструктури органів місцевого самоврядування, тощо. Проте, порядок отримання та використання благодійної допомоги місцевими органами потребує детального узгодження з нормами законодавства, адже благодійні організації неодноразово нарікають не тільки на затримку із використанням таких коштів з боку громад, але і через відсутність коштів на єдиному казначейському рахунку, а також затримки проплат через необхідність дотримання черговості платежів органами казначейства.

Як було відмічено вище, особливості казначейського обслуговування органів місцевого самоврядування, їх комунальних закладів і установ визначає постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», якою і встановлено черговість платежів, що здійснюються місцевими бюджетами.

Більшість такої допомоги, як правило, надається у вигляді цільових коштів, згідно з метою, визначеною грантодавцем чи благодійною організацією або фондом.

Проблемою на сьогодні є те, що благодійні кошти, одержані розпорядниками бюджетних коштів, потрібно включити відповідно до чинного законодавства до доходів місцевого бюджету. Далі ці кошти використовуються в порядку, встановленому бюджетним законодавством (на умовах, в тому числі, визначених постановою № 590).

Враховуючи, що виконання розпоряджень про виділення коштів

загального фонду місцевих бюджетів під час виконання органами Казначейства повноважень в особливому режимі здійснюється в установленому законодавством порядку і витрати органи місцевого самоврядування можуть здійснювати у відповідності до цілей, визначених в пункті 19 Постанови № 590, згідно з відповідною чергою, виникає ситуація, коли отримувачі благодійної допомоги в особі органів місцевого самоврядування не можуть гарантувати дотримання строків її реалізації надавачу та своєчасність її надходження до кінцевого бенефіціара.

Таким чином, виникає ситуація, коли надходять величезні фінансові ресурси і фактично отримати їх, а вони вимагають оперативного вирішення, та використати на цілі, на які вони спрямовані видається складним завданням.

Враховуючи обсяги благодійної допомоги, в тому числі, і гуманітарної, що може передаватися органам місцевого самоврядування та органам державної влади у грошовій формі, необхідно внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», дозволивши органам Казначейства здійснювати платежі за дорученнями клієнтів за видатками спеціального фонду державного і місцевих бюджетів з окремого рахунку, на який будуть зараховуватися кошти, отримані у вигляді безповоротної фінансової допомоги, що надається під час виконання програм міжнародної допомоги, реалізації проектів, які підтримуються Європейським Союзом.

Під час застосування казначейської системи обслуговування бюджетів варто враховувати економічні, політичні, законодавчі особливості нашої держави; питання, які пов'язані із створенням новітніх інфор-



маційно-комунікативних систем для надання цифрових послуг. Важливим завданням в умовах воєнного стану має стати здійснення постійного фінансового контролю за надходженням і витрачанням коштів благодійної та інших видів допомог органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

*Наука фінансового права як система взаємопов'язаних між собою понять і категорій, що відображають об'єктивну сутність існуючих правових явищ є універсальним, первинним фактором формування правових та політичних ідей, які знаходять своє вираження в певному фінансовому нормативно-правовому акті. Зазначено, що прийняття Бюджетного кодексу України та запровадження казначейського виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, які і є такими фінансово-правовими актами, сприяли ефективному здійсненню бюджетної діяльності в Україні. Для існування України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, виконання нею та органами місцевого самоврядування завдань і функцій необхідне відповідне фінансове забезпечення, яке вони отримують, насамперед, із централізованих фондів коштів, що знаходяться у їх розпорядженні – бюджетів.*

*Забезпечення збалансованості бюджетної системи, що завжди було визначальним фактором економічного розвитку нашої держави та її фінансової незалежності, залишається одним із важливих питань в умовах воєнного стану. Саме тому виникає необхідність в ефективному виконанні повноважень Державною казначейською службою, основним завданням якої є реалізація державної політики у сферах казначейського обслугову-*

*вання бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку виконання бюджетів; внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах. У статті досліджено виконання повноважень Державною казначейською службою в умовах воєнного стану.*

*Вагомого значення набуває проблема вироблення основних концептуальних підходів щодо формування нових та відображення і удосконалення існуючих повноважень Державної казначейської служби. Доведено, що для виходу країни з кризи, роботу такого важливого інституту фінансової системи, через який можна виявити проблеми формування та використання бюджетних коштів, необхідно спрямовувати на ефективне виконання бюджету, забезпечуючи прозорість використання бюджетних ресурсів та ресурсів державних цільових фондів особливо в такий складний період для країни, коли країна та всі її інституції перебувають в умовах воєнного стану.*

*Запропоновано внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», дозволивши органам Казначейства здійснювати платежі за дорученнями клієнтів за видатками спеціального фонду державного і місцевих бюджетів з окремого рахунку, на який будуть зараховуватися кошти, отримані у вигляді безповоротної фінансової допомоги.*

**Ключові слова:** Державна казначейська служба, повноваження Державної казначейської служби, фінансові ресурси, благодійні кошти, фінансовий контроль.



**Latkovska T. Exercise of powers by the State Treasury Service under martial law**

The science of financial law as a system of interrelated concepts and categories that reflect the objective essence of existing legal phenomena is a universal, primary factor in forming legal and political ideas that find their expression in a specific financial or legal act. It is noted that the adoption of the Budget Code of Ukraine and the introduction of treasury execution of the state budget and local budgets, which are such financial and legal acts, contributed to the effective implementation of budget activities in Ukraine. For the existence of Ukraine as a sovereign, independent, democratic, social, and legal state, and the performance of tasks and functions by it and local self-government bodies, appropriate financial support is necessary, which they receive, first of all, from centralized funds of funds at their disposal – budgets.

Ensuring the balance of the budget system, which has always been a determining factor in our state's economic development and financial independence, remains one of the critical issues in martial law conditions. That is why there is a need for the adequate performance of powers by the State Treasury Service, the main task of which is the implementation of state policy in the areas of treasury service of budget funds, client funds following legislation, accounting of budget execution; submission to the Minister of Finance of proposals to ensure the formation of state policy in the specified areas. The article examines the exercise of powers by the State Treasury Service under martial law.

The problem of developing basic conceptual approaches to forming new, reflecting, and improving the

existing powers of the State Treasury Service is becoming critical. It has been proven that for the country to get out of the crisis, the work of such an important institution of the financial system, through which it is possible to identify the problems of the formation and use of budget funds, must be directed to the effective implementation of the budget, ensuring the transparency of the use of budget resources and resources of state trust funds, especially in such a difficult period for country when the country and all its institutions are under martial law.

It is proposed to make changes to the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Procedure for the exercise of powers by the State Treasury Service in a special regime under martial law conditions”, allowing the Treasury authorities to make payments on behalf of clients for the expenses of the special fund of the state and local budgets from a separate account, which will be credited funds received in the form of non-refundable financial assistance.

**Key words:** State Treasury Service, powers of the State Treasury Service, financial resources, charitable funds, financial control.

**Література**

1. Хохуляк В.В. Віхи становлення науки фінансового права : монографія. Одеса: Фенікс, 2014. 385 с.
2. Дудченко В.В. Герменевтика права: розвиток юриспруденції : навч. посіб. / В.В. Дудченко, М.Р. Аракелян, В.В. Завальнюк. Одеса : Фенікс, 2014. 184 с.
3. Grupl, Christoph: Haushaltsrecht und Reform : Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Цкономisierung und Fremdfinanzierung / Christoph Grupl. 1. Aufl. Tьbingen : Mohr Siebeck, 2001.
4. Положення про Державну казначейську службу України. Постанова Кабі-





## ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

нету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text>

5. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

7. Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

8. Латковський П.П. Фінансова політика в умовах військового стану. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 1. С. 223–227.

