

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 9.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.9.20>

УДК 352+353+354

Я. В. Пилипенко,

доктор філософії,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4149-2008>

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Y. Pylypenko,

PhD in Public Management and Administration

Taras Shevchenko National University of Kyiv

FINANCIAL AND LEGAL FEATURES OF LOCAL FINANCE

У статті досліджено особливості управління місцевими фінансами у воєнний період. Акцентовано, що за умов воєнного стану управління місцевими фінансами кардинально відрізняється від звичних у мирний час процедур. Наведено зміни нормативно-правової бази воєнного періоду на території України у напрямі ефективного реагування на зміну розподілу та перерозподілу публічних та, зокрема, місцевих фінансів. Зазначено, що утворення військової адміністрації населених пунктів тимчасово обмежує реалізацію місцевого

самоврядування, оскільки вже з моменту її утворення до військовій адміністрації переходять окремі повноваження органів місцевого самоврядування. Проаналізовано ситуацію щодо надходжень місцевих бюджетів після введення воєнного стану в Україні. Встановлено, що обсяг доходів місцевих бюджетів за 2022 рік перевищив обсяг видатків. Основним фінансовим ресурсом місцевих бюджетів залишається ПДФО. Збільшення надходжень від даного податку зумовлено значним зростанням грошових виплат військовослужбовцям. Встановлено, що в цілому місцеве самоврядування здатне ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси, гідно реагувати на непередбачувані виклики, навіть в умовах воєнного стану.

The article examines the peculiarities of local finance management during the wartime period. It is emphasized that under the conditions of martial law, the management of local finances is fundamentally different from the usual peacetime procedures. The changes in the normative and legal framework of the wartime period on the territory of Ukraine in the direction of effective response to changes in the distribution and redistribution of public and, in particular, local finances are presented. It is noted that the formation of the military administration of settlements temporarily limits the implementation of local self-government, since already from the moment of its formation, separate powers of local self-government bodies are transferred to the military administration. The situation regarding the receipts of local budgets after the introduction of martial law in Ukraine was analyzed. It was established that the volume of revenues of local budgets for 2022 exceeded the volume of expenditures. The main financial resource of local budgets remains the personal income tax. The increase in income from this tax is caused by a significant increase in cash payments to military personnel. It has been established that, in general, local self-government is able to effectively manage and increase the financial resources received, to adequately respond to unforeseen challenges, even in the conditions of martial law. It has been proven that local self-government is able to face any challenges with dignity, in particular in the financial part, even in the conditions of martial law. Last year was difficult for the country, but the local self-governments

showed proper support not only to the armed forces of Ukraine, territorial defense and national security units, but also to internally displaced persons and relocated businesses. And all this is thanks to the effectively implemented decentralization reform, which enabled local self-government bodies to obtain autonomous, independent, adequate financial resources, which played a major role in confronting challenges. Of course, the situation in individual communities differs significantly, which requires an appropriate response. But in general, local self-government has shown that it is able to effectively manage and increase the received financial resources, to adequately respond to unforeseen challenges.

Ключові слова: *воєнний стан, децентралізація, доходи бюджету, місцеві бюджети, місцеве самоврядування, фінансові ресурси.*

Key words: *martial law, decentralization, budget revenues, local budgets, local self-government, financial resources.*

Постановка проблеми. В перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан. Це змінило життя усіх українців, діяльність державних і самоврядних інституцій. Реформа децентралізації зіграла важливу роль у протидії російській агресії, адже саме територіальні громади прифронтових областей взяли на себе основний удар. Попри воєнний стан, місцеве самоврядування продовжує свою роботу сьогодні. Органи місцевого самоврядування усіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а за потреби погоджують між собою окремі повноваження. Стабільний розвиток територіальних громад тісно пов'язаний із забезпеченістю органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами. Проте у воєнний час принципи розпорядження місцевими фінансами характеризуються значними особливостями, які насамперед пов'язані необхідністю перерозподілу фінансів на першочергові потреби в час війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальні засади управління місцевими фінансами є предметом зацікавлення багатьох вчених,

серед яких О. Молдован, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, В. Федосов, С. Юрій та інші. В науковій літературі розглядаються здебільшого питання функціонування місцевих фінансів України в умовах децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою. Проте невирішеним залишається питання формування, використання та перерозподілу публічних фінансів у воєнний час.

Метою даної статті є дослідження особливостей управління місцевими фінансами в умовах воєнного часу.

Виклад основного матеріалу дослідження. 24 лютого 2022 року росія розпочала повномасштабне військове вторгнення на територію України. Ця подія змінила звичний режим функціонування державних структур та системи місцевого самоврядування зокрема.

Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні визначають нормативну базу та фінансову основу функціонування органів місцевого управління. Відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» виключно сільська, селищна, міська ради на пленарних засіданнях затверджують місцевий бюджет, вносять до нього зміни, затверджують звіт про виконання бюджету, а також ухвалюють рішення щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету [7].

Указом Президента України [8], що був затверджений Законом України, обласні, Київська міська державна адміністрація, органи місцевого самоврядування мали утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [8]. У населених пунктах на територіях активних бойових дій створили військові адміністрації.

Частиною 1 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із

військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації [6].

Утворення військової адміністрації населених пунктів тимчасово обмежує реалізацію місцевого самоврядування, оскільки вже з моменту її утворення до військової адміністрації переходять окремі повноваження органів місцевого самоврядування, визначені частині 2 статті 15 Закону [6]. Серед них:

- складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання бюджету;
- залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;
- встановлення для підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
- вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку із похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; надання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством;
- створення за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення

керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги.

У період дії воєнного стану окремі повноваження щодо розпорядження коштами місцевих бюджетів на території, де не ведуться бойові дії та не утворено військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), надано головам відповідних територіальних громад. За таких умов сільський, селищний, міський голова виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану [6]. Фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України [6].

З метою оперативного та ефективного прийняття управлінських рішень для забезпечення безперебійного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств та задоволення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період воєнного стану Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [3]. Згідно з цією постановою виконання та формування місцевих бюджетів здійснюється відповідно до бюджетного законодавства з урахуванням таких особливостей [3]:

- 1) органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації здійснюють бюджетні повноваження до утворення військових адміністрацій;

- 2) виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації:

- приймають за поданням місцевих фінансових органів рішення про внесення змін до рішень про місцеві бюджети;
- здійснюють без погодження відповідною комісією місцевої ради передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподіл 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, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) за бюджетною програмою;
- можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України і забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державної незалежності України, її територіальної цілісності;
- затверджують місцеві (цільові) програми (вносять до них зміни);
- приймають рішення (кожна із сторін) про передачу коштів між місцевими бюджетами без укладення договорів;
- здійснюють розподіл та перерозподіл обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам;

3) місцеві фінансові органи забезпечують складення проектів місцевих бюджетів, які затверджуються рішеннями виконавчих комітетів відповідних місцевих рад чи розпорядженнями місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій або військових адміністрацій.

Крім того, до Бюджетного кодексу України внесені зміни [1], згідно з якими в умовах воєнного стану або для здійснення заходів загальної мобілізації

та з метою відсічі збройної агресії російської федерації проти України та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності органи місцевого самоврядування або військові адміністрації можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, а також про спрямування залишків коштів за субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам, збережених на рахунках місцевих бюджетів станом на 1 січня 2022 року, на заходи територіальної оборони, задоволення продовольчих потреб цивільного населення, евакуацію, вивезення, переміщення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця, зокрема на оплату транспортних послуг, пально-мастильних матеріалів, облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання, перебування, оплати інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану [1].

В 2022 році доходи місцевих бюджетів склали 555,1 млрд грн. Найбільшу питому вагу склали податкові надходження 393,5 млрд грн, або 70,9% всіх надходжень [5]. Офіційні трансферти склали майже 25%, тобто четверту частину всіх надходжень. Якщо в березні та лютому податкові надходження значно знизились, але вже в травні відновили попередні темпи, та мали подальшу тенденцію до зростання. Кабінет міністрів змінив трансфертну політику, тому обсяги субвенцій з державного бюджету були значно нижчі показників минулого року та коливались від 7 до 19 млрд грн на місяць. Загалом по 2022 року місцеві бюджети виконані із профіцитом, на відміну від державного бюджету [5]. Якщо не брати до уваги кредитування та фінансування, обсяг доходів місцевих бюджетів за 2022 рік перевищив обсяг видатків на 70,8 млрд гривень. Натомість в державного бюджету таке значення від'ємне та складає - 918,0 млрд грн [5]. Що викликане зростанням видатків на безпеку та оборону, які належить до повноважень держави. Розглядаючи

найбільші за обсягами надходження до державного та місцевих бюджетів, помітно, що ключовими є: ПДФО, міжнародні гранти, ПДВ та податок на прибуток.

В 2022 році до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 398,1 млрд грн, що становить +13,1% або +46,1 млрд грн приросту проти аналогічного періоду 2021 року [5]. Таке зростання в основному зумовлено значним ростом ПДФО (+28,3%). В структурі доходів загального фонду без трансфертів ПДФО складає – 68,4% [5]. В структурі загального та спеціального фондів (із трансфертами) ПДФО складає 49%. Зростання надходжень від ПДФО зумовлено значним зростанням грошових виплат військовослужбовцям. Натомість надходження ПДФО, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку у вигляді заробітної плати, значно знизилися, починаючи з березня 2022 року. Такі надходження досі нижче рівня 2021 року. Наступним вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є субвенції з державного бюджету – 21% (114,6 млрд грн) [5].

Приріст доходів загального фонду місцевих бюджетів по окремих областях України становив більше 30%, а саме: Львівська область (+43,2%), Житомирська (+42,0%), Закарпатська (+41,9%), Волинська (+37,7%), Хмельницька (+34,5%), Чернівецька (+33,9%), Івано-Франківська (+31,7%) [5]. Вагомий приріст доходів по цих областях пов'язаний, зокрема, з тим, що у ці регіони перемістилися здебільшого внутрішньо переміщені особи та бізнес із територій, де ведуться або велися бойові дії, або з територій, які були чи є тимчасово окупованими збройними формуваннями росії. Звісно, ситуація по окремих громадах суттєво відрізняється, що вимагає відповідного реагування. Але в цілому місцеве самоврядування показало, що здатне ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси, гідно реагувати на непередбачувані виклики. Громади засвідчили, що бюджети місцевого

самоврядування складають основу стійкості місцевих фінансових ресурсів. Реформа децентралізації продемонструвала справжній результат міцності фінансової основи територіальних громад та їхню здатність швидко адаптуватися до ситуації. Громади, де не велися бойові дії, змогли гідно прийняти внутрішньо-переміщених осіб, забезпечити їх належною інфраструктурою та наданням публічних послуг на відповідному рівні. Крім цього, надходження до місцевих бюджетів в громадах, які не постраждали від військової агресії росії, дозволили наповнювати єдиний казначейський рахунок в умовах війни. І навіть з урахуванням значних податкових пільг громади зуміли наповнювати свої бюджети на рівні минулого року і відновити зростання.

Висновок. В умовах воєнного стану органи публічної влади повинні швидко реагувати та оперативно приймати рішення для забезпечення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад . Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі держави. В них зосереджується значна частина фінансових ресурсів, які є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи. У воєнний час принципи розпорядження місцевими фінансами характеризуються значними особливостями, зважаючи на непередбачувані ситуації, пов'язані з воєнними діями, та необхідність перерозподілу фінансів на першочергові потреби в час війни. Такі обставини не є притаманними для мирного часу, тому стають причиною багатьох проблем та незручностей, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням місцевих фінансів. Реформа децентралізації показала наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема і у фінансовій частині, навіть в умовах воєнного стану. *Перспективами подальших наукових досліджень* в зазначеному напрямку є обґрунтування стратегічних напрямів розвитку місцевих фінансів у повоєнний період.

Література

1. Бюджетний кодекс України: Кодекс №2456 від 08.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення 10.09.2023).
2. Ватаманюк-Зелінська У.З., Штундер І.М., Гаврилюк С.О. (2022). Тенденції формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Інноваційна економіка*, №92, 61-68.
<https://doi.org/10.37332/2309-1533.2022.4.9>
3. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України №252 від 11.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.09.2023).
4. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/> (дата звернення 10.09.2023).
5. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення 10.09.2023).
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України №389 від 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 10.09.2023).
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.07.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.09.2023).
8. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України № 68/2022 від 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення 10.09.2023).
9. Піхоцька О. М. (2022). Особливості управління публічними фінансами у воєнний період. *Ефективність державного управління*. 1, 61-67.
<https://doi.org/10.36930/507008>

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “Budget Code of Ukraine”, available at:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (Accessed September 10, 2023).
2. Vatamaniuk-Zelinska U.Z. and Shtunder I.M., Havryliuk S.O. (2022) “Trends in the formation and execution of local budgets under martial law”, *Innovatsiina ekonomika*, vol 92, pp. 61-68.
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Resolution “Some issues of formation and execution of local budgets during martial law”, available at:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text> (Accessed September 10, 2023).
4. State Treasury Service of Ukraine (2023), available at:
<https://www.treasury.gov.ua/> (Accessed September 10, 2023).
5. State budget web portal for citizens (2023), available at:
<https://openbudget.gov.ua/> (Accessed September 10, 2023).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Law of Ukraine “About the legal regime of martial law”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (Accessed September 10, 2023).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), Law of Ukraine “About local self-government in Ukraine, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed September 10, 2023).
8. President of Ukraine (2022), Decree “On the formation of military administrations”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (Accessed September 10, 2023).
9. Pikhotska, O. M. (2022), “Peculiarities of public finance management during the wartime period”, *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1, pp. 61-67.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2023 р.