

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. 2024. № 1.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.1.9>

УДК 352+353+354

Я. В. Пилипенко,

доктор філософії, докторант кафедри публічного адміністрування,

Міжрегіональна Академія управління персоналом

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

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Y. Pylypenko,

PhD in Public Management and Administration, Doctoral student of the

Department of Public Administration,

Interregional Academy of Personnel Management

FEATURES OF THE BUDGET PROCESS UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE

У статті досліджено особливості бюджетного процесу у воєнний період. Проаналізовано нормативно-правові акти, які покликані врегулювати відносини у сфері місцевих фінансів упродовж воєнного стану. Аргументовано, що військова агресія росії стала надзвичайним викликом як для органів виконавчої влади, так і для місцевого самоврядування, зокрема й у питаннях забезпечення формування дохідної частини бюджетів. Досліджено, що з початком запровадження воєнного стану було ухвалено низку нормативно-правових актів, покликаних спростити організацію бюджетного

процесу з урахуванням обставин воєнного стану: відсутності в багатьох територіальних громадах доступу до документів, інтернету, можливості скликати засідання сесій чи виконавчих комітетів. Також було запроваджено окремий порядок казначейського обслуговування, черговість проведення видатків тощо. Встановлено, що зміни, затверджені до нормативно-правових актів, які регламентують бюджетний процес, здебільшого мали позитивний вплив на місцеві фінанси.

The article examines the peculiarities of the budgetary process during the wartime period. The normative legal acts, which are designed to regulate relations in the field of local finances during the martial law, have been analyzed. It is argued that Russia's military aggression has become an extraordinary challenge both for executive authorities and for local self-government, in particular, in matters of ensuring the formation of the revenue part of budgets. With the beginning of martial law, crisis processes in the economy began: the destruction of production capital and infrastructure, the reduction of jobs and incomes, the reduction of purchasing power and the amount of accumulated assets. At the same time, the state's spending needs for national security and defense have grown significantly. And the local self-government directed significant financial resources to needs related to the consequences of the war: internal migration processes, urgent restoration of damaged property of critical infrastructure objects. This led to the adoption of new regulatory and legal acts, guidance on overcoming crisis phenomena and stabilization of budgets. It was investigated that with the introduction of martial law, a number of normative legal acts were adopted, designed to simplify the organization of the budget process taking into account the circumstances of martial law: the lack of access to documents, the Internet, the ability to convene sessions or executive committee meetings in many territorial communities. Also, a separate procedure for treasury service, sequence of expenditures, etc. was introduced. For example, granting the right to executive committees and military administrations to redistribute funds from local budgets without a decision of the session allowed quick implementation of the decision, which was especially important after the introduction of martial law, when it was impossible to convene sessions. Changes to

the Tax Code of Ukraine, which related to the expansion of the conditions for transition to a simplified taxation system for business entities in terms of paying a single tax at the rate of two percent (the norm was canceled in August 2023), had a positive impact on revenues to local budgets.

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

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

Постановка проблеми. Військова агресія росії стала надзвичайним викликом як для органів виконавчої влади, так і для місцевого самоврядування, зокрема й у питаннях забезпечення формування дохідної частини бюджетів. З початком воєнного стану розпочались кризові процеси в економіці: руйнування виробничого капіталу та інфраструктури, скорочення робочих місць і доходів, зменшення купівельної спроможності і обсягів накопичених активів. Водночас, видаткові потреби держави на національну безпеку і оборону значно зросли. А місцеве самоврядування значні фінансові ресурси спрямовували на потреби, пов'язані з наслідками війни: внутрішні міграційні процеси, термінове відновлення пошкодженого майна об'єктів критичної інфраструктури. Це зумовило ухвалення нових нормативно-правових актів, скерування на подолання кризових явищ і стабілізацію бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики правового регулювання бюджетного процесу проводились Т.В. Бугай, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, І.Є. Януль, Ю.О. Фоменко, Х.С. Яхторович, В.Г. Дем'янишим та іншими вітчизняними вченими. Варто зазначити, що праці вказаних вчених торкалися переважно загальної проблематики бюджетного процесу і, зрозуміло, не враховують сучасні зміни в бюджетному законодавстві, що покликані адаптувати бюджетну систему до реалій військового стану в державі.

Метою даної статті є дослідження особливостей бюджетного процесу в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Повномасштабне вторгнення росії зумовило нові надзвичайні виклики як для суспільства, так і для всіх процесів, що відбуваються в державі. Кризові процеси в економіці: руйнування виробничого капіталу та інфраструктури, скорочення робочих місць і доходів, зменшення купівельної спроможності і обсягів накопичених активів, позначилося на бюджетах – державному та місцевих. Адже, попри зменшення надходжень, спричинене зменшенням податкоспроможності населення та бізнесу, потреби в забезпеченні функціонування бюджетних установ залишалися. Поруч із цим зростали потреби у фінансуванні видатків, пов'язаних із забезпечення обороноздатності та підтримкою населення й економіки. Бюджетна система опинилася в нових реаліях функціонування, до яких швидко довелося адаптуватися як органам державної влади, так і органам місцевого самоврядування.

Війна в Україні зумовила багато викликів, з якими зіткнулись органи місцевого самоврядування, а також необхідність ухвалювати законні й водночас швидкі рішення, які стосуються бюджетного процесу. Основними стали зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України та ухвалення низки постанов, що регулювали низку аспектів формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану [4, 5,6, 7].

Однією з перших було ухвалено постанову Уряду від 04.11.2022 року №252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [2]. Постанова спростила механізм формування й виконання місцевих бюджетів з урахуванням особливостей воєнного часу та розширила повноваження виконавчого комітету шляхом надання йому права ухвалювати рішення про внесення змін до місцевих бюджетів, передавати без погодження відповідною комісією місцевої ради бюджетні призначення від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподіляти видатки бюджету й надавати кредити з бюджету за бюджетними програмами,

включно з резервним фондом бюджету, додатковими дотаціями та субвенціями, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів тощо.

Ухвалений Верховною Радою Закон України від 15.03.2022 року № 2134-ІХ «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» також мав суттєвий вплив на бюджетний процес [4]. Ухвалений документ, зокрема, скасував низку вимог Бюджетного кодексу України в частині організації бюджетного процесу щодо передачі коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету виключно в межах бюджетних призначень через ухвалення рішення II про місцевий бюджет або внесення змін до нього; складання та схвалення прогнозів місцевих бюджетів, які були передбачені статтею 75 кодексу [1]. Також було дозволено спрямувати залишки коштів освітньої субвенції та субвенції особам з особливими освітніми потребами з державного бюджету місцевим бюджетам, наявних на рахунках місцевих бюджетів станом на 1 січня 2022 року, на заходи територіальної оборони, задоволення продовольчих потреб цивільного населення, евакуацію цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, і 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, оплату інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану. Змінено вимоги щодо окремих заходів контролю та санкцій, зокрема заборонено застосовувати заходи впливу за порушення бюджетного законодавства до розпорядників і одержувачів бюджетних коштів сектору національної безпеки й оборони, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, залучених до розв'язання завдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану у вигляді зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань,

зменшення бюджетних асигнувань. Крім того, ухвалені зміни скасували наступні норми Бюджетного кодексу [4]:

- норму, яка обмежувала резервний фонд бюджету одним відсотком обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету (стаття 24 Бюджетного кодексу) і дозволено виділення коштів із резервного фонду бюджету за рішенням місцевої державної адміністрації, військової адміністрації, виконавчого органу відповідної ради;

- норму щодо застосування статті 55 Бюджетного кодексу [1], яка визначає захищені видатки бюджетів;

- окремі вимоги щодо публічності бюджетного процесу: обов'язкова публікація не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту місцевих бюджетів – у газетах, визначених відповідними радами, а також публічного представлення до 15 березня року, що настає за звітним, інформації про виконання бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів, а також низки іншої інформації, що була передбачена статтею 28 Бюджетного кодексу [1];

- необхідність застосування норм Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та інших норм законодавства, що виходять із цього закону; звільнено надавачів державної допомоги від обов'язку подавати повідомлення про нову державну допомогу та подавати звітність про чинну державну допомогу та визнано, що вся державна допомога, надана протягом такого періоду, вважається допустимою.

У період воєнного стану Державна казначейська служба забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів і складення звітності про виконання місцевих бюджетів з урахуванням положень постанови Уряду від 09.06.2021 року № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [7]. Цей Порядок визначає механізм виконання в особливому режимі повноважень Казначейством та органами Казначейства, пов'язаних із здійсненням казначейського обслуговування бюджетних коштів

та коштів інших клієнтів в умовах воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Зокрема, відповідно до пункту 19 Порядку передбачено черговість здійснення платежів Казначейством та органами Казначейства за дорученнями клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку, в тому числі за витратами місцевих бюджетів на придбання державних цінних паперів за рахунок тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів та на обслуговування рахунку у цінних паперах та за видатками загального фонду та спеціального фонду державного та місцевих бюджетів [7].

Також Урядом було прийнято постанову від 23.12.2022 року № 1420 «Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», яка передбачає, що Казначейство не перераховує реверсну дотацію до державного бюджету з місцевих бюджетів територій, на яких ведуться бойові дії, або тимчасово окупованих територій згідно з переліком, затвердженим Мінреінтеграції [5]. Крім того, було затверджено низку змін до законодавства, якими скорочено перелік субвенцій, що передбачалися для територіальних громад на користь потреб, зумовлених воєнним станом.

На бюджетний процес значний вплив мали зміни до Податкового кодексу. Податкові надходження традиційно є основним джерелом наповнення державного і місцевих бюджетів. Основними змінами в податковому законодавстві, зокрема передбачали, що платники єдиного податку першої та другої групи мають право не сплачувати єдиний податок. А платниками єдиного податку третьої групи можуть бути фізичні осіб-підприємці та юридичні особи – суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми, у яких протягом календарного року обсяг доходу не перевищує 10 мільярдів гривень (водночас наявні винятки щодо можливості переходу за видами діяльності, наприклад азартні ігри, обмін іноземної валюти тощо). До таких суб'єктів не застосовується обмеження щодо кількості осіб, які перебувають із ними у трудових відносинах.

Відсоткова ставка єдиного податку для таких платників встановлюється в розмірі двох відсотків доходу. Зазначені зміни були скасовані в серпні 2023 року, коли набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану» №3219-IX від 30.06.2023 року [6]. Ухвалений закон поновив режим оподаткування, який діяв до початку війни. Закон скасував можливість для фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб бути платниками єдиного податку III групи із застосуванням ставки у розмірі два відсотки від суми доходу. З 1 серпня 2023 року повернулася п'ятивідсоткова ставка. Закон також скасував можливість для фізичних осіб-підприємців першої та другої групи не сплачувати єдиний податок. Виняток – підприємці, зареєстровані, на територіях, де тривають бойові дії, або на тимчасово окупованих територіях.

Крім того ухвалені зміни до Податкового кодексу передбачали, що на період із 1 березня 2022 року по 31 грудня року, наступного за роком, у якому припинено або скасовано воєнний, надзвичайний стан, не нараховується та не сплачується плата за землю (земельний податок і орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності), за земельні ділянки (земельні частки (паї), що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями росії, і які перебувають у власності або користуванні, зокрема на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб, а також за земельні ділянки (земельні частки (паї), визначені обласними військовими адміністраціями як засмічені вибухонебезпечними предметами та/або на яких наявні фортифікаційні споруди [5]. А також, що за 2022 та 2023 податкові (звітні) роки, не нараховується й не сплачується загальне мінімальне податкове зобов'язання за земельні ділянки, що розташовані на територіях, де ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями росії, і/або за земельні ділянки, визначені обласними військовими адміністраціями як засмічені вибухонебезпечними предметами та/або на яких наявні

фортифікаційні споруди [5]. За 2022 податковий (звітний) рік, не нараховується та не сплачується екологічний податок за об'єктами оподаткування, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями росії [5].

Висновок. З початком запровадження воєнного стану було ухвалено низку нормативно-правових актів, покликаних спростити організацію бюджетного процесу з урахуванням обставин воєнного стану: відсутності в багатьох територіальних громадах доступу до документів, інтернету, можливості скликати засідання сесій чи виконавчих комітетів. Також було запроваджено окремий порядок казначейського обслуговування, черговість проведення видатків тощо. Зміни, затверджені до нормативно-правових актів, які регламентують бюджетний процес, здебільшого мали позитивний вплив. Наприклад, надання права виконавчим комітетам і військовим адміністраціям здійснювати перерозподіл коштів місцевих бюджетів без рішення сесії дозволило швидко реалізовувати рішення, що було особливо важливо після введення воєнного стану, коли скликати сесії було неможливо. Позитивний вплив на надходження до місцевих бюджетів мали зміни до Податкового кодексу України, що стосувалися розширення для суб'єктів господарювання умов переходу на спрощену систему оподаткування в частині сплати єдиного податку за ставкою два відсотки (норма була скасована в серпні 2023 року). *Актуальним і важливим завданням є подальші наукові дослідження, спрямовані на використання дієвих інструментів та шляхів покращання бюджетної політики в умовах воєнного стану.*

Література

1. Бюджетний кодекс України: Кодекс №2456 від 08.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення 02.01.2024).

2. 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 02.01.2024).

3. Податковий кодекс України: Кодекс №2755-VI від 02.12.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення 02.01.2024).

4. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України: Закон України №2134-IX від 15.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text> (дата звернення 02.01.2024).

5. Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України №1420 від 23.12.2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1420-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 02.01.2024).

6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану: Закон України №3219-IX від 30.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-20#Text> (дата звернення 02.01.2024).

7. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України №590 від 09.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення 02.01.2024).

8. 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 02.01.2024).

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 January 02, 2024).

2. 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 January 02, 2024).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “Tax Code of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (Accessed January 02, 2024).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), Law of Ukraine “On amendments to Chapter VI "Final and Transitional Provisions" of the Budget Code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text> (Accessed January 02, 2024).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Resolution “On making changes to the Procedure for the exercise of powers by the State Treasury Service in a special regime under martial law”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1420-2022-%D0%BF#Text> (Accessed January 02, 2024).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2023), Law of Ukraine “On amendments to the Tax Code of Ukraine and other laws of Ukraine regarding the peculiarities of taxation during the period of martial law”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-20#Text> (Accessed January 02, 2024).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Resolution “The procedure for the exercise of powers by the State Treasury Service in a special regime under martial law”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (Accessed January 02, 2024).

8. 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 January 02, 2024).

Стаття надійшла до редакції 09.01.2024 р.