

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-43-67>

УДК 342:351

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ: ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ЇХ ВИРІШЕННЯ

MANAGEMENT OF LOCAL FINANCES IN WARTIME CONDITIONS: PROBLEMS AND OPPORTUNITIES FOR THEIR SOLUTION

Бліщук Катерина Михайлівна
кандидат економічних наук, доцент,
Національний університет «Львівська політехніка»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8154-6608>

Blishchuk Kateryna
Lviv Polytechnic National University

У статті розглядається проблематика управління місцевими фінансами в умовах воєнного часу. Представлено нормативно-правові документи, які покликані врегулювати відносини у сфері місцевих фінансів упродовж воєнного стану. Проаналізовано доходи та видатки місцевих бюджетів за перше півріччя 2022 року та зроблено відповідні висновки щодо розподілу та використання місцевих фінансів під час війни. Аргументовано, що в рамках подолання проблем, пов'язаних із формуванням та використанням місцевих фінансів, необхідні скоординовані дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, покликані оперативно реагувати на постійні виклики. Здійснено пошук шляхів оптимізації використання місцевих фінансів, враховуючи пропозиції проекту Державного бюджету на 2023 рік щодо збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві фінанси, управління, воєнний стан, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, доходи, видатки.

The relevance of the topic of the article is due to the need for a deep analysis of the formation and use and search for ways to optimize the income and expenses of local finances in the conditions of a full-scale war in Ukraine. Accordingly, the purpose of this study is to assess the problems and opportunities of managing local finances in wartime conditions. The methodology of researching the problems of local finance management in wartime conditions consists in the application of methods of induction and deduction, analysis and synthesis, according to which this problem is studied based on the integrity of the question, which contains many components. Accordingly, the components of the general issue of managing local finances are studied as a whole, while its individual components are evaluated as separate elements of an integrated system. Based on the abstract-logical method, the article summarizes and proposes the main ways to optimize the use of local finances in wartime conditions. The graphic method makes it possible to visually present the data on the basis of which the analysis of income and expenditure of local budgets is carried out. The obtained results of the study indicate that the measures applied during the martial law by the public authorities during the first half of 2022 in the conditions of a full-scale war demonstrate their effectiveness. The economy of the regions functioned in unacceptable conditions, which made it possible to make all the necessary payments and calculations at the level of individual territories. Regions further from the front line showed higher rates of filling local budgets compared to regions where active hostilities were taking place. The practical value of this article lies in the fact that, based on the deep analysis, the article presents proposals for the filling and rational use of funds from local budgets. We are talking about actions aimed at optimizing the use of local finances, i.e. stimulating and relocating business, creating new jobs, attracting investors, inventorying resources appropriate to the region, finding new ways of their rational use, etc.

Keywords: local finances, management, martial law, local self-government bodies, local budgets, revenues, expenditures.

Постановка проблеми. Місцеві фінанси є базою формування соціально-економічного потенціалу держави, тому від ефективності їх формування та використання залежить як добробут окремих громад, так і рівень добробуту в державі. Нормативно-правова база України регламентує механізми та інструменти розподілу доходів держави, які спрямовуються для органів місцевого самоврядування на фінансування делегованих та власних повноважень. Відповідно, стабільний розвиток територіальних громад тісно пов'язаний із забезпеченістю органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, потрібними для виконання їх функцій.

Проте 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Особливості управління місцевими фінансами в Україні розглядаються в публікаціях багатьох науковців. Зокрема, Ананьєва Є. А. [1], Волкова В. В. [2], Волкова Н. І. [2], Демчук Н. І. [3], Катан Л. І. [3], Качула С. В. [3], Клочан В. В. [4], Кузьмак О. М. [5], Мірошник В. О. [4], Надточий К. П. [4], Павлова Д. К. [3] та інші вивчають цю проблематику.

В науковій літературі розглядаються питання функціонування місцевих фінансів України в умовах децентралізації, особливості управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні, презентується зарубіжний досвід планування та прогнозування доходів місцевих бюджетів, аналізуються подібності та відмінності місцевих фінансів та місцевих бюджетів, здійснюється загальна оцінка реформ у сфері місцевих фінансів.

Проте невирішеним залишається питання управління місцевими фінансами у воєнний час, адже в таких умовах підходить до формування, використання, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів на місцевому рівні кардинально відрізняються від звичних заходів у мирний час.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є виокремлення проблем та оцінка можливостей управління місцевими фінансами в умовах воєнного часу.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах воєнного стану органи публічної влади повинні швидко реагувати та оперативно приймати рішення для забезпечення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад. Кабінет Міністрів України 11 березня прийняв Постанову № 252, якою визначив особливості формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. У ній зазначено, що у період воєнного стану для забезпечення безперебійного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств, виконання та формування місцевих бюджетів здійснюється відповідно до бюджетного законодавства з урахуванням певних особливостей [6].

Державна казначейська служба забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів, пріоритетність видатків для ефективного використання коштів та складення звітності про їх виконання з урахуванням положень Постанови уряду від 9 червня 2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [8].

17 червня Кабінет Міністрів України прийняв Постанову про внесення змін до Постанови від 11 березня 2022 р. № 252, якою дозволив керівникам місцевих фінансових органів затверджувати розпорядження про виділення коштів загального фонду на територіях, які після 24 лютого 2022 року є тимчасово непідконтрольними українській владі, тимчасово окупованими або на яких ведуться бойові дії. Виконавчим комітетам місцевих рад, місцевим державним адміністраціям, військово-цивільним адміністраціям та військовим адміністраціям надано право здійснювати управління коштами місцевих бюджетів без оприлюднення нормативно-правових актів та інших документів, які застосовуються під час бюджетного процесу [8].

Ці та інші нормативні документи, покликані врегулювати відносини у сфері місцевих фінансів, спрямовані на забезпечення територіальних громад фінансовими ресурсами, достатніми для їх функціонування у воєнний час. З початку війни місцеві бюджети України демонструють позитивні результати – зведений показник виконання їх дохідної частини по країні є кращим, ніж цього можна було б очікувати. Зокрема, у відносно безпечних регіонах не було значних проблем із надходженням коштів до місцевих бюджетів, що зумовлювалося зростанням надходжень від податку

на доходи фізичних осіб через виплати військовослужбовцям і податковою дисципліною платників. Державна податкова служба засвідчила, що у першому півріччі 2022 року до місцевих бюджетів сплачено 173,8 млрд грн, що на 18,4 млрд грн або на 11,8% більше, ніж у першому півріччі 2021 року [9].

За січень-березень 2022 р. із загального фонду державного бюджету місцевим бюджетам надано трансфертів у сумі 37 242,6 млн грн (97,7% від плану на цей період), з яких у повному обсязі перераховано: освітню субвенцію у сумі 24,8 млрд грн, субвенцію на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я – 915,4 млн грн, субвенцію на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень – 38,6 млн грн; додаткові дотації – 2 008,4 млн грн; базову дотацію надано у сумі 3,6 млрд грн (88,9%) [10].

За березень-травень 2022 року податкові надходження до місцевих бюджетів становили 83,4 млрд грн, на 820 млн грн (на 1%) більше, ніж за аналогічний період минулого року. На рівні окремих регіонів ситуація виглядала по-різному: у чотирнадцяти областях спостерігалось зростання бюджетних надходжень, а в дев'ятих областях відбувся спад. Так, місцеві бюджети Львівщини отримали

на 1,41 млрд грн більше, ніж за аналогічний період 2021 року (зростання на 29,2%), в той час як податкові доходи, наприклад, Харківської області знизилися на 1,27 млрд грн або на 21,73%, а у м. Києві цей показник зменшився на 1,28 млрд грн або на 8,7%. Якщо взяти до уваги Херсонську область як регіон, активно атакований окупантами, то податкові надходження до місцевих бюджетів за березень-травень 2022 року порівняно з аналогічним періодом 2021 року знизилися на 34,9%. Детальніша інформація в розрізі регіонів представлено на рис. 1.

Що ж до видатків, то протягом березня-травня з місцевих бюджетів було профінансовано видатків на суму 101,7 млрд грн, що на 17,15 млрд грн (14,4%) менше, ніж за аналогічний період минулого року. Інформація в розрізі областей показана на рис. 2.

В Харківській області видатків з місцевих бюджетів у зазначеному періоді порівняно з аналогічним періодом 2021 року було профінансовано на третину (2,9 млрд грн) менше, а в окупованих Донецькій, Луганській та Херсонській областях суми видатків зменшилися майже наполовину.

Зважаючи на пріоритетність видатків з місцевих бюджетів в умовах воєнного часу, протягом березня-травня 2022 року спостерігається значне скорочення фінан-

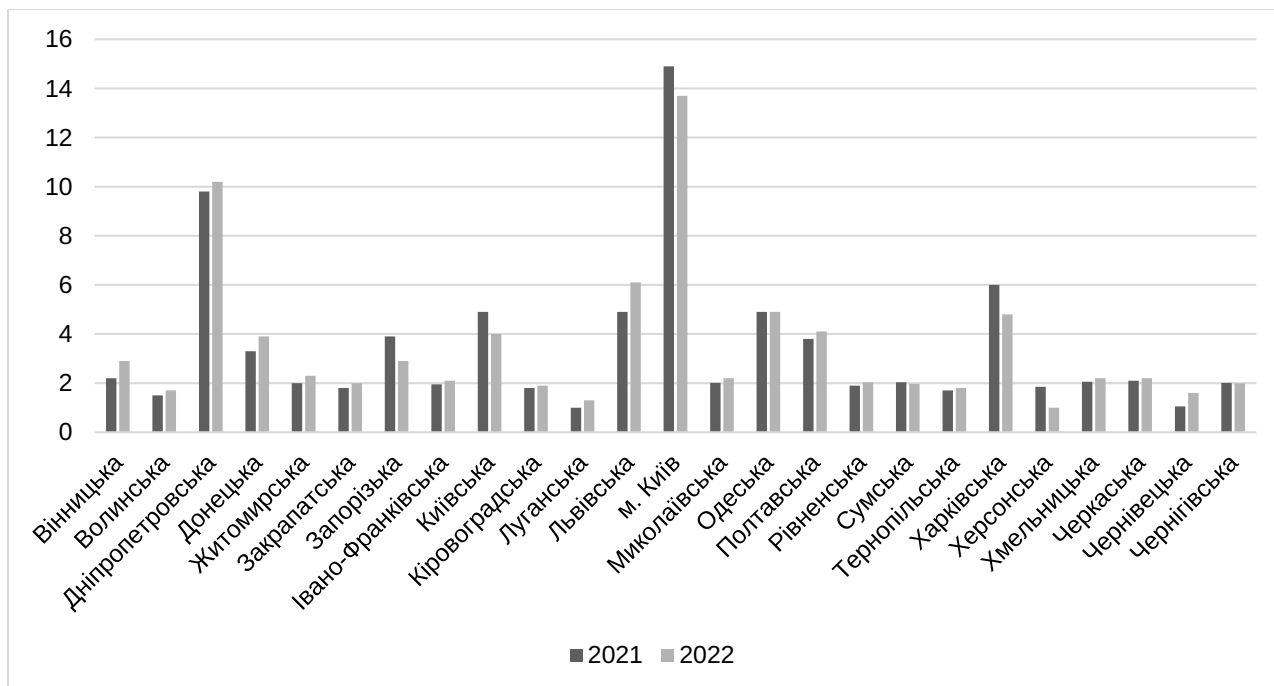


Рис. 1. Податкові надходження до місцевих бюджетів у березні-травні в розрізі областей, млрд грн

Джерело: [9]

сування економічної діяльності регіонів (на 6,2 млрд грн (41,4%)) та загальнодержавних функцій (на 4,8 млрд грн (25%)). Водночас вчетверо виросли видатки на громадський порядок та безпеку (+1,5 млрд грн), на третину видатки на житлово-комунальне господарство (+1,8 млрд грн) та на соціальний захист (+120 млн грн).

Отже, залучення та використання коштів у сфері місцевих фінансів протягом першого півріччя 2022 року в умовах повномасштабної війни свідчить про ефективність заходів, які застосовуються під час воєнного стану органами публічної влади. Розуміючи, що воєнні дії продовжуються, на перспективу слід розраховувати на кошти, які спрямовуються як на забезпечення невідкладних потреб, так і на подолання наслідків, спричинених війною. Тому для подолання проблем, пов'язаних із ефективним управлінням місцевими фінансами, необхідні скоординовані дії органів державної влади та органів місцевого самовря-

дування, покликані оперативно реагувати на щоденні виклики.

Саме у руслі реакції на потреби місцевого самоврядування сформований проект Державного бюджету на 2023 рік, який передбачає наступні зміни щодо розподілу фінансів на користь місцевих бюджетів:

- збільшення частки податку на доходи фізичних осіб, який буде зараховуватися до місцевих бюджетів, до 64%;
- формування в бюджеті фонду відновлення та збільшення резервного фонду на відбудову населених пунктів, які постраждали внаслідок війни;
- продовження зарахування до місцевих бюджетів коштів від податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення військовослужбовців;
- виділення субвенції на реалізацію програм Міністерства у справах ветеранів України, кошти якої будуть спрямовуватися до місцевих бюджетів для вирішення медичних,

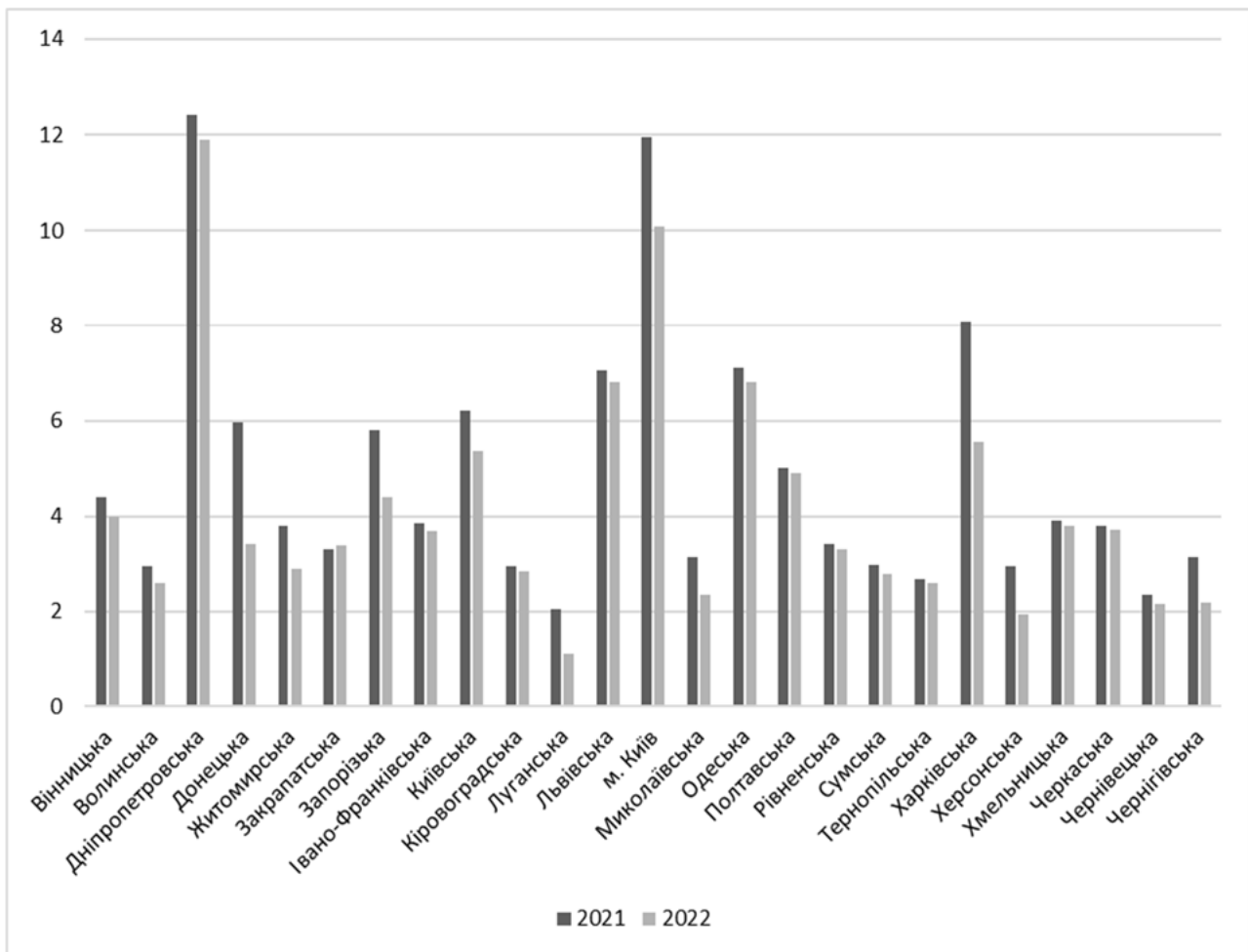


Рис. 2. Видатки місцевих бюджетів у березні-травні в розрізі областей, млрд грн

Джерело: [9]

соціальних і житлових проблем військових, ветеранів, учасників бойових дій [11].

У довоєнний період багато громад часто необ'єктивно оцінювали свої наявні джерела доходів місцевих бюджетів та можливості їх збільшення з тих чи інших причин. Проте під час війни економія та раціональне використання фінансових ресурсів набуває особливого значення, а тому важливо на місцевому рівні здійснювати ґрунтовний аналіз резервів залучення додаткових коштів до бюджетів.

Наприклад, зараз держава прийняла ряд програм для підтримки підприємців I–III груп, надаючи їм можливість відстрочки податкових платежів. Проте, якщо на місцевому рівні налагодити якісну комунікацію з представниками малого та середнього бізнесу, тоді підприємці охочіше реагують на потреби громад та інтереси суспільства і сплачують обов'язкові платежі в повному обсязі, в межах своїх можливостей, сприяючи таким чином наповненню місцевих бюджетів.

Важливим резервом наповнення місцевих бюджетів є створення нових робочих місць для тих, хто є потенційними платниками податків. Зокрема, йдеться про працевлаштування внутрішньо переміщених осіб, релокацію підприємств з територій, які постраждали внаслідок бойових дій, на відносно безпечні території, а також пошук шляхів для залучення інвесторів.

Загалом, у процесі управління місцевими фінансами у воєнний час потрібно акцентувати увагу на заходах, які сприяють економії коштів та скорочувати видатки, які не відповідають цій вимозі. Зокрема, можна встановлювати обмеження на використання енергії, забороняти витрати на деякі другорядні матеріали або послуги, призупиняти фінансування

урочистих заходів (окрім надважливих), капітальних видатків тощо. Потрібно проводити якісні моніторинг, аналіз, контроль та коригування цих заходів. Ці та інші скоординовані дії сприятимуть вивільненню коштів, здатних наповнити місцеві бюджети, та раціонально розпоряджатися фінансовими ресурсами, належними територіальним громадам.

Висновки. Отже, управління місцевими фінансами в умовах воєнного часу має значні особливості. Від військової агресії Росії регіони України зазнали різного ступеня впливу, що мало свої наслідки для місцевих бюджетів – чим далі область знаходилася від зони бойових дій, тим вищими були показники виконання бюджету.

Все ще високими залишаються ризики для фінансової стійкості бюджетів, тому, незважаючи на дії влади в контексті нормативно-правового та фінансового врегулювання питання забезпечення місцевих бюджетів необхідними коштами, місцевим органам потрібно проводити дії, спрямовані на оптимізацію використання місцевих фінансів, також стимулювання та релокацію бізнесу, створення нових робочих місць, залучення інвесторів, інвентаризацію належних регіону ресурсів, пошук нових шляхів їх раціонального використання тощо. На сьогодні перед місцевою владою є непросте завдання: підтримати не лише економіку країни, а й соціально захищені верстви населення, внутрішньо переміщених осіб, створити необхідні умови для української промисловості, витісненої із зон активних бойових дій.

Перспективами подальших наукових досліджень в зазначеному напрямку є обґрунтування стратегічних напрямів розвитку місцевих фінансів у повоєнний період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ананьева Є. А. Фінансово-правова основа діяльності об'єднаних територіальних громад. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2020. Випуск 4(48). С. 54–58. DOI [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.4\(48\).232693](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.4(48).232693).
2. Волкова В. В., Волкова Н. І. Організаційно-економічні засади розвитку місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування (на прикладі Вінницької міської територіальної громади). *Економіка і організація управління.* 2021. № 4(44). С. 258–167. DOI: <https://doi.org/10.31558/2307-2318.2021.4.14>.
3. Катан Л. І., Качула С. В., Демчук Н. І., Павлова Д. К. Формування місцевих бюджетів в умовах реформування суспільних фінансів України. *Агросвіт.* 2020. № 3. С. 3–12. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2020.3.3>.
4. Клочан В. В., Мірошник В. О., Надточий К. П. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні. *Інвестиції: практика та досвід.* 2020. № 1. С. 142–147. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.1.142>.
5. Кузьмак О. М. Світовий досвід формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів в умовах децентралізації. *Економічний форум.* 2021. № 2. С. 135–14.1 DOI: <https://doi.org/10.36910/6775-2308-8559-2021-2-17>.

6. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінет Міністрів України № 252 від 11.03.2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voyennogo-stanu-252> (дата звернення: 18.10.2022).

7. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінет Міністрів України № 590 від 9.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.10.2022).

8. Уряд спростив механізм здійснення операцій з управління бюджетними коштами. Децентралізація. 20.06.2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15100> (дата звернення: 20.10.2022).

9. Місцеві бюджети – що з виконанням за перші три місяці повномасштабної війни? Вокс Україна. 11.08.2022. URL: <https://voxukraine.org/mistsevi-byudzhet-y-shho-z-vykonannyam-za-pershi-try-misyatsi-povnomasshtabnoyi-vijny/> (дата звернення: 21.10.2022).

10. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. Пресцентр ініціативи "Децентралізація". URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 21.10.2022).

11. Проект Державного бюджету на 2023 рік для місцевого самоврядування. Місцеві фінанси. 21.09.2022. URL: <https://auc.org.ua/novyna/proyekt-derzhavnogo-byudzhetu-na-2023-rik-dlya-miscevogo-samovryaduvannya> (дата звернення: 22.10.2022).

12. Наповнення місцевих бюджетів під час воєнного стану: виявлення резервів та залучення додаткових джерел фінансування. Громадський простір. 13.07.2022. URL: <https://www.prostir.ua/?news=napovnennya-mistsevyh-byudzhetiv-pid-chas-vojennoho-stanu-vyavlennya-rezerviv-ta-zaluchennya-dodatkovykh-dzherel-finansuvannya> (дата звернення: 22.10.2022).

REFERENCES:

1. Ananyeva Ye. A. (2020) Finansovo-pravova osnova diyalnosti obyednanyh trytorialnyh gromad [The financial and legal basis of the activities of united territorial communities]. *Visnyk NTUU "KPI". Politologiya. Sotsiologiya. Pravo – Bulletin of NTUU "KPI". Politicalology. Sociology. Right*, 4(48), 54–58. DOI [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.4\(48\).232693](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.4(48).232693). (in Ukrainian)

2. Volkova V. V., Volkova N. I. (2021) Organizatsiyno-ekonomichni zasady rozvytku mistsevyh budzetiv v umovah reformuvannya mistsevogo samovryaduvannya (na prykladi Vinnytskoyi miskoyi terytorialnoyi gromady) [Organizational and economic principles of the development of local budgets in the conditions of local self-government reform (on the example of the Vinnytsia city-territorial community)]. *Ekonomika i organizatsiya upravlinnya – Economics and management organization*, 4(44), 258–167. DOI: <https://doi.org/10.31558/2307-2318.2021.4.14>. (in Ukrainian)

3. Katan L., Kachula S., Demchuk N., Pavlova D. (2020) Formuvannya mistsevyh budzetiv v umovah reformuvannya suspilnyh finansiv Ukrainy. [Local budgets formation in the conditions of reforming public finance of Ukraine]. *Agrosvit – Agroworld*, 3, 3–12. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2020.3.3>. (in Ukrainian)

4. Klochan V., Mirosnyk V., Nadtochiy K. (2020) Osoblyvosti obyednannya terytorialnyh gromad v Ukraini [Features of association of territorial communities in Ukraine]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 1, 142–147. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.1.142>. (in Ukrainian)

5. Kuzmak O. M. (2021) Svitovyy dosvid formuvannya budzhetnogo potentsialu mustsevyh finansiv v umovah detsentralizatsiyi [The world experience of forming the budget potential of local finances in conditions of decentralization]. *Ekonomichyy forum – Economic forum*, 2, 135–141. DOI: <https://doi.org/10.36910/6775-2308-8559-2021-2-17>. (in Ukrainian)

6. Deyaki pytannya formuvannya ta vykonannya mistsevyh budzetiv e period voyennogo stanu [Some issues of formation and execution of local budgets during martial law]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 252 vid 11.03.2022. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voyennogo-stanu-252>. (in Ukrainian)

7. Pro zatverdzennya Poryadku vykonannya povnovazhen Derzavnoyu kaznacheyskoyu sluzboyu v osoblyvomu rezymi v umovah voyennogo stanu [On the approval of the Procedure for the exercise of powers by the State Treasury Service in a special regime under martial law]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy №590 vid 9.06.2021. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>. (in Ukrainian)

8. Uryad sprostyv mehanizm zdiysnennya operatsiy z upravlinnya budzhetnymy koshtamy [The government has simplified the mechanism of budget funds management operations]. *Detsentralizatsiya – Decentralization*. 20.06.2022. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/15100>. (in Ukrainian)

9. Mistsevi budzety – scho z vykonannyam za pershi try misyatsi povnomasshtabnoyi viyny? [Local budgets – what about the implementation of the first three months of full-scale war]. *Voks Ukraina – Vox Ukraine*. 11.08.2022.

Available at: <https://voxukraine.org/mistsevi-byudzhetny-shho-z-vykonanniam-za-pershi-try-misyatsi-povno-masshtabnoyi-vijny>. (in Ukrainian)

10. Osoblyvosti budzhetnogo protsesu v umovah voyennogo stanu [Peculiarities of the budget process under martial law]. *Prestsentr initsiatyvy "Detsentralizatsiya" – Press center of the "Decentralization" initiative*. Available at: <https://decentralization.gov.ua>. (in Ukrainian)

11. Proyeckt Derzhavnogo budzetu na 2023 rik dlya mistsevogo samovryaduvannya [Draft State Budget for 2023 for local self-government]. *Mistsevi finansy – Local finance*. 21.09.2022. Available at: <https://auc.org.ua/novyna/proyeckt-derzhavnogo-byudzhetu-na-2023-rik-dlya-miscevogo-samovryaduvannya>. (in Ukrainian)

12. Napovnennya mistsevyyh budzhetiv pid chas voyennogo stanu: vyyavlennya rezerviv ta zaluchennya dodatkovykh dzherel finansuvannya [Filling local budgets during martial law: identifying reserves and attracting additional sources of funding]. *Gromadskyy prostir – Public space*. 13.07.2022. Available at: <https://www.prostir.ua/?news=napovnennya-mistsevyyh-byudzhativ-pid-chas-vojennoho-stanu-vyyavlennya-rezerviv-ta-zaluchennya-dodatkovykh-dzherel-finansuvannya>. (in Ukrainian)