

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-54-46>

УДК 352+353+354

## ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ВІЙНИ

### FORMATION AND EXECUTION OF LOCAL BUDGETS IN WARTIME CONDITIONS

Пилипенко Ярослав Володимирович

доктор філософії,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

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

**Pylypenko Yaroslav**

Taras Shevchenko National University of Kyiv

У статті досліджено стан та особливості виконання місцевих бюджетів в період воєнного стану. Окреслено законодавчі зміни, спричинені збройною агресією російської федерації, стосовно здійснення бюджетної політики на загальнодержавному та місцевому рівнях. Зазначено, що 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. Проаналізовано виконання місцевих бюджетів за 2022 рік та шість місяців поточного року. Встановлено, основним фінансовим ресурсом місцевих бюджетів залишається податок на доходи фізичних осіб. Збільшення надходжень від даного податку зумовлено значним зростанням грошових виплат військовослужбовцям та збільшення нормативу зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів – з 60% до 64% з початку 2022 року. Наголошено, що в цілому місцеве самоврядування здатне ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси, гідно реагувати на непередбачувані виклики, навіть в умовах воєнного стану.

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

The article examines the state and peculiarities of the implementation of local budgets during the period of martial law. The legislative changes caused by the armed aggression of the Russian Federation regarding the implementation of budget policy at the national and local levels are outlined. 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 implementation of local budgets for 2022 and six months of the current year was analyzed. It has been established that the main financial resource of local budgets remains the personal income tax. The increase in income from this tax is due to a significant increase in cash payments to military personnel and an increase in the rate of inclusion of personal income tax in local budgets - from 60% to 64% from the beginning of 2022. Taking into account the priority of expenditures and the requirements of martial law, first of all, local self-government bodies reduced all non-priority expenditures. According to the economic characteristics of the operations that are carried out in accordance with the functions of local self-government, the largest specific weight was the expenditure on wages and in general for 2022 they were reduced by UAH 7 billion. Of course, the largest share of labor costs goes to the education sector. Also, considerable funds were directed to the maintenance of the local self-government bodies themselves. It was emphasized that, in general, local self-government is able to effectively dispose of and increase the received financial resources, to adequately respond to unforeseen challenges, even in the conditions of martial law. Every month, the gap between the implementation of budgets in the rear and frontline regions is growing. And this means that in the next steps, the state should make decisions regarding financial support for citizens of Ukraine who suffered as a result of hostilities and in the reconstruction of such territories.

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

**Постановка проблеми.** Децентралізація є однією з найбільш успішних реформ в Україні. Навіть за умов повномасштабної війни органи місцевого самоврядування продемон-

стрували здатність протидіяти новим викликам, забезпечуючи функціонування економіки й життєдіяльність населення. В умовах воєнного стану надзвичайно важливим є забез-

печення оперативного, належного та безперервного виконання місцевих бюджетів.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблеми формування та використання коштів місцевих бюджетів перебувають у центрі уваги багатьох науковців: О. Васи́лика, Л. Дробозіної, О. Кириленко, В. Опари́на, В. Федосова, О. Романенка, С. Юрія та інших. Рівень дослідження цієї теми показує, що окремі аспекти формування та використання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану досі залишаються невирішеними, тому є потреба в подальшому вивченні проблеми.

**Метою даної статті** є аналіз особливостей виконання місцевих бюджетів у воєнний час.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до Конституції України, до органів місцевого самоврядування віднесено сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (районні та обласні ради). У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відзначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [7]. Воєнний стан, як особливий правовий режим, має свої особливості для місцевого самоврядування. 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].

Матеріальну та фінансову автономію органів місцевого самоврядування можна окреслити як їх право володіння та розпорядження коштами і майном для здійснення своїх функцій і повноважень. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у фінансовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування та в практичній реалізації їх функцій. Вони є основою фінансової незалежності та самостійності місцевих органів влади. Існує понад сорок джерел надходжень коштів до місцевого бюджету, що визначено у главі 11 Бюджетного кодексу України [1]. Але не всі вони реальні в умовах війни, особливо якщо говорити про рентні платежі, адміністративні збори, штрафи, плату за

розміщення тимчасово вільних коштів тощо. На практиці основне джерело коштів, які може використовувати місцеве самоврядування для власного розвитку, – це податки на доходи фізичних осіб. 64% цього податку йде до місцевого бюджету. Особливої ваги набуває ефективна, прибуткова діяльність підприємств комунальної власності, оскільки їх прибуток повністю перераховується до місцевого бюджету. Окрім згаданих джерел надходжень, Конституція та Бюджетний кодекс України закріплюють можливості фінансової підтримки місцевих бюджетів шляхом трансфертів з Державного бюджету України. Субвенції на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, інвестиційні проекти та інші цілі разом з різноманітними дотаціями завжди були та залишаються суттєвою підтримкою для будь-якої громади. В умовах війни передбачені додаткові трансферти з Державного бюджету територіальним громадам, які надали притулок внутрішнім переміщеним особам та тим, хто евакуйований з територій, де мали місце або тривають бойові дії [3]. Військове вторгнення росії на територію України завдало значного удару українській економіці, що безумовно відобразилося на виконанні бюджетів. Для забезпечення безперервного функціонування життєдіяльності населення і держави в цілому Урядом були вжиті першочергові заходи, згідно з якими бюджети країни було переорієнтовано на військові цілі та здійснення найнеобхідніших соціальних видатків. Минулий рік для країни був важким, але органи місцевого самоврядування продемонстрували належну фінансову стійкість. І це завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка дала змогу громадам отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли головну роль в протистоянні викликам. Перші місяці війни досить негативно вплинули на фінансову і матеріальну основи місцевого самоврядування. В березні та квітні минулого року надходження до місцевих бюджетів скоротилися порівняно з лютим. Однак вже в травні надходження до місцевих бюджетів почали зростати (рис. 1). В 2022 році доходи місцевих бюджетів склали 555,1 млрд грн [5]. Найбільшу питому вагу склали податкові надходження 393,5 млрд грн, або 70,9% всіх надходжень. У 2023 році місцеві бюджети продемонстрували ріст надходжень, в порівнянні з попередніми роками. За 6 місяців 2023 року доходи місцевих бюджетів склали 326,2 млрд грн., а податкові надходження становили 214,7 млрд грн, або

66% всіх доходів (таблиця 1). Офіційні трансферти в 2022 році становили майже 25%, в першому півріччі 2023 року – понад 28% [5]. Загалом по 2022 року місцеві бюджети виконані із профіцитом, на відміну від державного бюджету. 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.

В розрізі регіонів одразу ж простежуються особливості окремих областей та зміна ділової активності по регіонах. Помітним є зниження доходів по областях, де ведуться (велися) бойові дії. Натомість в областях, де розміщена велика кількість внутрішньо переміщених осіб та відновлено діяльність бізнесу, спостерігається значний приріст, у порівнянні з відповідним періодом минулого року. Приріст доходів загального фонду місцевих бюджетів по окремих областях України в 2022 році 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].

Основну частку власних доходів місцевих бюджетів за розглянутий період складають податки на прибуток (податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток) – понад 65%. Слід зазначити, що в 2022–2023 роках помітним є значний приріст податку на доходи фізичних осіб [5]. Це зумовлено, по-перше, зростанням відрахувань із заробітних плат військовослужбовців, по-друге, свою роль відіграло збільшення нормативу зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів – з 60% до 64% з початку 2022 року.

Податкові новації зумовили зміну динаміки надходжень у 2022 році. Ці зміни торкнулися, зокрема і єдиного податку. По-перше суб’єктам господарювання із значними доходами (великий бізнес) надали право переходити на спрощену систему оподаткування: сплата єдиного податку в розмірі 2% (знижено з 5% до 2%) замість сплати податку на прибуток (18%).

Внаслідок податкових пільг, найбільшого відносного спаду минулого року зазнав акцизний податок, лівова частка якого складає акциз на бензин та дизельне паливо. В березні 2022 року Урядом було скасовано акциз на пальне, і лише в жовтні минулого року було відновлено ставки на пальне не в повній мірі. Однак, навіть зростання цін не забезпечило

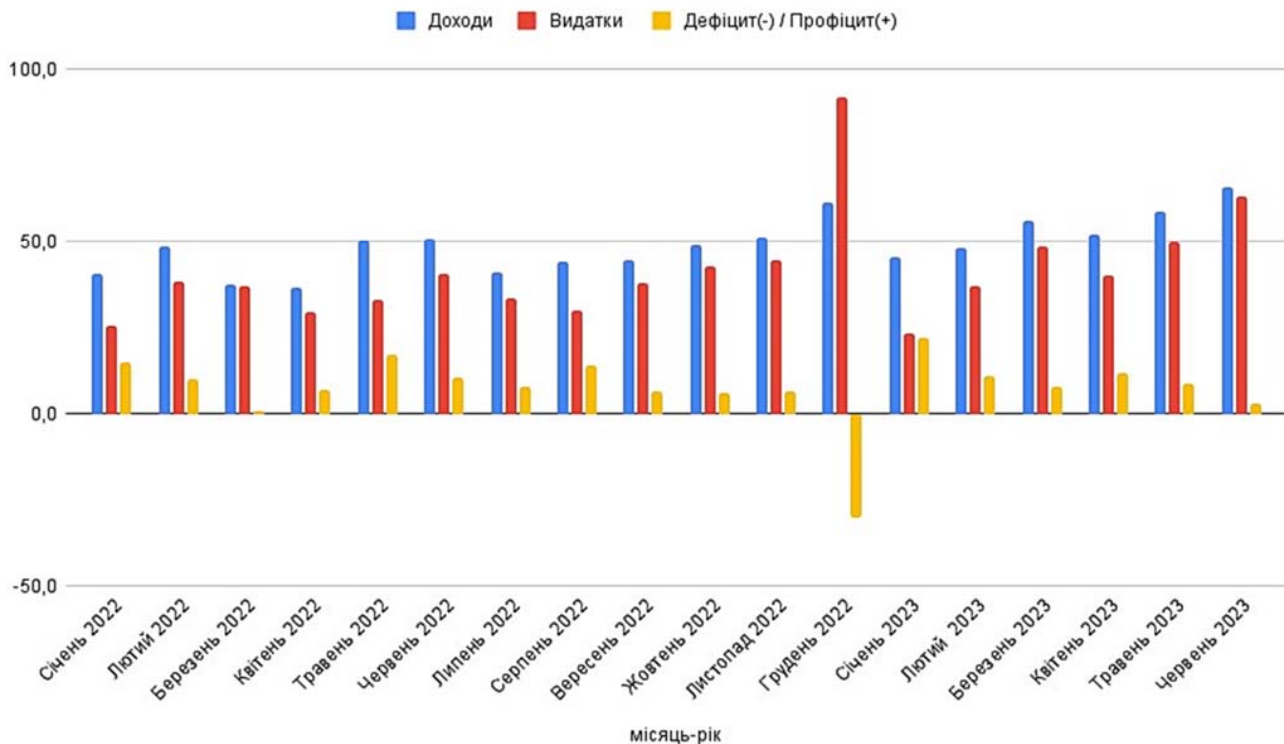


Рис. 1. Динаміка показників бюджету (помісячно)

Джерело: побудовано автором на основі даних [5]

Таблиця 1

## Структура місцевих бюджетів за доходами, млрд грн.

	2022	січень-червень 2023
Податкові надходження	393,5	214,7
Неподаткові надходження	22,1	17,7
Доходи від операцій з капіталом	2,3	1,5
Від органів державного управління (дотації, субвенції з державного бюджету)	136,8	92,0
Від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	0,2	0,1
Цільові фонди	0,3	0,2
Разом	555,2	326,2

Джерело: побудовано автором на основі даних [5]

позитивного приросту в жовтні-листопаді, і тільки в грудні минулого року загальні показники надходжень акцизу показали додатній приріст. Зважаючи на пріоритетність видатків та вимоги військового стану, в першу чергу органи місцевого самоврядування здійснили скорочення всіх непершочергових видатків. Як наслідок, обсяг спеціального фонду минулого року зменшився на 110,9 млрд грн (або – 63,5%), порівняно з 2021 роком. При цьому, показники загального фонду зросли на 2,2% або +9,3 млрд гривень. За економічними характеристиками операцій, які здійснюються відповідно до функцій місцевого самоврядування, найбільшу питому вагу складали видатки на оплату праці і загалом за 2022 рік були скорочені на 7 млрд грн. Найбільшу частку видатків на оплату праці, звісно, займає

галузь освіти (таблиця 2). Також чималі кошти були спрямовані на утримання самих органів місцевого самоврядування.

**Висновок.** Повномасштабна війна показала, що місцеве самоврядування здатне гідно протистояти будь-яким викликам, у тому числі й у фінансовій сфері. Ефективно проведена реформа децентралізації дала змогу місцевому самоврядуванню отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли головну роль в протистоянні викликам. Навіть в умовах війни місцеві бюджети були виконані з профіцитом (71 млрд грн в 2022 році). Натомість в державного бюджету таке значення від'ємне та складає - 918,0 млрд грн. Що викликане зростанням видатків на безпеку та оборону, які належить до повноважень держави. Разом з

Таблиця 2

## Структура місцевих бюджетів за видатками, млрд грн

	2022	січень-червень 2023
Загальнодержавні функції	46,5	23,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	11,1	5,8
Економічна діяльність	61,1	28,2
Охорона навколишнього природного середовища	0,5	0,3
Житлово-комунальне господарство	40,6	20,7
Охорона здоров'я	31,0	13,8
Духовний та фізичний розвиток	22,6	11,7
Освіта	232,3	122,5
Соціальний захист та соціальне забезпечення	29,2	17,1
Міжбюджетні трансферти	9,5	18,0
Разом	484,4	261,7

Джерело: побудовано автором на основі даних [5]

тим, у регіонах чітко прослідковується зв'язок між станом виконання місцевих бюджетів і тим, чи ведуться на його території бойові дії. З кожним місяцем розрив між виконанням бюджетів у тилкових та прифронтових регіонах зростає. Що вимагає державної фінансової підтримки громад, які постраждали внаслідок бойових дій.

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. Тенденції формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Інноваційна економіка*. 2022. № 92, 6168. DOI: <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).

#### REFERENCES:

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine], (2010). 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) Tendentsii formuvannia ta vykonannia mistsevykh biudzhativ v umovakh voiennoho stanu [Trends in the formation and execution of local budgets under martial law], *Innovatsiina ekonomika*, vol. 92, pp. 61–68.
3. Deiaki pytannia formuvannia ta vykonannia mistsevykh biudzhativ u period voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [Some issues of formation and implementation of local budgets during martial law: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine], (2022). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text> (Accessed September 10, 2023).
4. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy [State Treasury Service of Ukraine]. Available at: <https://www.treasury.gov.ua/> (Accessed September 10, 2023).
5. Derzhavnyi veb-portal biudzhetu dlia hromadian [State budget web portal for citizens]. Available at: <https://openbudget.gov.ua/> (Accessed September 10, 2023).
6. Pro pravovy rehym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy [On the legal regime of martial law: Law of Ukraine], (2015). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (Accessed September 10, 2023).
7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine], (2017). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed September 10, 2023).
8. Pro utvorennia viiskovykh administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy [On the formation of military administrations: Decree of the President of Ukraine], (2022). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (Accessed September 10, 2023).