

	<b>ECONOMIES' HORIZONS</b> <b>Економічні горизонти</b> DOI: <a href="https://doi.org/10.31499/2616-5236">doi.org/10.31499/2616-5236</a> Homepage: <a href="http://eh.udpu.edu.ua">http://eh.udpu.edu.ua</a>		<b>ISSN</b> <b>2522-9273</b> <b>(print)</b> <b>2616-5236</b> <b>(online)</b>
---	--	---	--

UDC: 336.14

DOI: [10.31499/2616-5236.2\(24\).2023.281211](https://doi.org/10.31499/2616-5236.2(24).2023.281211)

*Svitlana Osypenko, Bogdan Khmelnytsky Melitopol State Pedagogical University  
Candidate Of Economic Sciences, Senior Lecturer At Department Of Management  
and Administration*

**УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО  
СТАНУ**  
**MANAGEMENT OF THE FINANCIAL SECURITY SYSTEM OF LOCAL  
GOVERNMENT BODIES  
UNDER THE CONDITIONS OF THE STATE OF MARTIAL**

***Анотація.** Метою статті є визначення особливостей управління системою фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування в умовах воєнного стану та пошук нових шляхів щодо підвищення їх фінансової спроможності вирішувати завдання в нових реаліях. Визначено ключові зміни бюджетного законодавства запроваджені в умовах воєнного стану. Проаналізовано динаміку та структуру доходів і видатків місцевих бюджетів у 2018-2022 рр. Встановлено особливості управління системою фінансового забезпечення місцевої влади в умовах сьогодення та запропоновано подальші кроки в напрямі зміцнення їх фінансових основ.*

***Abstract.** The purpose of the article is to determine the features managing the system financial support local self-government bodies under martial law and to find new ways to increase their financial capacity to solve tasks in new realities. The key changes in the norms of budget legislation regarding the management of the system financial support local self-government bodies introduced in the conditions of martial law were determined. It was established that legislative innovations to a certain extent contradict the principles of decentralization, but their adoption made it possible to stabilize the financial situation both at the state and local levels. The dynamics and structure of revenues and expenditures of local budgets in the period from 2018 to 2022 were analyzed, which made it possible to distinguish the peculiarities and characteristic features of the management of the system of financial support of local self-government bodies under martial law. It was determined that the increase in the share of tax revenues in the overall structure of local budgets in 2022 is due exclusively to the increase in revenues from the*

collection of personal income tax. As for other budget-forming taxes, their receipts had a negative increase. The peculiarities of the expenditure part of local budgets in the period from 2018 to 2022 have been determined. Further steps in the direction of strengthening the financial foundations of local authorities are proposed. It was established that in order to support the financial stability and financial independence of local budgets, the state should introduce a number of new mechanisms and tools for managing financial resources.

**Key words:** decentralization, management, territorial community, local self-government bodies, financial support, financial sustainability, local budgets, income, expenses, martial law

**Ключові слова:** децентралізація, управління, територіальна громада, місцеві органи самоврядування, фінансове забезпечення, фінансова стійкість, місцеві бюджети, доходи, видатки, воєнний стан

**Постановка проблеми.** Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України об'єктивно змінило всі сфери суспільного життя в державі. Саме в період активної фази війни, що триває вже понад рік простежується зміцнення та ефективність горизонтальних зав'язків в українському суспільстві. Підґрунтям для цього слід вважати вдало проведену реформу децентралізації влади, яка дозволила сформувати ефективне місцеве самоврядування та територіальну організацію влади, що спрямовані на створення і підтримку повноцінного життєвого середовища мешканців територіальних громад, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

В умовах воєнного стану державний рівень влади спрямовує свої зусилля на посилення боротьби проти агресора, тобто пріоритетними статтями видатків

Державного бюджету є фінансування відвернення загрози втрати незалежності країни, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки країни.

Щодо органів місцевого самоврядування, то на сьогоднішній день саме на них покладається забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад. Зокрема, органи місцевого самоврядування забезпечують функціонування установ соціальної сфери, перед усім, в питаннях надання освітніх, медичних, культурних та інших послуг як мешканцям громад, що постійно в них проживають, так і внутрішньо переміщеним особам; організацію надання гуманітарної допомоги та тимчасового прихистку внутрішньо переміщеним особам; гарантують надання компенсації сім'ям, які приймають внутрішньо переміщених осіб; організують та облаштовують укриття в освітніх та медичних закладах; створюють умови для релокації бізнесу із зони бойових дій тощо.

Відповідно перед органами державної влади та місцевим самоврядуванням постали нові виклики та загрози вирішення яких вимагає значних фінансових ресурсів та швидкого прийняття не стандартних управлінських рішень.

Саме тому, на сьогодні надзвичайно актуальним є визначення особливостей управління системою фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування в умовах воєнного стану та пошук шляхів подальшого зміцнення інституту місцевого самоврядування у повоєнний період.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми управління системою фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування знайшли своє відображення в наукових дослідженнях провідних вітчизняних вчених таких як Бондарук Т.Г., Возняк Г.В., Кириленко О.П., Когут І.А., Лисак Л.В, Луніна І.О., Пелехатий А.О., Русін В.М. та багато інших.

З посиленням процесів децентралізації влади в країні значний науковий інтерес викликали питання розбудови ефективної системи фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування та удосконалення підходів щодо управління даною системою. Проте війна диктує нові умови і органи місцевого самоврядування прагнуть знаходити адекватні способи реагування на них. Відповідно подальшого наукового пошуку потребує процес управління

системою фінансового забезпечення місцевого самоврядування, адже в умовах воєнного стану нагальною необхідністю є вироблення дієвих механізмів розв'язання складних проблем та викликів на основі пошуку і використання нових можливостей.

**Мета статті** полягає у визначенні особливостей управління системою фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування в умовах воєнного стану та пошук нових шляхів щодо підвищення їх фінансової спроможності вирішувати завдання в нових реаліях.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Так склалося, що українські громади не тільки проходять власний краш-тест в абсолютно жорстких і небезпечних умовах, але й упроваджують на практиці принципи й стандарти основних міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування – особливо важливі під час війни, які [1]:

- доводять справедливість ідеї субсидіарності, закріпленої в Європейській хартії місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.);

- підтверджують доцільність розширення поняття місцевого самоврядування в редакції Всесвітньої декларації місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 26 вересня 1985 р.), а саме як «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи

під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення»;

- «сміливо й рішуче беруть на себе відповідальність за створення, прямо чи опосередковано, економічного зростання» на місцях відповідно до Європейської хартії міст 1992 р. [1].

Тобто задекларовані в міжнародних документах норми і положення, що регламентують діяльність місцевого самоврядування та імплементовані в діючу вітчизняну законодавчу базу продемонстрували свою ефективність не лише в стандартних умовах існування держави, як це було у більшості європейських країн, а й в умовах гібридної війни, а також і під час повномасштабного вторгнення, як це відбувається в Україні.

Так від початку гібридної війни розпочатої РФ у 2014 році стало зрозуміло, що зберегти державну цілісність та незалежність України можливо лише за умов проведення комплексних реформ спрямованих на стабілізацію політичної, економічної та фінансової систем країни, а також європейську інтеграцію. Однією з ключових реформ в даному напрямі стала саме реформа децентралізації влади [2]. Відповідно в цей період було прийнято низку законодавчих та нормативно-правових актів положення яких докорінно змінили систему фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та впорядкували підходи до її

організації та управління, заклали підвалини до реформування адміністративно-територіального устрою держави та забезпечили зміцнення соціально-економічних основ розвитку територіальних громад та регіонів. Все це дало можливість забезпечити реальне зростання рівня фінансової самодостатності та фінансової стійкості місцевого самоврядування.

Однак від початку повномасштабної війни та запровадження військового стану [3] підходи до управління системою фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування зазнали певних змін, а саме:

1. щодо формування доходів місцевих бюджетів, то в даний період запроваджено ряд податкових пільг відносно сплати місцевих податків і зборів та загальнодержавних податків, що зараховуються до місцевих бюджетів; тимчасово скасовано стягнення ряду загальнодержавних та місцевих податків, а також деяких адміністративних та неподаткових платежів; надано право певним категоріям платників податків самостійно приймати рішення щодо сплати певних податків до бюджету; збільшено частку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів тощо [4; 5; 8; 9];

2. відносно видаткової частини місцевих бюджетів, то встановлено пріоритетність здійснення видатків органами ДКСУ; затверджено типову класифікацію видатків місцевих бюджетів, що забезпечило

чітке розмежування видатків та кредитування за головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів у відповідності до вимог воєнного стану; обсяг будь-яких видатків може бути зменшеним але за умов скорочення затверджених бюджетних призначень; призупинення на час воєнного стану дії статті 55 Бюджетного кодексу України, що регламентує таке поняття, як «захищені видатки»; зміни щодо структури та організації видаткової частини місцевих бюджетів здійснюються без погодження відповідною комісією місцевої ради тощо [4; 7; 9];

3. щодо організації міжбюджетних відносин, то скорочено низку міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам; надано можливість використовувати залишки по освітній субвенції та субвенції особам з особливими освітніми потребами на забезпечення територіальної оборони і захист населення територіальних громад; встановлено заборону на перерахування реверсної дотації до державного бюджету з місцевих бюджетів територій на яких діють умови воєнного стану; перерахування міжбюджетних трансфертів територіальних громад, що перебувають на непідконтрольній Україні території не здійснюється органами ДКСУ тощо [4; 7; 9]

4. щодо організації та здійснення бюджетного процесу на

місцевому рівні: дозволено перевищення обсягу резервного фонду місцевого бюджету понад 1%; передача коштів між місцевими бюджетами можлива без укладання договору; надано право передавати кошти із спеціального до загального фонду місцевих бюджетів; скасовано вимоги відносно обов'язкової публікації звітів про виконання місцевих бюджетів в засобах масової інформації; проекти місцевих бюджетів затверджуються рішеннями виконавчих комітетів відповідних місцевих рад чи розпорядженнями місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій або військових адміністрацій; скасовано заплановані та призупинено діючи перевірки Державною аудиторською службою тощо [4; 6; 8; 9].

Запровадження ряду з означених вище законодавчих змін в певній мірі суперечать принципам децентралізації, проте їх прийняття дозволило місцевим органам самоврядування своєчасно та оперативно реагувати на нагальні потреби фінансового забезпечення територіальної оборони, захисту безпеки місцевих мешканців та внутрішньо переміщених осіб, створення сприятливих умов для функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств у період повномасштабної війни.

Оцінюючи заходи спрямовані на стабілізацію системи фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування слід зазначити, що

ці кроки дійсно були ефективними, адже загальний обсяг доходів місцевих бюджетів у 2022 р.

зменшився всього на 25,6 млрд грн в порівнянні з 2021 р. (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка та структура місцевих бюджетів України в період з 2018 по 2022 рр.

	Роки									
	2018		2019		2020		2021		2022	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Податкові надходження	232,5	41,3	270,5	48,2	285,6	60,6	346,7	59,7	393,5	70,8
Неподаткові надходження	28,0	4,9	26,1	4,7	21,5	4,5	27,2	4,7	22,0	3,9
Доходи від операцій з капіталом	2,1	0,3	2,9	0,5	3,4	0,7	3,4	0,6	2,3	0,4
Міжбюджетні трансферти	298,9	53,1	260,3	46,4	160,2	33,9	202,7	34,9	136,9	24,6
Цільові фонди	0,6	0,1	0,6	0,1	0,6	0,1	0,5	0,1	0,3	0,0
<b>Разом</b>	<b>562,4</b>	<b>100</b>	<b>560,5</b>	<b>100</b>	<b>471,5</b>	<b>100</b>	<b>580,7</b>	<b>100</b>	<b>555,1</b>	<b>100</b>

Складено за даними [12]

Зауважимо, що станом на 01.01.2023 р. територіальні громади 12 областей України, а саме: Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Одеської, Сумської, Харківської, Херсонської, Чернігівської мали статус територій, які окуповані російською федерацією, і території, на яких ведуться (велися) бойові дії [10]. Відповідно протягом 2022 р. формування доходів місцевих бюджетів на даних територіях було дуже ускладненим, а в умовах окупації майже не відбувалось.

Однак у 2022 р. доходи місцевих бюджетів збільшились на

83,6 млрд грн в порівнянні з аналогічним показником у 2020 р. Тобто на початку пандемії COVID-19 та в умовах жорсткого карантину органи місцевого самоврядування виявились більш фінансово та організаційно не спроможними, адже даний показник у 2020 р. є найменшим в період з 2018 по 2022 р. Отже, стабілізувати ситуацію відносно організації та управління системою фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування в перші місяці після введення воєнного стану стало можливим завдяки досвіду дистанційних форм роботи під час пандемії COVID-19.

Крім того, розглядаючи структуру доходів місцевих

бюджетів України слід зазначити, що в період з 2018 р. по 2022 р. простежується поступове зростання податкових надходжень, а саме на 161 млрд. грн. або 29,5%. Дана тенденція повністю відповідає обраному курсу децентралізації влади. Проте у 2022 р. щодо формування податкових надходжень склалась не проста ситуація. Так як зазначалось вище на початку повномасштабного вторгнення Урядом країни було прийнято низку податкових новацій метою яких з одного боку було підтримати економічну активність суб'єктів господарювання, а з іншого боку забезпечити належний рівень надходжень до місцевих бюджетів.

Аналізуючи помісячну динаміку надходжень бюджетоутворюючих податків до місцевих бюджетів України у 2022 р., слід зазначити, що лише надходження від стягнення податку на доходи фізичних осіб демонструють позитивний приріст (рис. 1).

Зростання надходжень від стягнення податку на доходи фізичних осіб у 2022 р. обумовлено, по-перше, збільшенням рівня заробітних плат та інших виплат військовослужбовцям, а також збільшенням чисельності

військовослужбовців. По-друге, з початку 2022 р. було змінено норматив відрахування ПДФО до місцевих бюджетів з 60% до 64%.

Натомість, як зазначають експерти, надходження податку на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку у вигляді заробітної плати, значно знизилися, починаючи з березня 2022 р. Такі надходження досі нижче рівня 2021 р., але, при цьому вони не впали до рівня 2020 р. Те ж саме стосується і ПДФО із доходів платників податку інших ніж заробітна плата [11].

Щодо динаміки надходжень інших бюджетоутворюючих податків у 2022 р, то виокремлюючи окремо податок на землю, слід відмітити, що за час повномасштабної війни місцеві органи самоврядування недоотримали майже 6 млрд грн. Крім того, надходження місцевих податків та зборів також продемонстрували значні коливання через єдиний податок, адже саме для цього податку було запроваджено розгалужену систему податкових пільг, основна мета яких полягала у стимулюванні економічної активності в громадах.

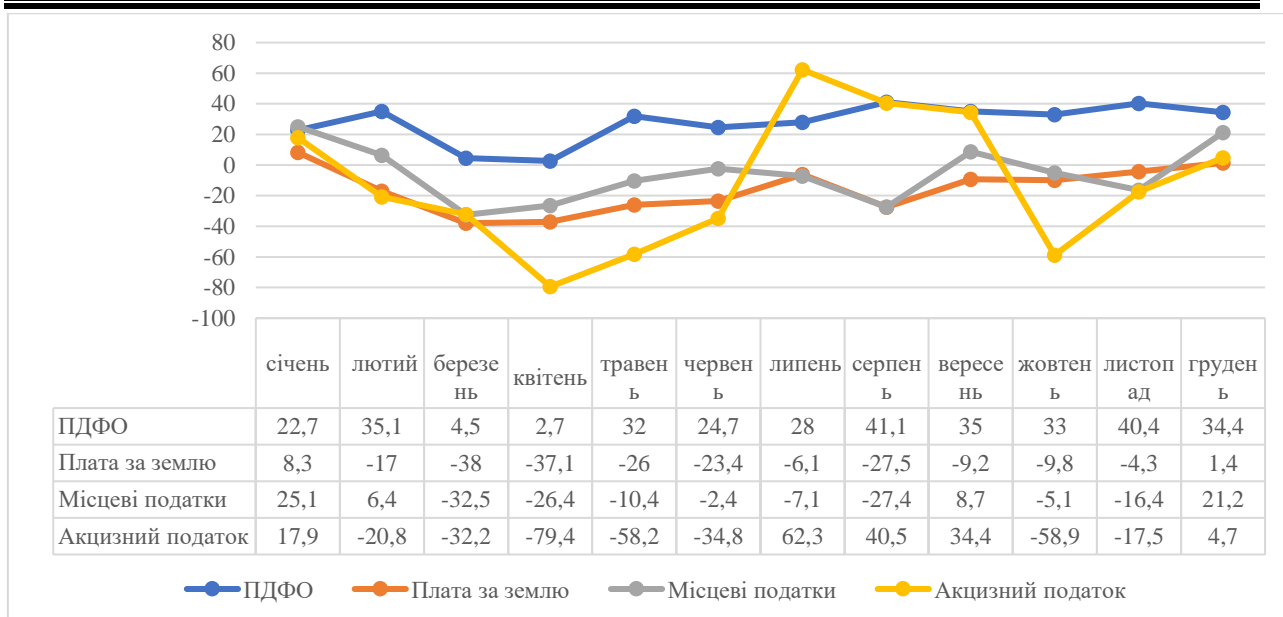


Рис. 1. Динаміка надходжень бюджетоутворюючих податків до місцевих бюджетів (січень 2022/січень 2021, ... грудень 2022/грудень 2021), %  
(Складено за даними [12])

В свою чергу внаслідок податкових пільг, найбільшого відносного спаду зазнав акцизний податок. Враховуючи, що левову частку цього податку склали надходження саме акцизу з пального та значні пільги на цей вид акцизу, цей вид надходжень все ще залишається в значному від'ємному прирості [11]. Отже запровадження податкових пільг відносно акцизного податку призвело до стрімкого зменшення надходжень до місцевих бюджетів але при цьому очікуваного зростання економічної активності також не було досягнуто.

Наступним за значенням джерелом формування доходів місцевих бюджетів традиційно виступають міжбюджетні трансферти. Враховуючи тенденції останніх років відносно посилення процесів децентралізації влади, то частка міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів України

поступово зменшувалась. Але зменшення частки міжбюджетних трансфертів в структурі місцевих бюджетів на 10,3% в 2022 р. в порівнянні з показниками 2021 р. в першу чергу обумовлено пріоритетністю видатків на забезпечення обороноздатності країни в умовах воєнного стану, а також стрімким зростанням дефіциту Державного бюджету.

Щодо такої важливої складової системи фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування, як видатки місцевих бюджетів, на сьогодні, вони в основному спрямовані на подолання викликів війни та вирішення соціальних проблем мешканців громад та внутрішньо переміщених осіб, а також матеріально-технічній допомозі ЗСУ. Відповідно цілком очікувано, що в умовах війни найбільшого відносного приросту зазнали саме



видатки на громадський порядок, безпеку та судову систему, які збільшилися на 9,4 млрд грн або 539%. Також достатньо стрімко зросли видатки на соціальний захист, а саме на 1,1 млрд грн або 4%.

У свою чергу, видатки в галузі освіти та охорони здоров'я все ж зазнали хоч і не значного але зменшення на 7% або 16,8 млрд грн та 6% або 2,1 млрд грн відповідно. Найбільший відносний спад видатків був у галузі охорони природи -79% (видатки зменшились з 2,4 млрд гривень у 2021 р. до 0,5 млрд гривень у 2022 р.) [11].

Зважаючи на пріоритетність видатків та вимоги військового стану, в першу чергу органи місцевого самоврядування здійснили скорочення всіх непершочергових видатків. Як наслідок, обсяг спеціального фонду зменшився на 110,9 млрд грн або на 63,5%, порівняно з 2021 р. При цьому, показники загального фонду зросли на 2,2% або 9,3 млрд грн [11].

Таким чином, запровадження податкових новацій, а також внесення законодавчих змін відносно організації та управління всіма структурними складовими системи фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування в умовах воєнного стану дало змогу в короткостроковому періоді частково стабілізувати ситуацію і навіть збільшити надходження фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Проте у подальшому для

забезпечення післявоєнної відбудови та налагодження життя в громадах необхідно вишукувати альтернативні джерела формування доходів місцевих бюджетів, а також запроваджувати найсучасніші підходи відносно управління системою фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже децентралізація та сильне місцеве самоврядування стали міцним фундаментом української демократії та є одним з важливих факторів стійкості України під час війни. Саме органи місцевого самоврядування взяли на себе зобов'язання забезпечувати невідкладні соціально-економічні потреби громадян, а також оперативно долати наслідки, спричинені війною та економічною кризою.

Для підтримки фінансової стійкості та фінансової незалежності місцевих бюджетів, держава має запровадити ряд нових механізмів та інструментів спрямованих саме на зміцнення системи фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування. Адже в умовах повномасштабної війни, а також в період післявоєнної відбудови розраховувати виключно на доходи місцевих бюджетів є не доцільно, оскільки навіть у сприятливих економічних умовах фінансові можливості місцевих бюджетів територіальних громад будуть достатньо обмеженими. Відповідно

місцевим органам самоврядування доцільно розвивати міжмуніципальне партнерство у формі міських агломерацій, а також

міжнародне муніципальне партнерство, що забезпечить додаткові фінансові, матеріальні та трудові ресурси.

### References:

- Potapenko ,V.H., Barannik, V.O., Bakhur, N.V. et al. (2023) *Mistseve samovriaduvannia yak chinnik stiikosti tilu*. Kyiv <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> [in Ukrainian]
- Osypenko S.O., Yarema L.V., Shcheblykina I.O. *Osoblyvosti upravlinnia finansovymy resursamy mistsevykh orhaniv samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu* [Peculiarities of managing financial resources of local self-government bodies under martial law]. *Ekonomaka ta suspilstvo - Economy and Society* No 45. doi <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1973> [in Ukrainian]
- Pro vvedenia voiennoho stanu v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 64/2022* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
- Pro vnesenia zmin do rozdil VI «Prikintsevi i perekhidni polozhennia» Byudzhetnogo kodeksu Ukrainy ta inshikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 15.03.2022 r. № 2134-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text>
- Pro vnesenia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo dii norm na period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 15.03.2022 r. № 2120-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>
- Pro vnesenia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia zakonodavstva na period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 23.03.2022 r. № 2142- IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>
- Pro zatverdzhennia Poriadku vykonannia povnovazhen Derzhavnou kaznacheiskou sluzhbov v osoblyvomu rezhymi v umovakh voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.06.2021 № 590* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>
- Deiaki pytannia formuvannia ta vykonannia mistsevykh budzhetiv u period voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.03.2022 r. № 252* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
- Osoblyvosti budzhetnoho protsesu v umovax voiennoho stanu (onovluetsia) Detsentralizatsia*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654?page=3> [in Ukrainian]
- Pro zatverdzhennia Pereliku terytorii, na yakikh vedutsia (velys) boivi dii abo tymchasovo okypovanykh Rosiiskoiu Federatsieiu: Nakaz Ministerstva z pytan reintehratsii tymchasovo okupovanih teretory Ukrainy vid 22.12.2022 r. № 309* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text>
- Analiz vykonannia mistsevykh budzhetiv za 2022 rik. Detsentralizatsia*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105> [in Ukrainian]
- Struktura mistsevykh budzhetiv za doxodamy. Derzhavni ved-portal budzhetu dlia hromodian* URL: <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2022&budgetType=LOCAL> [in Ukrainian]