

DOI: [https://doi.org/10.24144/2409-6857.2024.1\(63\).143-148](https://doi.org/10.24144/2409-6857.2024.1(63).143-148)
УДК 336.144+336.225-027.553:355.01

Фурик І.І.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ

У статті досліджено питання щодо сучасного стану та особливостей формування й виконання місцевих бюджетів України в нестабільних умовах воєнного стану. Проаналізовано динаміку формування доходів місцевих бюджетів протягом 2019 – 2023 років, тобто у довоєнний та післявоєнний період. Визначено частку місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету без урахування трансфертів. Досліджено структуру дохідної частини місцевих бюджетів та здійснено детальний аналіз її складових частин. Здійснено аналіз помісячного розподілу надходжень до місцевих бюджетів протягом 2021 – 2023 років. Визначено основні причини динаміки надходжень до місцевих бюджетів. Проведено дослідження видаткової частини місцевих бюджетів. Виявлено пріоритетні галузі фінансування до війни та після. Сформульовано вплив війни на процеси формування та виконання місцевих бюджетів, виклики, які стоять перед ними та шляхи їх подолання.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи, видатки, структура доходів місцевих бюджетів, структура видатків місцевих бюджетів, власні доходи, податкові надходження, трансферти, війна, воєнний стан.

Постановка проблеми. Війна має серйозний вплив на економіку та фінанси країни, зокрема на місцевому рівні. Умови військового конфлікту створюють складні виклики для формування та виконання місцевих бюджетів, оскільки вони вимагають адаптації фінансових стратегій та ресурсів для забезпечення потреб населення, інфраструктури та соціальних програм. Дослідження даної теми допоможе зрозуміти, як війна впливає на доходи та видатки місцевих бюджетів, механізми їх функціонування в умовах кризи, а також сприятиме розробці ефективних стратегій фінансового управління, які допоможуть забезпечити стабільність та сталий розвиток місцевих громад у складних умовах воєнного конфлікту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Помітний внесок у дослідження даної тематики зробили такі вітчизняні науковці, як: В.І. Варцаба [4], О. Р. Західна [5], І.А. Ломачинська [6], Я.В. Пилипенко [7], О.М. Піхоцька [8] тощо. Однак, окремі аспекти формування та використання місцевих бюджетів в сучасних нестабільних умовах воєнного стану досі залишаються невирішеними й потребують подальшого дослідження та аналізу.

Формулювання цілей статті. Метою статті є вивчення та аналіз впливу війни на механізми формування та виконання місцевих бюджетів в Україні.

Опис основного матеріалу дослідження.

Основою соціально-економічного прогресу країни та збільшення матеріального добробуту населення є ефективне використання інструментів механізму державного регулювання, де важливою складовою є місцеві фінанси, які переважно концентруються у бюджетах різних рівнів. Місцеві бюджети є ключовим елементом у бюджетній системі України, що складає основу фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування. Воєнний стан, як особливий правовий режим, має значний вплив на місцеве самоврядування. Він призводить до тимчасового або повного обмеження автономії та повноважень місцевих органів управління, змін у фінансовому та економічному стані місцевих громад та особливостях подальшого функціонування їх бюджетів.

Формування та виконання місцевих бюджетів України в умовах війни – це процес створення та реалізації фінансових планів та програм на рівні місцевих територіальних громад у ситуації збройного конфлікту. Процес формування включає в себе складання планів доходів, моніторинг фінансових потоків, пошук додаткових ресурсів та розробку стратегій управління фінансами, а процес виконання – визначення пріоритетів у витрачанні коштів, а також забезпечення функціонування бюджетів на місцях в складних умовах невизначеності та нестабільності, з метою забезпечення стійкості та розвитку місцевих громад у воєнний час.

Перші місяці війни досить негативно вплинули на фінансову і матеріальну основи

© Фурик І.І., аспірант 4 -го року навчання, спеціальність «Економіка», ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Тел.: +380679007213, e-mail: ivan.furyk1996@gmail.com

місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на складні виклики, з якими стикнулися місцеві бюджети, за підсумками минулих років, завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, вони продемонстрували відносну незалежність та фінансову стійкість.

Варто відмітити, що із запровадженням реформи місцевого самоврядування обсяг загальних доходів бюджетів на місцях зростав з кожним наступним роком. Незважаючи на виклики, покликані війною, місцевим бюджетам вдалося зберегти дану позитивну тенденцію (рис.1) протягом воєнних років.

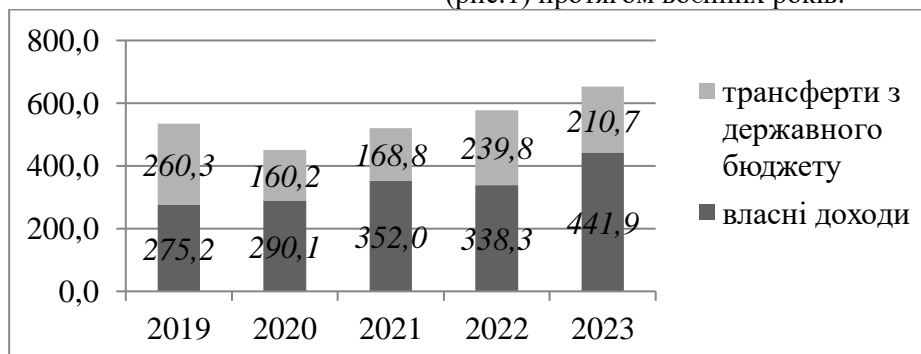


Рис. 1. Динаміка надходжень до місцевих бюджетів України (з урахуванням трансфертів) протягом 2019–2023рр., млрд грн *

* сформовано автором на основі джерел [1,2,5]

Станом на 2019 р. (рис. 1) обсяг власних надходжень до місцевих бюджетів знаходився на рівні показника 275,2 млрд грн. До 2021 р. він зріс на 76,8 млрд грн або 27,9%. Незначний спад спостерігався лише у 2020 р. (на 13,7 млрд грн у порівнянні з попереднім роком) через непередбачувані витрати, привнесені першою хвилею Covid-19. З початком повномасштабного вторгнення приріст доходів загального фонду без трансфертів по місцевих бюджетах за 2023 р. склав 30,6% (103,6 млрд грн), в порівнянні із 2022 р. Такий ріст зумовлений зростанням надходжень від окремих податків, таких як: податку із доходів фізичних осіб (+6,3% або +17,2 млрд грн), єдиного податку (+18,2% або +8,6 млрд грн), акцизного податку (+63,3% або +8,0 млрд грн) та податку на майно (+19,1% або +7,0 млрд грн) [2].

Таким чином, як і у довоєнний час, найбільшу частку у структурі доходів місцевих бюджетів

продовжують займати податкові надходження – 74% та 67% у 2022 р. та 2023 р. відповідно. Однак, варто відмітити, що з початком бойових дій 85% громад не отримали свої бюджетні кошти, а кожна четверта громада, що знаходилася у зоні вторгнення, зібрала щонайменше на 50% менше доходів порівняно з довоєнними планами [4].

В порівнянні із минулим 2021 р. у 2022 р. значні недоотримання спостерігаються по платі за землю (на 5,7 млрд грн) та акцизному податку, зокрема акцизу на пальне (на 6,8 млрд грн) (рис. 2). Причиною цього стало встановлення акцизу на імпорт пального на рівні 0 євро за 1000 літрів [4]. Подібною була ситуація і щодо справляння місцевих податків та зборів. Із запровадженням під впливом війни податкових пільг у 2022 р. спостерігається їх спад на 6,2%.

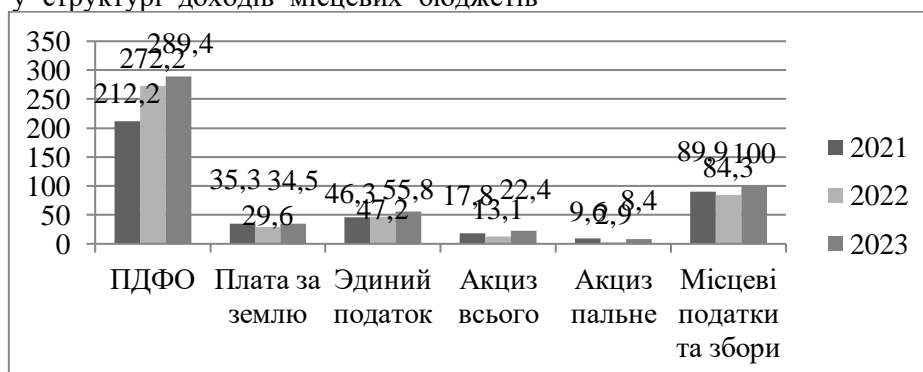


Рис. 2. Динаміка структури податкових надходжень до місцевих бюджетів України за 2021–2023 рр., млрд грн*

* сформовано автором на основі джерел [1,2]

У 2023 р. по даних податкових надходжень помітний приріст (рис. 2) – на 16,8% (4,9 млрд грн) по платі за землю та 192,4% (5,5 млрд грн) по акцизу на пальне, місцевих податків та зборів зріс на 18,6% (15,7 млрд грн) по відношенню до 2022 р.

На фоні загального падіння податкової активності приріст демонструє податок з доходів фізичних осіб (далі – ПДФО), який займає більше 65% в структурі надходжень протягом 2021 – 2023 рр., а показник грудня 2022 р. став навіть рекордним за всі часи з моменту впровадження реформи – 33,3 млрд грн на місяць, що на 8,5 млрд грн (34,4%) більше, порівняно із груднем 2021 р. У 2023 р. показник збільшився на 6,3% (17,2 млрд грн) до 2022 р. (рис. 2). Дана тенденція викликана підвищенням заробітної плати військовослужбовцям та збільшенням нормативу зарахування даного податку до місцевих бюджетів.

Вагому частку в загальних доходах місцевих бюджетів займають трансферти з державного бюджету і, варто відмінити, що на початку запровадження реформи децентралізації саме вони займали лівову частку надходжень на місцях (63% у 2014р., 59,1% у 2015р.і т.д.) [4]. Подібна тенденція зберігалася до 2018 р. включно. Тільки з 2019 р. ситуація змінилася на користь власних ресурсів, які почали складати більше 50% доходів [2].

Однак, початок воєнних дій на території України вніс свої корективи. Станом на початок вересня 2022 р. уряд України згідно з бюджетним законодавством забезпечив

перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 92,7 млрд грн (10,9 млрд грн – базова дотація, 67,3 млрд грн – освітня субвенція) [8], що становить 83% від передбачених розписом асигнувань і склало основну частку наповнення бюджетів на місцях загалом.

Протягом досліджуваного періоду зростала і частка місцевих бюджетів України у доходах зведеного бюджету (рис. 3): з 23,3% у 2019 р. до 24,4% у 2022 р. У 2023 р., незважаючи на значний приріст надходжень до державного бюджету та вилучення з 1 жовтня 2023 р. податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення [9], грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету впала з 24,4% у 2022 р. до 17,8% у 2023 р., що є нижчим рівня 2015 р. та дорівнює показнику 2011 р. Однак згідно завдань Бюджетної декларації на 2022–2024 рр. [3]: «державна бюджетна політика щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2022–2024 роках реалізовуватиметься шляхом забезпечення динаміки доходів, що зараховуються до місцевих бюджетів, збереження рівня їх надходжень не нижче 20% доходів зведеного бюджету України», а Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 рр. [10] задекларувала даний показник для 2023 р. на рівні 25%.

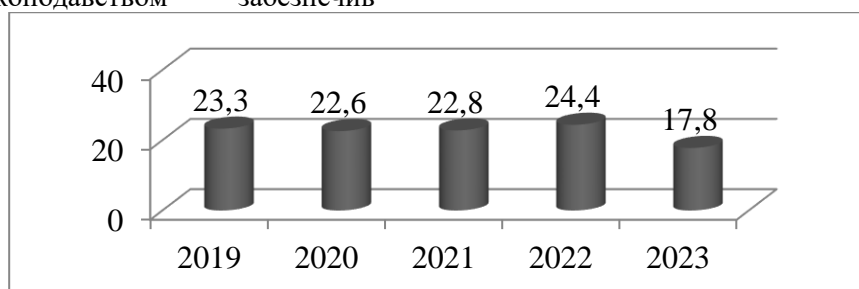


Рис. 3. Динаміка частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України (без урахування трансфертів) за 2019–2023рр., %*

* сформовано автором на основі джерел [1,2]

Важливим у питанні формування місцевих бюджетів в період війни є аналіз помісячної динаміки надходжень [1,2]. Якщо до 2021 р. спостерігається певна стабільність у доходності кожного місяця, то у 2022 р. – коливання: значне зниження надходжень з березня, через повномасштабне вторгнення та поступове відновлення показників з травня поточного року.

Загалом ситуація залишалася стабільною до стрімкого падіння доходності наприкінці 2023 р. через вилучення військового ПДФО, про яке згадувалося вище. Однак, до кінця року ситуація стабілізувалася і показники стали вище рівня довоєнного 2021 р., що демонструє стійкість, фінансову автономію та стабільність місцевих бюджетів.

Щоб органи місцевого самоврядування ефективно функціонували за принципами фінансової децентралізації, місцева влада

повинна мати можливість самостійно формувати бюджет та встановлювати податки, а також мати автономію у витратах коштів.

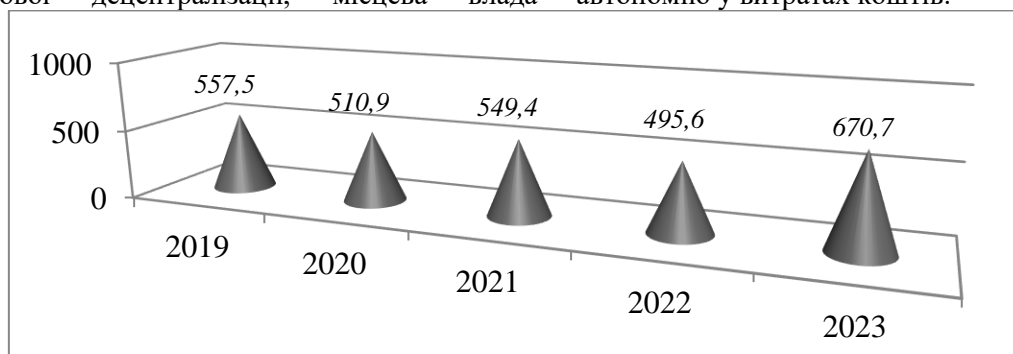


Рис. 4. Динаміка витраток місцевих бюджетів України протягом 2019–2023 рр., млрд грн *

* сформовано автором на основі джерел [1,2,4]

Аналіз видаткової частини місцевих бюджетів України за 2020–2023 рр. (рис. 4) показав, що з початком воєнних дій обсяг витраток на місцях значно зменшився у порівнянні з довоєнними роками: у 2022 р. на 15,3 млрд грн по відношенню до 2020 р. та на 61,9 млрд грн до 2019 р. Однак у 2023 р. кількість витраток значно зросла – на 175,1 млрд грн (35,3%) по відношенню до попереднього року.

Важливим є те, що якщо до повномасштабного вторгнення в структурі витраток найбільшу частку займали витратки на освіту (41,7%) та економічну діяльність (18,8%) [7], то з початком війни перед місцевими бюджетами постали інші пріоритети. В галузевому розрізі на державному рівні протягом 2022 р. та 2023 р. найбільшим є обсяг витраток на оборону, соціальне забезпечення, порядок і безпеку та загальнодержавні функції. За рахунок власних коштів місцевих бюджетів фінансується житлово-комунальне господарство, а найбільшим напрямом фінансування й досі залишається освіта як делеговане повноваження – 46,8% від загального обсягу витрат. У 2023 р. ситуація є подібною: 37% загальних витрат займає освіта. Однак, крім цього, у 2023 р. значно зросли витратки на громадський порядок, безпеку та судову систему (12,6% від усіх витраток зведеного бюджету України).

Висновки і перспективи подальших досліджень. Війна в Україні має значний вплив на формування та виконання місцевих бюджетів. Вона призвела до:

- зниження економічної активності в регіонах ведення бойових дій і, як наслідок, до зменшення обсягів податкових надходжень до місцевих бюджетів та виробництва, зниження споживчої активності та збільшення економічної нестабільності. Однак, незважаючи на це,

загалом місцеві бюджети продемонстрували свою міць, адаптивність навіть до таких складних умов та здатність гідно протистояти будь-яким загрозам та перешкодам;

- збільшення витрат на забезпечення безпеки, військові операції, гуманітарну допомогу та відновлення пошкодженої інфраструктури, необхідність у перерозподілі бюджетних коштів та виділення додаткових ресурсів на потреби, пов'язані з війною;

- зміну структури витрат місцевих бюджетів, зокрема, окрім фінансування освіти, було збільшено частку витрат на безпеку, медичні послуги та соціальні програми, спрямовані на підтримку постраждалих від конфлікту тощо.

В цілому, війна в Україні поставила перед місцевими бюджетами складні виклики. Це змушує уряд та органи місцевого управління адаптуватися та почати робити зміни в бюджетній політиці та управлінні ресурсами для забезпечення стійкості економіки та соціальної захищеності населення в умовах воєнного конфлікту. По-перше, необхідно збільшити ефективність управління фінансовими ресурсами, впроваджуючи строгий контроль за витратами та оптимізацію бюджетних програм. По-друге, важливо розвивати механізми міжбюджетних відносин, щоб забезпечити збалансовану розподільну політику та підтримку тимчасово окупованих територій. По-третє, потрібно активізувати механізми міжнародної технічної допомоги та інвестицій для відновлення економіки та соціальної інфраструктури у постраждалих регіонах. Всі ці заходи сприятимуть підвищенню стійкості місцевих бюджетів та забезпеченню стабільності розвитку українських регіонів у складних умовах війни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/16105>
2. Аналіз місцевих бюджетів за 2023 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromady.org/analiz-miscevix-byudzhativ-za-2023-rik/>
3. Бюджетна декларація на 2022 – 2024 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.mof.gov.ua/storage/files/Бюджетна2024%20роки.pdf>
4. Варцаба В.І., Мулеса Е.В., Придко Р.О. Аналіз наповнення місцевих бюджетів України в умовах воєнного стану / В.І. Варцаба, Е.В. Мулеса, Р.О. Придко // «Сучасні тенденції розвитку економіки і культури в Україні та світі», 2023. – Випуск 1(1). – С. 14 – 20
5. Західна О.Р. Аналіз дохідної частини місцевих бюджетів України в умовах воєнного стану / О. Р. Західна, Н.Б. Бундз // «Молодий вчений», 2022. – № 12 (112). – С. 84 – 91
6. Ломачинська І.А. Децентралізація місцевих бюджетів в Україні: виклики в період війни / І.А. Ломачинська, І.Є. Чуркіна // *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*, 2022. – № 20. – С. 29 – 31
7. Пилипенко Я.В. Формування та виконання місцевих бюджетів в умовах війни / Я.В. Пилипенко // *Економіка та суспільство*, 2023. – № 54. – С. 14 – 19
8. Піхоцька О.М., Ющик Ю.В. Аналіз виконання бюджетів в період воєнного стану / О.М. Піхоцька, Ю.В. Ющик // *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна*, 2022. – Вип. 35. – С. 25 – 32
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану : Закон України від 24.03.2022 р. № 2142. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>
10. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022—2025 роки та плану заходів з її реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/>

REFERENCES

1. Analiz vykonannya mistsevykh biudzhativ za 2022 rik [Analysis of the implementation of local budgets for 2022]. decentralization.gov.ua. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/16105/>
2. Analiz mistsevykh biudzhativ za 2023 rik [Analysis of local budgets for 2023]. hromady.org. Retrieved from <https://hromady.org/analiz-miscevix-byudzhativ-za-2023-rik/>
3. Biudzhetna deklaratsiia na 2022 – 2024 rr. [Budget declaration for 2022-2024]. mof.gov.ua. Retrieved from <https://www.mof.gov.ua/storage/files/Бюджетна2024%20роки.pdf>
4. Vartsaba V.I., Mulesa E.V., Prydko R.O. (2023). Analiz napovnennia mistsevykh biudzhativ ukrainy v umovakh voiennoho stanu [Analysis of the filling of local budgets of Ukraine in the conditions of martial law]. *Suchasni tendentsii rozvytku ekonomiky i kultury v Ukraini ta sviti – Modern trends in the development of economy and culture in Ukraine and the world*, 1 (1), (pp. 14 – 20)
5. Zahidna O.R. (2022). Analiz dokhidnoi chastyny mistsevykh biudzhativ Ukrainy v umovakh voiennoho stanu [Analysis of the revenue part of local budgets of Ukraine in the conditions of war]. *Molodyi vchenyi – Young Scientist*, 12 (112), (pp. 84 – 91)
6. Lomachynska I.A. (2022). Detsentralizatsiia mistsevykh biudzhativ v Ukraini: vyklyky v period viiny [Decentralization of local budgets in Ukraine: challenges during the war]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Hraal nauky» - International Scientific Journal "Grail of Science"*, 20, (pp. 29-31)
7. Pylypenko Ya.V. (2023). Formuvannia ta vykonannia mistsevykh biudzhativ v umovakh viiny [Formation and implementation of local budgets in war conditions]. *Ekonomika ta suspilstvo – Economy and society*, 54, (pp. 14 – 19)
8. Pikhotska O.M., Yushchik Yu.V. (2022). Analysis of the implementation of budgets during the period of martial law [Analiz vykonannya biudzhativ v period voiennoho stanu]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava. Serii ekonomichna – Scientific Notes of the Lviv University of Business and Law. Economic series*, 35, (pp. 25 – 32)
9. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia zakonodavstva na period dii voiennoho stanu [On amendments to the Tax Code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine regarding the improvement of legislation for the period of martial law]. (March 24, 2022). Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy – Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2142, Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>

10. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2022—2025 roky ta planu zakhodiv z yii realizatsii [On the approval of the Strategy for reforming the state finance management system for 2022-2025 and the plan of measures for its implementation]. kmu.gov.ua. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/>

Отримано 10.02.2024