



УДК 336.15

INTERBUDGETARY RELATIONS IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION AND MARTIAL LAW IN UKRAINE МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Vinnytska O. A./ Вінницька О. А.

PhD in Econ., as.prof. / к.е.н., доц.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6402-6451>

Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University,

Uman, Sadova, 2, 20301

Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини,

м. Умань, Садова, 2, 20301

Анотація. У роботі розглянуто теоретичні аспекти фінансової децентралізації та реформи міжбюджетних відносин. Визначено, що одним з позитивних аспектів реформи є щорічне зростання інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та збільшення частки видатків на виконання самоврядних повноважень. Проаналізовано структурні зміни у доходах за видами бюджетів та частку трансфертів з державного бюджету у доходах бюджетів. Визначено, що найбільший приріст спостерігається у бюджетах місцевого самоврядування. Також обґрунтовано, що в умовах воєнного стану бюджетні місцеві самоврядування є основою сталості місцевих фінансових ресурсів.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, децентралізація, місцеві бюджети, трансферти, об'єднані територіальні громади, воєнний стан.

Вступ.

У період воєнного стану, коли доходи бюджету зменшуються, а видатки суттєво зростають, особливо важливо забезпечити належне виконання державного та місцевих бюджетів, знайти додаткові джерела надходжень та дотримуватися жорсткої економії коштів за бюджетними програмами. Через обмежені фінансові можливості в країні виникає необхідність ефективного управління бюджетною системою, перерозподілу коштів, закладених у бюджеті на підтримку соціальних виплат громадянам, збільшення видатків на оборону та перегляд джерел надходжень до бюджету, а також залучення міжнародної фінансової допомоги. Успішне досягнення та підтримання фінансової стійкості державного та місцевих бюджетів, а також уникнення макроекономічних дисбалансів залежить від злагодженої та ефективної координації дій усіх учасників бюджетного процесу.

Основний текст

Починаючи з 2014 року в Україні були запроваджені реформи, спрямовані на децентралізацію владних повноважень, зокрема в сфері фінансів. Зміни, які відбулися в Податковому та Бюджетному кодексах, охоплювали такі аспекти:

1. Зміни в системі міжбюджетних трансфертів, зокрема, поділ доходів загального фонду на перший та другий кошики.

2. Відмова від дотаційного вирівнювання місцевих бюджетів. Переглянуто визначення міжбюджетних трансфертів шляхом запровадження базової та реверсної дотацій між бюджетами різних рівнів.

3. Перегляд нормативного розподілу податку на доходи фізичних осіб між



бюджетами різних рівнів. Ці зміни були спрямовані на збільшення частки цього податку в місцевих бюджетах.

4. Реформування та перезатвердження місцевих податків і зборів. Це було зроблено з метою закріплення за місцевими бюджетами більш ефективних видів оподаткування, наприклад, до місцевих бюджетів було передано податок на майно або податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Всі ці зміни спрямовані на стимулювання фінансової децентралізації та надання більшої фінансової автономії місцевим органам влади для ефективного виконання покладених на них завдань та розвитку місцевих територій. (табл. 1).

Таблиця 1 - Розподіл окремих видів надходжень за ланками бюджетної системи в Україні*, %

Надходження	Бюджет об'єднаної громади, району, міста обласного значення	Обласний бюджет	Державний бюджет
Податок на доходи фізичних	60	15	25
Податок на прибуток	—	10	90
Екологічний податок	25	55	20
Плата за надання адміністративних послуг	100	—	—
Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів	100	—	—
Державне мито	100	—	—
Податок на майно	100	—	—
Єдиний податок	100	—	—

*Джерело: [1, с. 99]

Починаючи з 2015 року, бюджетну систему було реформовано з метою сприяння децентралізації та запроваджено нову систему міжбюджетних відносин. Ця реформа передбачала наступні зміни:

1. Сприяла збільшенню фінансової забезпеченості місцевих бюджетів.
2. Забезпечила формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами.

3. Створив умови для мотивації органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів.

Позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин є щорічне збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та зростання частки видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономії місцевих бюджетів та ефективність використання бюджетних коштів на місцевому рівні [2].

Результатом реформи децентралізації стало проявлення справжньої міцності фінансової основи територіальних громад та їх здатність швидко адаптуватися до плинної ситуації.

Вторгнення росії на територію України та активні бойові дії спричинили серйозні негаразди для української економіки, що різко відобразилося на виконанні поточних бюджетів. З метою забезпечення стабільного функціонування життєво важливих аспектів національного співтовариства та



держави загалом, Уряд негайно прийняв першочергові заходи, відповідно до яких бюджети країни були перерозподілені на підтримку військових потреб та невідкладних соціальних витрат, спрямованих на підтримку населення. З моменту початку повномасштабної війни, країна відмовилася від усіх видатків, спрямованих на капітальне будівництво або розвиток, враховуючи зростаючий тиск військових та соціальних витрат, що призвело до збільшення обсягу бюджетного дефіциту.

Територіальні громади, які не потерпали від бойових дій, демонструють здатність належно приймати та забезпечувати внутрішньо-переміщених осіб із необхідною інфраструктурою та публічними послугами на високому рівні. Додатково, надходження до місцевих бюджетів у таких громадах дозволяє наповнювати єдиний казначейський рахунок навіть в умовах воєнного конфлікту. Навіть при врахуванні значних податкових пільг, громади зуміли підтримати рівень доходів своїх бюджетів на належному рівні і забезпечити подальший розвиток.

Досліджуючи структурні зрушення у доходах (табл. 2), слід відзначити що з кожним роком відбувається нарощення доходів бюджетів територіальних громад, при цьому темпи цих зрушень зросли з 36,9 п. п. у 2019 році до 347,5% у 2021 році. У 2022 році також спостерігається позитивна динаміка до збільшення доходів, проте вже нижчими темпами (13,8%).

Таблиця 2 - Структурні зрушення у доходах за видами бюджетів*, %

Показник	2019 рік	2020 рік	2021 рік	2022 рік
Районні бюджети	5,6	0	-99,8	10,1
Обласні бюджети	0,5	0,5	32,1	8
м. Київ	16,3	2,1	23,3	-0,01
Бюджети територіальних громад	36,9	88,2	347,5	13,8

*Джерело: складено на основі [3; 4; 5]

За кожний рік бюджети територіальних громад продемонстрували найвищі показники збільшення надходжень, що підтверджує успішність здійснених реформ та результативність на місцевому рівні. Прийнявши на себе відповідальність за повноваження районного рівня, територіальні громади проявили свою здатність ефективно управляти та ефективно збільшувати фінансові ресурси, що були їм виділені.

Зрозуміло, що саме громадам доводиться фінансувати значну частину повноважень, як делегованих, так і власних (які досі не розмежовані в Бюджетному кодексі). Але саме вони є основою місцевих бюджетів, і саме їхні бюджети місцевого самоврядування є основою стійкості місцевих фінансових ресурсів.

Аналізуючи темпи зростання загального фонду, слід зазначити, що найбільший приріст спостерігається у бюджетах місцевого самоврядування. Варто зазначити, що всі бюджети зазнали втрат через війну Росії проти України, але обласні бюджети не зазнали такого негативного впливу, як бюджети територіальних громад. Тим не менш, саме бюджети територіальних громад змогли швидко адаптуватися до нинішніх умов і відновити значно



більший приріст.

Більшість коштів через обласні бюджети перерозподіляється, головним чином, у формі субвенцій з державного бюджету [6]. Таким чином, обласні бюджети переважно залежать від державних трансфертів для виконання своїх функцій (табл. 3).

Таблиця 3 - Частка трансфертів з державного бюджету в доходах бюджетів*, %

Рівень бюджету	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік	2022 рік
Районні бюджети	32	24	34	2	21
Обласні бюджети	80	77	57	57	32
м. Київ	27	22	15	14	11
Бюджети територіальних громад	42	39	31	28	25

Джерело: складено на основі [3; 4; 5]

Субвенції, як цільові трансферти, становлять найбільшу частку - 83% всіх трансфертів. На дотації припадає лише 17%. Це підтверджує значну залежність місцевих бюджетів від цільових трансфертів з державного бюджету та обмежену автономію органів місцевого самоврядування у використанні отриманих коштів. Оскільки субвенції мають цільове призначення, це обмежує можливості органів місцевого самоврядування вільно розпоряджатися такими коштами.

У 2022 році Уряд реалізовував 52 програми державної регіональної підтримки розвитку територій, на які було виділено понад 150 млрд грн. Така підтримка виділялася за різними напрямками. Головними розпорядниками таких коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм, бенефіціарами яких були регіони, зокрема, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, виступали центральні органи виконавчої влади. Держава спрямовувала всі ці фінансові ресурси на місцевий рівень з метою створення умов для динамічного та збалансованого розвитку територій.

Російське вторгнення поставило перед громадами значні виклики. Важливі гуманітарні, комунальні, логістичні та міграційні питання потребували вирішення на місцевому рівні, а також відновлення зруйнованої інфраструктури, що потребує фінансування. Це призвело до масової міграції та зупинки бізнесу, що суттєво ударило по бюджетах. Практично кожна четверта громада, що знаходилася в зоні вторгнення РФ, збрала щонайменше на 50% менше доходів в порівнянні з довоєнними планами. Серед об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які знаходились поза зоною бойових дій, дві третини також відзначили падіння доходів. Найбільше постраждали надходження з податку на доходи фізичних осіб (далі ПДФО), акцизів та земельного податку - це статті бюджетів, які отримали найбільші удари. Як наслідок, громадам довелося зіткнутися з необхідністю забезпечувати фінансування освіти, медицини та житлово-комунального господарства при падінні надходжень до 70%, що призвело до серйозного дисбалансу у їхніх фінансах [7].



За даними Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2022 рік, усі зобов'язання з перерахування міжбюджетних трансфертів у поточному році були виконані. Так, у 2022 році місцеві бюджети отримали трансфертів з державного бюджету у сумі 136,8 млрд грн, у тому числі із загального фонду державного бюджету - 129 млрд грн, або 98,7 відсотка призначень на 2022 рік. Основні трансферти із загального фонду державного бюджету у 2022 році включали:

- ✓ освітня субвенція у сумі 96,7 млрд грн;
- ✓ базова дотація у сумі 16,3 млрд грн;
- ✓ субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану у сумі 6,2 млрд грн;
- ✓ субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я у сумі 2,8 млрд гривень.

У 2022 році трансферти місцевим бюджетам зі спеціального фонду державного бюджету склали 7,8 млрд грн, з них: субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах у сумі 7,4 млрд грн [8, 9]. Варто зазначити, що ситуація з виконанням бюджетів в окремих громадах суттєво відрізняється і тому потребує негайного реагування. Однак громади продемонстрували свою здатність ефективно управляти та примножувати отримані фінансові ресурси, адекватно реагувати на непередбачувані виклики та забезпечувати високий рівень надання послуг у будь-яких умовах, швидко адаптуватися до нових умов. Громади продемонстрували, що бюджети місцевого самоврядування є основою сталості місцевих фінансових ресурсів.

Висновки.

Водночас повномасштабна війна показала, що місцеве самоврядування здатне протистояти будь-яким викликам, у тому числі й у фінансовому секторі. Саме громади сьогодні формують економічний фронт країни. З перших днів вторгнення російської федерації органи місцевого самоврядування забезпечують громадську безпеку, функціонування бюджетної сфери та комунальних підприємств, територіальну оборону, розміщення та допомогу внутрішньо переміщеним особам, надають допомогу Збройним Силам України.

Таким чином, міжбюджетні відносини в умовах війни в Україні потребують особливої уваги і можуть призвести до збільшення видатків на оборону, зростання міжбюджетних трансфертів, посилення ролі місцевих органів влади та більш ефективного використання коштів.

Література:

1. Беспалов М. О. Міжбюджетні відносини в Україні в умовах децентралізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 21-22. С. 97-100. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.21-22.97



2. Вінницька О. А., Бондарук Т. Г., Дубина М. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації в контексті реформ державного управління в Україні. *Світ фінансів*. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр ТНЕУ «Економічна думка», 2018. № 2 (55). С. 7-19. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1052>
3. Виконання бюджету в умовах війни: прогноз тенденцій. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/vykonannya-byudzhetu-v-umovakh-viyny-prohnoz-tendentsiy>
4. Міністерство фінансів України. Офіційний сайт. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>
5. Національний інститут наукових досліджень. Виконання бюджету в умовах війни: прогноз тенденцій. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/vykonannya-byudzhetu-v-umovakh-viyny-prohnoz-tendentsiy>
6. Вінницька О.А., Чвертко Л.А., Корнієнко Т.О. Міжбюджетні трансферти як інструмент бюджетного регулювання. *Економіка. Фінанси. Право*, 2018. № 10. С. 31-34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2018_10_9
7. Як змінилися бюджети громад під час війни. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/11/7/693539/>
8. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2022 рік. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget_2022-538
9. Олійченко І., Дітковська М. Особливості міжбюджетних відносин в умовах децентралізації влади в Україні. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2021. № 2 (26). С. 154-163. DOI: [https://doi.org/10.25140/2411-5215-2021-2\(26\)-154-163](https://doi.org/10.25140/2411-5215-2021-2(26)-154-163)

Abstract. *The paper examines the theoretical aspects of financial decentralization and the reform of intergovernmental fiscal relations. It is determined that one of the positive aspects of the reform is the annual growth of investment resources of local budgets and an increase in the share of expenditures for the implementation of self-government powers. Structural changes in revenues by type of budget and the share of transfers from the state budget in budget revenues are analyzed. It is determined that the largest increase is observed in the budgets of local self-government. It is also substantiated that under martial law, local government budgets are the basis for the sustainability of local financial resources.*

Key words: *interbudgetary relations, decentralization, local budgets, transfers, united territorial communities, martial law.*