

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*О. М. Джигора, к. е. н., доцент, Державний університет «Житомирська політехніка»,  
kebrua\_dom@ztu.edu.ua, orcid.org/0000-0001-8490-3917*

**Методологія дослідження.** Результати отримані за рахунок застосування системи методів, а саме: використання системно-структурного методу сприяло дослідженню структури фінансових відносин, бюджетного циклу, стадій бюджетного процесу; з процедурного погляду бюджетний процес відображено через систему його стадій; методи узагальнення, аналізу та синтезу інформації покладені в основу вивчення правового регулювання стадій бюджетного процесу в період воєнного стану в Україні; формально-юридичний метод дав змогу проаналізувати зміст норм Конституції України, ключових змін до Бюджетного кодексу України, уточнених положень Податкового кодексу України та інших нормативно-правових актів щодо функціонування держави та органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану.

**Результати.** У статті виявлено тенденції використання державних фінансів України від початку війни. Проаналізовано стан виконання державного бюджету за доходами, за видатками, рівень державних запозичень у I півріччі 2022 році. Розглянуто удосконалені окремі складники функціонування місцевих бюджетів у період воєнного стану. Визначено подальші кроки щодо удосконалення механізмів державної фінансової допомоги суб'єктам господарювання. Розглянуто особливості роботи щодо додаткового спрямування коштів державного бюджету для підвищення обороноздатності України, виконання соціальних зобов'язань перед окремими категоріями осіб, які захищають Україну. Акцентовано увагу на державній підтримці суб'єктів господарювання, що сприятиме відновленню, появі нових та розвитку вже існуючих бізнесів. Встановлено, що впродовж війни урядом України внесено більше, ніж 160 змін до бюджетно-податкового законодавства, розглянуто їхній зміст з огляду на особливості бюджетного процесу і забезпечення бюджетної безпеки в період воєнного часу. Розглянуто особливості спрощеної процедури у сфері містобудівної діяльності України в умовах воєнного стану. Виявлено спільні та відмінні риси функціонування воєнних фінансів у провідних країнах світу під час воєн XX століття. Розглянуто ключові зміни щодо місцевих бюджетів для полегшення орієнтування в нормах бюджетного законодавства у період воєнного стану. Проаналізовано особливості фінансування діяльності військових адміністрацій населених пунктів, обласних та районних військових адміністрацій.

**Новизна.** Запропоновано ключові напрями дій, спрямовані на звуження дефіциту державного бюджету та зниження обсягів його монетарного фінансування.

**Практична значущість** полягає у можливості застосування розроблених основних змін в нормах бюджетно-податкового законодавства щодо забезпечення бюджетного процесу, бюджетної безпеки, особливостей функціонування державного та місцевих бюджетів у період воєнного стану.

**Ключові слова:** бюджетний процес, бюджетна безпека, державний бюджет, місцевий бюджет, бюджетне законодавство, фінансова допомога, фінансове регулювання, державне управління, воєнний стан, криза.

**Постановка проблеми.** В умовах воєнного стану в Україні надзвичайно важливо за-

безпечити оперативне, належне та безперервне виконання державного та місцевих бюджетів.

© 2022. О. М. Dzhyhora. Published by Dnipro University of Technology on behalf of Economics bulletin of the Dnipro University of Technology This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted reuse, distribution and reproduction in any medium provided the original work is property cited

З метою забезпечення ефективного функціонування бюджетної сфери та життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період дії воєнного стану Офіс Президента України, Уряд, Верховна Рада України, Рада національної безпеки та інші центральні органи виконавчої влади приймають низку швидких, ефективних, оперативних рішень.

Встановлено, що з об'єктивних причин податкові надходження державного та місцевого бюджетів, з одного боку, зумовлені скороченням/припиненням економічної активності суб'єктів господарювання в Україні суттєвим чином скоротились, а видатки на ведення війни, в тому числі за рахунок коштів державного бюджету, з іншого боку, значно зросли. Це означає дефіцит коштів, який потрібно фінансувати. За рахунок яких джерел та в якій спосіб це можна робити – надскладне і непросто запитання, яке потребує нагального вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у вивчення проблем бюджету та бюджетного процесу, в т. ч. у період воєнного стану зробили Андрущенко В. [1], Василик О. [2], Овсянніков Є. [3] та інші. Проблемами дослідження бюджетного дефіциту та його наслідків займаються багато відомих економістів, серед яких: Гордєєва Л. та Редіна Н. [4], Самсонова К. [5] та інші.

**Мета статті** полягає у дослідженні особливостей бюджетного процесу та забезпечення бюджетної безпеки України в період воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Від початку повномасштабної війни Уряд України витрачає колосальні ресурси на ведення збройної боротьби з агресором і фінансування соціально-економічних потреб країни. З кінця лютого 2022 року обсяг бюджетних видатків і бюджетного дефіциту, як і структура його фінансування, відображають підвищення частки держави та її переорієнтацію на першочергове фінансування військових потреб.

Об'єктивно принципи функціонування воєнної економіки радикально відрізняються від принципів ринкової економіки мирного часу, що спричиняє необхідність радикальної трансформації державних фінансів з початку ведення військових дій. Протягом усієї історії

людства деструктивний вплив війн, епідемій та стихійних лих змушував держави приймати надзвичайні фіскальні заходи, що стрімко збільшувало бюджетні дефіцити та державні борги у вражених країнах. Так, під час II світової війни державні видатки європейських країн зросли до 40–70% їх національного доходу. У США видатки військового спрямування збільшилися з 1,4% ВВП у 1940 р. до 37% ВВП у 1945 р., а дефіцит федерального бюджету США підвищився з рівня 3% ВВП у 1939 р. до 27,5% ВВП у 1943 р.

Після початку збройної агресії Росії проти України в сфері державних фінансів України проявилися наступні тенденції:

1) суттєве збільшення сумарних видатків державного бюджету (на 41,5% у реальному вимірі) та частки бюджетного фінансування сектору безпеки і оборони;

2) номінальне зниження доходів бюджету, внаслідок звуження економічної діяльності та надання податкових пільг українському бізнесу;

3) активне залучення державних позик і накопичення державного боргу для протидії зниженню податкових надходжень в умовах нарощування державних видатків;

4) інтенсифікація грантово-кредитної підтримки від зовнішніх офіційних кредиторів як форми прояву солідарності з Україною провідних держав світу;

5) фактичне закриття зовнішніх приватних джерел фінансування для Уряду на невизначений період часу;

б) випуск внутрішніх військових облігацій Урядом та залучення емісійних ресурсів центрального банку для підтримання бажаних обсягів розміщення облігацій при слабкій участі приватних інвесторів.

В умовах обмежених можливостей надходження коштів до державного та місцевих бюджетів уряд України в червні 2022 року продовжував працювати над забезпеченням фінансовими ресурсами першочергових потреб держави у сфері національної безпеки та оборони, соціальної підтримки населення, а також стимулювання підприємницької діяльності.

За даними Міністерства фінансів України за січень-червень 2022 р. касові видатки державного бюджету становили 1032,9 млрд грн, або +400 млрд грн відносно I півріччя 2021 р. та +41,5% у реальному вимірі. При цьому в I

півріччі 2022 р. державний бюджет було виконано з дефіцитом 405,2 млрд грн. (дефіцит загального фонду державного бюджету становив 406,1 млрд грн. при запланованому дефіциті за цей період у сумі 642,6 млрд грн). Ця величина була в рази більшою, ніж у I півріччі минулого року (43,2 млрд грн.).

Державні запозичення до загального фонду бюджету за січень-червень 2022 р. становили 561,3 млрд грн. Основну частину цього дефіциту профінансували внутрішні кредитори Уряду. Частка емісійних ресурсів Національного банку в складі джерел фінансування дефіциту бюджету досягла 40% (або 225 млрд грн).

Так, з початку війни Національний банк України придбав в уряду військових ОВДП на 225 млрд грн (7,6 млрд дол. США), з них 20 млрд грн - у березні, по 50 млрд грн – у квітні та травні. У червні обсяги емісійного фінансування дефіциту бюджету зросли до 105 млрд грн. [6]. Причиною зростання є та сама неритмічність і повільні темпи надходження міжнародної допомоги упродовж травня та на початку червня, а також слабкі залучення уряду на внутрішньому борговому ринку через неготовність підвищувати дохідність за гривневими ОВДП до ринкового рівня.

Урядом України сформовано напрями дій щодо зниження дефіциту державного бюджету. Зокрема, 23 червня 2022 р. відбулося чергове засідання Ради з фінансової стабільності, присвячене аналізу поточної ситуації щодо фінансування державного бюджету та визначення системних ризиків для фінансової стабільності, що виникають через фінансування дефіциту державного бюджету Національним банком України [7].

*Запропоновано ключові напрями дій, спрямовані на зменшення дефіциту державного бюджету та зниження обсягів його монетарного фінансування, зокрема у спосіб:*

- оптимізації державних видатків з обмеженням неперіоритетних та неефективних напрямів витрачання коштів;
- додаткового збільшення доходів бюджету, передусім через підвищення податків на імпорт, акцизів, зокрема на пальне, рентних платежів;
- активізації внутрішніх ринкових боргових залучень та зусиль для збільшення обсягів і підвищення прогнозованості надходження

міжнародної допомоги.

Вважаємо, ці напрями є прийнятними й можуть бути ефективними за умови адекватного фінансово-економічного обґрунтування та прогнозування наслідків прийняття рішень стосовно зменшення видатків та зміни податкового законодавства.

*Удосконалено окремі складники функціонування місцевих бюджетів у період воєнного стану.* Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2022 р. № 693 уточнено вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» в частині можливості управління коштами місцевих бюджетів без оприлюднення нормативно-правових актів та інших документів, які застосовуються під час бюджетного процесу; можливості затвердження керівником місцевого фінансового органу розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів на територіях, які є тимчасово непідконтрольними українській владі, тимчасово окупованими або на яких ведуться бойові дії; надання можливості сільським, селищним, міським головам територіальних громад, на територіях яких не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації, ухвалювати рішення щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану.

*Визначено подальші кроки щодо вдосконалення механізмів державної фінансової допомоги суб'єктам господарювання.* З цією метою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 червня 2022 р. № 476-р затверджено відповідний план заходів, згідно з яким планується оновити нормативну базу проведення моніторингу та здійснення контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання, забезпечити проведення моніторингу та контролю такої державної допомоги, їх організаційно-технічного забезпечення. Це надасть змогу впроваджувати в практику бюджетування вимоги Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

*Продовжено роботу щодо додаткового спрямування коштів державного бюджету для підвищення обороноздатності України,*

виконання соціальних зобов'язань перед окремими категоріями осіб, які захищають Україну. За рішенням уряду України з резервного фонду державного бюджету загалом додатково виділено 36 млрд грн.

Забезпечено підтримку закладів, підприємств, установ та організацій державної і комунальної форми власності, покриття витрат облдержадміністраціям, які в березні–квітні 2022 р. в умовах воєнного стану на безоплатній основі розміщували тимчасово переміщених осіб. Для покриття відповідних витрат окремим міністерствам, іншим центральним органам державної влади виділено з резервного фонду 243,5 млн грн, облдержадміністраціям – 50,6 млн грн.

Продовжено роботу щодо державної підтримки суб'єктів господарювання, що сприятиме відновленню, появі нових та розвиткові бізнесів, які працюють, створенню нових робочих місць в умовах воєнного стану. З цією метою виділено кошти з резервного фонду державного бюджету для надання державної підтримки підприємствам переробної промисловості, стартапам в Україні. Так, профінансовано проведення експерименту з організації навчання осіб за освітніми програмами у сфері інформаційних технологій «Старт в ІТ», що передбачає надання суб'єктам господарювання державної фінансової допомоги на безповоротній основі у формі грантів на створення або розвиток переробних підприємств, фінансової підтримки стартапам в Україні, у т. ч. у сфері інформаційних технологій, – 26,8 млрд грн. Окрім того, з метою розвитку бізнесу, сприяння створенню нових робочих місць та підприємств, підтримки сільськогосподарських товаровиробників в умовах воєнного стану додатково виділено 16 млрд грн для надання грантової державної допомоги суб'єктам господарювання.

Впродовж війни Росії проти України уряд України вніс більше, ніж 160 змін до бюджетно-податкового законодавства. Варто зазначити, що Кабінет Міністрів вніс зміни до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану [8], якими розширив перелік видатків бюджетів в умовах воєнного стану.

Внесені зміни до Бюджетного кодексу України [9]:

– залишки субвенції з державного бюджету, які залишилися на 01.01.2022 року відповідно до законодавства можуть бути витраченими на заходи територіальної оборони, задоволення продовольчих потреб цивільного населення, евакуацію/вивезення/переміщення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця;

– скасовано обмеження щодо максимального розміру резервного фонду (не більше 1% обсягу видатків загального фонду);

– не застосовується стаття 80 у частині дотримання термінів подання звітності про виконання місцевих бюджетів;

– скасована норма щодо складання Бюджетної декларації та прогнозів місцевих бюджетів на середньостроковий період;

– скасовано вимогу Кодексу щодо передачі коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету виключно в межах бюджетних призначень шляхом прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього;

– уся державна допомога, надана у період дії воєнного стану та протягом одного року після його припинення або скасування, вважається допустимою.

Відтак змінами розширений перелік видатків, за якими відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету здійснюється у першочерговому порядку, а також уточнений та розширений перелік видатків другої черги, за якими здійснюються платежі за дорученнями клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунка. Зокрема це стосується: оплати послуг оренди електричного обладнання та обслуговування автомобільним транспортом; придбання пально-мастильних матеріалів (галонів), запчастин та матеріалів для ремонту і оренди автомобільного транспорту; придбання матеріалів та запчастин для міського електричного транспорту; оплати видатків із благоустрою населених пунктів; виконання ремонтно-будівельних робіт з реконструкції та капітального ремонту приміщень для розміщення внутрішньо переміщених осіб.

Також до пріоритетних видатків віднесено оплату послуг з очищення систем каналізації, з поточного ремонту та технічного обслу-

говування обладнання, техніки, механізмів, локальної мережі, охоронної сигналізації, систем вентиляції, технічного обслуговування та утримання в належному стані внутрішніх та зовнішніх мереж тепло-, водо-, електро-, газопостачання та водовідведення.

Крім того, Верховна Рада України ухвалила законопроект щодо спрощення процедур у сфері містобудівної діяльності в умовах воєнного стану [10], що створює можливості для якнайшвидшого відновлення населених пунктів, а також розв'язання питання забезпечення тимчасовим житлом громадян, які втратили домівки внаслідок російської агресії. Закон покликаний розв'язати низку містобудівних питань, які виникли внаслідок багаточисельних руйнувань та потребують оперативних дій. Він також сприяє комплексній відбудові та підтримці життєдіяльності громад. Зокрема, пропонує стратегічні підходи до відновлення зруйнованих населених пунктів.

На потреби війни з початку військових дій в Україні було додатково виділено 314 млрд грн. І лише частину з них профінансовано коштом перерозподілу інших видатків (181 млрд грн). Пріоритет державних видатків – це оборона та правопорядок. План видатків на оборону України на 2022 рік збільшено в 3,2 раза в порівнянні 2021 роком. Соціальні програми були трансформовані, хоча загальний їх обсяг змінився не так відчутно, але в цій сфері має відбутися один з найбільших перерозподілів.

План видатків державного бюджету з урахуванням змін наразі сягає 2 трлн грн. Так, якщо навіть падіння ВВП становитиме оптимістичні 30%, то тільки фінансування завдань державного бюджету наразі потребує половину ВВП, а з урахуванням Місцевих бюджетів та Пенсійного фонду – понад 2/3 ВВП.

Варто зазначити, що з резервного фонду Державного бюджету України на відбудову звільнених від російських військ територій виділено майже 1,5 млрд грн. Гроші будуть спрямовані на відбудову Київської, Житомирської, Сумської, Харківської та Чернігівської області.

Внаслідок бойових дій по всій території України пошкоджені або зруйновані тисячі шкіл, дитячих садків, медичних закладів, житлових будівель. Кожна 15-та школа в Україні знищена або пошкоджена через російську аг-

ресію. З 24 лютого росіяни повністю зруйнували 200 освітній заклад, а 1600 – зазнали значних пошкоджень. Тому Уряд України активно працює над тим, аби процес відновлення інфраструктури громад розпочався якнайшвидше. Напрацьовано ряд законодавчих актів, які сприятимуть якнайшвидшому виконанню таких робіт. При цьому, під час відбудови варто орієнтуватися на принцип «зробити краще, ніж було». Нові будівлі повинні відповідати сучасним вимогам з енергоефективності та безпеки життєдіяльності людей.

За розрахунками Міністерства регіонального розвитку, вартість створення одного навчального місця в школі в січні 2018 року становила 100 тис. грн. Школа в середньому розрахована на тисячу учнів, відтак її будівництво коштує від 100 млн грн. Це якщо з нуля. Враховуючи, що більшість з пошкоджених шкіл зруйновано частково, то можемо грубо припустити, що відновлення коштуватиме приблизно половину вартості – 50 млн грн. Таким чином на відновлення пошкоджених тисячі шкіл потрібно орієнтовно 50-60 млрд грн. Сума серйозна, однак португальці заявили, що готові допомогти з відбудовою шкіл. Прем'єр-міністр Португалії Антоніу Кошта повідомив про готовність виділити 250 млн євро на відновлення українських шкіл і дитячих садків.

Варто зазначити, що накладення національних тенденцій на закономірності функціонування воєнних фінансів у провідних країнах світу під час воєн ХХ ст. дозволяє виявити такі спільні та відмінні риси:

1. Зниження податкових ставок чи тривале надання податкових пільг населенню і бізнесу, що не перебувають у зоні активних бойових дій, є аномалією для воюючої країни та позбавляє державу вкрай необхідних ресурсів для здобуття перемоги у війні. Прийнятним методом мобілізації додаткових доходів державою є зростання ставок податку на доходи фізичних осіб і введення його прогресивної шкали;

2. Суттєве збільшення видатків бюджету є виправданим в реаліях воєнної економіки і має критичне значення для збереження життєздатності держави, однак це не виключає дотримання режиму суворої економії бюджетних коштів. А надання державних грантів для започаткування малого бізнесу та

розбудова цивільної транспортної інфраструктури під час війни (що відбувається зараз в Україні) не мають прецедентів у світовій практиці;

3. Емісійне фінансування дефіциту бюджету є загальноприйнятим способом фінансування під час війни, однак у країнах, яким вдалося зберегти макрофінансову стабільність частка грошової емісії серед джерел фінансування дефіциту не перевищувала 20%. В Україні станом на початок липня дана частка вже досягла 40%. Така аномальна ситуація вимагає активізації зусиль на дипломатичному фронті для залучення зовнішньої фінансової допомоги і продуманої роботи із внутрішніми інвесторами в державні цінні папери;

4. Важливою функцією центрального банку у військовій економіці є зниження вартості державних запозичень через проведення операцій відкритого ринку та впровадження заходів валютного контролю з орієнтацією на забезпечення фінансових потреб держави. На жаль, в Україні цього не відбувається, а облікову ставку Національного банку (що є орієнтиром для доходності короткострокових ОВДП) з червня підвищено в 2,5 рази [11].

Для інформування органів місцевого самоврядування щодо останніх ключових змін у бюджетному законодавстві, створення умов для своєчасного та оперативного реагування на потреби фінансового забезпечення заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення та функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств у період воєнного стану підготовлено ключові зміни та моменти у галузі місцевих бюджетів із відповідними посиланнями для полегшення орієнтування в нормах бюджетного законодавства [12]:

1. Внесення змін до місцевого бюджету приймається виконавчими комітетами відповідних місцевих рад, місцевими державними адміністраціями, військово-цивільними адміністраціями або військовими адміністраціями за поданням місцевих фінансових органів без ухвалення відповідного рішення відповідною місцевою радою.

2. Перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд

бюджету, додаткові дотації та субвенції, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків здійснюється без погодження відповідною комісією місцевої ради.

3. Виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету з метою відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України.

4. Передача коштів між місцевими бюджетами можлива без укладання договору.

5. Проекти місцевих бюджетів затверджуються рішеннями виконавчих комітетів відповідних місцевих рад чи розпорядженнями місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій або військових адміністрацій.

6. Перевірки Державною аудиторською службою щодо виконання місцевих бюджетів не проводяться, а розпочаті перевірки зупиняються.

7. Дозволено перевищення обсягу резервного фонду бюджету понад 1% обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

8. Виділення коштів з резервного фонду бюджету здійснюється за рішенням місцевої державної адміністрації, військової адміністрації, виконавчого органу відповідної ради.

9. Перерахування реверсної дотації до державного бюджету з місцевих бюджетів територій, на яких введено воєнний стан, Казначейством не здійснюється.

10. Для покриття витрат місцевих бюджетів, понесених на оплату комунальних послуг, спожитих у будівлях (приміщеннях) комунальної форми власності, у яких розміщено тимчасово переміщених осіб на безоплатній основі з резервного фонду державного бюджету надається відповідна компенсація місцевим бюджетам.

11. Скорочено низку трансфертів місцевим бюджетам з метою спрямування до ре-

зервного фонду державного бюджету для забезпечення фінансування заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення та функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств у період воєнного стану.

12. Керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, дозволено самостійно визначати розмір оплати часу простою працівників, але не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу). Керівникам органів місцевого самоврядування рекомендовано застосовувати вищезазначену норму.

13. Неперераховані обсяги міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території можуть перерозподілятися шляхом збільшення обсягу міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам населених пунктів, на територію яких переміщуються особи (споживачі гарантованих послуг) з населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території.

14. Фізичні особи-підприємці – платники єдиного податку першої та другої групи, мають право не сплачувати єдиний податок [13].

15. Платниками третьої групи єдиного податку тепер можуть бути ФОП та юридичні особи без обмеження щодо кількості осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах з розміром доходу до 10 мільярдів гривень (до цього було 7,6 млн грн). Відсоткова ставка єдиного податку для платників єдиного податку третьої групи, які використовують такі особливості оподаткування, встановлюється у розмірі 2 відсотків доходу. Податковий період для таких платників – календарний місяць [14].

16. Тимчасово на період з березня 2022 року по 31 грудня року, наступного за роком в якому припинено або скасовано воєнний стан, не нараховується та не сплачується плата за землю за земельні ділянки, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії або на територіях, тимчасово

окупованих збройними формуваннями Російської Федерації.

17. ФОП другої та третьої груп платників єдиного податку, а також юридичні особи, які належать до третьої групи платників єдиного податку, мають право за власним рішенням не сплачувати єдиний внесок за найманих працівників, призваних під час мобілізації на військову службу до Збройних Сил України.

18. До надходжень бюджетів місцевого самоврядування віднесено 70 відсотків адміністративного збору за державну реєстрацію у сфері містобудівної діяльності (Закон України прийняти ВРУ, законопроект 5656).

19. Тимчасово на період дії правового режиму воєнного стану, а також протягом трьох місяців після припинення або скасування воєнного стану штрафні санкції та пеня щодо сплати ЄСВ не застосовуються.

20. Запроваджено мораторій на проведення документальних перевірок правильності нарахування, обчислення та сплати єдиного внеску на період дії правового режиму воєнного стану, а також протягом трьох місяців після припинення або скасування воєнного стану.

21. Резервний фонд держбюджету збільшено на 200 млрд грн. за рахунок здійснення додаткових зовнішніх та внутрішніх запозичень.

22. Місцевим бюджетам виділено субвенцію на забезпечення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану в розмірі 7,5 млрд грн. Розподілено 4,9 млрд грн між областями. Не розподілений залишок 2,6 млрд грн.

23. Місцевим бюджетам виділено 14 млрд грн на компенсацію різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з постачання теплової енергії та постачання гарячої води.

24. До надходжень бюджетів місцевого самоврядування віднесено 70 відсотків адміністративного збору за державну реєстрацію у сфері містобудівної діяльності.

25. Діяльність Державної аудиторської служби та її міжрегіональних територіальних органів відновлено з урахуванням особливостей воєнного стану. Передбачено надання документів під час заходів державного фінансового контролю, зустрічних звірок,

збору інформації та документування процесу державного фінансового контролю, реалізацію матеріалів за його результатами здійснюються в паперовій та/або електронній формі.

Варто зазначити, що на час дії в Україні воєнного стану та протягом 180 календарних днів після його припинення або скасування:

- допомога по безробіттю призначається з першого дня надання статусу безробітного, для ВПО без документів статус безробітного надається без вимог, що застосовуються за звичайної процедури, максимальний розмір допомоги по безробіттю встановлено в розмірі не більше 1,5 мінімальної заробітної плати;

- надано можливість виплачувати допомогу по безробіттю без особистого відвідування безробітними центрів зайнятості упорядковано механізм видачі та продовження дії дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства в умовах воєнного часу;

- розширено можливості програми надання центрами зайнятості застрахованим особам допомоги по частковому безробіттю у разі втрати ними частини заробітної плати (доходу) у зв'язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції (робіт, послуг);

- дозволено Уряду запроваджувати додаткові види державної підтримки внутрішньо переміщених осіб, безробітних та роботодавців, зокрема: надавати роботодавцю, який працевлаштовує безробітних внутрішньо переміщених осіб, компенсацію витрат на оплату праці таким працівникам; надавати фінансову допомогу для організації підприємницької діяльності безробітним особам, які виявили таке бажання.

Крім того, удосконалено Порядок та умови надання компенсації комунальних послуг під час розміщення тимчасово переміщених осіб [15]:

- компенсацію зможуть отримувати і центральні органи виконавчої влади;

- компенсація надаватиметься також і закладам освіти приватної форми власності;

- компенсація надаватиметься також і особам які залишили постійне місце навчання;

- компенсація не поширюватиметься на осіб, які отримують щомісячну адресну

допомогу ВПО для покриття витрат на проживання;

- компенсуватимуться також послуги з постачання гарячої води та інші види енергоносіїв (дрова, вугілля тощо).

- для отримання компенсації заклади повинні будуть подати додатково таку інформацію: повне найменування закладу, код ЄДРПОУ, а також відповідні підтвердні документи щодо фактичної оплати комунальних послуг за звітний місяць;

- уточнено термін подання заяви до ОВА (замість третього робочого дня після оплати змінено на 25 числа місяця, наступного за звітним);

- МОН отримуватиме заявки від приватних шкіл;

- уточнено термін подання узагальненої інформації від ЦОВВ та ОВА до Мінрегіону (замість «протягом двох робочих днів, після отримання заяв» замінено на «до 28-го числа місяця, наступного за звітним»);

- компенсація закладам ОМС надаватиметься у вигляді додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам через гол. розпорядника Мінрегіон за рахунок коштів резервного фонду;

- компенсація закладам освіти приватної форми власності надаватиметься через МОН за рахунок коштів резервного фонду;

- казначейство перераховуватиме місцевим бюджетам кошти не пізніше 10 числа місяця, наступного за місяцем, в якому прийнято відповідне рішення;

- обласні військові адміністрації перераховуватимуть кошти до бюджетів органів місцевого самоврядування та обласного бюджету протягом п'яти робочих днів з дня зарахування коштів від органу Казначейства.

Фінансування діяльності військових адміністрацій населених пунктів здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету територіальної громади, де утворено військову адміністрацію. Фінансування обласних та районних військових адміністрацій – за рахунок коштів державного бюджету та відповідних обласних та районних бюджетів. Фінансування виконання військовими адміністраціями повноважень обласних і районних рад здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів шляхом надання субвенції з місцевого бюджету дер-



жавному бюджету за окремим кодом типової програмної класифікації видатків та кредитування.

Кошториси, плани асигнувань військових адміністрацій населених пунктів затверджуються начальником обласної військової адміністрації за погодженням з її фінансовим структурним підрозділом.

Кошториси, плани асигнувань обласних та районних військових адміністрацій затверджуються: апарату обласної військової адміністрації, структурних підрозділів обласної військової адміністрації, апарату районної військової адміністрації – начальником відповідної обласної військової адміністрації; структурних підрозділів районної військової адміністрації – начальником відповідної районної військової адміністрації.

Кабінетом міністрів України 11 березня 2022 року ухвалено Постанову про «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період дії воєнного стану» [16], якою передбачено порядок дій органів місцевої влади та учасників бюджетного процесу. А також створення умов для своєчасного та оперативного реагування на потреби фінансового забезпечення заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення та функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств у період воєнного стану.

Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень» [17], яким передбачено, що у період дії воєнного стану та з метою відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України, забезпечення національної безпеки, заходів територіальної оборони, підтримки місцевої інфраструктури, соціального захисту населення органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації (у разі їх утворення) можуть приймати рішення про:

– здійснення видатків, не віднесених до відповідних місцевих бюджетів цим Кодексом, і видатків на утримання бюджетних установ одночасно з різних бюджетів. Такі видатки здійснюються шляхом надання між-

бюджетного трансферту з відповідного місцевого бюджету;

– передачу коштів із спеціального фонду місцевого бюджету (крім власних надходжень бюджетних установ та міжбюджетних трансфертів) до загального фонду місцевого бюджету. У разі передачі коштів із спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету, місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом за спеціальним фондом та з дефіцитом за загальним фондом шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Відповідні обласна та міська ради не мають права здійснювати у поточному бюджетному періоді нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії, якщо у процесі здійснення платежів з погашення та обслуговування місцевого боргу та/або гарантованого місцевого боргу, обумовлених договором між кредитором та позичальником та/або правочином надання місцевої гарантії, порушено графік платежів, що призвело до нарахування будь-яких штрафних санкцій, до погашення такої простроченої заборгованості та сплати усіх нарахованих штрафних санкцій. Якщо протягом поточного та наступного бюджетних періодів після погашення простроченої заборгованості та сплати усіх нарахованих штрафних санкцій відповідно до абзацу першого цієї частини статті допущено повторне порушення графіка платежів у процесі здійснення платежів з погашення та обслуговування місцевого боргу та/або гарантованого місцевого боргу, що призвело до нарахування будь-яких штрафних санкцій відповідні обласна та міська ради не мають права здійснювати нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії протягом трьох наступних бюджетних періодів.

Отже, ухвалена низка нормативно-правових актів, які стосуються окремих питань формування та виконання державного та місцевих бюджетів, а також ведення бюджетного процесу у період дії воєнного стану спрощують бюджетні процедури на державному та місцевому рівнях з метою забезпечення функціонування бюджетної сфери, дотримання на належному рівні бюджетної безпеки та життєво необхідних потреб населення у період дії воєнного стану.

**Висновки.** Російська агресія завдала значного удару українській економіці. Прямим наслідком стало зниження доходів бюджету. Натомість витрати державних фінансів значно зростають під тиском військових та соціальних видатків. З цієї причини Державний бюджет України за перші 4 місяці 2022 р. було виконано з дефіцитом сумою 146,6 млрд грн – еквівалент рекордних 5 млрд дол. США. За 5 місяців 2022 р. дефіцит зріс до 263,2 млрд грн., а за I півріччя 2022 р. державний бюджет було виконано з дефіцитом 405,2 млрд грн.

Загалом у період збройної боротьби з агресором ключовими завданнями для всіх гілок влади та прогресивних членів суспільства є забезпечення безперервного функціонування державних фінансів і виконання державою її ключових функцій, пріоритезація спрямування фінансово-економічних ресурсів на отримання перемоги над ворогом, підтримка економічної діяльності та утримання макро-фінансової стабільності в країні.

Ухвалено низку нормативно-правових актів, які стосуються окремих питань формування та виконання державного та місцевих бюджетів, а також ведення бюджетного процесу у період дії воєнного стану спрощують бюджетні процедури. Встановлено, що впродовж дії воєнного стану урядом України затверджено більше, ніж 160 змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Крім того, внесено зміни до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, якими розширено перелік пріоритетних та першочергових видатків бюджетів із загального фонду в умовах воєнного стану.

Підготовлено ключові зміни та моменти у галузі місцевих бюджетів із відповідними посиланнями для полегшення орієнтування в нормах бюджетного законодавства. Удосконалено Порядок та умови надання компенсації комунальних послуг під час розміщення тимчасово переміщених осіб.

Варто констатувати, що обсяг робіт з відновлення України є колосальним. Маємо більш ніж пів трильйона доларів збитків, десятки тисяч зруйнованих об'єктів інфраструктури. На сьогодні постає нагальна потреба у відбудові цілих міст, цілих галузей і сфер гос-

подарства. Доцільним у цьому процесі є впровадження спеціально історично вагомої моделі відбудови, коли у кожній з країн-партнерів, або у міст-партнерів, або компаній-партнерів буде можливість взяти шефство над тим чи іншим регіоном України - містом чи громадою, або галуззю. Завдяки саме такій моделі відносин післявоєнне відновлення України може стати швидким, ефективним і якісним. І це дозволить не тільки залучити найкращих світових спеціалістів, архітекторів, інженерів, будівельників, розробників, менеджерів, інших, але й дозволить стати найбільшою в Європі за увесь час після Другою світовою війни можливістю для економічного стрибка.

### Література

1. Андрущенко В. Соціологічний та антропний методи західної фінансової науки. *Вісник НБУ*. 2001. № 3. С. 43-46.
2. Василик О. Теорія фінансів: підручник для економ. спец. вищ. закл. освіти. – К.: НІОС. 2000. 416 с.
3. Овсянніков Є. С. Внутрішня будова стадії виконання бюджету за видатками та функції її елементів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 90-96.
4. Редіна Н., Гордеева Л. Дефіцит бюджету й основні шляхи його подолання в Україні. *Фінанси України*. 2009. №5. С. 93-97.
5. Самсонова К. Бюджетний дефіцит в Україні та проблеми його фінансування. URL: [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_10\\_3/stat\\_10\\_3/76.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_10_3/stat_10_3/76.pdf)
6. НБУ: війна - це об'єктивно дорого. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-62155562>
7. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (за період 01.06 – 30.06.2022 р.). URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-07/monitoring\\_fin6-1\\_gotove.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-07/monitoring_fin6-1_gotove.pdf)
8. «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану». Постанова КМУ від 9 червня 2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>
9. «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Закон України від 09.04.2022 № 7269. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-rozshiriv-perelik-prioritetnih-vidatkiv-byudzhativ-v-umovah-voyennogo-stanu>
10. Закон України від 12.05.2022 № 2254-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text>
11. Агресія Росії проти України: історичні передумови та сучасні виклики / П.П. Гай-Нижник (керівник проекту, упоряд. і наук. ред.); авт. кол.: П.П.

Гай-Нижник, Л.Л. Залізник, І.Й. Краснодемська, Ю.С. Фігурний, О.А. Чирков, Л.В. Чупрій. К.: «МП Леся», 2016. 586 с.

12. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. Офіційний сайт «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654>

13. 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 № № 2142-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>

14. Марчак Д., Маркуц Ю., Маршалок Т. Податки воєнного часу. Чого слід очікувати від змін у податковій системі, ухвалених з початку війни? URL: <https://voxukraine.org/podatky-voennogo-chasu-chogo-slid-ochikuvaty-vid-zmin-u-podatkovij-systemi-uhvalenyh-z-pochatku-vijny/>

15. «Порядок та умови надання компенсації комунальних послуг під час розміщення тимчасово переміщених осіб». Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 261. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-ta-umov-nadannya-kompensaciyi-miscevim-byudzheta-na-oplatu-komunalnih-poslug-shcho-nadayutsya-pid-chas-rozm-261>

16. Постанова про «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період дії воєнного стану» від 11 березня 2022 р. № 252. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/kp220252?an=4&ed=2022\\_06\\_17](https://ips.ligazakon.net/document/view/kp220252?an=4&ed=2022_06_17)

17. Закон України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень» №7426 від 01.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text>

## References

1. Andrushchenko, V. (2001). Sotsiologichniy ta antropnyi metody zakhidnoi finansovoi nauky. Visnyk NBU, (3), 43-46.

2. Vasylyk, O. (2000). Teoriia finansiv. Kyiv: NIOS.

3. Ovsianikov, Ye.S. (2017). Vnutrishnia budova stadii vykonannya biudzhetu za vydatkamy ta funktsii yii elementiv. Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo, (7), 90-96.

4. Riedina, N., & Hordieieva, L. (2009). Defitsyt biudzhetu y osnovni shliakhy yoho podolannya v Ukraini. Finansy Ukrainy, (5), 93-97.

5. Samsonova, K. Biudzhetniy defitsyt v Ukraini ta problemy yoho finansuvannya. Retrieved from [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_10\\_3/stat\\_10\\_3/76.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_10_3/stat_10_3/76.pdf)

6. NBU: viina - tse obiektyvno doroho. Retrieved from <https://www.bbc.com/ukrainian/features-62155562>

7. Ohliad instrumentiv pidtrymky finansovoi stiikosti v umovakh voiennoho stanu v Ukraini (za period 01.06 – 30.06.2022 r.). Retrieved from [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-07/monitoring\\_fin6-1\\_gotove.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-07/monitoring_fin6-1_gotove.pdf)

8. Postanova KМУ «Pro zatverdzhennia Poriadku vykonannya povnovazhen Derzhavnoiu kaznacheiskoiu sluzhboiu v osoblyvomu rezhymi v umovakh voiennoho stanu» vid 9 chervnia 2021 r. № 590. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

9. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» shchodo funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu» vid 09.04.2022 № 7269. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-rozshiriv-perelik-prioritetnih-vidatkiv-byudzheta-v-umovah-voennogo-stanu>

10. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiaknykh zakoniv Ukrainy shchodo pershocherhovykh zakhodiv reformuvannia sfery mistbudivnoi diialnosti» vid 12.05.2022 № 2254-IX. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text>

11. Hai-Nyzhnyk, P.P., Zalizniak L.L., Krasnodemska, I.Y., Fihurnyi, Yu.S., Chyrkov O.A., Chuprii, L.V. (2016). Ahresiia Rosii proty Ukrainy: istorychni peredumovy ta suchasni vyklyky. P.P. Hai-Nyzhnyk (Ed). Kyiv: «MP Lesia».

12. Osoblyvosti biudzhetho protsesu v umovakh voiennoho stanu. Ofitsiyni sait «Detsentralizatsiia». Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/14654>

13. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia zakonodavstva na period dii voiennoho stanu» vid 24.03.2022 № № 2142-IX. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>

14. Marchak, D., Markuts, Yu., Marshalok, T. Podatky voiennoho chasu. Choho slid ochikuvaty vid zmin u podatkovii systemi, ukhvalenykh z pochatku viiny? Retrieved from <https://voxukraine.org/podatky-voennogo-chasu-chogo-slid-ochikuvaty-vid-zmin-u-podatkovij-systemi-uhvalenyh-z-pochatku-vijny/>

15. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Poriadok ta umovy nadannya kompensatsii komunalnykh poslug pid chas rozmishchennia tymchasovo peremishchenykh osib» vid 11 bereznia 2022 r. № 261. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-ta-umov-nadannya-kompensaciyi-miscevim-byudzheta-na-oplatu-komunalnih-poslug-shcho-nadayutsya-pid-chas-rozm-261>

16. Postanova pro «Deiaki pytannia formuvannia ta vykonannya mistsevykh biudzheta u period dii voiennoho stanu» vid 11 bereznia 2022 r. № 252. Retrieved from [https://ips.ligazakon.net/document/view/kp220252?an=4&ed=2022\\_06\\_17](https://ips.ligazakon.net/document/view/kp220252?an=4&ed=2022_06_17)

17. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do rozdil VI «Prykintsevi ta perekhidni polozhennia» Biudzhetho kodeksu Ukrainy shchodo posylnnia hnuchkosti mistsevykh biudzheta ta pidvyshchennia operatyvnosti pryiniattia rishen» vid 01.06.2022 №7426. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text>

## FEATURES OF THE BUDGET PROCESS AND BUDGET SECURITY IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW IN UKRAINE

*O. M. Dzhyhora, Ph. D (Econ.), Associate Professor, Zhytomyr Polytechnic State University*

**Methods.** The results were obtained with the application of a system of methods, namely: the use of the system-structural method contributed to the study of the structure of financial relations, the budget cycle, the stages of the budget process; from a procedural point of view, the budget process is reflected through the system of its stages; the methods of generalization, analysis and synthesis of information are the basis of the study of the legal regulation of the stages of the budget process during the period of martial law in Ukraine; the formal-legal method made it possible to analyze the content of the norms of the Constitution of Ukraine, key changes to the Budget Code of Ukraine, amended provisions of the Tax Code of Ukraine and other normative legal acts regarding the functioning of the state and local self-government bodies during the period of martial law.

**Results.** The trends in the use of state finances of Ukraine since the beginning of the war have been considered. The status of state budget execution by revenues, expenditures, and the level of state borrowing in the first half of 2022 was analyzed. The improvement of certain components of the functioning of local budgets during the period of martial law was considered. Further steps to improve the mechanisms of state financial assistance to business entities have been determined. The specifics of the work regarding the additional allocation of state budget funds to increase the defense capability of Ukraine, the fulfillment of social obligations to certain categories of persons who protect Ukraine were considered. Attention is focused on state support of business entities, which will contribute to recovery and development of the existing business, as well as the emergence of new. It was determined that during Russia's war against Ukraine, the government of Ukraine made more than 160 changes to the budget and tax legislation. Changes to the Budget Code of Ukraine and the Tax Code of Ukraine regarding the specifics of the budget process and ensuring budget security during wartime were considered. The specifics of the simplified procedure in the sphere of urban planning activity of Ukraine under the conditions of martial law are considered. The common and distinctive features of the functioning of military finance in the leading countries of the world during the wars of the 20th century have been revealed. Key changes and moments in the field of local budgets are considered to facilitate orientation in the norms of budget legislation during the period of martial law. The specifics of financing the activities of the military administrations of settlements and the financing of regional and district military administrations were analyzed.

**Novelty.** Key directions of action aimed at narrowing the deficit of the state budget and reducing the volume of its monetary financing are proposed.

**Practical value** consists in the possibility of applying the developed basic changes in the norms of the budget and tax legislation regarding the provision of the budget process, budget security, the specifics of the functioning of state and local budgets during the period of martial law.

**Keywords:** budget process, budget security, state budget, local budget, budget legislation, financial assistance, financial regulation, state administration, martial law, crisis.

*Надійшла до редакції 09.06.22 р.*