

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.2.30>

## ROLA TRANSFERÓW MIĘDZYBUDŻETOWYCH DO BUDŻETÓW LOKALNYCH W FINANSOWANIU WYDATKÓW PAŃSTWA W WARUNKACH STANU WOJENNEGO: REGULACJA PRAWNA

***Yevheniia Bokovykova***

*aspirantka Katedry Prawa Finansowego*

*Narodowego Uniwersytetu Prawniczego imienia Jarosława Mądrego (Charków, Ukraina)*

*ORCID ID: 0000-0002-0577-3569*

*e-mail: yevheniia.bokovykova@gmail.com*

**Adnotacja.** W pracy określono rolę międzybudżetowych transferów do budżetów lokalnych w finansowaniu wydatków państwa w warunkach stanu wojennego. Przeanalizowano zmiany przepisów budżetowych dotyczące składu uczestników procesu budżetowego, wykazu ich uprawnień, specyfiki przyznawania i korzystania z transferów międzybudżetowych. Lista uczestników procesu budżetowego w warunkach stanu wojennego, podana w obowiązujących przepisach, uzupełniona przez administrację wojskową i wojskowo-cywilną. Określono miejsce transferów międzybudżetowych wśród źródeł finansowania nieplanowanych wydatków budżetowych związanych z zapewnieniem potrzeb Sił Zbrojnych Ukrainy, obrony terytorialnej, a także potrzeb ludności cywilnej w warunkach stanu wojennego. Na podstawie analizy porównawczej norm ustawowych i regulacyjnych stwierdzono istnienie istotnych różnic w mechanizmach finansowania potrzeb państwa ze środków subwencji do budżetów lokalnych. Udowodniono konieczność pozyskiwania środków z budżetów lokalnych na potrzeby poszczególnych warstw ludności i gałęzi gospodarki w warunkach stanu wojennego.

**Słowa kluczowe:** prawo budżetowe, stan wojenny, transfery międzybudżetowe, subwencje, uczestnicy procesu budżetowego.

## THE ROLE OF INTERBUDGET TRANSFERS TO LOCAL BUDGETS IN FINANCING GOVERNMENT EXPENDITURES UNDER MARTIAL STATUS: LEGAL REGULATION

***Yevheniia Bokovykova***

*Postgraduate Student at the Department of Financial Law*

*Yaroslav Mudryi National Law University (Kharkiv, Ukraine)*

*ORCID ID: 0000-0002-0577-3569*

*e-mail: yevheniia.bokovykova@gmail.com*

**Abstract.** The role of intergovernmental transfers to local budgets in financing the state expenses in martial law has been determined considering the changes in budget legislation regarding the composition of participants in the budget process, the list of their powers, features of the provision and use of intergovernmental transfers. The list of participants in the budget process under martial law is supplemented by military and military-civil administrations. The place of interbudgetary transfers among the sources of financing unplanned budget expenditures related to providing the needs of the Armed Forces of Ukraine, territorial defense, needs of the civilian population under martial law have been identified. Significant differences in the mechanisms of financing the needs of the state through subventions to local budgets have been stated. Necessity of attracting local budgets funds to provide the certain segments of the population needs and sectors of the economy under martial law has been proved.

**Key words:** budget legislation, martial law, intergovernmental transfers, subventions, participants in the budget process.

## РОЛЬ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ФІНАНСУВАННІ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

***Євгенія Боковикова***

*аспірантка кафедри фінансового права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (Харків, Україна)*

*ORCID ID: 0000-0002-0577-3569*

*e-mail: yevheniia.bokovykova@gmail.com*

**Анотація.** У роботі визначено роль міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів у фінансуванні видатків держави в умовах воєнного стану. Проаналізовано зміни бюджетного законодавства щодо складу учасників бюджетного процесу, переліку їхніх повноважень, особливостей надання і використання міжбюджетних трансфертів. Перелік учасників бюджетного процесу в умовах дії воєнного стану, що наведений у чинному законодавстві, доповнено військовими і військово-цивільними адміністраціями. Визначено місце міжбюджетних

трансфертів серед джерел фінансування незапланованих витрат бюджету, пов'язаних із забезпеченням потреб Збройних сил України, територіальної оборони, а також потреб цивільного населення в умовах дії воєнного стану. За результатами порівняльного аналізу норм законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів констатовано наявність суттєвих відмінностей у механізмах фінансування потреб держави за рахунок коштів субвенцій до місцевих бюджетів. Доведено необхідність залучення коштів місцевих бюджетів для забезпечення потреб окремих верств населення і галузей економіки в умовах дії воєнного стану.

**Ключові слова:** бюджетне законодавство, воєнний стан, міжбюджетні трансферти, субвенції, учасники бюджетного процесу.

**Вступ.** Серед джерел наповнення місцевих бюджетів без урахування податкових надходжень значну частку займають міжбюджетні трансферти. До початку воєнних дій міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам у 2022 році планово надавались згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2022 рік». Проте події після 24 лютого 2022 року кардинально вплинули як на загальну ситуацію із розподілом бюджетних коштів в Україні, так і на обсяги забезпечення місцевих бюджетів коштами за рахунок міжбюджетних трансфертів. Тому у реаліях сьогодення питання особливостей наповнення місцевих бюджетів, фінансування окремих його статей набувають особливої актуальності.

**Метою роботи** є встановлення особливостей надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в умовах воєнного стану.

Для досягнення мети поставлено такі завдання: аналіз змін у правовому регулюванні бюджетного законодавства щодо складу учасників бюджетного процесу, переліку їхніх повноважень, особливостей надання і використання міжбюджетних трансфертів в умовах воєнного стану; визначення частки міжбюджетних трансфертів у фінансуванні незапланованих витрат бюджету; з'ясування відмінностей у механізмах фінансування потреб держави за рахунок коштів субвенцій до місцевих бюджетів. У процесі визначення ролі міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів у фінансуванні видатків держави в умовах воєнного стану було застосовано загальнонаукові (аналіз, синтез), а також спеціально-юридичні (порівняльно-правовий, формально-юридичний, логіко-юридичний) методи.

**Основна частина.** Підґрунтям для внесення змін до бюджетного законодавства, що регулює взаємини Державного бюджету України і місцевих бюджетів, стала військова агресія Російської Федерації на території України. У зв'язку з цим постала потреба докорінно змістити акценти державного фінансування окремих галузей з урахуванням можливостей бюджетів обох рівнів.

Для забезпечення такого фінансування насамперед потребувало змін бюджетне законодавство, яким регулюються особливості бюджетного процесу в умовах дії на території України воєнного стану, у тому числі повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування і виконання місцевих бюджетів. Так, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану» від 03.03.2022 р. було внесено зміни до Прикінцевих і Перехідних положень Бюджетного кодексу України. Вказаним документом повноваження Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану або для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації доповнено аб. 4 пп. 2 п. 22 розділу IV, згідно з яким *Кабінет Міністрів України* може приймати рішення щодо особливостей формування та виконання місцевих бюджетів, діяльності учасників бюджетного процесу на відповідних територіях (Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану, 2022).

Відповідно до п. 1. ч. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» районні, обласні військові адміністрації, утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки, виконують повноваження зі складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення (Про правовий режим воєнного стану, 2015).

До їхніх повноважень у тому числі входять і передбачені аб. 6 пп. 2 п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» повноваження з розподілу та перерозподілу обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам (Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану, 2022). Таким чином, до переліку учасників бюджетного процесу в умовах дії воєнного стану, крім відповідних місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, входять і військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації.

До галузей, що найбільше потребують державного фінансування в умовах воєнного стану в Україні, належать оборонна і соціальна. Так, додаткові фінансові ресурси мають бути спрямовані на потреби Збройних сил України, територіальної оборони, а також на матеріальне забезпечення застрахованих осіб у зв'язку із втратою частини заробітної плати (доходу), робота (економічна діяльність) яких тимчасово зупинена внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні. Розглянемо джерела такого фінансування більш детально.

Необхідність зміни усталеної практики розподілу фінансових ресурсів держави зумовила прийняття низки відповідних законодавчих актів і внесення змін до вже наявних. Так, Законом України «Про внесення

змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» щодо положень Бюджетного кодексу України, що стосуються міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, встановлено, що частина шоста статті 108 щодо обов'язковості погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету рішень Кабінету Міністрів України про розподіл та перерозподіл обсягів субвенцій та додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам між місцевими бюджетами не застосовується (Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України, 2022).

Крім того, Законом України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» також внесено зміни до п. 22-2 Бюджетного кодексу України, який доповнено словами і цифрами «а також, як виняток з положень частини четвертої статті 103<sup>-2</sup> і частини четвертої статті 103<sup>-3</sup> цього Кодексу та пункту 11 розділу «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік», про спрямування залишків коштів за субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам, збережених на рахунках місцевих бюджетів станом на 1 січня 2022 року, 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, зокрема на оплату транспортних послуг, пально-мастильних матеріалів, облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання/перебування, оплату інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану» (Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України, 2022). Аналогічними змінами Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до порядків та умов, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6 і від 14 лютого 2017 р. № 88» доповнено і відповідні підзаконні нормативно-правові акти: Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам і Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (Про внесення змін до порядків та умов, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6 і від 14 лютого 2017 р. № 88, 2022).

Таким чином, залишки коштів за освітньою субвенцією та субвенцією на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами з Державного бюджету України місцевим бюджетам спрямовуються на чітко визначені п. 22-2 Бюджетного кодексу України заходи і потреби. До внесення відповідних змін залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігались на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти державної та комунальної власності, зазначених у частині першій цієї статті, а залишки за субвенцією на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – на рахунках відповідних місцевих бюджетів і мали б використовуватись у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції (Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, 2014; Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, 2017).

Отже, потреби територіальної оборони і низка заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану, частково фінансуються за рахунок залишків освітньої субвенції і субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Незахищеною категорією осіб в умовах воєнного стану стали, крім інших, застраховані особи, робота (економічна діяльність) яких тимчасово зупинена внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні. З метою їхнього матеріального забезпечення Кабінетом Міністрів України 04.03. 2022 р. було прийнято Постанову № 199 «Питання надання у 2022 році застрахованим особам одноразової матеріальної допомоги у зв'язку із втратою частини заробітної плати (доходу), робота (економічна діяльність) яких тимчасово зупинена внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні», якою запроваджено надання зазначеним особам одноразової матеріальної допомоги. Очевидно, що джерел державного фінансування таких осіб не було передбачено Законом України «Про державний бюджет України на 2022 рік». Тому наступним необхідним кроком після прийняття рішення про матеріальне забезпечення став пошук джерел такого фінансування (Питання надання у 2022 році застрахованим особам одноразової матеріальної допомоги у зв'язку із втратою частини заробітної плати (доходу), робота (економічна діяльність) яких тимчасово зупинена внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні, 2022).

Коштами, за рахунок яких було забезпечено надання матеріальної допомоги особам, робота (економічна діяльність) яких тимчасово зупинена внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні, стали кошти видатків, передбачених у загальному фонді державного бюджету. Зокрема, видатки Міністерству фінансів на 2022 рік за програмою 3511210 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» було скорочено на 6 000 млн гривень; Міністерству інфраструктури за програмою 3121130 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію інфраструктурних проєктів та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери» – на 8 700 млн гривень; а також видатки іншим органам державної влади на реалізацію програм соціально-економічного, культурного розвитку. Загалом, обсяг скорочених видатків становить 21905 млн гривень, за рахунок чого на цю суму було збільшено обсяг видатків за програмою «Резервний фонд».

На особливу увагу заслуговують і відмінності у підходах до фінансування окремих верств населення і галузей економіки за рахунок коштів міжбюджетних трансфертів. Так, на потреби територіальної оборони і окремі заходи захисту цивільного населення було спрямовано кошти, які фактично були в наявності у місцевих бюджетів як залишки за субвенціями, тобто було спрямовано надлишок коштів. Кошти ж, що надійшли до резервного фонду Державного бюджету України, є недоотриманими коштами субвенцій місцевим бюджетам, що водночас є необхідним в умовах воєнного стану в Україні.

**Висновки.** Воєнні дії на території України і запровадження правового режиму воєнного стану зумовили необхідність перебудови бюджетних відносин для забезпечення потреб окремих верств населення і галузей економіки держави. Перелік учасників бюджетного процесу в умовах дії воєнного стану доповнено військовими і військово-цивільними адміністраціями, коло повноважень яких у бюджетній сфері безпосередньо залежить від факту скликання сесії районної, обласної ради у встановлені законодавством про місцеве самоврядування строки. Джерелами фінансування незапланованих витрат бюджету стали залишки коштів за освітньою субвенцією та субвенцією на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами з Державного бюджету України місцевим бюджетам, що спрямовуються на потреби територіальної оборони, і низка заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану, а також кошти видатків, які було заплановано на надання субвенцій місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій, реалізацію інфраструктурних проєктів та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери. Механізм фінансування зазначених потреб і заходів за рахунок коштів субвенцій місцевим бюджетам суттєво різняться: в одному випадку використовуються надлишок уже фактично наданих коштів, а в іншому – кошти, надання яких місцевим бюджетам було заплановано на початок бюджетного періоду, проте скорочено їх обсяг.

#### Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс : Закон України від 08. 07. 2010 р. № 2456-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова від 11.03.2022 р. № 252 / *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>.
3. Питання надання у 2022 році застрахованим особам одноразової матеріальної допомоги у зв'язку із втратою частини заробітної плати (доходу), робота (економічна діяльність) яких тимчасово зупинена внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні : Постанова від 04.03.2022 р. № 199 / *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2022-%D0%BF#Text>.
4. Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова від 14.01.2014 р. № 6 / *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF#n18>.
5. Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами : Постанова від 14.02.2017 р. № 88 / *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2017-%D0%BF#n8>.
6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану : Закон України від 03.03.2022 р. № 2118-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n37>.
7. Про внесення змін до порядків та умов, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6 і від 14 лютого 2017 р. № 88 : Постанова від 26.03.2022 р. № 365 / *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2022-%D0%BF#Text>.
8. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України : Закон України від 15.03.2022 р. № 2134-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text>.
9. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12. 05. 2015 р. № 389-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

#### References:

1. Biudzhetniyi kodeks [Budget Code]: Zakon Ukrainy vid 8 lyunya 2010 roku № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20100708#Text> [in Ukrainian].
2. Deiyaki pytannya formuvannya ta vykonannya mistsevykh biudzhetiv u period voiennoho stanu [Some issues of formation and implementation of local budgets during martial law]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznya 2022 roku № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
3. Pytannya nadannya u 2022 rotsi zastrakhovanyim osobam odnorazovoi materialnoi dopomohy u zviazku iz vtratoi chastyiny zarobitnoi platy (dokhodu), robota (ekonomichna diialnist) yakykh tymchasovo zupynena vnaslidok provedennia boiovykh dii pid chas voiennoho stanu v Ukraini [The issue of providing one-time financial assistance to insured persons in 2022 in connection with the loss of part of wages (income), whose work (economic activity) is temporarily suspended due to hostilities during martial law in Ukraine]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 bereznya 2022 roku № 199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
4. Poriadok ta umovy nadання osvithoi subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam [The procedure and conditions for providing educational subventions from the state budget to local budgets]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 sichnya 2014 roku № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF#n18> [in Ukrainian].
5. Poriadok ta umovy nadання subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na nadання derzhavnoi pidtrymky osobam z osoblyvymy osvithnimy potrebamy [Procedure and conditions for providing subventions from the

state budget to local budgets for providing state support to persons with special educational needs]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 liutogo 2017 roku № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2017-%D0%BF#n8> [in Ukrainian].

6. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo osoblyvosti opodatkuvannia ta podannia zvitnosti u period dii voiennoho stanu [About modification of the Tax Code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine concerning features of the taxation and submission of the reporting during martial law]: Zakon Ukrainy vid 3 bereznya 2022 № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n37> [in Ukrainian].
7. Pro vnesennia zmin do poriadkiv ta umov, zatverdzhenykh postanovamy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 sichnia 2015 r. № 6 i vid 14 liutoho 2017 r. № 88 [On amendments to the procedures and conditions approved by the resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 14, 2015 № 6 and of February 14, 2017 № 88]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 bereznya 2022 № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
8. Pro vnesennia zmin do rozdiliv VI “Prykintsevi ta perekhidni polozhennia” Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy [On Amendments to Section VI “Final and Transitional Provisions” of the Budget Code of Ukraine and Other Legislative Acts of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 15 bereznya 2022 roku № 2134-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text> [in Ukrainian].
9. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [On the legal regime of martial law]: Zakon Ukrainy vid 12 travnya 2015 roku № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> [in Ukrainian].