

<https://doi.org/10.31891/2307-5740-2024-330-52>

УДК 336.2

ОГРАЗАНСЬКИЙ Владислав

Мукачівський державний університет

<https://orcid.org/0009-0003-9100-126X>

e-mail: ogr_1994@ukr.net

ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена огляду деяких основних організаційно-економічних засад розвитку місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування.

Визначено роль, основні принципи та функції місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що успішність соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) найбільшим чином залежить від економічного аспекту розвитку, основним чинником якого є фінансова складова, яка впливає на джерела формування місцевого бюджету, нарощення його дохідної частини та можливості пошуку збільшення фінансових ресурсів

Оглянуто низку нормативно-правових документів, якими регулюються питання бюджетної сфери в умовах воєнного стану.

Ключові слова: місцеві бюджети, воєнний стан, самоврядування.

OGRAZANSKY Vladyslav

Mukachevo State University

PRINCIPLES OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL BUDGETS IN THE CONDITIONS OF LOCAL GOVERNMENT REFORM

The article is devoted to an overview of some of the main organizational and economic foundations of the development of local budgets in the conditions of local self-government reform.

It was determined that local self-government is a manifestation of the democratic management of social development, which is based on the idea of citizen participation in solving community problems. The main functions of local self-government are the involvement of citizens in issues of local development, management of communal property, socio-economic and cultural development, provision of social services to the population. The powers of local self-government bodies include the preparation of community socio-economic development programs, the involvement of enterprises and ensuring the efficient use of resources. The implementation of the organizational and economic mechanism benefits all participants in the process, because the accumulation of taxes in the local budget contributes to the growth of the quality of life of the population, creates additional conditions for the development of enterprises, the creation of new jobs, and affects the formation of the investment climate.

In the conditions of martial law, changes were made to a number of regulatory and legal documents regulating budgetary issues to ensure the smooth functioning of budgets at various levels during the war. The changes concerned the provision of prompt, continuous and timely implementation of local budgets, which provide for the needs of both residents and business entities of the OTG. To ensure the restoration of the work of enterprises and organizations in the liberated territories, local self-government bodies redistribute state aid. At the same time, the biggest changes in legislation related to the cancellation of mandatory taxes and deductions to the budgets of the OTG.

Further scientific research in this direction concerns the improvement of the methodology for analyzing the development of local budgets in the context of local self-government reform.

A number of regulatory and legal documents regulating budgetary issues under martial law were reviewed.

Keywords: local budgets, martial law, self-government.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Розвиток ефективного місцевого самоврядування та забезпечення сталого та комплексного розвитку територій є одним з ключових завдань держави. Тому необхідно продовжувати роботу над забезпеченням місцевих бюджетів адекватною фінансовою базою, оскільки наявність достатніх фінансових ресурсів для певної територіальної громади гарантує її успішний розвиток. Місцеві фінанси та бюджети виступають основними фінансовими гарантами існування та розвитку демократії, а також надання населенню суспільних послуг та благ. Це підкреслює актуальність обраної теми дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам та передумовам ефективного розвитку місцевих бюджетів присвячено багато наукових праць, проте незначна кількість з оглянутих нами праць містить взаємозв'язок із надактуальним реформуванням місцевого самоврядування. В економічному забезпеченні розвитку ОТГ основним чинником є фінансова складова, адже, як слушно вказує Н. Трусова, саме вона впливає на джерела формування місцевого бюджету, нарощення його дохідної частини та можливості пошуку збільшення фінансових ресурсів [10].

Питання розвитку місцевих бюджетів в контексті реформування місцевого самоврядування у своїх працях розглядають В. Вакуленко та Я. Жовнірчик Я. [1], В. Мікловда [2], Т. Сахно [9] тощо.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою дослідження є обґрунтування взаємозв'язку між ефективним розвитком місцевих бюджетів та реформуванням місцевого самоврядування та визначення перспективних напрямів та необхідних дій, що впливають на оптимізацію цього в умовах воєнного часу.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Нові виклики, з якими зіткнулася Україна в останнє десятиліття, стимулювали пошук нових стратегій стимулювання економічного зростання територіальних громад через координацію державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. Євроінтеграційні процеси сприяли впровадженню нових стратегічних підходів до досягнення макроекономічної стабільності України шляхом децентралізації влади. Реформа місцевого самоврядування відкрила нові можливості для розвитку громад, зокрема у сфері перерозподілу бюджетних ресурсів, що позитивно вплинуло на фінансову спроможність підприємницької діяльності.

Місцеве самоврядування є проявом демократичного управління суспільним розвитком, основою якого є активна участь громадян у вирішенні завдань громади. Це комплексне і багатогранне явище, що забезпечує реалізацію народовладдя як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом об'єднаних територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення [9].

Чинним законодавством місцеве самоврядування в Україні визначено як «гарантоване державою право та реальна здатність ОТГ самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Відповідно, до цього Закону, місцеве самоврядування здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед ОТГ їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування [7, ст. 2].

Досліджуючи засадничі принципи місцевого самоврядування, його основними функціями визначають наступні:

– залучення громадян, що проживають у територіальній громаді, до участі у вирішенні питань місцевого значення;

– володіння та управління комунальною власністю територіальної громади, її використання;

– забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади;

– надання соціальних послуг населенню;

– забезпечення законності, правопорядку, охорона прав і законних інтересів громадян;

– соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян [1, с. 23]

Законодавством визначено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами, наділеними власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і відповідають перед законом. При цьому місцеві бюджети територіальних громад є самостійними і не включаються до Державного бюджету України [7, ст. 16].

В економічному забезпеченні розвитку ОТГ основним чинником є фінансова складова, адже, як слушно вказує Н. Трусова, саме вона впливає на джерела формування місцевого бюджету, нарощення його дохідної частини та можливості пошуку збільшення фінансових ресурсів [10]. Оскільки фінансова самодостатність сприяє економічній самостійності ОТГ, вважаємо, що ці фактори спроможні забезпечити її економічну спроможність.

Успішність соціально-економічного розвитку ОТГ найбільшим чином залежить від економічного аспекту розвитку. Після введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 р. кардинальні зміни відбулися в усіх сферах життя країни. Війна позначилася й на умовах життєдіяльності суспільства загалом, у т.ч. на економічних умовах діяльності більшості ОТГ.

В умовах воєнного стану було внесено зміни до низки нормативно-правових документів [4], якими регулюються питання бюджетної сфери. Такі зміни мали на меті забезпечення безперервного функціонування бюджетів різних рівнів у період війни, тому стосувались забезпечення оперативного, безперервного та своєчасного виконання місцевих бюджетів, які забезпечують потреби як мешканців, так і суб'єктів господарювання ОТГ.

Певних змін зазнала і робота виконавчих комітетів місцевих рад ОТГ, зокрема у період воєнного стану затвердження проектів місцевих бюджетів проводиться із відповідним коригуванням бюджетних процесів відповідно до умов життєдіяльності ОТГ, що включає:

– внесення змін до бюджету ОТГ;

– перерозподіл видатків для пріоритетного фінансування Збройних Сил України, військових адміністрацій, формувань територіальної оборони, забезпечення матеріальної допомоги для внутрішньо переміщених або евакуйованих із зони бойових дій осіб [6];

– перерахування коштів з бюджету ОТГ до Державного бюджету внаслідок загострення воєнної ситуації на окремих територіях;

– використання резервного фонду місцевого бюджету відповідно до ситуації в ОТГ [8].

Слід зазначити, що описані особливості бюджетного планування не обов'язково в повному обсязі мають у період воєнного стану використовуватись у всіх ОТГ України. Так, на територіях, де не ведуться бойові дії, голови ОТГ мають право (а не зобов'язані) передавати кошти з місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України. Для цього використовуються інструменти коригування програм соціально-економічного та культурного розвитку ОТГ, а також переглядаються цільові програми, спрямовані на забезпечення потреб громади [5].

Крім того, для ОТГ, які безпосередньо постраждали від війни, запроваджено державну підтримку. Нормативно-правові зміни, якими регулюються процеси розподілу коштів з державного до місцевих бюджетів для компенсації втрат населення і суб'єктів бізнесу ОТГ в умовах воєнного стану наведено в табл. 1.

Для забезпечення відновлення роботи підприємств і організацій на звільнених територіях органи місцевого самоврядування здійснюють перерозподіл державної допомоги. При цьому така допомога підприємству, відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», надається не лише на час дії воєнного стану, але й протягом 1 року після його скасування [8].

Таблиця 1

Державна фінансова підтримка ОТГ на період воєнного стану

Місцеві бюджети ОТГ	Населення ОТГ	Підприємства та організації
Передбачено погашення позик у розмірі 80 %, наданих на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів	Безоплатне забезпечення продовольчими товарами тривалого зберігання в регіонах, на території яких тривають активні бойові дії	Знято обмеження у кредитуванні для суб'єктів підприємництва (не менше 60 % торговельних площ – торгівля продуктами)
В умовах воєнного стану не здійснюється перерахування реверсної дотації з місцевих бюджетів територій до державного бюджету	Залишки коштів освітньої субвенції спрямовуються на заходи територіальної оборони, переміщення та евакуацію цивільного населення у безпечні місця, задоволення продовольчих потреб населення	Роботодавцям за працевлаштування ВПО (крім бюджетних установ) надається щомісячна компенсація з державного бюджету 6500 грн. за кожному працевлаштовану особу

Джерело: сформовано на основі [3]

Також слід зазначити, що підприємства у разі отримання цільової допомоги звільняються від подання звітності про неї. Загалом, можна говорити про доволі значні зміни нормативно-правової бази щодо основних податків та зборів бюджетів ОТГ на період воєнного часу в Україні. Зокрема, до складу доходів призначена такі доходи / компенсації:

- акцизний податок з пального (13,44 %) надходить до бюджетів ОТГ;
- компенсація бюджетам ОТГ з резервного фонду державного бюджету з 01.03.2022 р. для покриття витрат місцевих бюджетів на оплату комунальних послуг (будівлі комунальної власності, де на безоплатній основі розміщено тимчасово переміщених осіб);
- 3 % рентної плати за видобування природного газу зараховується до бюджетів ОТГ;
- платники III групи єдиного податку (ФОП та юридичні особи) сплачуватимуть 2 % доходу тимчасово, з 01.03.2022 р. до скасування воєнного стану в Україні [4, 6].

Водночас, найбільші зміни законодавства стосувались відміни обов'язкових податків і відрахувань до бюджетів ОТГ:

- скорочення переліку трансфертів до місцевих бюджетів. Мета такого скорочення полягає у спрямуванні до резервного фонду державного бюджету для забезпечення фінансування заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення та функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств у період воєнного стану;
- відміна перерахунку Казначейством міжбюджетних трансфертів з державного до місцевих бюджетів населених пунктів на тимчасово окупованій території. Розподіл відбувається за принципом збільшення обсягу міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам населених пунктів, на територію яких переміщуються особи;
- акцизний податок на важкі дистилляти, бензини моторні, скраплений газ встановлено 0 євро за 1000 л;
- відміна єдиного податку для фізичних осіб-підприємців I та II групи тимчасово, з 01.03.2022 р. до скасування воєнного стану;
- тимчасово не нараховується та не сплачується плата на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії або на тимчасово окупованих територіях:

1) за землю (земельний податок та орендна плата (з 03.2022 р. до 31.12 року, наступного за роком, в якому припинено або скасовано воєнний стан),

2) загальне мінімальне податкове зобов'язання за аналогічні земельні ділянки (2022–2023 звітні роки),

3) екологічний податок за об'єктами оподаткування (за 2022 звітний рік);

- призупинено дію регуляторного законодавства на встановлення місцевих податків, зборів, податкових пільг зі сплати місцевих податків, зборів (на період дії правового режиму воєнного стану);

- звільнено від сплати та обліку ПДВ платників єдиного податку III групи за нормативно встановлених умов;

- тимчасово відмінено нарахування та сплату податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що розташоване на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на тимчасово окупованих територіях:

1) об'єкти нежитлової нерухомості (з 01.03.2022 р. до 31.12 року, в якому припинено або скасовано воєнний стан),

2) об'єкти житлової нерухомості (за 2021–2022 звітні роки) й тієї, що стала непридатною для проживання у зв'язку зі збройною агресією;

- відміна нарахування та сплати екологічного податку на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на тимчасово окупованих територіях

- тимчасово звільняються від сплати ПДВ операції з ввезення товарів на митну територію України платниками єдиного податку I, II, III груп;

- відтерміновано нарахування штрафу та пені простроченого платежу акцизного податку з роздрібного продажу тютюнових виробів, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування [4, 6].

Отже, можна стверджувати, що зміни податкового та митного законодавства, зумовлені війною росії проти України, були спрямовані на забезпечення умов для вчасного захисту постраждалого населення, фінансування загонів територіальної оборони, а також для забезпечення роботи комунальних підприємств постраждалих ОТГ і полегшення роботи суб'єктів господарювання на різних територіях України, що дозволило підприємствам і організаціям зберегти робочі місця і виробництво продукції.

Водночас непередбачуваність термінів закінчення війни, релокація значної кількості підприємств на територію інших ОТГ (у більш безпечні райони), велика кількість внутрішньо переміщених осіб негативно вплинули на постраждалих від збройної агресії ОТГ. Така ситуація зумовила непропорційність в наповненні бюджетів постраждалих ОТГ, що негативно позначається на функціонуванні підприємств і організацій, викликає нові виклики їх успішному розвитку.

Таким чином, недостатність фінансового забезпечення ОТГ, дотаційність значної частини місцевих бюджетів в період економічної кризи через воєнний стан, зумовили пошук методів зростання фінансової спроможності ОТГ. Першочерговим завданням місцевого самоврядування стало забезпечення життєдіяльності ОТГ шляхом акумуляції фінансових ресурсів, ключовим елементом якого виявились збережені та ефективно діючі підприємства й організації.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Досліджено основні засади розвитку місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування.

Визначено, що місцеве самоврядування є проявом демократичного здійснення управління суспільним розвитком, в основу якого покладена ідея участі громадян у вирішенні завдань громади. Основними функціями місцевого самоврядування є залучення громадян до питань місцевого розвитку, управління комунальною власністю, соціально-економічний і культурний розвиток, надання соціальних послуг населенню. До повноважень органів місцевого самоврядування відносять підготовку програм соціально-економічного розвитку громади, залучення підприємств і забезпечення ефективного використання ресурсів. Реалізація організаційно-економічного механізму приносить користь усім учасникам процесу, адже накопичення податків у місцевому бюджеті сприяє зростанню якості життя населення, створює додаткові умови для розвитку підприємств, створення нових робочих місць, впливає на формування інвестиційного клімату.

В умовах воєнного стану було внесено зміни до низки нормативно-правових документів, якими регулюються питання бюджетної сфери для забезпечення безперебійного функціонування бюджетів різних рівнів у період війни. Зміни стосувались забезпечення оперативного, безперервного та своєчасного виконання місцевих бюджетів, які забезпечують потреби як мешканців, так і суб'єктів господарювання ОТГ. Для забезпечення відновлення роботи підприємств і організацій на звільнених територіях органи місцевого самоврядування здійснюють перерозподіл державної допомоги. Водночас, найбільші зміни законодавства стосувались відміни обов'язкових податків і відрахувань до бюджетів ОТГ.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі стосуються удосконалення методики аналізування розвитку місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування.

Література

1. Вакуленко В. М., Жовнірчик Я. Ф., Іванова Т. В., Ігнатенко О. С. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : Навч. посіб. Київ: Вид-во НАДУ, 2010. 211 с.
2. Мікловда В. П., Пітюлич М. І., Сембер С. В. Теоретичні підходи до формування механізму економічної координації діяльності об'єднаних територіальних громад. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2018. Вип. 5. С. 59–63.
3. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. Децентралізація. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654>
4. Про вдосконалення податкового законодавства на період воєнного стану: Закон України. URL: <https://www.rada.gov.ua/print/220869.html>
5. 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. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>
6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2120-IX. URL: <https://tax.gov.ua/data/normativ/000/004/77303/Zakon.pdf>
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР в ред. від 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Про центральні органи виконавчої влади та про правовий режим воєнного стану: Закон України від 13.03.2022 № 7153. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=73902
9. Сахно Т. А. Теоретичні аспекти феномену «територіальна громада»: поняття та ознаки. Вісник Одеського національного університету. Економіка. 2021. Т. 26. Вип. 1 (86). С. 98-103. D <https://doi.org/10.32782/2304-0920/1-86-15>.
10. Трусова Н. В. Розвиток фіскальної консолідації місцевих бюджетів регіонального рівня. Облік і фінанси. 2019. № 1. С. 105-113.

References

1. Vakulenko, V. M., Zhovnirchik, Ya. F., Ivanova, T. V., & Ihnatenko, O. S. (2010). *Zahalni zasady mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: Navch. posib.* Kyiv: Vyd-vo NADU.
2. Miklovda, V. P., Pityulich, M. I., & Sember, S. V. (2018). Teoretychni pidkhody do formuvannia mekhanizmu ekonomichnoi koordynatsii diialnosti ob'iednanykh terytorialnykh hromad. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*, (5), 59–63.
3. Osoblyvosti biudzhethnoho protsesu v umovakh voiennoho stanu. (2022). *Detsentralizatsiia*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/14654>
4. Verkhovna Rada Ukrainy. (n.d.). Pro vdoskonalennia podatkovoho zakonodavstva na period voiennoho stanu: Zakon Ukrainy. Retrieved from <https://www.rada.gov.ua/print/220869.html>
5. Verkhovna Rada Ukrainy. (2022). Pro vnesennia zmin do rozdil VI "Prykintsevi ta perekhidni polozhennia" Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 15.03.2022 r. № 2134-IX. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws>
6. Verkhovna Rada Ukrainy. (2022). Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo dii norm na period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 15.03.2022 № 2120-IX. Retrieved from <https://tax.gov.ua/data/normativ/000/004/77303/Zakon.pdf>
7. Verkhovna Rada Ukrainy. (2023). Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR v red. vid 01.01.2023. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Verkhovna Rada Ukrainy. (2022). Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady ta pro pravovy rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 13.03.2022 № 7153. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=73902
9. Sakhno, T. A. (2021). Teoretychni aspekty fenomena "terytorialna hromada": poniattia ta oznaky. *Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu. Ekonomika*, 26(1 (86)), 98–103. <https://doi.org/10.32782/2304-0920/1-86-15>
10. Trusova, N. V. (2019). Rozvytok fiskalnoi konsolidatsii mistsevyykh biudzhethiv rehionalnoho rivnia. *Oblik i finansy*, (1), 105–113.