

УДК 352.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.64>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК КЛЮЧОВИХ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Гарбінська-Руденко А.В.,*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри фінансового та податкового права,**Державний податковий університет*

ORCID: 0000-0002-0971-1234

Демчук М.В.,*здобувач, Державний податковий університет*

ORCID: 0000-0003-4302-6764

Гарбінська-Руденко А.В., Демчук М.В.
Правове регулювання формування бюджетів об'єднаних територіальних громад як ключових суб'єктів місцевого самоврядування.

Дана стаття присвячена дослідженню окремих аспектів формування бюджетів місцевого самоврядування, а саме об'єднаних територіальних громад. Резюмується, що збройні дії агресора призвели до глибокої економічної кризи в Україні, що вплинуло на фінансову спроможність держави в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема.

Акцентовано увагу на тому, що з початком повномасштабного вторгнення процес затвердження бюджету місцевого самоврядування зазнав певних змін: голови відповідних територіальних громад можуть розпоряджатись коштами місцевих бюджетів тільки на території, де не ведуться бойові дії та не утворено військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів). Проаналізовано внесені зміни до Бюджетного кодексу України, що пов'язані із сплатою податку на доходи фізичних осіб військовослужбовцями. Приділено увагу змісту вказаних нововведень, а саме, на спрямованні до державного бюджету надходжень від сплаченого податку на дохід фізичної особи з платників-військовослужбовців. Зазначено, що вказані зміни мають сприяти ефективнішому розподілу фінансових ресурсів, зокрема впливати на можливості держави в закупівлі дронів та озброєння для забезпечення обороноздатності країни.

Особлива увага була приділена саме питанням формування місцевих бюджетів, їх розподілу та використанню. Акцентовано на тому, що процес децентралізації владних повноважень, що запропонований урядом з метою задоволення фінансових потреб громад спирається на місцеві бюджети, які забезпечать фінансову самостій-

ність та персоналізують відповідальність за наслідки неефективного управління місцевими фінансами. Підкреслюється, що правонаступником майна та обов'язків територіальних громад є самі громади, але згідно з нововведеннями, отримані залишки коштів з бюджету громади за минулий рік, спрямовуватимуться на заходи, пов'язані із збройною агресією росії проти України.

Стаття акцентує увагу на важливості забезпечення прозорості у витрачанні бюджетних коштів та праві громад встановлювати власні обов'язкові процедури забезпечення публічності в управлінні місцевими фінансами.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет, місцеві фінанси, бюджет об'єднаної територіальної громади, фінансова самостійність, податок на дохід фізичних осіб, бюджетні повноваження.

Harbinska-Rudenko A.V., Demchuk M.V.
Legal regulation of formation of budgets of united territorial communities as key subjects of local self-government.

This article is devoted to the study of certain aspects of the formation of local self-government budgets, namely united territorial hromadas. It is summarized that the armed actions of the aggressor led to a deep economic crisis in Ukraine, which affected the financial capacity of the state as a whole and local self-government bodies, in particular.

Attention is focused on the fact that with the beginning of a full-scale invasion, the process of approving the budget of local self-government has undergone certain changes: the heads of the respective territorial communities can dispose of the funds of local budgets only in the territory where hostilities are not conducted and the military administration of the settlement (settlements) is not formed. The amendments to the Budget Code of

Ukraine related to the payment of personal income tax by military personnel are analyzed. Attention is paid to the content of these innovations, namely, to direct to the state budget revenues from the paid tax on the income of an individual from payers-military personnel. It is noted that these changes should contribute to a more efficient distribution of financial resources, in particular, to influence the state's ability to purchase drones and weapons to ensure the country's defense capability.

Particular attention was paid to the issues of formation of local budgets, their distribution and use. It is emphasized that the process of decentralization of power, proposed by the government to meet the financial needs of hromadas, is based on local budgets, which will ensure financial independence and personalize responsibility for the consequences of ineffective management of local finances. It is emphasized that the successor of the property and duties of territorial communities are the communities themselves, but according to the innovations, the remaining funds received from the community budget over the past year will be directed to activities related to Russia's armed aggression against Ukraine.

The article focuses on the importance of ensuring transparency in spending budget funds and the right of communities to establish their own mandatory procedures for ensuring publicity in managing local finances.

Key words: local self-government bodies, local budget, local finances, budget of the united territorial community, financial independence, tax on personal income, budget powers.

Постановка проблеми. В умовах збройної агресії росії проти України, органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад надзвичайно важливим є формування глибокого розуміння сутності та значення місцевих фінансів, оптимізація фінансування видатків за рахунок власних надходжень до місцевих бюджетів. Розпорядники місцевими фінансами повинні аналізувати процеси, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, а також розпізнавати методи та засоби, які варто застосовувати для максимального використання коштів місцевих бюджетів як ефективного інструменту впливу на соціально-економічний розвиток своєї громади в умовах воєнного стану. Свідченням гострих проблем у системі управління місцевими бюджетами є періодичні повідомлення в засобах масової інформації щодо будівництва стадіонів, оновлення бруківки та інші далеко не актуальні витрати, що здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, тоді як витрати державного бюджету максимально відповідають реаліям воєнного стану. Саме місцеві бюджети визначають відносини між органа-

ми місцевого самоврядування та всіма підприємствами та установами, які функціонують на їхній території, а також з населенням цієї території, тому, в реаліях сьогодення, бюджети об'єднаних територіальних громад відіграють ключову роль у фінансовій спроможності всього місцевого самоврядування в державі.

Проблеми забезпечення фінансової самостійності об'єднаних територіальних громад є завжди актуальними, оскільки об'єднання територіальних громад, що почали формуватися в Україні ще з 2015 року в межах Концепції реформування місцевого самоврядування, сприяли збільшенню фінансових ресурсів для задоволення потреб мешканців громад та розширенню автономії у прийнятті рішень щодо їх ефективного використання [1]. Водночас, проведена реформа місцевого самоврядування поклала на громади більшу відповідальність за результат своїх дій у процесах забезпечення ефективності та прозорості у фінансуванні територіальних потреб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Особливості формування бюджету територіальних громад висвітлені у роботах широкого кола науковців та практиків. Економічні дослідження, як правило, акцентують увагу на місці об'єднаної територіальної громади в бюджетній системі та її фінансовій спроможності (Спасів Н.Я., Патицька Х.О., Коваль М.В. та інші). Аналіз системи законодавчого врегулювання участі об'єднаної територіальної громади в системі бюджетних відносин проводився Бліхар М.М., Гетманець О.П., Кучерявенко М.П., Музикою-Стефанчук О.А., Чеднарчук В.Д., Стрижак Є.Ю., Хрупович С.Є., Якимчук Н.Я. та іншими. Враховуючи, що праці вказаних науковців виконувались ще до повномасштабного вторгнення агресора та територію України та, відповідно, не враховують сучасну проблематику виконання бюджетів місцевого самоврядування в умовах війни, дане дослідження є актуальним.

Метою даної статті є аналіз сучасного стану правового регулювання формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах повномасштабної війни на території України.

Виклад основного матеріалу. Важливим кроком у процесі децентралізації влади в Україні стало формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Законодавець вирішив залучити мешканців сіл, селищ і містечок до об'єднань, надаючи таким об'єднанням значні фінансові можливості для власного управління. Ці заходи призначалися для того, щоб поступово зробити територіальні громади здатними задовольняти потреби населення за рахунок власних фінансових ресурсів.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада села, селища, міста є: «...первинним

суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень ...» [2]. Згідно із ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ здійснюється з дотриманням таких основних умов: у складі ОТГ не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; територія ОТГ має бути нерозривною; під час прийняття рішення щодо добровільного об'єднання ОТГ враховують історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, які впливають на соціально-економічний розвиток ОТГ [3].

З метою сприяння об'єднанню громад та забезпечення необхідної ресурсної основи для фінансування видаткових обов'язків ОТГ, Бюджетний кодекс України (далі – БКУ) визначає певні особливості формування бюджетів ОТГ.

Аналізуючи норми БКУ, можна стверджувати, що бюджет територіальної громади – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Слід зазначити також, що бюджет територіальної громади не входить ні у зведений бюджет району, ні у зведений бюджет міста з районним поділом [4, с. 255].

Відповідно до п. 1 ст. 7 БКУ, самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України [5]. Загалом, бюджет територіальної громади є формою організації руху коштів та найважливішим засобом розподілу і перерозподілу грошових коштів між виробничою і невиробничою сферами.

Бюджет територіальної громади виконує ряд функцій. В першу чергу, він забезпечує формування необхідних грошових фондів для функціонування місцевих органів влади. Другою важливою функцією бюджету є розподіл цих фондів між галузями господарства та їх ефективне використання. Третьою функцією бюджету територіальної громади є здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій та установ, що підпорядковані цим органам влади.

Згідно зі ст. 26 і ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування», питання затвердження відповідного місцевого бюджету належить до повноважень місцевих рад. Дане положення підтверджується і Конституцією України, в якій чітко прописані повноваження, якими наділені ОТГ. Відповідно до ст. 143 Конституції України, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування, можуть, зокрема, за-

тверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проводити контроль за їх виконанням [6]. Отже, схвалений виконавчим органом ради проект рішення про місцевий бюджет ОТГ подається на розгляд та затвердження відповідної ради. Проте, у період дії воєнного стану голови відповідних територіальних громад можуть розпоряджатись коштами місцевих бюджетів тільки на території, де не ведуться бойові дії та не утворено військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) [7].

ОТГ, які були створені відповідно до норм чинного законодавства та плану розвитку територій громад області, наділені аналогічними повноваженнями, що характерні для міст обласного значення, а також мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У цих бюджетах, крім доходів, які зараховуються до бюджетів сільських, селищних та міських міст районного значення, також враховується 60% податку на доходи фізичних осіб [5]. Для цих бюджетів застосовується горизонтальне вирівнювання податкової спроможності, тобто встановлюється або базова дотація (з державного бюджету до місцевого), або реверсна (з місцевого бюджету до державного). Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України», реверсна дотація у розрахунковому розмірі 14 093,1 млн. грн. у 2024 році до державного бюджету не перераховуватиметься, на відміну від попередніх років, до повномасштабного вторгнення росії на територію України [8]. При розрахунку обсягів дотацій враховуються такі показники, як чисельність населення, надходження податку на доходи фізичних осіб та індекс податкової спроможності бюджету. Хочемо зауважити, що бюджет громади, яка не об'єдналась, не зможе отримувати міжбюджетних трансфертів з державного бюджету.

Відповідно до БКУ, доходи бюджету ОТГ поділяються на доходи загального та спеціального фондів. В свою чергу, у спеціальному фонді виділяють також доходи бюджету розвитку.

У загальний фонд бюджету ОТГ входять такі доходи як: 60% податку на доходи фізичних осіб, державне мито, акцизний податок, податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується до відповідних бюджетів місцевого самоврядування, надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради, кошти від реалізації безхазяйного майна, майна, одержа-

ного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі та інші [5]. До прикладу, доходи загального фонду місцевих бюджетів у 2024 році складатимуть 1.596.619.758,3 тис. гривень, тоді як у 2023 році були у розмірі 1.253.883.794,1 тис. гривень [9].

До доходів спеціального фонду бюджету ОТГ належать реєстраційний внесок щодо об'єктів комунальної власності, власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету, субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів, надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ та інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України та інші [5]. Доходи спеціального фонду, в свою чергу, складатимуть у 2024 році 171.831.398 тис. гривень, а в 2023 році були на рівні 162.564.991,9 тис. гривень [9].

Під час формування проекту Державного бюджету на 2024 рік, урядом було запропоновано внести зміни до БКУ в частині розподілу надходжень між бюджетами від так званого «військового» податку на дохід фізичної особи, а саме того, що сплачується із заробітних плат військовослужбовців. За часи повномасштабного вторгнення «військовий» податок на дохід фізичної особи став важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів. Військовослужбовці, отримавши грошове забезпечення, повинні були сплачувати податок на доходи фізичних осіб за ставкою 18%. Водночас, 60% зі сплаченого податку спрямовувалось до громади, де зареєстрована військова частина захисника чи захисниці (до речі, у 2022-23 роках цю частку тимчасово збільшили до 64%). Решта надходило до державного (25% зазвичай та 21% у 2022-2023 роках) та обласного (15%) бюджетів. Внаслідок цього, громада, де зареєстрована військова частина отримувала значні податкові надходження до місцевих бюджетів, хоча, сам факт реєстрації військової частини не означав фактичного перебування там військовослужбовців. Зрозуміло, що таке стрімке зростання обсягу надходжень від податку на дохід фізичної особи в частці доходів місцевих бюджетів, викликало ряд проблем із забезпеченням справедливого та ефективного використання доходів місцевих бюджетів. Негативна реакція громад на ефективність витрат місцевих бюджетів в умовах війни, системні зловживання з боку розпорядників місцевих бюджетних коштів, і стали підставами для наступних змін у правовому регулюванні розподілу податкових надходжень від податку на дохід фізичної особи. Закон України від 08.11.2023 р. за № 3428-IX «Про вне-

сення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» [8] врегулював питання щодо зарахування сплаченого податку на дохід фізичної особи з грошового забезпечення військовослужбовців, що з 1 січня 2024 року спрямовується до державного бюджету.

Окремо варто звернути увагу і на зміни в правовому регулюванні в системі розпорядження громадами залишками коштів власних бюджетів. Згідно норм бюджетного законодавства, залишки коштів із загального та спеціального фондів перераховуються до бюджетів громад, створюючи загальну суму залишків на початок року. Проте, ст. 46 Закону України про Державний бюджет [9] визначає, що у 2024 році вільні залишки коштів місцевих бюджетів та залишки коштів спеціального фонду місцевих бюджетів (крім власних надходжень бюджетних установ, субвенцій з інших бюджетів, надходжень у рамках програм допомоги й грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, а також коштів місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), які збереглися наприкінці 2023 року, спрямовуються за рішеннями відповідних місцевих рад (військових адміністрацій) на придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки, будівництво фортифікаційних споруд, створення умов для лікування, відновлення та реабілітації осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії росії проти України тощо [9].

Бюджетом ОТГ регулюються також видатки на здійснення самоврядних повноважень, а саме: видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення (перелік видатків визначено ст. 71, 89 і 91 БКУ) [5]. Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені БКУ за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції).

Головною умовою при створенні об'єднаних територіальних громад є дотримання чинного законодавства під час формування та виконання їх бюджетів. Рада об'єднаної територіальної громади забезпечує контроль за виконанням рішень, пов'язаних з бюджетом ОТГ. Обласна державна адміністрація відповідає за перевірку відповідності показників, затверджених бюджетів ОТГ, бюджетному законодавству, а також за аналіз розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються в бюджетному процесі. Відповідно до ст. 116 БКУ, визначено перелік випадків порушення бюджетного законодавства, а ст. 117 регла-

ментує заходи, які слід приймати у випадку таких порушень [5].

ОТГ наділена правом встановлювати власні обов'язкові процедури забезпечення публічності та прозорості у витрачанні бюджетних коштів, які ускладнюють або навіть роблять неможливими потенційні зловживання. На нашу думку, з метою забезпечення прозорості у розподілі місцевих фінансів ОТГ варто було б запровадити системну процедуру бюджетних обговорень, участь представників місцевих засобів масової інформації на основних етапах бюджетного процесу, обговорення витрат бюджету на рівні населених пунктів за участі старост, які входять до складу виконавчого органу.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши останні зміни в правовому регулюванні формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, можна дійти висновку, що реформа децентралізації органів місцевого самоврядування забезпечила можливості до якісних перетворень для ефективного розвитку сільських, селищних та міських територій у кожній області України.

Формування бюджету об'єднаних територіальних громад представляє собою складний процес, який супроводжується низкою основних проблем: недовірою мешканців громади місцевої владі за марнотратне використання доходів бюджету, зниженим рівнем фінансової грамотності місцевого населення тощо. Особливо гострою є проблема нераціональних витрат органами місцевого самоврядування під час воєнного стану, оскільки, в умовах обмежених фінансових ресурсів, такі явища породжують явний дисбаланс між інтересами держави та органів місцевого самоврядування.

Фінансова прозорість та відкритість грають значущу роль у процесі формування бюджетів, тому важливо розвивати механізми контролю та забезпечення відкритості та звітності шляхом регулярної публікації фінансових звітів та інформації у місцевих засобах самої інформації. Особливої уваги заслуговує підвищення ролі громадскості в процесах проведення незалежного моніторингу витрат місцевих бюджетів для визначення ефективності та відповідності витрат умовам воєнного стану в державі. Важливо також звертати увагу на підвищення фінансової грамотності населення, залучення ефективних громадських організацій до поширення інформації про зміст місцевого бюджету.

В умовах воєнного стану кожна об'єднана територіальна громада повинна ефективно використовувати фінансові ресурси, керуючись принципами ефективності, раціональності, прозорості та публічності місцевих фінансів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 19.01.2024).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 19.01.2024).
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення 19.01.2024).
4. Гарбінська-Руденко А. В. Бюджетне право : навчальний посібник. Ірпінь : Державний податковий університет, 2023. 340 с.
5. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 20.01.2024).
6. Конституція України : станом на 1 лип. 2023 р. / Верховна Рада України. Суми : ТОВ «ВВП Нотіс», 2023. 56 с.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20> (дата звернення 21.01.2024).
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України : Закон України від 08.11.2023 р. № 3428-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20#Text> (дата звернення 22.01.2024).
9. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 р. № 3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text> (дата звернення 22.01.2024).