

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.41>

АКТУАЛЬНІ ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ У ВИКОНАННІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Гарбінська-Руденко А.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри публічного права,

Державний податковий університет

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0971-1234>**Волинець В.В.,**

здобувач,

Державний податковий університет

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5249-2527>**Чорноіван Я.С.,**

здобувач,

Державний податковий університет

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4416-6374>

Гарбінська-Руденко А.В., Волинець В.В., Чорноіван Я.С. Актуальні законодавчі зміни у виконанні місцевих бюджетів в Україні.

Дана стаття присвячена дослідженню питання виконання місцевих бюджетів, сучасного правового регулювання бюджетних правовідносин в умовах воєнного стану, значення місцевих бюджетів для бюджетної системи України.

У статті розкрито та проаналізовано засади оперативного, належного та безперервного виконання місцевих бюджетів. Визначено, які нормативні зміни відбулись у частині виконання місцевих бюджетів.

Досліджено питання щодо створення умов для своєчасного та оперативного реагування на потреби фінансового забезпечення заходів територіальної оборони та отримання міжнародної фінансової допомоги від громад з-за кордону, та яким чином це може впливати на стан виконання місцевих бюджетів.

Визначено, що не зважаючи на проблеми, які виникли після російського вторгнення, відбулася швидка «адаптація» до нових реалій, що суттєво впливає на стан виконання місцевих бюджетів.

Аналізуються окремі зміни в бюджетному законодавстві, які стосуються окремих особливостей виконання місцевого бюджету та акцентовано увагу на формуванні бюджетного резерву, перерозподілі видатків місцевого бюджету. Визначено актуальні особливості виконання місцевих бюджетів. Підсумовано, що отримання міжнародної фінансової допомоги від громад з-за кордону є сучасною реальною можливістю вплинути на стан виконання місцевих бюджетів в частині фінансування видатків на нагальні по-

треби місцевої громади. Обґрунтовано, що зміни та спрощення деяких нормативно-правових актів, що регулюють виконання місцевих бюджетів мають велике значення, оскільки створюють умови 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. Акцентовано, що запропоновані зміни до чинного законодавства позитивно впливають на роботу місцевого самоврядування та оптимізують процес виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану.

Ключові слова: бюджетний процес, бюджетне законодавство, воєнний стан, місцевий бюджет, місцеве самоврядування, міжнародна фінансова допомога, виконання бюджету, місцеві фінанси.

Harbinska-Rudenko A.V., Volynets V.V., Chornoivan Y.S. The relevant legislative changes in the implementation of local budgets of Ukraine.

This article is to study the field of implementation of local budgets, current legal regulation of budget legal relations under martial law, importance of local budgets for budget system of Ukraine.

The principles of operative, appropriate and continuous implementation of local budgets are described and analyzed in this article. It is defined what normative changes happened in the field of implementation of local budgets.

The creation of conditions for punctual, operative reaction to the needs of finance providing activities of territorial defense, the receiving of

international finance aid from foreign communities and the influence on status of implementation of local budgets was investigated.

Despite of the problems occurred, after Russian invasion, the fast «adaptation» to new realities happened, that significantly influence on status of implementation of local budgets.

The article deals with the particular changes in budget legislation that concern special features of implementation of local budgets and emphasizes the formation of budget reserve, the redistribution of costs in local budget. The current particularities of implementation of local budgets are defined. It is summarized that the receiving of financial aid from foreign communities is an actual, real possibility to influence status of implementation of local budgets in part of financing outlays on urgent needs of local community.

It is justified, the changes and simplification some of normative legal acts that regulate implementation of local budgets are crucial, because they make conditions for opportune and operational reaction on needs of provision events activities of territorial defenses, protection of security and functioning of budget field, the utility companies during the martial law. It is concluded that the specified changes also have a positive effect on the work of local self-government.

Key words: budget process, budget legislation, martial law, local budget, local government, international financial aid, implementation of the budget, local finance.

Постановка проблеми. Від початку російського вторгнення в Україну місцеве самоврядування проявило себе не тільки в протистоянні з окупантами, але й у безперебійному фінансуванні нагальних потреб з місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Система змін у бюджетному законодавстві, що відбулася, також була направлена і на оптимізацію виконання місцевих бюджетів у зв'язку дією правового режиму воєнного стану. Стан виконання місцевих бюджетів за період від початку воєнного стану і дотепер, на рівні окремих місцевих громад, де не відбувалося активних бойових дій, окупації та немає значних інфраструктурних руйнувань, демонструє поступовий позитивний приріст. Звичайно, ситуація по окремих місцевих громадах суттєво відрізняється, але, органи місцевого самоврядування показали, що здатні ефективно розпоряджатися та нарощувати бюджетні надходження до власних бюджетів, гідно реагувати на непередбачувані виклики та забезпечувати високий рівень надання послуг в будь-яких умовах, а також, швидко пристосовуватися до нових умов викликаних війною на території нашої держави. Також перед місцевими бюджетами постали нові виклики, які потребують миттєво-

го реагування – це фінансування добровольчих військових формувань, ефективне освоєння фінансової допомоги з-за кордону, використання залишків субвенції на заходи тероборони тощо.

Місцеві бюджети отримали нові правові умови до функціонування, оскільки були внесені зміни до бюджетного законодавства, які регулюють бюджетний процес на місцевому рівні в умовах воєнного стану. Вказані ключові зміни в бюджетному законодавстві ще раз підкреслюють актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики правового регулювання виконання місцевих бюджетів проводились Т.В. Бугай, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, І.Є. Януль, Ю.О. Фоменко, Х.С. Яхторович, В.Г. Дем`янишим та іншими вітчизняними вченими. Варто зазначити, що праці вказаних вчених торкалися переважно загальної проблематики бюджетного процесу і, зрозуміло, не враховують сучасні зміни в бюджетному законодавстві, що покликані адаптувати бюджетну систему до реалій військового стану в державі.

Метою даної статті є аналіз сучасних змін нормативно-правового регулювання формування та виконання місцевих бюджетів, в тому числі і у питаннях здійснення видатків з місцевих бюджетів на діяльність добровольчих формувань територіальної оборони, отримання місцевими бюджетами фінансової допомоги від закордонних місцевих громад, а також визначення актуальних особливостей виконання місцевих бюджетів в умовах дії режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. В умовах воєнного стану необхідним є забезпечення оперативного, належного виконання місцевих бюджетів для ефективного функціонування бюджетної сфери та фінансування життєво необхідних потреб жителів місцевих територіальних громад у період дії воєнного стану. До органів та структур які приймають оперативні рішення в даній сфері належить: Офіс Президента України, Уряд, Верховна Рада України, Рада Національної Безпеки та Оборони та інші центральні органи виконавчої влади.

Окремі зміни в бюджетному законодавстві стосуються особливостей внесення змін до місцевого бюджету, що приймаються виконавчими комітетами відповідних місцевих рад, місцевими державними адміністраціями, військово-цивільними адміністраціями або військовими адміністраціями за поданням місцевих фінансових органів без ухвалення відповідного рішення Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою [1]. 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. Також стала можливою передача коштів між місцевими бюджетами та дозволено перевищення обсягу резервного фонду бюджету понад 1% обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету відповідно Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного Кодексу України (далі – БКУ) [1].

Особливої актуальності в процесі виконання місцевих бюджетів набуває питання фінансування добровільних формувань територіальних громад. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основи національного спротиву», добровільне формування територіальної громади – воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, як проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони в межах території відповідної територіальної громади [2]. Відповідно до статті 23 вказаного Закону України, фінансування та матеріально-технічне забезпечення національного спротиву здійснюються за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також з інших не заборонених законодавством України джерел [2].

Також Верховна Рада України внесла зміни до БКУ і щодо питання формування та виконання місцевих бюджетів на окремих територіях. Зокрема, пунктом 22-1 Розділу VI «Прикінцевих та перехідних положень» БКУ встановлено, що Кабінет Міністрів України може приймати рішення щодо особливостей сформування та виконання місцевих бюджетів на певних територіях [1].

Отримання міжнародної фінансової допомоги від громад з-за кордону є сучасною реальною можливістю вплинути на стан виконання місцевих бюджетів в частині фінансування видатків на нагальні потреби місцевої громади. Порядок зарахування та використання коштів благодійної фінансової допомоги, визначено постановою «Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків» [3]. Місцеві ради як одержувачі бюджетних коштів відкривають рахунки в установах банків згідно з вимогами нормативних актів Національного банку України, оскільки Казначейство не має валютних рахунків для зарахування допомоги в іноземній валюті. Під час первісного визнання у звітності надходження відображаються у гривнях шляхом перерахунку суми в іноземній валюті із застосуванням валютного курсу на початок дня дати здійснення операції. Валюта ведення обліку усіх бюджетних установ України – гривня, тому місцева рада подає до банку заяву на продаж іноземної валюти. Банк для продажу іноземної валюти виходить на міжбанківський валютний

ринку України і здійснює продаж за комерційним курсом, який склався на міжбанку станом на час проведення операції. Кошти від продажу валюти в гривні зараховуються до місцевого бюджету виключно на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в органах Державної казначейської служби України. Після надходження міжнародної допомоги на рахунки в Казначействі місцева рада вносить зміни до свого бюджету із визначенням напрямів видатків [4]. Для використання коштів місцева рада утворює Цільовий фонд та використовує кошти на напрями, визначені положенням про Цільовий фонд, згідно з умовами Договору про надання благодійної фінансової допомоги. Звітування щодо напрямів використання коштів за кодами класифікації видатків відбувається відповідно до бюджетного законодавства [4].

Законом України від 15.03.2022 № 2134-IX «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» Розділ VI БКУ [1] доповнено пунктом 22 та встановлено, що «...органи місцевого самоврядування або військові адміністрації можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, а також, як виняток з положень ч. 4 статті 103-2, ч. 4 статті 103-3 цього кодексу та пункту 11 розділу «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 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 [4]. Тобто, йде мова про можливість направлення залишків коштів місцевих бюджетів, зокрема, на і на діяльність підрозділів територіальної оборони, а також заходи, пов'язані із підтримкою цивільного населення. Стаття 91 БКУ передбачає в місцевих бюджетах можливість затверджувати бюджетні призначення на місцеві програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджених відповідними місцевими радами, зокрема: для реалізації заходів та робіт з територіальної оборони [1].

Питання створення та формування резервного фонду громади, механізми та алгоритми дій в разі прийняття рішень в умовах воєнного стану розглянули під час інформаційної сесії, яка була проведена за міжнародною програмою «U-LEAD з Європою» 9 червня 2022 року під назвою «Створення матеріального резерву та умови використання резервних послуг» [5]. Одним з

важливих ресурсів громади є її резервний фонд, який, по суті, є її «тривожною валізою». Ці та інші питання розглядалися під час інформаційної сесії, – як розповів Олег Яременко, керівник Регіонального офісу «U-LEAD 3 Європою» у Кіровоградській області [5]. Радниця з питань місцевих фінансів та управління Регіонального офісу «U-LEAD з Європою» у Кіровоградській області Олена Савченко нагадала, що резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету [6]. У рішенні про виділення коштів з резервного фонду зазначається:

- головний розпорядник бюджетних коштів, якому виділяються кошти з резервного фонду бюджету;

- напрям використання коштів з резервного фонду бюджету;

- обсяг коштів, що виділяються з резервного фонду бюджету;

- код програмної класифікації видатків та кредитування бюджету та інші умови (щодо виділення, використання, ведення обліку, звітності) у разі необхідності [7]. «Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету під час війни приймаються виконавчими органами місцевого самоврядування. Резервний фонд може перевищувати 1 % (Закон України № 2134 від 15.03.2022)» [7]. У першому випадку всі пропозиції щодо створення резервного фонду обговорюються депутатами, а рішення приймаються на сесії відповідних місцевих рад. Під час воєнного стану виконком своїм рішенням вносить зміни до бюджету громади, далі відбувається перерозподіл видатків бюджету, включаючи резервний фонд. І для головних розпорядників коштів передбачаються кошти резервного фонду за рішенням [8]. Також матеріальний резерв може створюватися за рахунок гуманітарної допомоги добровільних жертв фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та об'єднань громадян.

Отже, аналізуючи останні зміни, що відбулись у бюджетному законодавстві щодо бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, варто підсумувати, що стаття 55 БКУ [1] «Захищені видатки» наразі не застосовується, а це означає, що може бути зменшено обсяг будь яких видатків при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. На період воєнного стану призупинено дію статті 55 БКУ [1]. Вона встановлює перелік захищених видатків та забороняє змінювати обсяг видатків загального фонду бюджету за такими видатками. Тож наразі, якщо виникає потреба внести зміни до загального фонду бюджету, це можна зробити за рахунок зменшення обсягу захищених

видатків цього бюджету. Діючи норми БКУ не передбачають винятків навіть для видатків на оплату праці працівників бюджетних установ та нарахувань на заробітну плату.

Висновки. Таким чином, провівши аналіз змін бюджетного законодавства в частині формування та виконання місцевих бюджетів, можемо визначити актуальні особливості виконання місцевих бюджетів. По-перше, 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 Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою, що дає можливість органам місцевого самоврядування до оперативного реагування на ті фінансові виклики, що є нагальними. По-друге, 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. По-третє, передача коштів між місцевими бюджетами можлива без укладання договору, що також усуває окремі бюрократичні перешкоди перед органами місцевого самоврядування. По-четверте, проекти місцевих бюджетів затверджуються рішеннями виконавчих комітетів відповідних місцевих рад чи розпорядженнями місцевих державних адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій. Під особливостями казначейського обслуговування виконання місцевих бюджетів під час дії правового режиму воєнного стану варто розуміти те, що перерахування реверсної дотації до державного бюджету з місцевих бюджетів територій, на яких введено воєнний стан, Державною казначейською службою України не здійснюється. Також визначена так звана пріоритетність здійснення видатків органами Казначейства – в першу чергу фінансуються видатки на оборону. Важливим є і те, що перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території Казначейством не здійснюється [9].

Зміни та спрощення деяких нормативно-правових актів, що регулюють виконання місцевих бюджетів мають велике значення, тому що в першу чергу, вони створюють умови 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. Ці зміни позитивно впливають на роботу місцевого самоврядування, що значно оптимізує процес виконання місцевих бюджетів та забезпечення фінансування місцевих бюджетів в умовах воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 30.10.2022).
2. Про основи національного спротиву. Закон України від 16.07.2021р. №№ 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення 30.10.2022).
3. Про затвердження порядку отримання благодійних добровільних внесків. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2000 р. № 1222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1222-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення 30.10.2022).
4. Про Державний бюджет України на 2022 рік. Закон України від 02.12.2021р. № 1928-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> (дата звернення 30.10.2022).
5. Формування і використання матеріальних ресурсів. Сесія міжнародною організацією «U-LEAD» від 19.04.2022 р. Мультимедійна платформа іномовлення в Україні «УкрІнформ». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3461758-ulead-rozasnila-gromadam-osoblivosti-formuvanna-i-vikoristanna-materialnogo-rezervu.html> (дата звернення 30.10.2022).
6. Отримання міжнародної фінансової допомоги від громад з-за кордону. Новини «Децентралізація» від 22.03.2022 р. URL: <http://surl.li/dmdea> (дата звернення 30.10.2022).
7. 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. № 2134IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text> (дата звернення 30.10.2022).
8. Про тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від від 1 березня 2022 р. № 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 30.10.2022).
9. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Наказ Міністерства Фінансів України від 23.8.2012 № 938. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12#Text> (дата звернення 30.10.2022).