

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Піжук О.І.

доктор економічних наук, професор;

Плахотнюк В.В.

аспірант,

Державний податковий університет

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

З 24 лютого 2022 року на всій території України запроваджений воєнний стан, який, згідно з ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [1], визначається як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

У період військового стану основними розпорядниками бюджетних коштів стають військові адміністрації (якщо такі утворено на території району, ОТГ), але важливо розуміти, що повноваження органів місцевого самоврядування (районних адміністрацій, районних рад, рад ОТГ тощо) також зберігаються. Разом з тим, фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів (відповідно до реформи децентралізації, що була запроваджена в Україні у 2014 року, з метою

формування фінансово самостійних громад), а виконання функцій забезпечення безпеки території та її оборони – за рахунок коштів Державного бюджету України.

Подовження воєнного стану, що станом на 11.05.2022 року триває з другої половини першого кварталу до середини другого кварталу змінюють показники дохідності місцевих бюджетів першого та другого кварталів, які, у свою чергу, стають основою для подальшого планування бюджетної політики та розуміння поточної економічної ситуації в регіоні. Враховуючи залежність результатів виконання місцевих бюджетів від обсягів державних трансфертів, за умови скорочення податкових надходжень (ПДФО, ЄП, ППП) виконання місцевих бюджетів за доходами у третьому та четвертому кварталах буде ускладнено. Враховуючи зазначене, органам місцевого самоврядування необхідно буде здійснити зміни до плану видаткової частини місцевих бюджетів. Серед кризових факторів, спричинених війною, найбільш негативний вплив на економіку регіонів мають: міграція населення, зріст безробіття, скорочення темпів розвитку бізнесу, міграція підприємств, ускладнена логістика, зменшення обсягів діючих підприємств – дані фактори безпосередньо впливають на формування дохідної бази місцевих бюджетів, адже зменшується кількість платників податків.

З метою протидії зазначеним вище кризовим факторам, було прийнято Постанову КМУ від 11.03.2022 р. № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [2], згідно з якою виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації приймають за поданням місцевих фінансових органів рішення про внесення змін до місцевих бюджетів. Зокрема, у даній постанові передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють передачу бюджетних асигнувань від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого без погодження відповідною постійною комісією місцевої ради.

Виконавчі комітети можуть без погодження з комісією місцевої ради: здійснювати перерозподіл видатків бюджету і надавати кредити з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції у межах загального обсягу бюджетних асигнувань головного розпорядника бюджетних коштів;

збільшувати видатки розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету; затверджувати місцеві (цільові) програми (вносити до них зміни) з дотриманням вимог статті 91 Бюджетного кодексу України. Також встановлено пріоритет на здійснення видатків за рахунок коштів місцевого бюджету на користь потреб щодо забезпечення безпеки та оборони України.

Також, на період дії воєнного стану, для фінансових відділів органів місцевого самоврядування було скасовано вимогу виконання статті 13 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [3], згідно з якою, органи місцевого самоврядування повинні інформувати про внесені зміни до місцевого бюджету та про його виконання у ЗМІ (але зберігається вимога публікувати відповідну інформацію на офіційному сайті). Скасовується вимога проведення публічних закупівель для потреб громади. Однак, система Prozorro продовжує працювати, оскільки на її основі планується запустити платформу для розміщення потреб в найбільш затребуваних категоріях товарів для органів місцевого самоврядування. Окрім того, на базі системи Prozorro планується формування актуального переліку товарів від постачальників, які продовжують свою діяльність в умовах воєнного стану, а також представників міжнародних організацій та проектів міжнародної допомоги, які будуть готові надавати фінансування для вирішення низки гуманітарних проблем. Очікується, що зазначені вище зміни до бюджетного процесу дозволять швидше приймати відповідні рішення щодо зміни місцевих бюджетів та ефективніше вирішувати нагальні потреби територіальних громад.

Сьогодні органам місцевого самоврядування, плануючи бюджетну політику у регіоні варто враховувати той факт, що до припинення чи скасування воєнного стану дію Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого постановою КМУ від 11.03.2022 р. № 252, зупинено. Так скасовується вимога щодо формування резервного фонду місцевого бюджету у обсязі не більше 1% від загального обсягу місцевого бюджету. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 р. № 175 «Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану» [4] застосовується спрощений порядок виділення коштів з резервного фонду бюджету, а саме – за рішенням місцевої державної адміністрації, військової

адміністрації, виконавчого комітету відповідної місцевої ради можуть бути використанні кошти резервного фонду, однак їх використання повинно мати чітке цільове призначення.

Актуальним для органів місцевого самоврядування сьогодні є питання використання коштів місцевих бюджетів для забезпечення потреб ЗСУ, які дислокуються у регіоні або ж потреб територіальної оборони. Відповідно до Бюджетний кодекс України, органи місцевого самоврядування не можуть виділяти кошти на потреби ЗСУ та територіальної оборони, їх фінансування здійснюється за статтею таємні видатки з державного бюджету України. Проте існуючі зміни у бюджетному законодавстві дозволяються задовільнити ряд потреб ЗСУ або територіальної оборони. Зокрема можна скористатися можливістю безоплатної передачі комунального майна військовим формуванням згідно із Законом України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», для придбання амуніції, наприклад, можна передати кошти у вигляді міжбюджетного трансферту. Однак необхідно врахувати, що отримувачем трансферту з місцевого бюджету державному бюджету буде відповідна військова частина. Оскільки прикінцеві положення БКУ не містять визначення щодо здійснення таких видатків лише за рахунок вільного залишку бюджетних коштів або перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету, то згідно із законом щодо заходів загальної мобілізації, місцевою радою можливе прийняття рішення про надання такої субвенції за рахунок зменшення інших видатків. Окрім цього, очільникам громад важливо враховувати, що якщо частина Сил територіальної оборони укладе договір на відшкодування відповідних витрат із відповідним органом місцевого самоврядування, то оплату комунальних послуг в закладах освіти, де розміщено підрозділи територіальної оборони, буде відшкодовано.

Таким чином, виконання місцевих бюджетів в умовах кризи, пов'язаної із військовою агресією Російської Федерації проти України значно ускладнене. Проте, прийняті зміни до бюджетного процесу, а також зміна структури та повноважень органів виконавчої влади на місцях дають можливість очільникам територій самостійно приймати рішення щодо вирішення гуманітарних та фінансових проблем регіону. Разом з тим, таке функціонування економічної системи у період воєнного

стану, підвищує ймовірність отримання особистої фінансової «вигоди», яка може проявлятися у наступних випадках: 1) відшкодування витрат підряднику, який надає транспортні послуги територіальній обороні (транспортні послуги на момент матеріального відшкодування підряднику будуть визначатися лише завіреними маршрутними листами, які не важко підробити); 2) орган місцевого самоврядування за погодженням з локальним підрозділом територіальної оборони або ж ЗСУ, здійснюючи реверсну дотацію (або субвенцію) з місцевого до державного бюджету, може спекулювати, спрямовуючи кошти на закупку тих матеріалів, які вищезазначені структури вже отримали безкоштовно у волонтерів; 3) керівники військових адміністрацій можуть використовувати бюджетні кошти на закупівлю товарів з метою вирішення гуманітарних проблем регіону, паралельно отримавши вже ряд цих товарів безкоштовно від волонтерів. Дані спекуляції можуть бути виправдані чиновникам статтею 9, пунктом 3 (яка була додана до закону 15.03.2022) ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», згідно якого в умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Верховна Рада України. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
2. Постанова № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану». Кабінет Міністрів України. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п#Text>
3. Закон України «Про доступ до публічної інформації». Верховна Рада України. 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
4. Постанова № 175 «Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану». Кабінет Міністрів України. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-п#Text>
5. Особливості виконання бюджетів органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану – експертні роз'яснення. Онлайн платформа «Децентралізація». 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14914>