

Панчишин Б.І.

Національний університет «Львівська політехніка»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті розкрито особливості нормативно-правового забезпечення фінансування розвитку територіальних громад із урахуванням сучасних соціально-економічних та політичних викликів в Україні. Відзначено, що фінансове забезпечення розвитку територій врегульовується достатньою кількістю законодавчих та нормативно-правових документів, існування яких дає можливість вирішувати проблеми, пов'язані, зокрема, з недостатнім обсягом власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів для забезпечення соціально-економічного розвитку громад. Проаналізовано основні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, згідно з нормами яких проводиться пошук, отримання, розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів із метою забезпечення належного та ефективного територіального розвитку і підвищення життєвого рівня населення. Відзначено, що у довоєнний період в Україні використовувалися закони про державний бюджет на відповідний рік, за якими внесення змін до суми доходів чи видатків вимагало проведення відповідних процедур, які могли тривати місяці. Водночас умови воєнного стану вимагають реалізації невідкладних заходів, таких як перерозподіл публічних фінансів відповідно до пріоритетності їх використання, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та ухвалення необхідних нормативно-правових актів. Акцентовано увагу на нормативних документах, що регулюють відносини у сфері фінансування розвитку територіальних громад і мають на меті забезпечити їх необхідними і достатніми фінансовими ресурсами для функціонування в умовах воєнного стану, норми яких передбачають: покриття фінансових потреб територіальних громад у воєнний час; збереження бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування, виконавчих органів, місцевих державних адміністрацій та інших відповідальних структур тощо. У підсумку підкреслено, що нормативно-правове забезпечення фінансування розвитку територіальних громад потребує ситуативної адаптації до сучасних викликів та локальних потреб для успішного формування та реалізації політики місцевого розвитку тощо.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, фінансування, територіальні громади, публічне управління, розвиток, воєнний стан.

Постановка проблеми. Реформа системи управління територіями в Україні значно розширила повноваження місцевої влади у напрямі підвищення її спроможності вирішення низки важливих соціально-економічних проблем територіальних громад. Водночас, розвиток територіальних громад в сучасних умовах залежить від того, наскільки ефективно використовуються ресурси на місцевому рівні та наскільки високим там є рівень інфраструктурного забезпечення. Територіальні громади повинні функціонувати на засадах фінансової самодостатності, забезпечуючи таким чином свої конкурентні переваги порівняно з іншими громадами держави.

Фінансування розвитку територій в Україні ґрунтується на законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Згідно з їх нормами проводиться пошук, отримання, розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів із метою забезпечення

належного та ефективного територіального розвитку і підвищення життєвого рівня населення. Утім, сучасні соціально-економічні та політичні виклики зумовлюють потребу удосконалення нормативно-правового забезпечення фінансування розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості фінансового забезпечення територіальних громад вивчає багато науковців, зокрема, Богач М. [6], Варцаба В. [7], Галько І. [1], Дегтяр А. [2], Качула С. [3], Коробчук Т. [4], Лисяк Л. [3], Подзійсей О. [4], Сенищ П. [5], Синявська Л. [6], Соболев Р. [2], Фугело П. [5], Шолудько О. [6] та інші. Їх наукові публікації присвячені дослідженню теоретичних аспектів цієї проблематики в умовах децентралізації, вивченню особливостей фінансового забезпечення відновлення конкурентоспроможності територіальних громад в Україні, розгляду економічних передумов й аналізу стану

фінансової децентралізації, фінансово-бюджетної підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад в умовах війни. Водночас, для ефективного фінансування розвитку територіальних громад надзвичайно важливе значення має нормативно-правове забезпечення цього процесу, що актуалізує необхідність проведення глибоких наукових досліджень у даному напрямі.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення особливостей нормативно-правового забезпечення фінансування розвитку територіальних громад із урахуванням сучасних соціально економічних та політичних викликів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Достатнє фінансування розвитку територіальних громад передбачає наявність ефективної системи фінансового управління, залучення інвестицій та додаткових джерел фінансування, розвиток місцевої економіки та місцевих підприємств, а також реалізацію інноваційних проєктів [1]. Зокрема, у напрямі забезпечення результативності фінансування розвитку територіальних громад передбачається реалізація наступних дій:

- активна співпраця з інвесторами, які мають бажання здійснювати вкладення коштів у територіальний розвиток;

- забезпечення доступності та високої якості адміністративних послуг для населення шляхом ефективного використання бюджетних коштів територіальними громадами;

- збільшення доходів бюджету громади та забезпечення її фінансової стабільності в довгостроковому періоді за рахунок розвитку системи формування та використання місцевих податків і зборів територіальними громадами;

- активне залучення додаткових джерел фінансування свого розвитку територіальними громадами (гранти, кредити, дотації тощо);

- підтримка малого і середнього бізнесу та розвиток місцевих підприємств у напрямі збільшення конкурентоспроможності територіальних громад;

- забезпечення конкурентних переваг територіальних громад на основі розробки та реалізації інноваційних проєктів.

Результативність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад залежить від того, наскільки досконалою та всеохоплюючою є нормативно-правова база. Основу територіального управління в Україні становить Конституція, прийнята у 1996 році. Цей правовий документ на найвищому рівні закріпив положення щодо місцевого самоврядування в державі. Конституцією

визначено гарантії місцевого самоврядування (ст. 7), а також у статтях 140-146 розглянуті права і обов'язки органів місцевого самоврядування, їхні матеріальні та фінансові засади [8].

Деталізація повноважень місцевих органів влади визначена Законом України «Про місцеве самоврядування» [9], прийнятим у 1997 році. Цей нормативний акт регулює питання права комунальної власності та особливості формування доходів і видатків місцевих бюджетів.

Управління розвитком територій в Україні визначається Законом України «Про засади державної регіональної політики», який встановлює основні принципи цієї політики як важливої складової внутрішньої політики країни [10]. Економічні та, зокрема, фінансові аспекти регулюються розділом IV «Фінансове забезпечення державної регіональної політики» цього Закону.

Децентралізаційні зміни в Україні призвели до формування об'єднаних територіальних громад, які отримали завдання управління розвитком територій. Відповідно до цього, метою фінансування розвитку територіальних громад є задоволення потреб і підвищення рівня життя їх населення, зміцнення самостійності територіальної громади та досягнення соціально-економічного розвитку за рахунок формування фондів фінансових ресурсів, обсяг яких повинен повністю забезпечити реалізацію адміністративних, соціальних та економічних програм. Досягнення цієї мети здійснюється завдяки використанню різноманітних механізмів та інструментів фінансового розвитку територіальних громад, таких як фонди громади, програми та проєкти соціально-економічного розвитку, спонсорська допомога, страхові виплати та внески, банківські кредити та кредити небанківських установ, інвестиції, державне замовлення, державні компенсації, пільги та преференції, субвенції, дотації, субсидії, міжбюджетні трансферти, неподаткові надходження, доходи та видатки місцевих бюджетів, а також місцеві податки та збори [4].

Згідно з нормами Бюджетного та Податкового кодексів (із змінами від 1 січня 2015 року) [11; 12], органи місцевого самоврядування у сфері реалізації управлінських функцій отримали розширені повноваження, що призвело до збільшення їхньої економічної самостійності. Наприклад, для виконання своїх повноважень об'єднані громади можуть утримувати 60% податку на доходи фізичних осіб. Також на рівні окремих територій залишаються надходження від обов'язкових платежів, таких як податок на майно (транспорт, нерухо-

мість, земля), податок на прибуток фінансових установ комунальної власності та підприємств, єдиний податок.

Ключова роль у фінансуванні розвитку територіальних громад належить коштам місцевого бюджету, які надходять за рахунок сплати податків місцевими господарюючими суб'єктами, установами та організаціями, що функціонують у межах визначеної території. У напрямі регулярного та достатнього надходження фінансових ресурсів необхідно забезпечити оптимальну величину оподаткування на основі дії такого рівня податків, який забезпечить як успішне функціонування бізнесу, так і збільшення надходжень до місцевого бюджету на окремій території.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає шляхи та напрями економічного розвитку території [13]. Ці цілі мають бути досягнуті через прийняття ефективних управлінських рішень місцевими органами влади, зокрема:

1. Максимальне залучення громадськості до управління розвитком території для позитивного впливу на соціальний і економічний розвиток регіону.

2. Адекватне регулювання власності, зокрема, земельних відносин, для визначення відповідної бази оподаткування.

3. Впровадження програмно-цільового методу для підвищення ефективності та прозорості використання коштів місцевих бюджетів.

4. Спрощення процедур доступу до кредитних ресурсів для місцевих органів влади для реалізації інвестиційних проєктів на їхній території.

5. Надання місцевим органам влади права регулювати розмір ставок місцевих зборів та податків.

6. Визначення податків та зборів фінансовою основою для виконання місцевими органами влади своїх повноважень.

7. Надання кожному місцевому бюджету трансфертів із Державного бюджету.

У довоєнний період в Україні використовувалися закони про державний бюджет на відповідний рік, за якими внесення змін до суми доходів чи видатків вимагало проведення певних процедур, які могли тривати місяці. Однак умови воєнного стану вимагають реалізації невідкладних заходів, таких як перерозподіл публічних фінансів відповідно до пріоритетності їх використання, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та ухвалення необхідних нормативно-правових актів.

У воєнний час в Україні рішення парламенту для перерозподілу коштів у бюджеті не потрібні. Згідно з Бюджетним кодексом, уряд має право, спрямовуючи кошти на найбільш необхідні потреби, самостійно розпоряджатися ними. Таким чином, в Україні влада прийняла широкий спектр оперативних рішень для ефективного реагування на складну ситуацію з початку воєнних подій, зокрема, щодо використання публічних фінансів територіальними громадами. Зокрема, 11 березня Уряд України видалив Постанову № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [14].

У Постанові Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» № 420 від 9 квітня 2022 року визначено, що згідно з бюджетним законодавством забезпечення закладів бюджетної сфери, безперерйне функціонування установ, комунальних підприємств і формування місцевих бюджетів відбувається з урахуванням таких особливостей [15]:

– тимчасово, на період до припинення чи скасування воєнного стану, перевірки Державною аудиторською службою щодо виконання місцевих бюджетів не проводяться, а розпочаті перевірки зупиняються;

– Державна казначейська служба забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів та складення звітності про виконання місцевих бюджетів із застосуванням електронних носіїв;

– місцеві фінансові органи забезпечують складення проєктів місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України;

– виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації здійснюють управління місцевими фінансами відповідно до потреб та особливостей воєнного стану;

– органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації продовжують виконувати бюджетні повноваження.

Розглянуті нормативні документи, що регулюють відносини у сфері фінансування розвитку територіальних громад, мають на меті забезпечити їх необхідними і достатніми фінансовими ресурсами для функціонування в умовах воєнного стану. Їхні норми передбачають наступне:

- покриття фінансових потреб територіальних громад у воєнний час;
- збереження бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування, виконавчих органів, місцевих державних адміністрацій та інших відповідальних структур;
- управління місцевими фінансами відповідно до потреб та особливостей воєнного стану;
- забезпечення складання місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України;
- розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів і складення звітності за участю Державної казначейської служби;
- тимчасове припинення аудиторських перевірок щодо виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану.

Всі ці заходи спрямовані на забезпечення ефективного управління фінансовими ресурсами та забезпечення соціально-економічної стабільності територіальних громад в умовах воєнного стану.

Потрібно пам'ятати, що забезпечення збільшення доходів до місцевих бюджетів не завжди залежить від максимального встановлення рівня податкових ставок. Взаємовигідна співпраця місцевих органів влади та господарюючих суб'єктів, яка буде корисною для обидвох сторін, базується в деяких випадках на збільшенні, а в деяких – на зменшенні податкових ставок та податкових пла-

тежів до місцевих бюджетів. Відповідно, податкове регулювання потрібно здійснювати із врахуванням особливостей розвитку тих чи інших територіальних громад, їх запитів, а також забезпечення подальшого прогресивного поступу території в цілому з урахуванням об'єктивних реалій, зокрема, військового стану.

Висновки. Таким чином, в Україні створені нормативно-правові передумови для розвитку територій. Фінансова підтримка відіграє ключову роль у цьому процесі. Нормативно-правове забезпечення фінансування розвитку територіальних громад загалом дає можливість успішно вирішувати питання, пов'язані з оптимізацією власних джерел фінансових надходжень, залученням додаткових джерел фінансових ресурсів, створює умови для забезпечення якісних структурних змін у місцевій економіці, підвищення інституційного рівня та покращення умов життя їхніх мешканців. Тому нормативно-правове забезпечення фінансування розвитку територіальних громад потребує ситуативної адаптації до сучасних викликів та локальних потреб для успішного формування та реалізації політики місцевого розвитку тощо.

В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на системі управління фінансовими ресурсами територіальних громад. Це дасть змогу виявити можливості для забезпечення їх сталого розвитку.

Список літератури:

1. Галько І.М. Теоретичні аспекти фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Випуск 6 (128). 2017. С. 127–131.
2. Дегтяр А. О., Соболев Р. Г. Фінансове забезпечення розвитку ОТГ. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. №1. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Ttpdu_2019_1_40 (дата звернення 20.02.2024).
3. Лисяк Л.В., Качула С.В. Фінансове забезпечення розвитку територій в умовах децентралізації. Теоретичні та практичні питання узгодження інтересів розвитку територіальної системи. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (31 жовтня 2020 року). Харків. 2020. С. 147–149.
4. Подзійей О.О., Коробчук Т.І. Фінансове забезпечення відновлення конкурентоспроможності територіальних громад в Україні. Економіка та суспільство. Випуск 48/2023. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2188> (дата звернення 20.02.2024). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-48-11>.
5. Сенищ П., Фугело П. Фінансово-бюджетна підтримка соціально-економічного розвитку територіальних громад в умовах війни. Економіка та суспільство. 2022. № 39. С. 45–52.
6. Синявська Л., Шолудько О., Богач М. Фінансова децентралізація: економічні передумови та сучасний стан. Вісник ЛНАУ. Економіка АПК, 2021. 28. С. 57–62.
7. Фінансове забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізаційних та євроінтеграційних процесів: колективна монографія / за заг. ред. д.е.н., доц. Варцаби В.І. Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2018. – 431 с.
8. Конституція України від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 21.02.2024)/

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення 17.06.2022 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 23.02.2024).
10. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Відомості Верховної ради України. 2015. № 13. С. 90.
11. Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50–51, ст. 572.
12. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 22.02.2024).
13. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 22.02.2024).
14. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінет Міністрів України №252 від 11.03.2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhativ-u-period-voennogo-stanu-252> (дата звернення 20.02.2024).
15. Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінет Міністрів України від 9.04.2022 № 420. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 22.02.2024).

Panchyshyn B.I. REGULATORY AND INSTITUTIONAL PROVISION OF FINANCING THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The article reveals the peculiarities of the regulatory and legal framework for financing the development of territorial communities with due regard to the current socio-economic and political challenges in Ukraine. It is noted that financial support for the development of territories is regulated by a sufficient number of legislative and regulatory documents, the existence of which makes it possible to solve problems related, in particular, to the insufficient amount of financial resources of local budgets to ensure the socio-economic development of communities. The main legislative and subordinate legal acts which provide for the search, receipt, distribution and redistribution of financial resources to ensure proper and effective territorial development and improve the living standards of the population are analyzed. It is noted that in the pre-war period, Ukraine used the law on the State Budget for the relevant year, according to which amendments to the amount of income or expenditure required appropriate procedures that could last for months. At the same time, the conditions of martial law require the implementation of urgent measures, such as redistribution of public finances by the priority of their use, expansion of powers of local self-government bodies and adoption of the necessary regulations. Attention is focused on the regulatory documents governing relations in the field of financing the development of territorial communities and aimed at providing them with the necessary and sufficient financial resources to function under martial law, the provisions of which provide for covering the financial needs of territorial communities in wartime, preservation of the budgetary powers of local self-government bodies, executive bodies, local state administrations and other responsible structures, etc. As a result, it is emphasized that the legal framework for financing the development of territorial communities requires situational adaptation to current challenges and local needs for the successful formation and implementation of local development policy, etc.

Key words: regulatory and legal support, financing, territorial communities, public administration, martial law.