



KAPITEL 3 / CHAPTER 3³
FINANCES OF TERRITORIAL COMMUNITIES DURING THE WAR AND
AFTER ITS END

DOI: 10.30890/2709-2313.2024-32-00-024

Вступ

Оскільки бюджети територіальних громад (ТГ) є важливою складовою бюджетної системи України, то вони мають великий вплив на вирішення багатьох загальнодержавних завдань соціального та економічного характеру, тобто фінансування сфер охорони здоров'я, освіти, енергетики, промисловості, розвиток інфраструктури, а також соціального захисту. Через війну бюджети ТГ зіткнулись з проблемою недоотримання планових надходжень, а це ставить під загрозу виконувати повноваження, визначені законодавством. Тому для досягнення економічної стійкості держави загалом потрібно забезпечувати належне і безперервне виконання місцевих бюджетів. Це і обумовлює актуальність дослідження функціонування ТГ в умовах війни.

Метою дослідження є визначення впливу війни на соціально-економічний розвиток територіальних громад та виявлення впливу податкової політики на формування доходів місцевих бюджетів.

Сутність та поняття територіальних громад є предметом дослідження та дискусій багатьох науковців. Серед науковців, що досліджували дане поняття, можна виокремити І. Сторонянську, І. Дробот, М. Баймуров, Ю. Куц, М. Лучко, Л. Шевченко, А. Дуба та інші. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах війни досліджували вітчизняні науковці, серед яких К. Бліщук, О. Піхоцька та Ю. Ющик, М. Швайко та А. Оковита. Вони акцентували свою увагу на податкових змінах та наповненні бюджетів у перші місяці воєнної агресії, оптимізації використання місцевих фінансів під час війни.

³*Authors: Dzhuryk Khrystyna, Kashchyshyn Vasyl*



3.1. Особливості формування бюджетів територіальних громад у воєнний період

Щоб успішно функціонувати в сучасних умовах, ТГ повинні активізувати свій економічний розвиток, здійснювати пошуки нових джерел надходжень та фінансування своєї діяльності. Адже підвищення ефективності використання всіх видів місцевих ресурсів, зростання підприємництва, розвинена інфраструктура здатні забезпечити фінансування розвитку ТГ.

Бюджетне фінансування ТГ як до війни так і у 2022-2023 рр. є основним джерелом фінансування. Фінансові ресурси надаються у вигляді цільових та нецільових надходжень і використовуються переважно на розвиток інфраструктури ТГ, а також для забезпечення потреб соціального та економічного розвитку її населення. Найбільшою його перевагою є відсутність зобов'язань сплачувати відсотки за користування фінансовими ресурсами чи повертати суму наданих коштів. Але головним недоліком бюджетного джерела фінансування є обмеженість можливого обсягу фінансових ресурсів, тобто воно залежить від загальнодержавної економічної ситуації та можливості бюджету. [1]

Станом на 10 жовтня 2022 року, з 1469 територіальних громад України, 319 розташовані у районах проведення бойових дій, або ж перебувають у тимчасовій окупації. Це територіальні громади з таких областей: Донецької (66 громад), Запорізької (59 громад), Луганської (37 громад), Миколаївської (26 громад), Сумської (20 громад), Харківської (56 громад), Херсонської (45 громад), Чернігівської (44 громад).

Попри всі економічні виклики та загрози, ТГ продемонстрували свою стійкість. Вони змогли забезпечити безперервне функціонування всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні. ТГ змогли надати допомогу внутрішньо переміщеним особам, підтримку бізнесу, організацію укриттів [3].

Ситуація, яка виникла у 2022 році, спричинила те, що бюджети ТГ майже у всіх регіонах не змогли отримати навіть планових надходжень, що в свою чергу



ставить під загрозу можливість виконувати основні функції. Подекуди місцеві ради опинились в такій ситуації, коли доходи бюджету не дозволяють забезпечити мінімально необхідні видатки місцевого рівня. Відповідно до цього було прийнято зміни в законодавстві і органи місцевого самоврядування отримали більш розширений перелік податкових надходжень. Надважливим завданням є забезпечення своєчасного та безперервного виконання бюджетів ТГ. Саме тому для забезпечення стабільності та ефективності бюджетного процесу об'єднаних територіальних громад було прийнято низку законодавчих рішень [5].

З початком війни, для ТГ виникла деяка кількість проблем, яка змусила їх зменшувати видатки на вже звичні галузі. Однією з таких стала безпекова проблема, яка полягала у необхідності створити захисні укриття в навчальних закладах з обмеженими можливостями фінансування.

Також була присутня загроза для критичної інфраструктури, яка зумовлена тим, що деякі громади переживали додаткове фінансове навантаження на критичну інфраструктуру: у громадах західних областей через стрімке зростання кількості населення зросло споживання комунальних послуг, в інших громадах – захист інфраструктури та її швидке відновлення у випадках обстрілів. Економічна проблема викликала обмеження бюджетних трансфертів під час перших місяців війни, зниження податкових доходів, закриття підприємств.

Однією з найбільших проблем стала гуманітарна. На початку необхідно було знайти тимчасовий притулок для значної кількості людей, а також забезпечити їх їжею та медикаментами. Зараз проблема полягає у наданні постійного житла, соціальній інтеграції та працевлаштуванні. [6]

Попри усі вищезгадані проблеми, органи ТГ продовжують працювати над створенням оптимальних умов для залучення інвестицій, а також створюють нові робочі місця. Завдяки цьому зростають обсяги надходження до бюджету. В результаті частка бюджетів ТГ у доходах зведеного бюджету стала більшою ніж за попередні п'ять років.

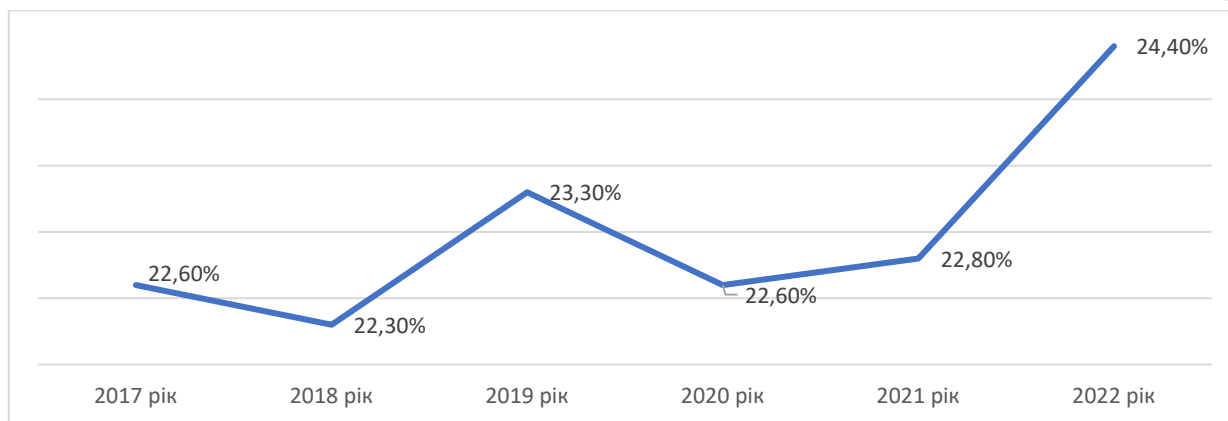


Рисунок 1 - Частка бюджетів ТГ у доходах зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів)

Доходи бюджету є ключовою основою для того, щоб місцеві громади продовжували надавати суспільні блага та послуги. Таким чином, щоб залишатися стійкими у воєнний час, громадам необхідно підтримувати достатній рівень фінансових надходжень. Однак цілком логічним є зменшення суми доходів територіальних громад, які були в окупації та на територіях, де ведуться бойові дії. І таке зменшення спричинило в деяких областях навпаки приріст доходів через зростання кількості внутрішньо переміщених осіб. Загалом, якщо проаналізувати перших 5 місяців 2022 року, можна побачити присутність профіцитності бюджетів ТГ на всій території України.

Надходження ПДФО до місцевих бюджетів протягом всього 2022-2023 р.р. зростало. Це відбувалось через зростання відрахувань із заробітних плат військовослужбовців та збільшення нормативу зарахування ПДФО до місцевих бюджетів - з 60% до 64%.

Найбільший абсолютний приріст ПДФО був у грудні, він становив 8,5 млрд. грн. або 34,4%, в порівнянні з груднем 2022 року. В грудні 2023 року обсяг надходжень ПДФО сягнув рекордного показника в 33,3 млрд грн. за місяць. Це якраз і спричинено значним зростанням грошових виплат військовослужбовцям, оскільки із 33,3 млрд грн. третю частину склав ПДФО із виплат військовослужбовцям, тобто 11,1 млрд грн.

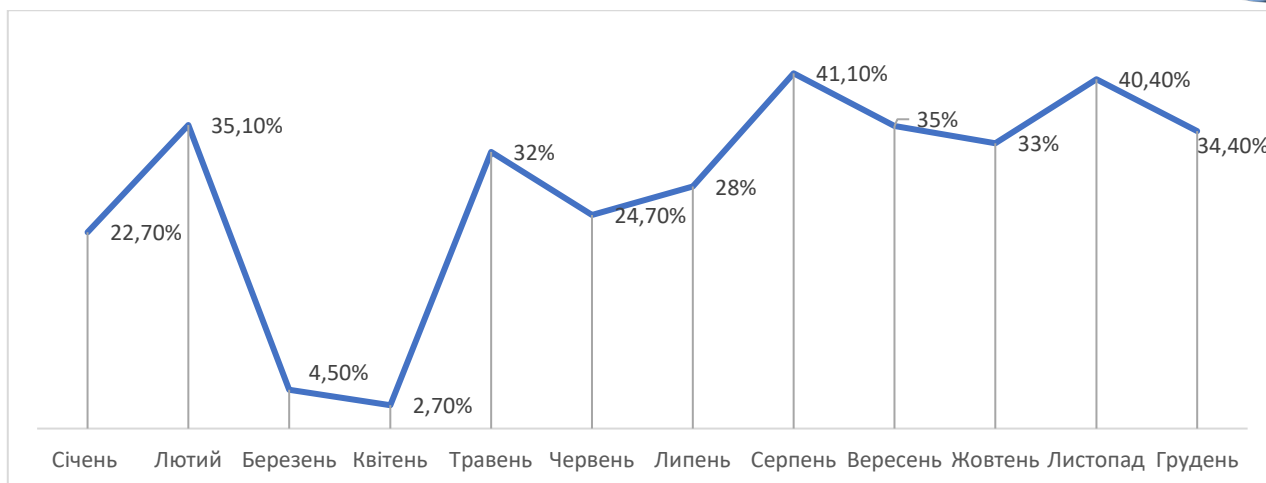


Рисунок 2 - Надходження ПДФО до бюджетів ТГ протягом 2023 року

Багато змін, які були внесені в бюджетне законодавство, негативно вплинули на обсяги бюджетних надходжень, наприклад добровільна сплата єдиного податку на території України для платників першої і другої груп. Саме єдиний податок займає велику частку в структурі доходів територіальних громад, зменшилась також і податкова активність громадян. Дуже багато власників бізнесу перестали платити податки через припинення своєї діяльності. Проте варто сказати, що обсяги надходжень єдиного податку зменшуються не великими темпами через надання права суб'єктам господарювання з великими доходами переходити на спрощену систему оподаткування.

Приріст надходжень єдиного податку в 2023 році значно коливався. Більшість суб'єктів господарювання обрали спрощену систему оподаткування та сплату єдиного податку замість податку на прибуток, саме це і забезпечило приріст даного виду надходжень. В загальному за 2023 рік сума надходжень єдиного податку по бюджетах територіальних громад, в порівнянні з попереднім роком, збільшилась на 2% або 0,9 млрд грн.

Варто також зазначити, що в кожному регіоні сплата єдиного податку суттєво відрізняється. Якщо оцінювати ситуацію в загальному, то рівень виконання бюджетів ТГ суттєво відрізнявся. Наведемо (Таблиця 1) до прикладу п'ять громад із найбільшим і найменшими приростами у 2023 році, в порівнянні з 2022 роком.

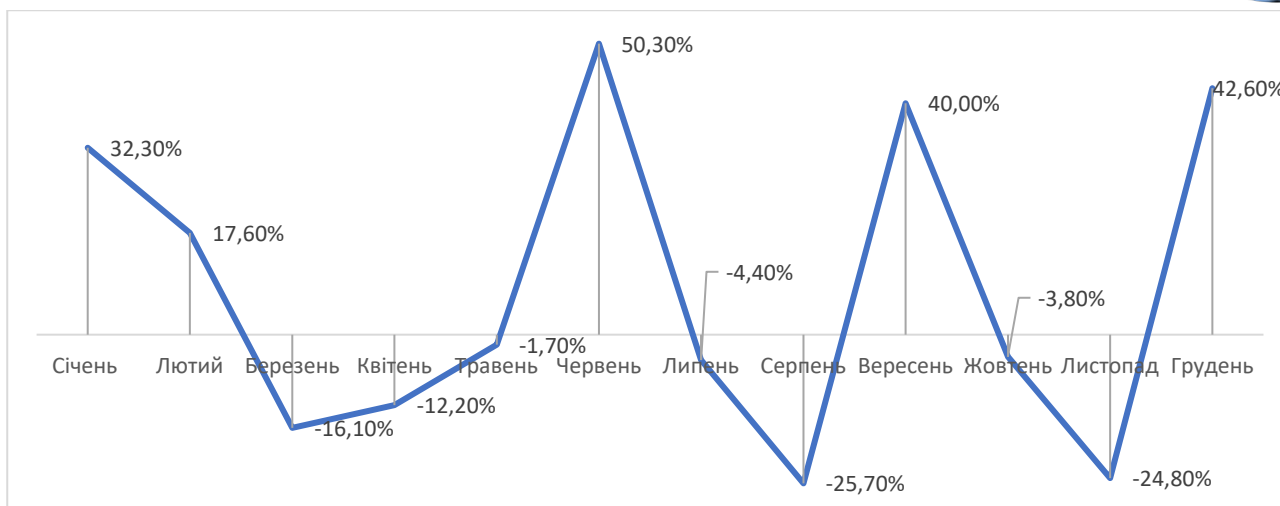


Рисунок 3 - Динаміка надходжень єдиного податку до бюджетів ТГ протягом 2023 року

Таблиця 1 - Топ-5 громад з найбільшим та найменшим приростами доходів загального фонду (без трансфертів)

Територіальна громада	2022 рік, млн. грн.	2023 рік, млн. грн.	Приріст, %
Топ-5 з найбільшим приростом			
Дачненська сільська ТГ (Одеська обл.)	82,9	666,8	+705
Черкаська селищна ТГ (Дніпропетровська обл.)	213,6	1461,4	+584
Чорноморська сільська ТГ (Миколаївська обл.)	29,8	170,6	+472
Гвіздецька селищна ТГ (Івано-Франківська обл.)	11,8	61,3	+419
Остерська міська ТГ (Чернігівська обл.)	42,4	219,7	+418
Топ-5 з найменшим приростом (без територій, на який ведуться бойові дії)			
Горохівська сільська ТГ (Миколаївська обл.)	26,3	9,1	-65
Широківська сільська ТГ (Миколаївська обл.)	20,9	8,8	-58
Первомайська селищна ТГ (Миколаївська обл.)	38,8	17,5	-55
Снігурівська міська ТГ (Миколаївська обл.)	112,1	56,2	-50
Ромоданівська селищна ТГ (Полтавська обл.)	42,7	25,1	-41

Розглянемо детальніше доходи загального фонду бюджетів ТГ (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2022 рік (Таблиця 2). У 2022 році



надходження від загального фонду бюджетів територіальних громад становили 398,1 млрд грн. Це на 46,2 млрд грн більше в порівнянні з 2021 роком.

Таблиця 2 - Основні доходи загального фонду бюджетів ТГ (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2022 рік

Доходи	Значення, млрд. грн.
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	272,2
Єдиний податок	47,2
Податок на землю	29,6
Податок на нерухоме майно	7,1
Акцизний податок	13,1
Надходження плати за адміністративні послуги	3,3
Податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки	12,2
Доходи від інших податків	13,4

Підводячи підсумок, можна сказати, що саме завдяки вмінню органів територіальних громад швидко адаптуватись до змін, доходи загального фонду бюджетів ТГ зросли на 113,1% в порівнянні з 2021 роком.

Сума надходжень зростала у Львівській області (43,2%), Житомирській області (42,0%), Закарпатській області (41,9%), Волинській області (37,7%), Хмельницькій області (34,5%), Чернівецькій області (33,9%) та Івано-Франківській області (31,7%). [9]

Якщо розглядати фінансування окремих галузей за період з 2020 по 2022 роки, можна спостерігати вплив децентралізації на прикладі значного зменшення видатків на державне управління. Починаючи з 2020 року, видатки знизились з 89,7 млрд грн до 67,2 млрд грн. у 2022 р. Відбувається стрімке зростання видатків на безпеку та порядок в умовах війни в 2022 році, порівняно із попередніми роками. Війна змусила скоротити видатки на житлово-комунальне господарство у 2022 році на 28%, також знизилось фінансування сфери освіти у 2022 році порівняно із попереднім роком на 7%. Через зростання ціни на енергоносії, збільшилась частка видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.



3.2. Перспективи розвитку бюджетів територіальних громад у повосенний період

По закінченню війни влада країни постане перед дуже складним викликом – які саме рішення потрібно ухвалювати, для того щоб процес відбудови України був швидким і виникало якнайменше помилок. Одним з таких рішень має бути продовження реформи децентралізації.

Реформа децентралізації є однією з найуспішніших за історію України. Але вона досі триває – на третьому етапі потрібно змінити механізми адміністрування місцевих податків. У лютому 2022 року війна перервала процеси реформи. Проте продовження реформи децентралізації залишається пріоритетом для країни наступні роки. Завдяки децентралізації в ТГ за попередні роки було реалізовано близько 12 тис. соціальних, інфраструктурних та інших проектів.

Наступним етапом реформи стане розширення функціоналу місцевого самоврядування в питанні збору місцевих податків, в першу чергу майнових (плата за землю та податок на нерухоме майно). Це збільшить надходження до бюджетів територіальних громад.

Якщо говорити про те, як реформа місцевого оподаткування покращить добробут територіальних громад, то мова йде про вдосконалення механізмів адміністрування місцевих податків, тобто місцевому самоврядуванню дадуть додаткові повноваження, які дозволять йому покращувати фінансове становище громад. Якщо залучити органи самоврядування до адміністрування місцевих податків, то територіальні громади зможуть краще справлятися зі складною ситуацією, яка виникне після війни.

В Україні бюджети громад завдяки місцевим податкам наповнюються не більше ніж на 25%. У країнах Євросоюзу це значення становить близько 40%, тому потрібно вдосконалюватися. Особливо слід звернути увагу, що зараз поза базами податкового обліку перебувають приблизно 10 млн га землі та 50% нерухомості в межах усієї держави. Це означає, що бюджети громад щорічно



втрачають близько 15 млрд. грн. А ці кошти якраз можуть бути джерелом для нових соціальних об'єктів, доріг, модернізації ЖКГ тощо.

Територіальні громади зацікавлені в збільшенні власної незалежності від трансфертів з центрального бюджету, оскільки у майбутньому реалізація проєктів з відбудови значною мірою буде залежати якраз від фінансової незалежності громад. Ініціативи з реконструкції об'єктів нерухомості та інфраструктури можна буде швидше та ефективніше втілювати в життя, якщо буде меншою залежність громад від дотацій з державного бюджету та донорів.

Отже, удосконалення системи адміністрування місцевих податків збільшить надходження до бюджетів ТГ. Додаткові кошти, які надходитимуть у місцеві бюджети, громади зможуть витратити відновлення інфраструктури, яка постраждала внаслідок війни, також на реалізацію соціальних та освітніх проєктів, які підвищують якість та рівень життя місцевих мешканців.

Держава також отримає користь від реформи оподаткування. Адже завдяки цій реформі зменшиться навантаження на державний бюджет. Крім цього, держава позбудеться непродуктивних видатків на адміністрування місцевих податків. [14]

Для того, щоб розвиток територіальних громад після завершення війни був ефективним та стабільним виникає також потреба у розробленні стратегії фінансового розвитку ТГ.

В сучасних умовах органам влади ТГ необхідно детально розуміти механізм функціонування місцевих фінансів, аналізувати процеси та явища щодо формування та розподілу грошових фондів, використовувати ті форми, засоби та методи, які дозволять найбільш ефективно місцеві фінанси як інструмент впливу на усі етапи процесу фінансового розвитку громади. Саме тому через місцеві фінанси створюються відносини органів місцевого самоврядування з усіма підприємствами, що функціонують на території територіальної громади. Реформа місцевого самоврядування має забезпечити можливість органів місцевої влади вирішувати всі місцеві питання завдяки наявності власних ресурсів.



Є декілька факторів впливу на формування стратегії управління фінансами ТГ, серед яких: прямі міжбюджетні відносини ТГ з державним бюджетом; висока якість і доступність публічних послуг, які надаються у ТГ; відбувається концентрація значних фінансових ресурсів у бюджеті ТГ; фінанси ТГ охоплюють територію декількох населених пунктів; відсутній досвід управління фінансами ТГ.

Ефективна стратегія управління фінансами – це необхідність для збалансованого розвитку ТГ. Формування стратегії фінансового розвитку територіальної громади відбувається у декілька етапів.

На першому етапі формування стратегії фінансового розвитку відбувається аналізування природно-ресурсного потенціалу території ТГ, інфраструктурного забезпечення, збір бази даних про підприємства на території ТГ, аналізування всіх видів економічної діяльності, які здійснюються в межах ТГ тощо. Перший етап є дуже важливим, адже потрібно розуміти які ресурси є наявні на території громади, а яких не вистачає для повноцінного її функціонування.

На другому етапі проводиться загальний збір інформації, яка включає дані про уміння, навички та досвід членів ТГ, а також їх соціальні зв'язки; опис історичної та культурної спадщини ТГ; визначення сильних сторін ТГ на основі зібраних даних та наявних активів; формування пріоритетних напрямків розвитку територіальної громади. На основі всієї зібраної інформації, формуються пріоритетні напрямки розвитку ТГ.

Третім етапом є якраз вже формування стратегії фінансового розвитку територіальної громади. Він включає етап розроблення заходів для досягнення пріоритетних напрямків фінансового розвитку ТГ, після чого відбувається формування показників досягнення мети та оцінювання інфраструктурних, фінансових та інших ресурсів, які потрібні для реалізації вибраних заходів.

Після цього потрібно ухвалити стратегію фінансового розвитку ТГ. На цьому етапі розроблена стратегія узгоджується з місцевими та державними стратегіями і програмами та затверджується відповідно до законодавства.

На останньому етапі відбувається реалізація стратегії, фінансовий



моніторинг та контролювання. Фінансовий моніторинг і контролювання є обов'язковими на усіх етапах, оскільки вони забезпечують постійний контроль за правильним використанням коштів, відповідним веденням фінансових документів та звітності та знижують рівень корупції.

Проте, слід зазначити, що вибір конкретної стратегії не гарантує отримання бажаного доходу через вплив таких зовнішніх факторів як стан фінансового ринку, податкової, бюджетної, митної та грошово-кредитної політики держави.

Успішне впровадження ефективної стратегії управління фінансовим розвитком ТГ дозволить підвищити конкуренцію населених пунктів в межах ТГ; знизити рівень корумпованості у сфері управління фінансами місцевих рад; залучати висококваліфікованих фахівців до управлінських структур ТГ; приймати рішення щодо надання більшої кількості різних суспільних послуг на рівні ТГ.

Дана стратегія також дозволить органам влади ТГ і громадянам не просто реагувати на ті події, які вже наступили і змінити хід яких вже неможливо, а активно розробляти як короткострокові, так і довгострокові плани на майбутнє. Застосування такої стратегії для ТГ допоможе державному сектору розглянути перспективу певної територіальної громади та управляти нею в суспільних інтересах. А це в свою чергу підвищить імідж влади в очах виборців та платників податків. Це і є однією з причин запровадження стратегії управління фінансами багатьма американськими містами та округами.

Отже, ефективна стратегія управління фінансами ТГ є головним інструментом реалізації основних напрямів державної, регіональної та місцевої політики фінансового і соціально-економічного розвитку. [15]



Висновки

Підсумовуючи, можна зробити висновок про значний вплив війни на функціонування територіальних громад України. Особливо це позначилось на дохідній частині місцевих бюджетів, оскільки більшість змін в законодавстві стосувались сплати податкових надходжень, що становлять значну частину доходів громад. Деякі податкові зміни зумовлювали падіння податкових надходжень місцевих бюджетів. Серед них – надходження майнового податку (плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку), акцизного податку з пального. Але за рахунок збільшенню обсягів податкових надходжень від податку з доходів фізичних осіб та єдиного податку відбувся незначний приріст податкових надходжень місцевих бюджетів порівняно з 2021 роком. Війна викликала ситуацію, коли органи місцевого самоврядування були змушені оптимізувати свою видаткову частину, але незважаючи на це, в умовах війни вони довели свою здатність виконувати основні завдання. Було також визначено потребу у розробленні стратегії фінансового розвитку ТГ, для того, щоб розвиток територіальних громад після завершення війни був ефективним та стабільним.