

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-89>

УДК 336.1:352

ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА ПІДТРИМКА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ

FINANCIAL AND BUDGETARY SUPPORT FOR THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF AMALGAMATED HROMADAS (TERRITORIAL COMMUNITIES) DURING THE WAR

Сенищ Павло Миколайович

доктор економічних наук, професор,
Заклад вищої освіти «Подільський державний університет»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0851-8774>

Фугело Павліна Миколаївна

кандидат економічних наук, доцент,
Заклад вищої освіти «Подільський державний університет»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2166-0206>

Senishch Pavlo, Fuhelo Pavlina

Higher Educational Institution "Podillia State University"

У статті розглянуто склад та структуру фінансового забезпечення територіальних громад України, в тому числі в умовах війни з росією. Визначено основні джерела формування доходів місцевих бюджетів. Проаналізовано динаміку і структуру міжбюджетних трансфертів у 2017–2021 рр. Розглянуто зміни до бюджетного та податкового законодавства у зв'язку з війною. Проаналізовано зміни в доходах місцевих бюджетів у порівнянні з попереднім роком. Виявлено значне скорочення дохідної частини місцевих бюджетів громад, які перебувають (перебували) в зоні бойових дій. Виділено статті доходів, по яких спостерігається найбільший спад та пояснено причини цього.

Ключові слова: територіальні громади, війна в Україні, доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, фінансове забезпечення місцевих бюджетів в умовах війни.

The mechanism for obtaining and using public funds through the main financial instruments, regulated by budgetary legislation, is an effective means of regulating the economic activities of territorial communities and almost the only source of financing for their development at the initial stages after unification. The analysis of the financial support of territorial communities under martial law is currently relevant. The aim of the study is to assess the financial support and state support for the socio-economic development of territorial communities in Ukraine and the impact of the war. The methodological basis of the study was: a systematic approach – for the theoretical definition of the essence of the financial support of territorial communities and their assessment; methods of comparative analysis and synthesis – to identify patterns of financial support and the structure of budgetary resources of territorial communities; statistical methods for assessing the effectiveness of financial support for territorial communities; graphic – to reflect the main trends in the formation of financial resources of territorial communities. The article considers the composition of the financial support of territorial communities, including in war conditions. The main sources of formation of incomes of local budgets are determined. The importance in the structure of incomes of territorial communities of the tax on the income of individuals is noted. The dynamics and structure of interbudgetary transfers in 2017–2021 are analyzed. Changes in the budgetary and tax legislation in connection with the war are considered. Apparently, there is a significant reduction in the revenue side of the local budgets of the communities on whose territory hostilities are being conducted. 305 territorial communities are located in areas of hostilities or are in temporary occupation, encirclement (blockade). In some areas, there is a noticeable increase due to the growth in the number of internally displaced persons. As a result of the growth in the number of military personnel and the size of their monetary allowance, the receipt of tax on personal income has a positive increase.

Keywords: territorial communities, war in Ukraine, local budget revenues, interbudgetary transfers, financial provision of local budgets during the war.

Постановка проблеми. Повноцінний економічний розвиток як великих, так і малих територіальних громад (ТГ) неможливий без зовнішньої фінансової підтримки [1].

Механізм отримання й використання державних коштів через основні фінансові інструменти, який регламентується бюджетним законодавством, є ефективним засобом регулювання економічної діяльності ТГ та чи не єдиним джерелом фінансування їхнього розвитку на початкових етапах після об'єднання.

На жаль, війна внесла свої корективи у проблематику досліджень. Тому актуальним на даний час є аналіз фінансового забезпечення ТГ в умовах військового стану.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню проблем фінансового забезпечення територіальних громад, а також зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування присвятили свої праці, такі вчені як Дуб А. Р. [1], Мацук З. А. [7], Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Трещов М. М., Шевченко Л. Г. [8] та ін.

Але тематика впливу військових дій на фінансове забезпечення ТГ є новим і не дослідженим напрямом.

Метою дослідження є оцінка фінансового забезпечення та державної підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні та вплив на них війни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основою фінансового забезпечення є бюджетне забезпечення органів місцевого самоврядування. З прийняттям законодав-

чих змін до структури розподілу податків на національному рівні органи місцевого самоврядування отримали розширений перелік податкових надходжень. Сьогодні відповідно до статей 64 та 67 Бюджетного кодексу України, до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад сплачуються податки, подані в таблиці 1.

Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади також можуть залучати кредитні ресурси.

Об'єднані територіальні громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і стали повноцінними суб'єктами бюджетного процесу. Така система прямого фінансування дозволила органам місцевого самоврядування отримувати такі міжбюджетні трансферти: базову дотацію; реверсну дотацію; освітню субвенцію; медичну субвенцію; інші субвенції, без зарахування цих коштів до районного чи обласного бюджетів.

Отже, діюча система міжбюджетного вирівнювання в Україні, з одного боку, має позитивний ефект, оскільки допомагає частково нівелювати регіональну соціально-економічну асиметрію. З іншого боку, призначення міжбюджетних трансфертів сьогодні полягає не у вирівнюванні бюджетних можливостей регіонів, а зводиться до вирівнювання можливості забезпечення бюджетних зобов'язань перед населенням регіонів, що, в свою чергу, скорочує потенціал регіонального розвитку. Проте беручи до уваги усі негативні сторони дотацій, субвенцій та субсидій, повністю виключити їх

Таблиця 1

Ресурси об'єднаних територіальних громад (ТГ)

Податки:	Збори та платежі:	Інші доходи:
60% ПДФО (головний податок, завдяки якому власні доходи в ТГ зросли в 2–2,5 рази); 25% екологічного податку; 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 100% єдиного податку; 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності (новий податок для ТГ, який практично ще не надходить); 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт)	державне мито; плата за надання адміністративних послуг; збір за паркування; туристичний збір; орендна плата за користування майном у комунальній власності; рентні плати за користування надрами; 50% грошових стягнень за шкоду довкіллю; 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; інше	різноманітні трансферти (базова дотація, освітня і медична субвенції, капітальні трансферти) – найбільший інтерес для ТГ; цільові та добровільні внески установ до місцевих фондів охорони довкілля; надходження в рамках програм міжнародної технічної допомоги; кошти пайової участі у розвитку інфраструктури; кошти від відчуження комунального майна; кошти від реалізації безхазяйного майна; місцеві запозичення; інше.

Джерело: складено на основі [2]

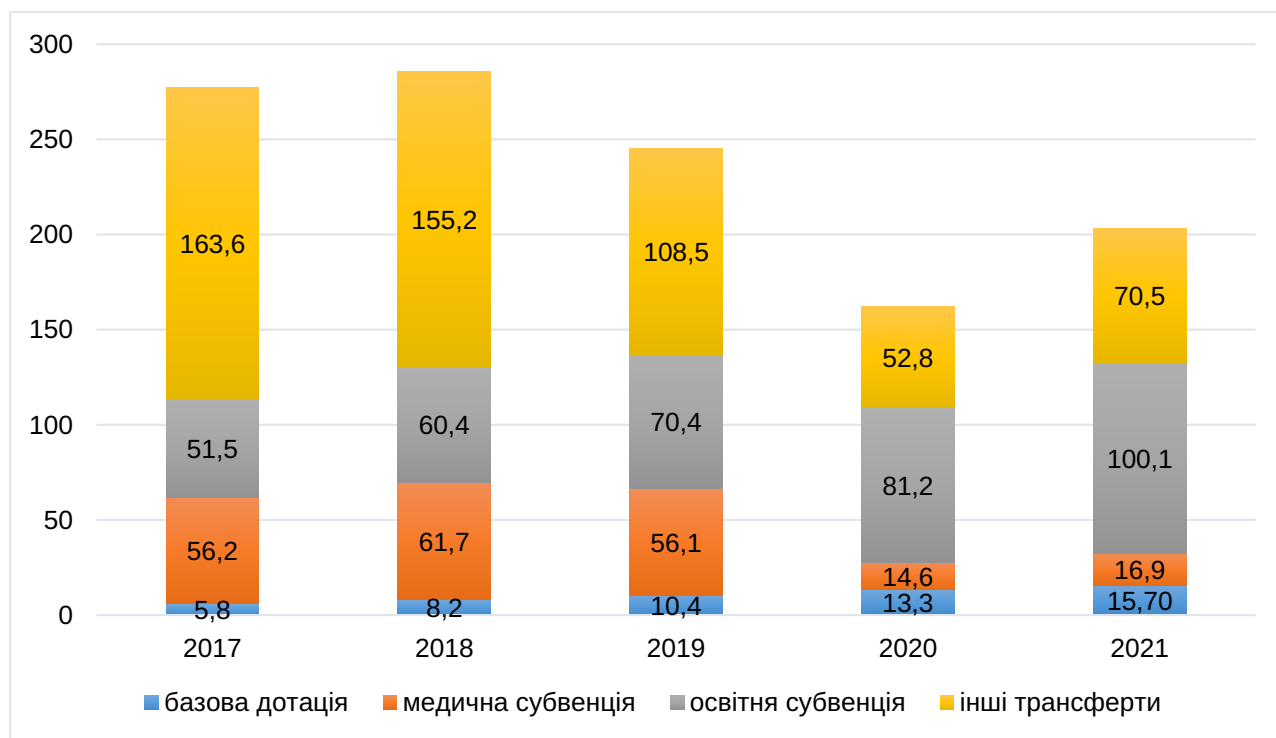


Рис. 1. Динаміка і структура міжбюджетних трансфертів у 2017–2021 рр.

Джерело: розроблено на основі [3]

як методи надання місцевим бюджетам необхідних фінансових ресурсів не можна. Вони вкрай необхідні в тих територіальних одиницях, де в силу сформованих обставин економічний потенціал не може бути розширений до розмірів, необхідних для забезпечення формування місцевих доходів [3].

Протягом 2021 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 351 875,9 млн гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти 2020 року (у співставних умовах) склав 21,3% або 61 891,8 млн гривень. Обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб склав 212 173,1 млн гривень.

Приріст надходжень ПДФО до 2020 року становив 19,4% або 34405,4 млн гривень. 16 регіонів мали темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні. Рівненська, Тернопільська та Волинська області забезпечили приріст понад 22%. Найнижчий приріст мали Полтавська, Дніпропетровська та Донецька області.

Надходження плати за землю склали 35 268,3 млн грн, збільшення надходжень проти 2020 року становить 12,0%, або 3 791,0 млн гривень.

Фактичні надходження податку на нерухоме майно за 2021 рік склали 7821,0 млн грн, при-

ріст надходжень порівняно з 2020 роком становить 35,8%, або на 2 062,1 млн грн більше.

Надходження єдиного податку склали 46 198,0 млн грн, збільшення надходжень проти 2020 року становить 21,7%, або на 8 244,6 млн грн більше.

Основним джерелом формування власних та закріплених доходів місцевих бюджетів є податкові надходження. Як і раніше, найбільшу питому вагу у доходах місцевих бюджетів займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб (60,5% від суми доходів загального фонду місцевих бюджетів), плата за землю (12,6%), єдиний податок (14,4%).

Насправді місцеві бюджети постійно несуть втрати ПДФО за рахунок існування тіньових схем виплати заробітної плати, високого показника зовнішньої трудової міграції працездатного населення на роботу за кордон. Зростання надходжень цього джерела зумовлено лише суттєвим зростанням рівня мінімальної заробітної плати.

З початком повномасштабної війни ситуація в рази погіршилась через знищення населених пунктів, виробництв, робочих місць.

Парламентом і Кабміном було прийнято низку змін до законодавства, які боляче вдарили по доходах і, відповідно, можливостях

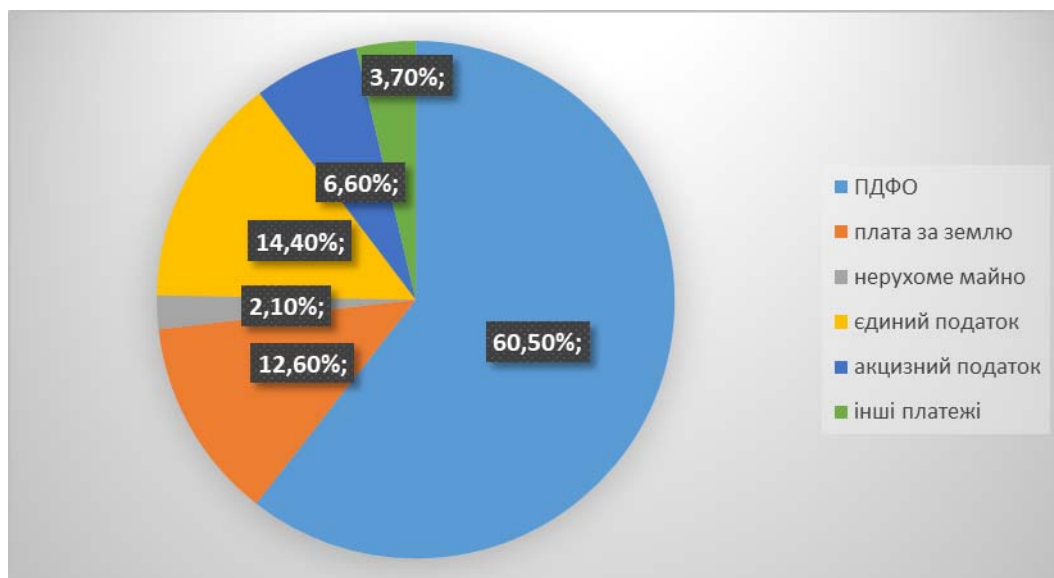


Рис. 2. Структура доходів бюджетів ТГ України за 2021 рік

Джерело: розроблено на основі [4]

муніципалітетів. Як приклад – добровільна сплата єдиного податку по всій території України для платників єдиного податку 1 і 2 груп. З рис. 2 бачимо, що він є вагомим джерелом надходжень. Склалася ситуація, коли на західній Україні підприємці працюють в повну силу, але податок не сплачують.

Звичайно є втрати по платі за землю, податку на майно і т. д. Приблизні втрати місцевих бюджетів від зміни податкового законодавства складають близько 50–60 млрд гривень. Крім того знизилася податкова активність громадян. Багато представників бізнесу просто закрилася і не платять податки.

Таблиця 2

Приріст доходів місцевих бюджетів за січень-квітень 2022 року
(порівняно із відповідним періодом минулого року)

Найменування надходжень	2020	2021	2022
ПДФО	4,3%	22,9%	3,6%
Податок на прибуток	-0,0%	34,0%	19,5%
Рентна плата	-41,6%	74,6%	209,5%
Акциз	-29,5%	70,5%	-48,4%
Податок на майно	-40,4%	88,7%	-39,8%
Туристичний збір	-49,5%	167,3%	28,4%
Єдиний податок	3,2%	28,0%	-13,3%
Екологічний податок	-16,1%	47,3%	-72,4%
Надання адмін. послуг	-32,9%	58,9%	-56,4%
Орендна плата кормун майна	-16,1%	14,3%	-44,8%
Державне мито	-32,6%	69,9%	-79,2%
Пайова участь	-14,1%	-58,1%	-94,5%
Відчуження комун. майна	-33,2%	41,2%	-85,7%
Продаж землі	-42,2%	27,2%	-78,3%
Цільові фонди	-50,1%	46,7%	-40,4%
Інші надходження	-9,3%	68,4%	-52,9%

Джерело: [5]

Обсяги надходжень Єдиного податку знижуються не такими високими темпами. Це зумовлено наданням права суб'єктам господарювання із значними доходами (великий бізнес) переходити на спрощену систему оподаткування.

В умовах мобілізації та посилення обороноздатності держави значно зросла кількість військовослужбовців та розмір їхнього грошового забезпечення, що в свою чергу забезпечує надходження податку з доходів фізичних осіб із позитивним приростом [6].

Спостерігається значне скорочення дохідної частини місцевих бюджетів громад, на території яких ведуться бойові дії. Натомість в окремих областях помітний ріст за рахунок зростання чисельності ВПО.

Бачимо, що приріст спостерігається лише в регіонах, на території яких не проводились бойові дії.

Станом на 24.06.2022, з 1469 територіальних громад в Україні, 305 входить до переліку територіальних громад, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). Це громади з 8 областей: Донецької (66), Харківської (51), Дніпропетровської (7), Луганської (37), Запорізької (53), Херсонської (49), Миколаївської (24), Сумської (18).

13 березня 2022 було прийнято Постанову КМУ № 267 «Деякі питання затвердження фінансових документів та казначейського обслуговування в умовах воєнного стану», а 21 березня 2022 № 346 «Про внесення змін

до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану».

На даний момент через Казначейство фінансуються виключно захищені статті муніципалітетів, в основному це заробітні плати. В цілому обсяг цих видатків складає 384 млрд грн на рік, що більше половини загального обсягу місцевих бюджетів. Щомісячно для забезпечення мінімальних потреб муніципалітетам всієї країни необхідно 32 млрд гривень [7].

Впродовж війни уряд вніс більше, ніж 160 змін до бюджетно-податкового законодавства.

На потреби війни з початку військових дій було додатково виділено 314 млрд грн. 181 млрд грн з них профінансовано коштом перерозподілу інших видатків.

Висновки. В березні-квітні 2022 року через війну з росією відбувся різкий спад доходів. Обласні бюджети зазнали меншого впливу ніж бюджети територіальних громад, які загалом є значно більшими за обсягами фінансових ресурсів. Крім цього, чимало пільг було встановлено саме по податках, які зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування. Спостерігається значне скорочення дохідної частини місцевих бюджетів громад, на території яких ведуться бойові дії.

Війна з росією змусила органи місцевого самоврядування в значній мірі оптимізувати свою видаткову частину, що у свою чергу загальмувало соціально-економічні ефекти.

Таблиця 3

Приріст доходів місцевих бюджетів за січень-квітень 2022 року по областях
(порівняно із відповідним періодом минулого року)

Область	2022/2021	Область	2022/2021
Вінницька обл.	3,0%	Миколаївська обл.	-7,7%
Волинська обл.	9,2%	Одеська обл.	-0,9%
Дніпропетровська обл.	3,2%	Полтавська обл.	-5,5%
Донецька обл.	-23,4%	Рівненська обл.	2,7%
Житомирська обл.	4,3%	Сумська обл.	-17,8%
Закарпатська обл.	16,4%	Тернопільська обл.	1,4%
Запорізька обл.	-21,5%	Харківська обл.	-31,7%
Івано-Франківська обл.	14,7%	Херсонська обл.	-40,5%
Київська обл.	-28,9%	Хмельницька обл.	6,8%
Кіровоградська обл.	-2,8%	Черкаська обл.	-5,6%
Луганська обл.	-7,2%	Чернівецька обл.	8,2%
Львівська обл.	15,0%	Чернігівська обл.	-21,1%
м. Київ	-21,6%	Миколаївська обл.	-7,7%

Джерело: [5]

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дуб А. Р. Фінансові механізми державної підтримки соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Проблеми економіки*. 2019. № 1 (39). С. 52–58.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
3. Мацук З. А. Міжбюджетні трансферти в системі фінансового регулювання: вирівнювання фінансово-економічного розвитку регіонів. *Науковий вісник [Буковинського державного фінансово-економічного університету]*. 2013. № 1. С. 128–139.
4. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.
5. Децентралізація влади. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
6. Герасимчук І., Онищук І. Експертний аналіз фінансових показників місцевих бюджетів за 4 місяці 2022 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15149>.
7. Слобожан О. Місцеві бюджети через податкові пільги на час війни втратили 50–60 млрд грн. URL: <https://auc.org.ua/novyna/miscevi-byudzhety-cherez-podatkovy-pilgy-na-chas-viyny-vtratyly-50-60-mlrd-grn-vykonavchyy>.
8. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Матвеева О. Ю., Трецов М. М., Шевченко Л. Г. Управління фінансовими ресурсами та бюджетом територіальних громад : практ. посіб.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 128 с.

REFERENCES:

1. Dub A. R. (2019) Finansovi mekhanizmy derzhavnoyi pidtrymky sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obyednanykh terytorial'nykh hromad v umovakh detsentralizatsiyi [Financial mechanisms of state support for the socio-economic development of united territorial communities in conditions of decentralization]. *Problemy ekonomiky*, no. 1 (39), pp. 52–58.
2. Law of Ukraine «Budget Code of Ukraine» (8 July 2010). No. 2456-VI. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text/>
3. Matsuk Z. A. (2013) Mizhbyudzhetni transferty v systemi finansovoho rehulyuvannya: vyvinyuvannya finansovo-ekonomichnoho rozvytku rehioniv [Interbudgetary transfers in the system of financial regulation: equalization of financial and economic development of regions]. *Scientific Bulletin [of the Bukovyna State Financial and Economic University]*, no. 1, pp. 128–139.
4. Official website of the Ministry of Finance of Ukraine. Available at: <http://www.minfin.gov.ua>.
5. Decentralization of power. Available at: <https://decentralization.gov.ua>.
6. Gerasimchuk I., Onyshchuk I. Ekspertnyy analiz finansovykh pokaznykiv mistsevykh byudzhetyv za 4 misyatsi 2022 roku [Expert analysis of financial indicators of local budgets for 4 months of 2022]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/15149>.
7. Slobozhan O. Mistsevi byudzhety cherez podatkovy pil'hy na chas viyny vtratyly 50–60 mlrd hrn [Local budgets lost UAH 50-60 billion due to tax benefits during the war]. Available at: <https://auc.org.ua/novyna/miscevi-byudzhety-cherez-podatkovy-pilgy-na-chas-viyny-vtratyly-50-60-mlrd-grn-vykonavchyy>.
8. Bobrovska O. Yu., Krushelnytska T. A., Matveeva O. Yu., Treshchev M. M., Shevchenko L. G. (2018) Upravlinnya finansovymy resursamy ta byudzhetom terytorial'nykh hromad [Management of financial resources and the budget of territorial communities] in general ed. S. M. Seryogin. Dnipro: EDGES, 128 p.