

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-43-59>

УДК 336.14:351.824.11:355.01

## РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ФІНАНСУВАННІ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ КОМУНАЛЬНОЇ СФЕРИ

## THE ROLE OF MUNICIPAL BUDGETS IN THE MUNICIPAL UTILITY SECTOR POST-WAR RENOVATION

**Негода Юлія Володимирівна**

доктор економічних наук, доцент,

Національний університет біоресурсів і природокористування України

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9714-5438>**Nehoda Yuliia**

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

У статті досліджено питання трансформації ролі місцевих бюджетів у фінансуванні повоєнного відновлення комунальної інфраструктури. Обґрунтовано, що в умовах поточної невизначеності з джерелами зовнішніх фінансових ресурсів для відновлення зруйнованої інфраструктури і механізмів використання таких ресурсів, актуальності набуває розробка внутрішніх механізмів прямої і непрямой участі місцевих бюджетів. В довоєнний період комунальні підприємства критичної інфраструктури були найбільшими реципієнтами коштів з місцевих бюджетів, причому сума цього фінансування багатократно зростала, натомість їх прибутковість залишалась вкрай низькою. Не зважаючи на виконання поточного плану доходів місцевих бюджетів, спостерігається брак коштів для покриття потреби у відновленні комунальної сфери. В зв'язку з цим пропонується трансформація ролі місцевих бюджетів з ролі донора на ролі посередника, контролера і гаранта при обслуговуванні зовнішніх фінансових ресурсів.

**Ключові слова:** комунальна сфера, місцеві бюджети, фінансування, відновлення.

The military invasion of the part of Ukrainian land led to significant infrastructural destruction, including those belonging to critical infrastructure, most of which are the communal sphere enterprises. Thus, according to the data provided in the joint report of the World Bank, the European Commission and the Ukrainian government, the total direct damage caused to Ukraine (primarily to the housing complex, industry, transport, trade) from February 24 to June 1, 2022 amounted to 97 billion dollars. Added to this are the losses caused by the disruption of production chains and flows, which are estimated at 252 billion dollars. Experts and scientific circles emphasize the need to use the sanctioned funds of the aggressor country to restore the Ukrainian economy, however, as repeatedly emphasized by foreign scientists, government officials and representatives of international organizations, currently the mechanism for directing the frozen assets of the aggressor country to the restoration of Ukraine has not been developed, and its development may take a long time. In the conditions of uncertainty with the sources of external financial resources for the restoration of the destroyed infrastructure and the mechanisms of using such resources, the development of internal mechanisms of direct and indirect participation of local budgets is gaining relevance. In the pre-war period, utility enterprises of critical infrastructure were the largest recipients of funds from local budgets, and the amount of this funding increased manifold. In the reports of the Ukrainian Antimonopoly Committee, during 2018–2020, it is emphasized the significant increase in the amount of such aid at the expense of local budgets for the period 2018–2020, namely from UAH 622.32 mln in 2018. up to UAH 4,281.34 mln in 2020, i.e. almost in 7 times. At the same time, the profitability of such enterprises remained extremely low. Despite the implementation of the revenue plan of local budgets, there is a lack of internal financial resources to cover the need for the restoration of the communal sector. In this regard, it is proposed to transform the role of local budgets from the role of a donor to the role of an intermediary, controller and guarantor in servicing external financial resources.

**Keywords:** municipal utility sector, municipal budgets, financing, recovery.

**Постановка проблеми.** Повномасштабне вторгнення росії на територію України, що триває вже 8 місяців, призвело і продовжує призводити до катастрофічних руйнувань цивільної і промислової інфраструктури. Так, за даними, наведеними у спільному звіті Світового банку, Єврокомісії та уряду України, сукупні прямі збитки завдані Україні (передусім житловому комплексу, промисловості, транспорту, торгівлі) станом від 24 лютого до 1 червня 2022 року становили 97 млрд доларів. До цього додаються збитки, спричинені порушенням виробничих ланцюгів та потоків, які оцінюються у 252 млрд доларів. Лише на відновлення соціальної інфраструктури Україна потребуватиме близько 105 млрд дол. за оцінками на 1 червні [1], тоді як в цілому на відновлення зруйнованих активів станом на 1 серпня необхідно витратити 185 млрд дол., в тому числі на житлово-комунальне господарство – 1,7 млрд дол., на транспорт – 4,6 млрд дол. [2].

За оцінками ж Національної ради з відновлення України, станом на 1 серпня 2022 р. Обсяг прямих збитків вже склав 108,3 млрд дол., тобто лише за 2 місяці прямі збитки зросли на 11 млрд дол. Експерти Національної ради називають пошкодження і руйнування житла головною складовою зростання збитків за два літні місяці. З даними на серпень в цілому було зруйновано як мінімум 129,9 тис житлових будинків. Збитки, завдані сфері інфраструктури, склали 31,6 млрд дол., збитки підприємствам промисловості – 8,8 млрд дол. Збитки, пов'язані з руйнуванням об'єктів соціальної інфраструктури, на початок серпня склали 5,7 млрд дол. [2].

Українські та міжнародні урядові, експертні та наукові кола наголошують на необхідності використання підсанкційних коштів країни-агресора для відновлення української економіки, проте, як неодноразово підкреслювали зарубіжні науковці, урядовці та представники міжнародних організацій, наразі механізм спрямування заморожених активів країни-агресора на відновлення України не розроблений, і його розробка може потребувати тривалого часу.

Питання відновлення зруйнованої інфраструктури стає надзвичайно важливим для України, і в умовах невизначеності з джерелами зовнішніх фінансових ресурсів для цього відновлення і механізмів використання таких ресурсів, актуальності набуває розробка механізмів прямої і непрямой участі

вітчизняних інституцій в процесах повоєнного відновлення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями фінансування інфраструктурних проектів в Україні, зокрема в сфері комунального господарства присвятили увагу такі українські науковці, як В. П. Ніколаєв, Т. В. Ніколаєва, М. М. Забаштанський, В. П. Кудряшов, К. В. Клименко, М. В. Савостьяненко та інші. Програма повоєнного відновлення України наразі перебуває в розробці як в українських, так і в зарубіжних експертних колах. Перелік проектів, спрямованих на повоєнне відновлення, оновлюється на порталі [recovery.gov.ua](https://recovery.gov.ua), де зокрема є низка проектів і щодо відновлення комунальної сфери. Активна участь місцевої влади в цих процесах не викликає сумнівів, проте обставини, що склалися, вимагають уточнення ролі місцевих бюджетів в системі відносин, спрямованих на відновлення України.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** З огляду на зазначене вважаємо доцільним приділити увагу визначенню ролі місцевих бюджетів у фінансуванні повоєнного відновлення комунальної сфери та обґрунтування напрямків фінансової взаємодії між місцевими бюджетами та іншими стейкхолдерами.

**Викладення основного матеріалу.** Комунальна сфера України за визначенням [3, с. 17] становить сукупність суб'єктів господарювання, які спеціалізуються на виробництві та наданні послуг матеріального характеру, спрямованих на життєзабезпечення населення та створення необхідних умов для функціонування виробничої бази всіх суб'єктів господарювання країни. Склад комунальної сфери різниться між громадами і населеними пунктами різний і визначається кількістю населення, обсягами потреб в комунальних послугах та наявності мереж необхідних для постачання цих послуг [3, с. 19].

Комунальні інституції можна умовно розділити на некомерційні підприємства та установи передусім соціальної сфери та комунальні підприємства, що діють на комерційних засадах. Фінансування останніх є об'єктом дослідження даної статті. Як доведено в праці [4, с. 77], найважливішими об'єктами комунальної сфери є ті комунальні підприємства, які надають суспільно-важливі послуги і разом з тим виконують соціальну функцію. Ними є: підприємства водо- і тепlopостачання, підприємства, що надають послуги з утилізації сміття тощо. Ці підприємства разом з під-

приємствами електропостачання, яке наразі фактично є приватною монополією, належать до так званих об'єктів критичної інфраструктури. Критичною вважається така інфраструктура, яка забезпечує надання базових послуг з підтримки безперервного розвитку, протидіє загостренню внутрішніх і зовнішніх викликів, а також сприяє відновленню після допущених порушень та руйнувань [7, с. 21]. Така інфраструктура повинна забезпечувати безперервну діяльність підприємств і домогосподарств, фінансової системи, державних установ за нормальних умов [7, с. 11]. Відновлення критичної інфраструктури є першочерговим завданням повоєнного відновлення економіки.

Наступними по значенню є підприємства, що надають суспільно-важливі послуги, проте не виконують соціальних функцій. До них належать підприємства з ремонту та утримання доріг, мостів та конструкцій, підприємства сфери благоустрою, утримання зелених насаджень, надання адміністративних послуг, підприємства з обслуговування житлового фонду, надання ритуальних послуг. В цій групі до критичної інфраструктури належать підприємства сфери дорожнього господарства.

Саме комунальні підприємства, що належать до критичної інфраструктури, були і залишаються основними реципієнтами бюджетного фінансування з місцевих бюджетів, яке надходить їм у різних формах. Стан фінансування комунального сектору до початку децентралізації залишався вкрай незадовільним, на чому наголошувало багато науковців та експертів. З початком децентралізації фінансування комунальних підприємств дещо покращилось, проте їх фінансова ефективність все ще залишалася на вкрай низькому рівні, проявом чого є в середньому нульова рентабельність капіталу, причому для підприємств критичної інфраструктури середні показники рентабельності станом на 2107–2018 рр. набули від'ємних значень, а саме: -1% для водопостачання, -5% для теплопостачання і -3% для комунального транспорту [6; 7].

Відповідно проблема фінансування критичної інфраструктури залишалась актуальною і після децентралізації і загострилася з початком епідемії Covid-19, коли в країні почався економічний спад. Так, В. П. Кудряшов ще до початку повномасштабного вторгнення підкреслював зростання загроз, пов'язаних з погіршенням технічного стану підприємств критичної інфраструктури, недостатнім обся-

гом інвестицій у її оновлення й розвиток, несанкціонованим втручанням у її життєдіяльність, зокрема фізичного та кіберхарактеру, тривалими бойовими діями на Сході та частковою окупацією частини української території [5, с. 21]. Тобто потреба у додатковому фінансуванні таких підприємств стояла гостро ще до 2022 року, і з початком повномасштабного вторгнення лише загострилася.

М. М. Забаштанський трактує фінансове забезпечення комунальної сфери як відносини щодо формування та розподілу фінансових ресурсів, постачальниками яких є передусім споживачі комунальних послуг, банки, контрагенти, органи місцевої та державної влади [3, с. 21]. Автор не виділяє двох ключових каналів надходження фінансових ресурсів на підприємства комунальної сфери, тоді як в роботі [4, с.75] підкреслюється необхідність дослідження надходжень фінансових ресурсів на комунальні підприємства відповідно до окремих каналів – дохід і капітал.

Відповідно, під фінансуванням відновлення комунального сектору в даній статті розуміється безоплатне безповоротне надходження фінансових (а також матеріальних) ресурсів в капітал підприємств комунального сектору.

Агрегована статистика щодо загальної суми бюджетних коштів, виділених на підприємства комунальної сфери, в тому числі і критичної інфраструктури, не ведеться (підкреслимо, що сфера ЖКГ є лише частиною комунальної сфери), проте в звітах Антимонопольного комітету України, який реєструє надання державної допомоги комунальним підприємствам, протягом 2018–2020 рр. підкреслюється істотне зростання обсягів такої допомоги за рахунок місцевих бюджетів за період 2018–2020 рр., а саме з 622,32 млн грн в 2018 р. до 4281,34 млн.грн. в 2020 р., тобто майже в 7 разів [8]. Ці дані свідчать про істотне підвищення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні комунальних підприємств протягом останніх років. Проте водночас якщо припустити, що в 2021 році обсяг фінансування підприємств комунальної сфери не скоротився, і порівняти суму державної допомоги з орієнтовними розмірами потреби у відновленні лише ЖКГ та транспортного сектору, то ми отримаємо 4,3 млрд грн потенційної спроможності проти 6,3 млрд дол, потенційної потреби.

Незважаючи на позитивні дані звітування про виконання місцевих бюджетів за перше

півріччя 2022 року, а саме – зростання доходів на 18,4 млрд грн (що становить 11,8%) більше, ніж за аналогічний період 2021 року [9], очікуваний прогноз падіння ВВП України в 2021 році становить 31,5% [10], тож фінансова спроможність місцевих бюджетів у відновленні хоча б критичної інфраструктури комунальної сфери навіть на тих територіях, які менше постраждали від військових дій, є дуже незначною.

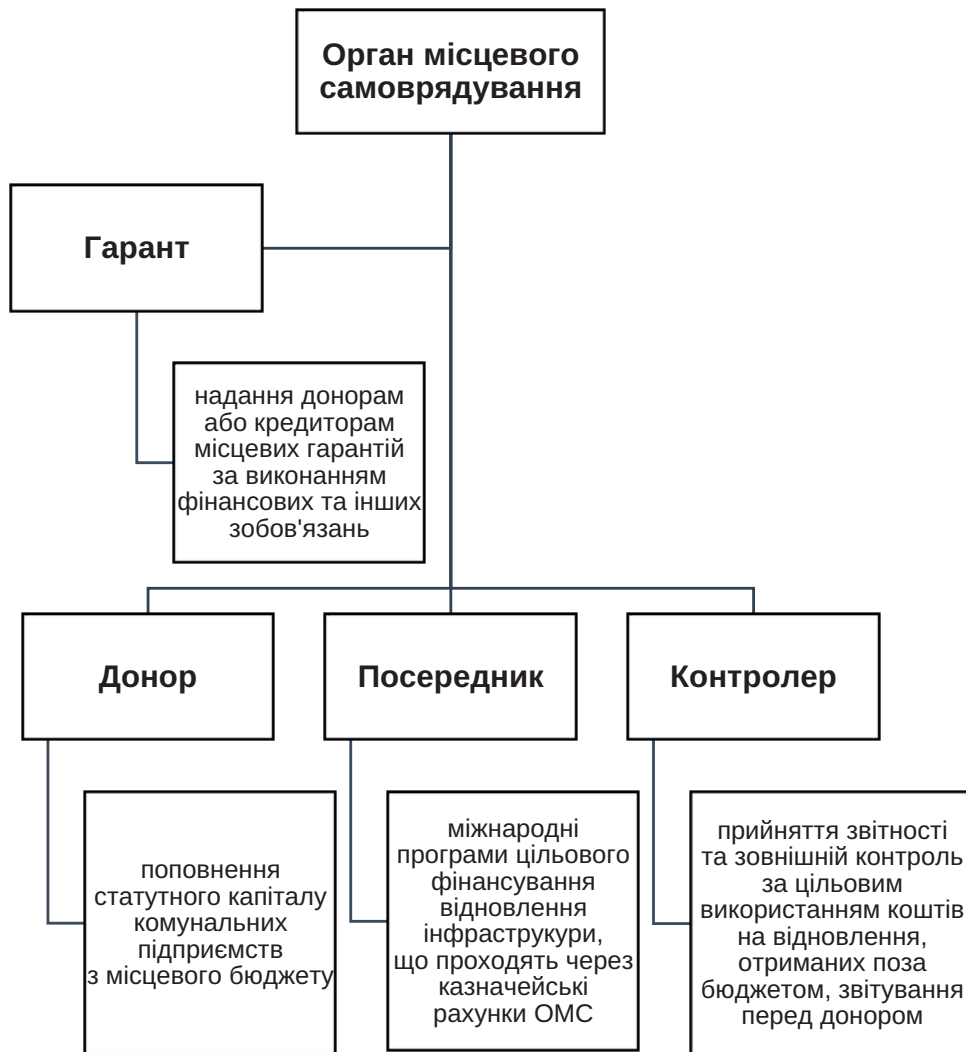
Очікується, що джерелом відновлення української економіки окрім конфіскованих у росії коштів стануть кошти міжнародної фінансово-кредитної допомоги. Відповідно трансформується роль органів місцевого самоврядування (рис. 1).

В довоєнний період основною роллю місцевої влади у фінансових відносинах з кому-

нальними підприємствами була роль донора, оскільки бюджетне фінансування комунального сектору, що здійснювалося з бюджету розвитку, було домінуючою формою взаємовідносин.

Роль і функції гаранта, яку органи місцевого самоврядування можуть на себе брати у разі укладення великих кредитних угод під місцеві гарантії, виконувалася рідко. Лише після 2018 року деякі українські громади почали залучати кредити ЄБРР та ЄІБ на оновлення транспортної інфраструктури. В таких кредитах місцевий бюджет був ще і посередником, оскільки кредитні кошти проходили через казначейські рахунки ОМС.

Залучення зовнішньої допомоги на відновлення комунальної сфери зменшить роль ОМС як донора, і посилить роль гаранта і



**Рис. 1. Множина ролей органів місцевого самоврядування у фінансових відносинах з зовнішніми інституціями з приводу повоєнного відновлення комунальної сфери**

*Джерело: розроблено автором*

посередника у фінансовому обслуговуванні планової фінансової допомоги.

Щодо ролі контролера, то практика отримання ОМС грантової допомоги показала, що контрольна функція за цільовим і повним використанням наданих коштів, лише частково перекладається на плечі місцевої влади. Ключовим фінансовим контролером залишаються представники донора, розташовані в країні-реципієнті. Тому очікувано, що така практика триватиме і надалі, враховуючи вельми повільні темпи боротьби з корупцією, яка залишається болючою проблемою навіть під час військового стану. Зростання контрольних повноважень ОМС в процесі наданні зовнішньої фінансової допомоги означатиме підвищення довіри до України і прогрес у здійсненні реформ на шляху інтеграції до європейського простору.

Отже, довгоочікувана зовнішня фінансова допомога на повоєнне відновлення комунальної сфери України вимагатиме розширення типів фінансових відносин органів місцевого самоврядування і трансформації ролі місцевих бюджетів в напрямку зменшення традиційної ролі прямого фінансування і збільшення непрямих ролей гаранта, посередника і контролера. Ця трансформація потребуватиме готовності, а саме підвищення кваліфікації наявних працівників

фінансових відділів, управлінь та департаментів, і актуальної підготовки студентів фінансових спеціальностей.

**Висновки.** Проведене дослідження трансформації ролей місцевих бюджетів у повоєнному відновленні комунального сектору дозволило встановити наступне. Підприємства критичної інфраструктури комунальної сфери становлять невелику її частку, проте грають вирішальну роль в забезпеченні життєдіяльності громади і безперерйному функціонуванні локальної економіки. Військові дії на теренах України призвели і призводять до руйнування цивільної і промислової, в тому числі комунальної інфраструктури, потреби у відновленні частини якої станом на серпень 2022 р. оцінюються в 6,3 млрд доларів. Спроможність місцевих бюджетів фінансувати комунальну сферу до початку військових дій була в десятки разів меншою і не покривала існуючих потреб, скорочення економіки України на третину в 2022 р. фактично унеможлиблює внутрішнє фінансування, отже повоєнне відновлення комунальної сфери можливе лише за рахунок зовнішньої фінансової допомоги. Надання цієї допомоги трансформує роль місцевих бюджетів від прямої до непрямой, зокрема посередницької підтримки. Це потребуватиме докваліфікації працівників місцевих фінансових органів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Салліван А. Ржеутська Л. Як війна вплинула на економіку України. *Дойче Велле. Україна*. 2022. URL: <https://www.dw.com/uk/ak-vijna-vpulinula-na-ekonomiku-ukraini/a-63093916>.
2. Загальна сума прямих задокументованих збитків зросла до \$ 108.3 млрд, мінімальні потреби у відновленні зруйнованих активів – \$ 185 млрд. (н.д.) URL: [https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zadokumentovanih-zbitkiv-zrosla-do-108-3-mlrd-minimalni-potrebi-u-vidnovlenni-zruynovanih-aktiviv-185-mlrd/?fbclid=IwAR2nxH\\_ROIZswTJe1qEp1vVuQoJ9EvlU7eiXC1Vmvb55bOgAtdRoNkr\\_Oll](https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zadokumentovanih-zbitkiv-zrosla-do-108-3-mlrd-minimalni-potrebi-u-vidnovlenni-zruynovanih-aktiviv-185-mlrd/?fbclid=IwAR2nxH_ROIZswTJe1qEp1vVuQoJ9EvlU7eiXC1Vmvb55bOgAtdRoNkr_Oll).
3. Забаштанський М. М. *Фінансове забезпечення комунальної сфери*. (Дис. канд. екон. Наук). Ірпінь, 2009.
4. Багацька К. В. Класифікація комунальних підприємств як основа вибору політики їх фінансування. *Економіка та держава*. 2021. № 9. 74–79. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6806.2021.9.74>.
5. Кудряшов В. П. Критична інфраструктура та фінансова безпека. *Фінанси України*. 2021. № 2. 7–25. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2021.02.007>.
6. Прохоров Б., Лоневський О. Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію. *Центр економічних стратегій*. 2020. URL: <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition>.
7. Загірняк Д., Глухова В., Кравченко Х. Діяльність комунальних підприємств і їх фінансове забезпечення в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2021. № 1. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.1.12>.
8. Річні звіти про надання державної допомоги. *Антимонопольний комітет України*. URL: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti-pro-nadannya-derzhavnoui-dopomogi>.
9. Маркуц, Ю. & Задорожня, Л. (2022). Місцеві бюджети – що з виконанням за перші місяці повномасштабної війни. *Вокс Україна*. URL: <https://voxukraine.org/mistsevi-byudzhety-shho-z-vikonannyam-za-pershi-try-misyatsi-povnomasshtabnoyi-vijny>.
10. Інфляційний звіт. Жовтень 2022 р. *Національний банк України*. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/IR\\_2022-Q3.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2022-Q3.pdf?v=4).

## REFERENCES:

1. Sullivan, A. & Rzhetska, L. (2022) Yak viyna vplynula na ekonomiku Ukrayiny [How the war affected the economy of Ukraine]. *Doyche Velle. Ukrayina*. Available at: <https://www.dw.com/uk/ak-vijna-vplynula-na-ekonomiku-ukraini/a-63093916>. (in Ukrainian)
2. Zahalna suma pryamykh zadokumentovanykh zbitkiv zroslo do \$108.3 mlrd, minimal'ni potreby u vidnovlenni zruynovanykh aktyviv – \$185 mlrd. [The total amount of direct documented losses has increased to \$ 108.3 billion, the minimum needs for the restoration of destroyed assets are \$185 billion]. Available at: [https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zadokumentovanih-zbitkiv-zroslo-do-108-3-mlrd-minimalni-potrebi-u-vidnovlenni-zruynovanih-aktiviv-185-mlrd/?fbclid=IwAR2nxH\\_ROIZswTJe1qEp1v-VuQoJ9EvlU7eiXC1Vmvb55bOgATdRoNkr\\_OII](https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zadokumentovanih-zbitkiv-zroslo-do-108-3-mlrd-minimalni-potrebi-u-vidnovlenni-zruynovanih-aktiviv-185-mlrd/?fbclid=IwAR2nxH_ROIZswTJe1qEp1v-VuQoJ9EvlU7eiXC1Vmvb55bOgATdRoNkr_OII).
3. Zabashtanskyi, M. M. (2009). Finansove zabezpechennya komunalnoyi sfery [Financial provision of the communal sphere]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Irpin. (in Ukrainian)
4. Bahatska, K. V. (2021). Klasyfikatsiya komunal'nykh pidpryyemstv yak osnova vyboru polityky yikh finansuvannya. [Classification of utility enterprises as a basis for choosing their financing policy]. *Ekonomika ta derzhava*. № 9. 74–79. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6806.2021.9.74>. (in Ukrainian)
5. Kudryashov, V. P. (2021). Krytychna infrastruktura ta finansova bezpeka. Finansy Ukrayiny [Critical infrastructure and financial security.] *Finances of Ukraine*. № 2. 7–25. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2021.02.007>. (in Ukrainian)
6. Prokhorov, B. & Lonevskyi, O. (2020). Yak finansuvannya komunal'nykh pidpryyemstv spotvoryuye konkurent-siyu [How financing utilities distorts competition]. *Tsentr ekonomichnykh stratehiy*. Available at: <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition>. (in Ukrainian)
7. Zahirnyak, D., Hlukhova, V. & Kravchenko, Kh. (2021). Diyal'nist' komunal'nykh pidpryyemstv i yikh finansove zabezpechennya v umovakh detsentralizatsiyi [Activities of communal enterprises and their financial support in conditions of decentralization]. *Efektivna ekonomika*. № 1. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.1.12>. (in Ukrainian)
8. Richni zvity pro nadannya derzhavnoyi dopomohy [Annual reports on the provision of state aid]. *Antymonopol'nyy komitet Ukrayiny*. Available at: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti-pro-nadannya-derzhavnoyi-dopomogi>.
9. Markuts, Yu. & Zadorozhnyia, L. (2022). Mistsevi byudzhety – shcho z vykonannyam za pershi misyatsi povnomasshtabnoyi viyny. [Local budgets – what about implementation in the first months of a full-scale war]. *Voks Ukrayina*. Available at: <https://voxukraine.org/mistsevi-byudzhety-shho-z-vykonannyam-za-pershi-try-misyatsi-povnomasshtabnoyi-viyny>.
10. Inflyatsiynyy zvit. Zhovten 2022 r. [Inflation report. October 2022.]. *Natsionalnyy bank Ukrayiny*. Available at: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/IR\\_2022-Q3.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2022-Q3.pdf?v=4).