

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-41>

УДК 336.14:352

# ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ГРОМАД ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ

## FINANCIAL CAPACITY OF COMMUNITIES DURING A FULL-SCALE WAR

**Голинський Юрій Олегович**кандидат економічних наук, доцент,  
Львівський національний університет імені Івана Франка  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2724-5027>**Нурієва Вікторія Романівна**студентка магістратури,  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7839-8799>  
Львівський національний університет імені Івана Франка**Holynskyy Yuriy, Nuriyeva Viktoriya**  
Ivan Franko National University of Lviv

У дослідженні проаналізовано вплив повномасштабної війни на фінансову спроможність територіальних громад. Зокрема, описано теоретичні основи фінансової спроможності територіальних громад та вплив децентралізації на неї. Окрім того, в статті проведено аналіз та оцінку фінансової стійкості місцевих бюджетів під час повномасштабного вторгнення. Також запропоновано шляхи підвищення фінансової спроможності територіальних громад під час воєнного стану. Запропоновано шляхи підвищення фінансової спроможності територіальних громад під час воєнного стану, зокрема: привернення інвестицій, підвищення ефективності витрат, розвиток малого та середнього бізнесу, використання грантів та спонсорської допомоги, залучення допомоги від міжнародних організацій та донорів, податкові пільги та зменшення податкових тягарів.

**Ключові слова:** Місцеві бюджети, децентралізація, фінансова спроможність.

The study analyzed the impact of a full-scale war on the financial capacity of territorial communities. In particular, the theoretical foundations of the financial capacity of territorial communities and the impact of decentralization on it are described. In addition, the article analyzes and assesses the financial stability of local budgets during a full-scale invasion. Ways to increase the financial capacity of territorial communities during martial law are also proposed. The purpose of the study is to determine the impact of a full-scale invasion on the financial stability of territorial communities and the possibilities of further increasing the capacity of communities during martial law. The tasks of the research are: to investigate the theoretical aspects of the formation of the financial capacity of territorial communities and the impact of decentralization on it; analyze and assess the financial sustainability of local budgets during a full-scale invasion compared to previous years; to propose ways of increasing the financial capacity of territorial communities during martial law. Subject and object of research. The subject of this study is the financial capacity of the budgets of territorial communities. The object of the study is the budgets of village, settlement and city councils (territorial communities of Ukraine). Research methods. Such research methods as dialectical and comparative, as well as systematization and graphic methods were used. Scientific novelty of the obtained results. In this study, the level of impact of a full-scale invasion on the territory of Ukraine on the income and expenditure part of the budgets of territorial communities was assessed and ways of increasing the financial capacity of communities were proposed. Practical meaning of work. The results of the study can potentially be used by local financial authorities to make management decisions. The research suggests ways to increase the financial capacity of territorial communities during martial law, in particular: attracting investments, improving cost efficiency, developing small and medium-sized businesses, using grants and sponsorships, attracting help from international organizations and donors, tax benefits and reducing tax burdens.

**Keywords:** Local budgets, decentralization, financial capacity.

**Постановка проблеми.** Під час повномасштабної війни публічні фінанси як і інші сфери життя в Україні зазнали значного впливу через військові дії. Тому вже з перших днів вторгнення виникла потреба збалансувати всю бюджетну систему - як державний, так і місцеві бюджети. В даній роботі ми будемо досліджувати саме місцеві бюджети, оскільки після децентралізації, яка нещодавно відбулася, територіальні громади отримали нові можливості та повноваження. Тому ми вирішили визначити чи допомогло це злишитись фінансово стійкими після повномасштабного вторгнення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Місцеві бюджети є важливим елементом фінансової системи країни та відіграють важливу роль у забезпеченні розвитку територіальних громад. За останні кілька років в Україні були проведені реформи адміністративно-територіального устрою (відбувся процес децентралізації) та фінансової основи місцевих бюджетів, які мають на меті покращити фінансову стабільність територіальних громад та забезпечити ефективно використання місцевих ресурсів.

Децентралізація є важливою реформою в Україні, яка має на меті підвищення фінансової спроможності територіальних громад та забезпечення їх ефективного розвитку. У наукових публікаціях останніх років досліджується вплив децентралізації на фінансову спроможність територіальних громад. Дослідники аналізують проблеми та перспективи розвитку місцевих бюджетів в Україні. Автори часто вказують на те, що після реформи місцевого самоврядування та фінансування місцевих бюджетів, збільшився обсяг доходів та видатків місцевих бюджетів, а також покращилась їх фінансова стабільність. Однак, досі існують проблеми з визначенням розміру та структури місцевих податків та зборів, що призводить до нестабільності місцевих бюджетів та низької ефективності використання місцевих ресурсів. Також важливо, що досліджується роль місцевих бюджетів у забезпеченні розвитку територіальних громад. Місцеві бюджети є основним джерелом фінансування інфраструктурних проектів та програм розвитку територій, таких як ремонт доріг, будівництво шкіл, лікарень, спортивних майданчиків та інших об'єктів. Науковці вказують на необхідність ефективного використання місцевих ресурсів та підвищення прозорості та відкритості процесів фінансування місцевих бюджетів.

Децентралізація дозволяє територіальним громадам отримувати більші фінансові ресурси та самостійно приймати рішення щодо їх використання. Однак, гострою залишається необхідність забезпечення ефективного використання отриманих фінансових ресурсів та підвищення рівня прозорості та відповідальності при їх використанні. До викликів децентралізації відносять недостатній рівень фінансування територіальних громад, особливо в малозабезпечених районах, а також необхідність покращення фінансової автономії територіальних громад.

Цікавим є досвід децентралізації та фінансової автономії територіальних громад (муніципалітетів) в країнах Європейського Союзу. Г. В. Возняк у своїй статті проаналізувала досвід проведення бюджетної децентралізації в європейських країнах, описала окремі аспекти територіальної організації та характерні особливості місцевого самоврядування [1]. Важливо, що ще на початку реформи було науково узагальнено досвід проведення фінансової децентралізації в країнах Європи та обґрунтовано доцільність його застосування в Україні. Дослідниця висвітлила перші кроки бюджетної децентралізації в Україні та підсвітила недоліки розпочатої на той час реформи. Окрім того, авторці вдалось визначити пріоритети проведення бюджетної політики в Україні в умовах реформи міжбюджетних відносин, які значною мірою практично проваджувались надалі.

У дослідженні «Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку» науковці дослідили сутність, функції, принципи та вплив бюджетної децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів в рамках нинішньої реформи децентралізації в Україні [2]. Автори проаналізували динаміку створення об'єднаних територіальних громад, а також визначили переваги та недоліки бюджетної децентралізації за останні роки. У праці досліджено залежність місцевих бюджетів від Державного бюджету та недостатність обсягу власних і закріплених доходів для виконання самоврядних та делегованих повноважень. Автори також виділили проблемні питання, які потребують вирішення для успішної реалізації цієї реформи в Україні з метою створення економічно стабільного та збалансованого розвитку країни.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** З проаналізованих досліджень можна зробити висновок про те, що децентралізація фінансів в Україні спри-

яла збільшенню фінансових ресурсів територіальних громад, що дало можливість забезпечити їх фінансову самостійність та розвиток місцевих економічних потенціалів, а також підвищила їх фінансову стійкість після початку повномасштабного вторгнення. Однак, більшість дослідників сходяться на думці, що для успішної децентралізації та забезпечення фінансової автономії територіальних громад необхідно забезпечувати ефективну систему контролю та моніторингу використання фінансових ресурсів, а також забезпечувати високий рівень фінансової та адміністративної відповідальності місцевих органів влади. Також важливо розвивати місцеві механізми взаємодії територіальних громад з державними та регіональними органами влади для забезпечення координації та співпраці у різних сферах діяльності. На сьогоднішній день співпраця на рівні сільських, селищних та міських рад з обласними військовими адміністраціями є дуже неоднорідною в різних регіонах країни. Що ж стало головними складовими зміцнення фінансової стійкості громад? Відповідь на це питання досліджується в даній статті.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою даного дослідження є визначення впливу повномасштабного вторгнення на фінансову стійкість територіальних громад та можливостей подальшого підвищення спроможності громад під час воєнного стану. Завданнями дослідження є: дослідити теоретичні аспекти формування фінансової спроможності територіальних громад та вплив децентралізації на неї; проаналізувати та оцінити фінансову стійкість місцевих бюджетів під час повномасштабного вторгнення в порівнянні з минулими роками; запропонувати шляхи підвищення фінансової спроможності громад під час воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Власні доходи є важливим елементом бюджетів територіальних громад України, оскільки вони складають значну частину загального доходу територіальних громад. Власні доходи – це грошові кошти, які збираються на території своєї громади у межах визначених законодавством обов'язкових платежів. До складу власних доходів територіальних громад України входять, зокрема: податок на доходи фізичних осіб (основна частка); податки на нерухоме майно; податки на землю; рентні платежі за користування природними ресурсами; платежі за надання адміністративних послуг; інші доходи, які передбачені законодавством.

Іншою складовою доходів є надходження з державного бюджету, передусім на виконання делегованих повноважень. Міжбюджетні трансферти є важливим джерелом фінансування для бюджетів територіальних громад України. Це грошові кошти, які передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів для забезпечення фінансової підтримки реалізації їхніх завдань та функцій.

Якщо відійти від традиційної класифікації трансфертів, то за своєю економічною природою їх можна виділити такі:

- податкові трансферти – передбачають перерозподіл певної частини податкових надходжень з державного бюджету між місцевими бюджетами (фактично вважаються власними доходами громад; наприклад, ПДФО – загальнодержавний податок, 64% якого йде в громади за місцем розташування податкового агента (роботодавця) платника податку);

- нормативні трансферти – встановлюються нормативними актами та передбачають фінансування окремих галузей або видів діяльності;

- цільові трансферти – призначені для фінансування конкретних заходів або проектів;

- компенсаційні трансферти – передбачають компенсацію витрат на виконання завдань, які покладені на місцеві бюджети законодавством, але які перевищують їхні фінансові можливості.

Міжбюджетні трансферти грають важливу роль у забезпеченні рівномірного соціально-економічного розвитку територій та зменшенні соціально-економічних нерівностей між регіонами. Вони допомагають забезпечити фінансування соціально важливих проектів та послуг, таких як охорона здоров'я, освіта, культура, житлово-комунальне господарство, соціальна допомога та інші. Також вони забезпечують фінансування інфраструктурних проектів, які сприяють економічному зростанню регіонів та забезпечення рівних можливостей для розвитку територій. Зокрема, міжбюджетні трансферти можуть бути спрямовані на реалізацію проектів з підтримки малих і середніх підприємств, інвестиційних проектів, розвитку туризму, розвитку транспортної та комунальної інфраструктури, покращення екології та інші.

Однак, після повномасштабного вторгнення ситуація в бюджетній системі загалом і на місцевому рівні зокрема, зазнала суттєвих впливів, тож ми проаналізували стан виконання бюджетів під час повномасштабного

вторгнення та порівняли його з минулорічними значеннями.

В 2022 році доходи місцевих бюджетів фактично планувалися на 592,3 млрд грн, а виконаний план складав 555,1 млрд грн, у відсотках це виконання склало 93,71% до уточненого річного плану (табл. 1). Найбільший відсотковий показник виконання складав 102,34% в категорії від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, найменший показник виконання в цільові фонди – 48,25%.

Розглянувши попередній 2021 рік можна сказати, що фактичні доходи місцевих бюджетів планувалися на рівні 577,0 млрд грн, а були виконані на рівні 580,7 млрд грн – це на 100,64% виконання плану. Найбільший відсотковий показник виконання до уточненого річного плану складав 104,40% в кате-

горії податкові надходження, а найменший – 76,12% в категорії цільові фонди.

Щодо 2020 року, то уточнений річний план планувався на рівні 480,3 млрд грн, а був виконаний на рівні 471,5 млрд грн, – це 98,16%. Найбільший відсотковий показник складав 100,98% в категорії неподаткові надходження, а найменший – 79,12% в категорії цільові фонди.

В 2022 році уточнений річний план податкових надходжень складав 389,2 млрд грн, а виконаний – 393,4 млрд грн, у відсотковому показнику – це 100,89%. Найбільший відсотковий показник виконання податкових надходжень склав 104,81% у категорії податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості, а найменший – 82,84% у категорії внутрішні податки на товари та послуги.

Таблиця 1

## Доходи місцевих бюджетів, млрд грн

| Найменування                                     | 2020  |       | 2021  |       | 2022  |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | План  | Факт  | План  | Факт  | План  | Факт  |
| Податкові надходження                            | 289,2 | 285,5 | 332,1 | 346,7 | 389,9 | 393,4 |
| Неподаткові надходження                          | 21,3  | 21,5  | 26,4  | 27,2  | 23,1  | 22,1  |
| Доходи від операцій з капіталом                  | 4,1   | 3,5   | 4,5   | 3,7   | 3,8   | 2,3   |
| Від органів державного управління                | 164,8 | 160,2 | 213,2 | 202,7 | 174,6 | 136,8 |
| Від Європейського союзу урядів ін. держав і т.д. | 0,2   | 0,2   | 0,04  | 0,04  | 0,2   | 0,2   |
| Цільові фонди                                    | 0,8   | 0,4   | 0,8   | 0,6   | 0,7   | 0,3   |
| Разом  | 480,3 | 471,5 | 577,0 | 580,7 | 592,3 | 555,1 |

Джерело: Портал OpenBudget

Таблиця 2

## Податкові надходження до місцевих бюджетів, млрд грн

| Найменування                           | 2020  |       | 2021  |       | 2022  |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | План  | Факт  | План  | Факт  | План  | Факт  |
| Податки на доходи, податки на прибуток | 289,7 | 285,7 | 220,9 | 228,3 | 272,6 | 285,5 |
| Рентна плата                           | 4,8   | 4,6   | 6,4   | 8,6   | 8,1   | 8,7   |
| Внутрішні податки на товари та послуги | 14,4  | 15,6  | 16,8  | 17,9  | 15,8  | 13,1  |
| Місцеві податки та збори               | 74,9  | 75,7  | 86,9  | 89,9  | 91,7  | 84,3  |
| Інші податки та збори                  | 2,1   | 2,1   | 1,8   | 2,1   | 1,8   | 1,6   |
| Разом                                  | 289,2 | 285,5 | 332,1 | 346,7 | 389,9 | 393,4 |

Джерело: Портал OpenBudget

Щодо попереднього 2021 року, то уточнений річний план складав 332,1 млрд грн, а виконаний – 346,7 млрд грн, у відсотках – це 104,40%. Найбільший відсотковий показник виконання податкових надходжень склав 133,16% у категорії рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів, а найменший – 103,47% у категорії місцеві податки та збори, що сплачуються (перераховуються) згідно з Податковим кодексом України.

В 2020 році уточнений річний план складав 289,2 млрд грн, а виконаний – 285,5 млрд грн, у відсотках – це 98,73%. Найбільший відсотковий показник виконання податкових надходжень склав 107,78% у категорії внутрішні податки на товари та послуги, а найменший – 97,59% у категорії інші податки та збори.

Перші місяці війни негативно позначилися на фінансовому та матеріальному становищі місцевої влади. Крім того, держава мала забезпечити економічні умови для бізнесу, тому запровадила деякі податкові пільги, до яких органи місцевої влади мали адаптуватися. І з цим завданням місцева адміністрація впоралася в повному обсязі, адже протягом наступних місяців за рахунок власних коштів підтримувала бізнес і створювала різноманітні програми підтримки бізнесу. Однак, війна триває і громади ще потребуватимуть додаткового фінансового ресурсу для виконання покладених на місцеву владу функцій.

Важливим інструментом, який може допомогти місцевим органам влади управляти бюджетними ресурсами під час кризових ситуацій, є партнерство з бізнес-структурами та громадськістю. Залучення до розв'язання проблем інших зацікавлених сторін може допомогти місцевій владі зменшити негативний вплив військової агресії.

Серед іншого можуть бути такі способи підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів, незалежно від воєнних дій:

1. Привернення інвестицій. Місцеві органи влади можуть залучати інвестиції з інших регіонів або з-за кордону. Інвестиції можуть бути спрямовані на розвиток місцевих підприємств, інфраструктури, культурних та туристичних проектів.

2. Підвищення ефективності витрат. Місцеві органи влади можуть переглянути свої витрати та оптимізувати їх, зменшити непотрібні витрати, залучити більше коштів у бюджет.

3. Розвиток малого та середнього бізнесу. Місцеві органи влади можуть сприяти

розвитку малого та середнього бізнесу, залучити нові підприємства та стимулювати їх діяльність.

4. Використання грантів та спонсорської допомоги, залучення допомоги від міжнародних організацій та донорів. Місцеві органи влади можуть отримувати гранти та спонсорську допомогу для реалізації різноманітних проектів у містах та селах. Умови війни можуть створювати додаткові виклики для місцевих бюджетів, особливо у тих територіях, де військові дії найбільш активні. У таких випадках, залучення допомоги від міжнародних організацій та донорів може допомогти підтримати фінансову стійкість місцевих бюджетів та забезпечити необхідні ресурси для виконання соціальних та економічних завдань. Особливо в умовах, коли відкриється вікно можливостей залучення фінансового ресурсу Європейського Союзу.

5. Податкові пільги та зменшення податкових тягарів. Місцеві органи влади можуть залучити підприємства до розвитку місцевої економіки шляхом надання пільг та зменшення податкових тягарів.

**Висновки.** Перші місяці війни стали справжнім випробуванням для місцевого самоврядування, яке показало, що воно може гідно протистояти будь-якій загрози та виклику. Реформа децентралізації показали реальний результат економічної міцності громад та їхньої здатності швидко адаптуватися до ситуації. Громади, де не відбувалися бойові дії, змогли прийняти внутрішньо-переміщених осіб з гідністю, забезпечити їх інфраструктурою та надавати державні послуги на належному рівні.

Організація та забезпечення допомоги силам територіальної допомоги, технічна та матеріальна допомога Збройним силам України, залучення допомоги іноземних партнерів – це те, що органи місцевого самоврядування робили для підтримки держави з початку жорстоких атак країни-агресора, забезпечуючи, при цьому, постійну підтримку громадян на місцевому рівні. І все це незважаючи на щоденні обстріли. Це було б неможливо без ефективного впровадження реформи децентралізації, яка дозволила місцевому самоврядуванню мати автономію, незалежність, незалежні фінансові ресурси, що відіграло велику роль у вирішенні викликів в цей непростий час.

З року в рік бюджети територіальних громад демонструють високі показники зростання доходів, що лише підтверджує ефек-

тивність впроваджених. Використовуючи повноваження, місцеві громади показали здатність до ефективного господарювання та збільшення доходів навіть під час повномасштабного вторгнення. Однак завжди залишається простір для розвитку і збільшення фінансової спроможності. В сучасних умовах серед способів нарощення фінансової міцності громад є: повернення інвестицій, підви-

щення ефективності витрат, розвиток малого та середнього бізнесу, використання грантів та спонсорської допомоги, залучення допомоги від міжнародних організацій та донорів, податкові пільги та зменшення податкових тягарів. Комплексне застосування таких способів безумовно призведе до якісних результатів фінансово спроможного місцевого самоврядування в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Возняк Г. В. Бюджетна децентралізація: європейський досвід та перспективи для України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 3. С. 56–62.
2. Дребот Н. П., Семеген І. Б.. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2019. № 29(4). С. 24–27.
3. Пелехатий А. О. Фінансова незалежність бюджетів об'єднаних територіальних громад: основні проблеми та шляхи їх подолання. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : зб. наук. пр. / НАН України. ДУ «Ін-т регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАНУ»*. Львів, 2016. Вип. 4 (120). С. 126–130.
4. Мороз О.В. Досвід Польщі в рамках реформи децентралізації. *Місцеве самоврядування*. 2017. № 11. С. 1–5.
5. Раделицький Ю. О. Особливості формування видатків місцевих бюджетів в напрямку забезпечення економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. *Ефективна економіка*. 2019. № 1. С. 18–24

#### REFERENCES:

1. Vozniak G. V. (2016) Byudzhetna detsentralizatsiya: yevropeys'kyy dosvid ta perspektyvy dlya Ukrayiny [Budget decentralization: European experience and prospects for Ukraine]. *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny* [Socio-economic problems of the modern period of Ukraine]. Issue 3. P. 56–62.
2. Drebot N. P., Semegen I. B. (2019) Reforma detsentralizatsiyi v Ukrayini: potochnyy stan ta perspektyvy rozvytku [Decentralization reform in Ukraine: current state and development prospects]. *Scientific bulletin of NLTU of Ukraine*. No. 29(4). P. 24–27.
3. Pelekhaty A. O. (2016). Finansova nezalezhnist' byudzhetyv ob'yednanykh terytorial'nykh hromad: osnovni problemy ta shlyakhy yikh podolannya. *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny: zb. nauk. pr.* [Financial independence of the budgets of united territorial communities: main problems and ways to overcome them. Socio-economic problems of the modern period of Ukraine: coll. of science pr.] / NAS of Ukraine. State University "Institute of Regional Studies named after E. Dolishnei NASU". Lviv. Issue 4 (120). P. 126–130.
4. Moroz O. V. (2017) Dosvid Pol'shchi v ramkakh reformy detsentralizatsiyi. Mistseve samovryaduvannya. [Experience of Poland within the framework of decentralization reform]. *Local Government*. No. 11. P. 1–5.
5. Radelytskyi Yu. O. (2019) Osoblyvosti formuvannya vydatkiv mistsevykh byudzhetyv v napryamku zabezpechennya ekonomichnoho rozvytku administratyvno-terytorial'nykh odynyt's'. Peculiarities of the formation of expenditures of local budgets in the direction of ensuring the economic development of administrative and territorial units. *Efficient economy*. No. 1. P.18–24