
ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.1:352

DOI: <https://doi.org/10.32782/2708-0366/2022.14.10>

Західна О.Р.

кандидат економічних наук, доцент,
Львівський національний університет імені Івана Франка
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4964-3472>

Закорко К.К.

студентка,
Львівський національний університет імені Івана Франка

Zakhidna Oksana, Zakorko Kateryna

Ivan Franko National University of Lviv

ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

FUNCTIONING OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER THE CONDITIONS OF THE STATE OF MARTIAL

Стаття присвячена актуальним питанням визначення сучасного стану функціонування територіальних громад. Досліджено сутність поняття «територіальна громада» та окреслено її економічні характеристики. Розкрито термін «спроможна територіальна громада», а також розглянуто рейтинг спроможності громад Львівщини протягом 2021–2022 рр. Виділено основні джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів. Проаналізовано структуру доходів бюджетів територіальних громад, розглянуто зміну їх обсягів. Визначено скорочення дохідної частини об'єднань, які постраждали від військових дій або перебували в окупації. Акцентовано увагу на статтях доходів, що зазнали найбільших обсягів зменшення та досліджено причини негативної динаміки. Окреслено зміни бюджетного та податкового законодавства в період війни.

Ключові слова: територіальна громада, місцевий бюджет, міжбюджетні трансферти, спроможність територіальних громад, доходи місцевих бюджетів.

The process of decentralization was launched to increase the efficiency of the use of financial resources and improve the socio-economic development of the regions. On April 1, 2014, the Cabinet of Ministers approved the "Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine." In this concept, the need for the formation of capable territorial communities was formed. Local budgets are one of the important components of the budget system of Ukraine and the country as a whole. The full-scale Russian invasion became a global challenge of modernity for Ukraine, which affected all economic processes of the country. Therefore the article is devoted to topical issues of determining the current state of functioning of united territorial communities. The essence of the concept of "territorial community" was studied and its economic characteristics were outlined. The term "capable territorial community" was revealed, as well as the rating of the community capacity of Lviv region during 2021–2022 was considered. The main sources of the formation of the revenue part of local budgets were highlighted. The structure of the incomes of the budgets of territorial communities was analyzed, and the change in their volumes was considered. A reduction in the income of associations that suffered from military operations or were under occupation was determined. Attention is focused on the items of income that have experienced the largest reductions and the reasons for the negative dynamics have been investigated. Changes in budget and tax legislation during the war are outlined. Despite the economic challenges, it was the war that showed how sustainable local

self-government is, particularly in the financial part. Provision of territorial defense activities, assistance to the Armed Forces of Ukraine are the directions that territorial communities have supported since the beginning of the invasion, while ensuring the uninterrupted functioning of all spheres of life of citizens at the local level (assistance to internally displaced persons, support for relocated businesses, organization of shelters, continued provision of services at appropriate level).

Key words: territorial community, local budget, inter-budgetary transfers, capacity of territorial communities, revenues of local budgets.

Постановка проблеми. Місцеві бюджети є однією із важливих складових бюджетної системи України та країни загалом. Вони мають значний вплив на вирішення загальнодержавних завдань соціального та економічного характеру, серед яких: фінансування енергетики, промисловості, агропромислового комплексу, розвиток інфраструктури, а також сфер охорони здоров'я, освіти та соціального захисту. Однак повноцінний розвиток територіальних громад неможливий без зовнішньої фінансової підтримки. Ефективним засобом регулювання економічної діяльності місцевих бюджетів є механізм отримання й розподілу державних коштів шляхом використання фінансових інструментів, а саме міжбюджетних трансфертів. Повномасштабне російське вторгнення стало глобальним викликом сучасності для України, що вплинуло на всі економічні процеси як країни, так і кожної окремої складової. Через військову агресію російської федерації місцеві бюджети стикнулись з проблемою недоотримання планових надходжень, що ставить під загрозу можливість виконувати визначені законодавством повноваження. А для досягнення економічної стійкості країни необхідно забезпечувати належне та безперервне виконання місцевих бюджетів навіть в такий непередбачуваний період. Це, в свою чергу, об'єктивно обумовлює актуальність дослідження функціонування територіальних громад в сучасних воєнних умовах господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття, сутність та інші характерні особливості територіальних громад є предметом дослідження та дискусій багатьох науковців. Серед вчених, що досліджували сутність окресленого поняття, можна виокремити І. Сторонянську, І. Дробот, М. Баймуров, Ю. Куц, М. Лучко, Л. Шевченко, А. Дуба та інші.

Однак, вплив військового вторгнення на функціонування територіальних громад є новим та мало дослідженим напрямом.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є дослідження функціонування територіальних громад, їх забезпечення фінансовими ресурсами та визначення впливу війни на їх соціально-економічний розвиток.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для підвищення ефективності використання фінансових ресурсів та покращення соціально-економічного розвитку регіонів було запущено процес децентралізації. 1 квітня 2014 року Кабінет міністрів схвалив «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». У даній концепції було окреслено потребу у формуванні спроможних територіальних громад через проблему погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, а також нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади. А очікуваними результатами впровадження було визначено утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [1].

Після оприлюднення цього нормативного документу в науковому середовищі почав широко використовуватись термін «спроможна територіальна громада». Для його трактування вважаємо доцільним окремо розглянути дві його складові, а саме «територіальна громада» та «спроможність».

Законодавчим підґрунтям визначення сутності територіальної громади є Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування». Відповідно до цих нормативних документів, територіальна громада – це первинний суб’єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень [2], що наділений правами вирішувати питання місцевого значення [3].

Економічний характер територіальної громади визначено наступними ознаками:

- 1) координованість (соціальний та економічний розвиток є взаємопов’язаними сторонами єдиного процесу);
- 2) передбачуваність (можливість прогнозування перебігу економічних явищ з метою керування і впливу на ці процеси);
- 3) керованість (відстеження та оперативне реагування на негативні зміни задля зменшення хаотичності економічних процесів);
- 4) цілеспрямованість (орієнтація ресурсів на досягнення чітко визначеної мети);
- 5) об’єктивність (унеможливлення впливу фактору суб’єктивності під час ухвалення управлінських рішень);
- 6) раціональність (обрання найбільш ефективної моделі діяльності);
- 7) соціальна орієнтованість (пріоритетність забезпечення соціального добробуту кожного члена територіальної громади) [4, с. 39].

Головним завданням органів місцевого самоврядування є посилення спроможності територіальної громади. Під цим процесом варто розуміти підвищення здатності органів місцевого самоврядування діяти в межах закону, забезпечуючи економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

Методика формування спроможних територіальних громад визначає, що спроможні територіальні громади – це територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об’єднання (добровільного приєднання до об’єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [5].

Місцеве самоврядування було першим після Збройних Сил України, хто зустрівся з ворогом під час повномасштабного наступу. І навіть на тимчасово захоплених територіях і в регіонах, де тривають активні бойові дії, місцева влада до останнього продовжувала працювати. Громади, що перебувають у тимчасовій окупації, змогли змобілізувати харчові резерви, налаштувати логістику. Все це підтверджує успішність впровадження реформи децентралізації, що відобразилась на спроможності громад. Однак регіональна політика потребує змін відповідно до сучасних умов господарювання. Підходи до розвитку територій, що були актуальними ще декілька місяців тому, не будуть працювати зараз [6].

Для визначення впливу війни, на прикладі Львівщини розглянемо рейтинг спроможності територіальних громад у 2021–2022 роках (таблиця 1).

Аналізуючи дані таблиці, можна стверджувати про зменшення середнього значення всіх показників у 2022 році. Це, в свою чергу, свідчить про значний вплив війни на фінансову стійкість громад. Видатки на 1-го мешканця ілюструють обсяг коштів, що ОТГ може витратити у розрахунку на кожного жителя громади. У 2022 році їх обсяги значно скоротились у порівнянні з 2021 роком. Проте така динаміка не ілюструє зменшення грошових ресурсів, які витрачають громади. Йдеться скоріше про зміну підходу місцевої влади щодо розпорядження коштами платників податків. Тобто, їх почали спрямовувати на стратегічно важливі статті видатків в умовах військового стану.

Також спостерігається скорочення власних надходжень у 2022 році, що говорить про зменшення обсягів коштів, які надходили до бюджетів громад. Такий показник міг бути спричинений неспроможністю підприємств продовжувати діяльність в умовах

економічних викликів, а також ще не адаптовані на той час податкове навантаження і податкові правила до воєнного стану, для сприяння виживанню бізнесу.

Таблиця 1

**Рейтинг фінансової спроможності територіальних громад Львівщини
(I квартал 2021–2022 рр.)**

Показники	2021 рік					2022 рік						
	Славська	Львівська	Пустомитівська	Солонківська	Мураванська	Середній показник	Львівська	Славська	Пустомитівська	Кам'янка-Бузька	Солонківська	Середній показник
Загальний рейтинг	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5	
Динаміка доходів з/ф, %	162	120	132	118	146	136	125	125	120	125	121	123
Індекс податкоспром. доходами з/ф	2,8	1,7	1,3	1,5	1,3	1,7	1,7	2,8	1,3	1	1,5	1,7
Рівень дотаційності бюджетів, %	-14	-9	-6	-1,4	8,3	-4,4	-4,6	-10,1	-2,7	-0,2	-1,5	-3,8
Видатки на 1 мешканця, тис. грн	8,9	5,9	5,9	5,1	5,4	6,2	2,8	4,1	2,8	2,1	1,9	2,7
Власні надходження на 1 мешканця, грн	44	205	126	392	47	163	43,8	10,1	35	47,5	88,9	45,1
Видатки розвитку на 1 мешканця, тис. грн	1,9	1	0,6	1,4	1,5	1,3	0,7	0,5	0,2	0,1	0,2	0,3
Частка видатків на утримання апарату управління до надходжень податків і зборів, %	9,3	8,3	14	16	21	13,7	7,7	9,1	13,7	13,1	13,9	11,5
Частка видатків заробітної плати у загальному обсязі видатків ОТГ, %	54	47	71	59	61	58,4	44,3	52,8	72,8	71,2	72,9	62,8

Джерело: розроблено за даними [7; 8]

Основою формування власних та закріплених доходів місцевих бюджетів є податкові надходження. Найбільшу питому вагу в доходах місцевих бюджетів у 2021 році займали надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб (60,5%), плата за землю (12,6%), єдиний податок (14,4%) (рис. 1).

Через військову агресію російської федерації місцеві бюджети в усіх регіонах України недоотримують планові надходження, що подекуди ставить під загрозу можливість виконувати визначені законодавством повноваження. Деякі місцеві ради опинились в ситуації, коли доходи бюджету не дозволяють забезпечити навіть мінімально

необхідні видатки місцевого рівня. Відповідно до цього було прийнято законодавчі зміни, а органи місцевого самоврядування отримали розширений перелік податкових надходжень. У 64 та 67 статтях Бюджетного кодексу України зазначено, що до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад сплачуються:

– податки: ПДФО (60%), екологічний податок (25%), акцизний податок (5%), єдиний податок (100%), податок на прибуток підприємств комунальної власності, податок на майно (100%);

– збори та платежі: грошові стягнення за шкоду довкіллю (50%), відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (75%), туристичний збір, державне мито, плата за надання адміністративних послуг та інші;

– інші доходи: базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, надходження в рамках програм міжнародної технічної допомоги та інше.

Окрім цього, у розпорядженні органів місцевого самоврядування щомісячно залишається реверсна дотація, яка не перераховується до державного бюджету в умовах воєнного часу.

Однак тіньова заробітна плата, трудова міграція працездатного населення закордон ще в довоєнні часи впливали на зменшення обсягів ПДФО, а з початком повномасштабного вторгнення ситуація погіршилась через знищення населених пунктів та підприємств. Деякі зміни бюджетного законодавства також сприяли зменшенню обсягів бюджетних надходжень, як от добровільна сплата єдиного податку по всій території України для платників 1 і 2 груп. Даний податок займає вагомий частку в структурі доходів місцевих бюджетів (рис. 1), однак в деяких громадах, що не зазнали руйнівного впливу військових дій виникали ситуації, коли бізнес працюючи на повну потужність, не сплачував податки. Також знизилась і податкова активність громадян. Багато представників бізнесу припинили діяльність і не платять податки.

Та слід зазначити, що обсяги надходжень Єдиного податку знижуються набагато меншими темпами. Причиною цього слугує надання права суб'єктам господарювання із значними доходами переходити на спрощену систему оподаткування. В умовах мобілізації також зросла кількість військовослужбовців та розмір їхніх заробітних плат, що в свою чергу забезпечує надходження податку з доходів фізичних осіб із позитивним приростом [10].

Цілком логічним є значне скорочення дохідної частини бюджетів територіальних громад, що були в окупації та на території яких ведуться бойові дії. Натомість в окре-

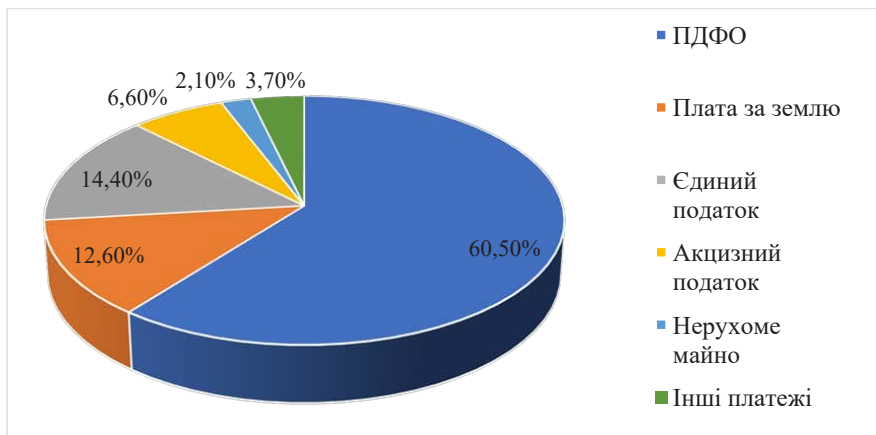


Рис. 1. Структура доходів бюджетів територіальних громад України за 2021 рік
Джерело: [9]

мих областях спостерігається приріст за рахунок зростання чисельності внутрішньо переміщених осіб.

Станом на 10.10.2022, з 1469 територіальних громад України, 319 входить до переліку територіальних громад, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). Це громади з 9 областей: Донецької (66), Запорізької (59), Луганської (37), Миколаївської (26), Сумської (20), Харківської (56), Херсонської (45), Чернігівської (44).

Однак, не зважаючи на економічні виклики, саме війна показала, наскільки стійким є місцеве самоврядування, зокрема і у фінансовій частині. Забезпечення діяльності територіальної оборони, допомога ЗСУ – це ті напрямки, які від початку вторгнення підтримували територіальні громади, забезпечуючи при цьому, безперерйне функціонування всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на належному рівні) [11].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про вагомий вплив війни на функціонування територіальних громад. Зокрема це позначилось на дохідній частині місцевих бюджетів, адже переважна більшість змін законодавства стосувалась сплати податкових надходжень, що становлять значну частину доходів громад. Війна з Росією змусила органи місцевого самоврядування оптимізувати видаткову частину, перенаправляючи фінансові ресурси на стратегічно важливі напрямки, що позначилось на спроможності громад.

Та попри це, органи місцевого самоврядування в умовах війни повністю довели свою здатність виконувати основні завдання, що покладені на них. А отже, необхідно оперативно забезпечувати належне та безперервне виконання місцевих бюджетів, що сприятиме ефективному економічному розвитку територіальних громад та країни в цілому.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Носулько Б. Я. Роль місцевого самоврядування у становленні територіальної громади та її соціально-економічному розвитку. *Вісник Дніпровської академії неперервної освіти*. 2021. № 1. С. 37–40. URL: <https://visnuk.dano.dp.ua/index.php/pma/article/download/22/32>
5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
6. Як війна змінить регіональну політику в Україні: децентралізація, громади, податки, економіка. *Агрополіт*. URL: <https://agropolit.com/blog/503-yak-viyna-zminit-regionalnu-politiku-v-ukrayini-detsentralizatsiya-gromadi-podatki-ekonomika>
7. Рейтинг ОТГ за окремими показниками за I квартал 2021 року. Офіційний сайт Львівської обласної державної адміністрації. URL: https://old.loda.gov.ua/upload/users_files/20/upload/ReyTYng%20za%201%20kvartal%202021%20na%20sayt.xls
8. Рейтинг ОТГ за окремими показниками за I квартал 2022 року. Офіційний сайт Львівської обласної державної адміністрації. URL: https://old.loda.gov.ua/upload/users_files/20/upload/REYTYNG_OTG%20za%20201%20kvartal%202022%20.xls
9. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>
10. Експертний аналіз фінансових показників місцевих бюджетів за 4 місяці 2022 року. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15149>
11. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 8 місяців 2022 року. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15570>

References:

1. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini 01.04.2014 № 333-p [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine from 01.04.2014 № 333-p]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
2. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini 21.05.1997 № 280/97-BP [Law of Ukraine on local self-government in Ukraine from 21.05.1997 № 280/97-BP]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Zakon Ukrainy Konstytutsiia Ukrainy 28.06.1996 № 254k/96-BP [Law of Ukraine Constitution of Ukraine from 28.06.1996 № 254k/96-BP]. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, no. 30.
4. Nosulko B. Ya. (2021) Rol mistsevoho samovriaduvannia u stanovleni terytorialnoi hromady ta yii sotsialno-ekonomichnomu rozvytku [The role of local self-government in the formation of a territorial community and its socio-economic development]. *Bulletin of the Dnipro Academy of Continuing Education*, vol. 1, no. 1, pp. 37–40. Available at: <https://visnuk.dano.dp.ua/index.php/pma/article/download/22/32>
5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spro-mozhnykh terytorialnykh hromad 08.04.2015 № 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the approval of the Methodology for the formation of capable territorial communities from 08.04.2015 № 214]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
6. Agropolit: Yak viina zminyt rehionalnu polityku v Ukraini: detsentralizatsiia, hromady, podatky, ekonomika [How the war will change regional politics in Ukraine: decentralization, communities, taxes, economy]. Available at: <https://agropolit.com/blog/503-yak-viyna-zminit-regionalnu-politiku-v-ukrayini-detsentralizatsiya-gromadi-podatki-ekonomika>
7. The official website of the Lviv Regional State Administration: Reitynh OTH za okremymy pokaznykamy za I kvartal 2021 roku [OTG rating by individual indicators for the 1st quarter of 2021]. Available at: https://old.loda.gov.ua/upload/users_files/20/upload/ReytYng%20za%201%20kvartal%202021%20na%20sayt.xls
8. The official website of the Lviv Regional State Administration: Reitynh OTH za okremymy pokaznykamy za I kvartal 2022 roku [OTG rating by individual indicators for the 1st quarter of 2022]. Available at: https://old.loda.gov.ua/upload/users_files/20/upload/REITYNG_OTG%20za%20%20I%20kvartal%202022%20.xls
9. Official website of the Ministry of Finance of Ukraine. Available at: <http://www.minfin.gov.ua>
10. Decentralization: Ekspertnyi analiz finansovykh pokaznykiv mistsevykh biudzhativ za 4 misiatsi 2022 roku [Expert analysis of financial indicators of local budgets for 4 months of 2022]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/15149>
11. Decentralization: Analiz vykonannia mistsevykh biudzhativ za 8 misiatsiv 2022 roku [Analysis of the implementation of local budgets for 8 months of 2022]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/15570>