

УДК 336.1:352

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.34>

О. О. Лобик

в.о. доцента

Прикарпатського інституту імені М. Грушевського
Міжрегіональної Академії управління персоналом
<https://orcid.org/0000-0002-7184-1830>

АНАЛІЗ ФІНАНСОВИХ ПОКАЗНИКІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПЕРІОД ВІЙСЬКОВИХ ДІЙ

У статті досліджено кількість територіальних громад, які були утворені в результаті адміністративно-територіальної реформи (1469 територіальних громад (144 громади повністю чи частково перебуває під окупацією країни-терориста)), також визначено їх типи та регіональну приналежність.

Визначено основні виклики з якими зіштовхнулися органи місцевого самоврядування в результаті повномасштабної війни в Україні (соціальні проблеми, фінансово-економічні проблеми, інфраструктурні втрати, безпекові виклики, гуманітарна криза).

Проаналізовано частку місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, встановлено, що після початку вторгнення країни-терориста росії на території України частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджету почала знижуватися.

Проаналізовано надходження до місцевих бюджетів за 2023 рік, визначено, що основними надходженнями є податок на доходи фізичних осіб, єдиний податок, майнові податки та міжбюджетні трансферти.

Представлено динаміку надходжень податків та зборів у 2023 році в порівнянні з 2022 роком у відсотковому співвідношенні, визначено основні причини зростання надходжень чи зниження їх.

Досліджено кількість громад, які отримали додаткову дотацію у 2023 році та розміри такої дотації для громад (315 громад – до 1 млн грн; 417 громад – від 1 до 5 млн грн; 105 громад – від 6 до 10 млн грн; 121 громада – від 11 до 20 млн грн; 80 громад – від 21 до 50 млн грн; 48 громад – від 51 до 100 млн грн; 21 громада – від 101 до 200 млн грн; 5 громад – від 200 млн до 500 млн грн; 1 громада – 2 млрд грн.).

Встановлено, що територіальні громади України з 2022 року перебувають у надзвичайно складних соціально-економічних умовах. Бюджети зазнають впливу через військові дії, тимчасову окупацію та руйнування інфраструктури, що знижує економічну активність на місцях.

Запропоновано подальші кроки для відновлення територіальних громад, а саме: забезпечити залучення інвестицій для відбудови інфраструктури, стимулювати економічну активність на місцях, продовжувати адресну державну підтримку постраждалих регіонів, створити механізми для ефективного управління залишками коштів у місцевих бюджетах.

Ключові слова: фінансово-економічний потенціал, територіальні громади, податки, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, дотації, субвенції.

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України спричинило значні фінансові труднощі для територіальних громад. Воєнні дії, руйнування інфраструктури, тимчасова окупація частини територій та зниження економічної активності призвели до скорочення податко-

вих надходжень і збільшення видатків на забезпечення критичних потреб.

Ці фактори створюють загрозу для фінансової стійкості територіальних громад, перешкоджають їхньому розвитку та вимагають пошуку комплексних рішень для відновлення економіки на місцях, однак для побудови плану дій необхід-

ний комплексний аналіз фінансового становища громад в період військових дій в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями оцінки фінансових показників діяльності територіальних громад у період військових дій займалися такі українські вчені, як: Возняк Г.В., Луніна І.О., Патицька Х.О., Пелехатий А.О., Сторонянська І.З. та інші. Однак у їх розробках не достатньо повно розглянуті фінансові показники громад та аналіз здійснювався за достатньо короткий період, що не давало змоги визначити усі проблеми з якими зіштовхнулися громади через агресію країни-терориста.

Метою статті є аналіз фінансових показників діяльності територіальних громад у період військових дій.

Виклад основного матеріалу. Станом на 1 січня 2024 року в Україні сформовано 1469 територіальних громад (рис. 1), значна частина з яких повністю або частково перебуває під окупацією країни-агресора, а саме 144 територіальні громади України. За майже 4 бюджетних роки існування новостворених органів місцевого самоврядування, вони довели свою спро-

можність та можливість надавати якісні соціально-побутові послуги мешканцям своїх територій та підтримувати життєдіяльність в складних умовах воєнної агресії російської федерації.

Починаючи з лютого 2022 року, внаслідок повномасштабної війни, територіальні громади України опинилися у надзвичайно складних умовах, які охоплюють соціальні, фінансово-економічні та гуманітарні аспекти.

Основними викликами з якими громади зіштовхнулися, стали:

– соціальні проблеми: масова міграція населення: значна частина громадян була змушена покинути свої домівки, що призвело до демографічного спаду в громадах (особливо гостро стало питання міграції громадян за межі держави), внутрішньо переміщені особи (ВПО) для громад, прийняли тисячі переміщених людей, забезпечуючи їх житлом, харчуванням та іншими базовими потребами, що створило значне навантаження на місцеву інфраструктуру, зростання безробіття, так як багато підприємств припинили роботу в час війни, а мешканці втратили робочі місця;

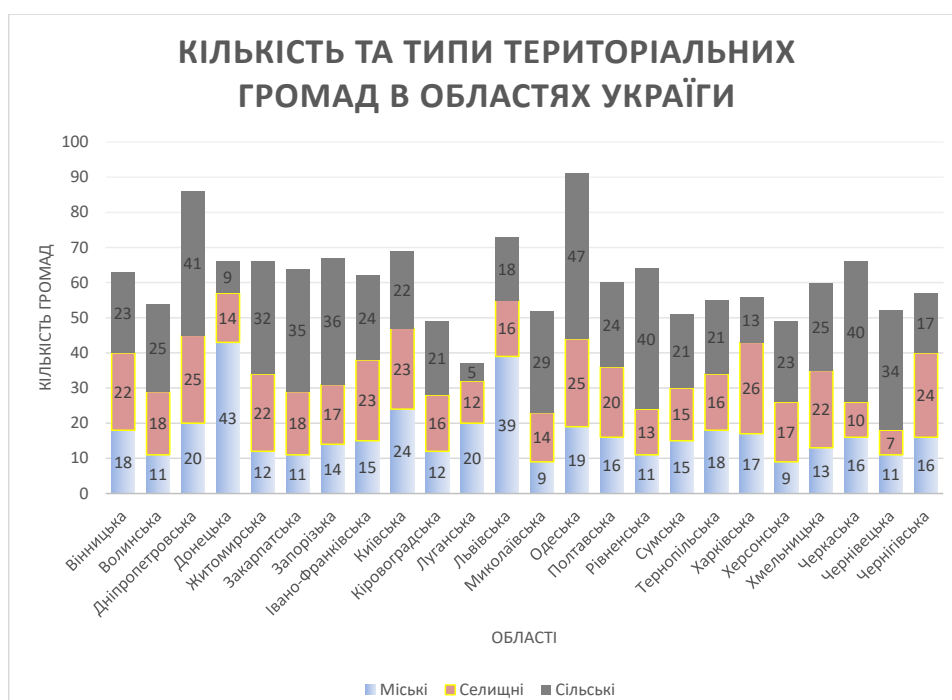


Рис. 1. Кількість та типи територіальних громад в областях України*

*Складено автором [3]

– фінансово-економічні проблеми: зменшення доходів місцевих бюджетів через зупинку економічної діяльності підприємств (руйнування підприємств, неможливість ведення підприємницької діяльності в зоні бойових дій, відсутність кваліфікованих кадрів, через залучення громадян до лав Збройних сил для захисту територіальної цілісності України), зменшення обсягів міжнародних інвестицій, зростання витрат, а саме громади змушені витратити більше на гуманітарну допомогу, підтримку ВПО та відновлення пошкодженої інфраструктури, а також підтримку Збройних сил України та територіальної оборони;

– інфраструктурні втрати: значні руйнування житлових будинків, шкіл, лікарень, адміністративних будівель, доріг, енергетичних та комунальних мереж;

– безпекові виклики: постійна загроза обстрілів, замінування територій, руйнування критичної інфраструктури, нестача обладнання та ресурсів для забезпечення енергетичної та комунальної безпеки держави та громад;

– гуманітарна криза: брак продуктів харчування, медикаментів та предметів першої необхідності в прифронтових і постраждалих районах, проблеми із забезпеченням опалення, особливо в зимовий період.

Усі зазначені виклики тим чи іншим чином вимагають стабільного фінансо-

во-економічного забезпечення територій. Відтак, доцільно провести ґрунтовний аналіз фінансово-економічного становища територіальних громад в період повномасштабної війни в Україні.

Війна в Україні змусила центральні органи влади відійти в певній мірі від процесів фінансової децентралізації та зацентувати свою увагу на концентрації фінансових ресурсів в Державному бюджету для забезпечення фінансової спроможності ведення військових дій проти країни-агресора. Такі дії спричинили зниження частки місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України (рис. 2). Так, у 2023 році відбулося значне зниження частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, а саме до 17,8% або на 6,6% у відповідності до показника 2022 року. Перш за все таке скорочення відбулося за рахунок переспрямування з 1 жовтня 2023 року податку на доходи фізичних осіб з заробітніх плат «силових структур» (військовослужбовців, поліції, представників Державної служби з надзвичайних ситуацій) до Державного бюджету України.

У 2024 році відбулося ще більше скорочення і частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету за перші 11 місяців становила 15,8%, що на нашу думку є критично важливим показником і свідченням перших кроків до нівелювання реформи

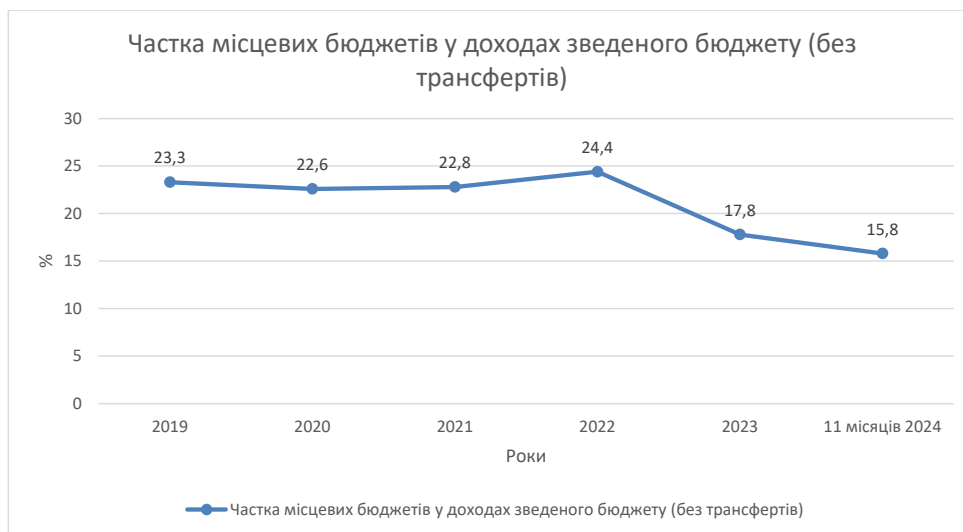


Рис. 2. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів)*, %

*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

фінансової децентралізації в Україні. 2025 рік стане ще більш складним, так як Законом України «Про Державний бюджет на 2025 рік» передбачається перерахунок реверсної дотації до Державного бюджету, яка у 2023–2024 роках залишалася за місцевими бюджетами для фінансування невідкладних видатків в громадах, таких як відновлення знищеної житлової, соціальної та критичної інфраструктури у громадах, допомога Збройним силам України та інших критичних видатків громад.

Варто зазначити, що незважаючи на зниження частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України доходи загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) у 2023 році зросли по відношенні до 2022 року і становили 441,9 млрд грн (111% до показника 2022 року) (рис. 3).

Зростання надходжень до місцевих бюджетів у 2023 році відбулося за рахунок надходження ПДФО від заробітніх плат військовослужбовців протягом 9 місяців 2023 року, зростання надходжень від єдиного податку (на 8,6 млрд по відношенні до показника 2022 року), податку на майно (зростання 7,0 млрд грн) та збільшення надходжень від акцизного податку (на 8,0 млрд грн).

2024 рік характеризується зниженням надходжень до місцевих бюджетів в першу чергу за рахунок військового ПДФО та

політики держави щодо можливостей нарощення надходжень від діяльності комунальних підприємств та політики формування ставок місцевих податків та зборів.

Розглянемо помісячні надходження до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів податків та зборів за 2021–2024 роки (рис. 4). У 2021 довоєнному році ми спостерігаємо стабільні надходження до місцевих бюджетів із незначними коливаннями в різні місяці та зростанням наприкінці 2021 року.

2022 рік розпочався із стрімким продовженням зростання динаміки надходжень та зниження показників з початку війни, перші прояви дали про себе знати у березні 2022 року, однак у травні цього ж року відбулося чергове зростання, в основному за рахунок ПДФО з військовослужбовців. 2023 рік як і 2022 має характерну залежність для громад від сплати ПДФО із заробітніх плат військових, однак при перенаправленні у листопаді перш сум податку за жовтень та листопад 2023 року відбувається стрімке зниження надходжень до місцевих бюджетів, а саме на 15,4 млрд грн або 34,4% в порівнянні до попереднього місяця. 2024 рік громади розпочали на рівні 2022 року та стабільно працювали над пошуком нових джерел наповнення місцевих бюджетів. Надходження за друге півріччя 2024 року були нижчими ніж за

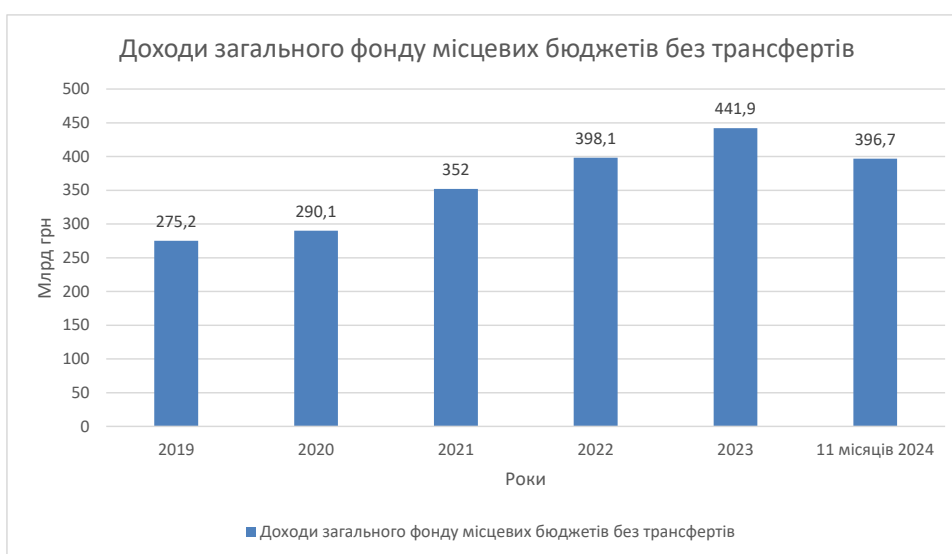


Рис. 3. Доходи загального фонду місцевих бюджетів без трансфертів, млрд грн*, млрд грн
*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

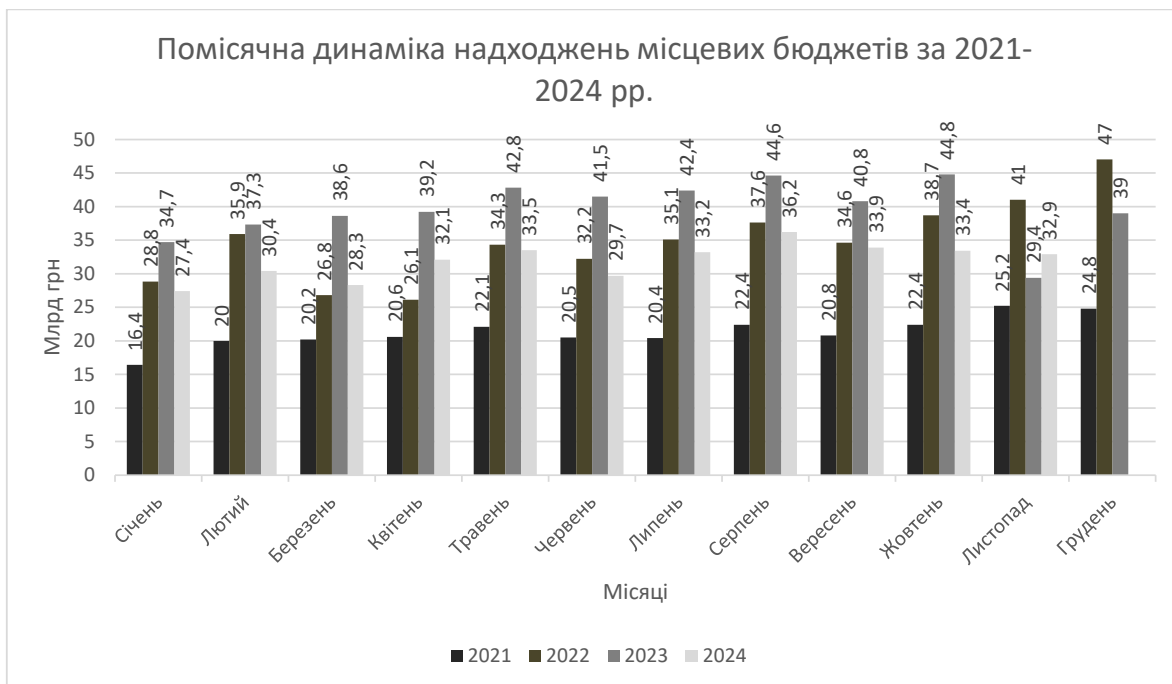


Рис. 4. Помісячна динаміка надходжень місцевих бюджетів за 2021-2024 роки*, млрд грн
 *Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

2023 рік та 2022 відповідно, однак значно переважали доходи 2021 року, що говорить про стабілізацію громадами власної фінансової ситуації та відновлення фінансово-економічного потенціалу протягом 2024 року.

Аналізуючи усі надходження місцевих бюджетів можемо зауважити, що основну частку у доходах місцевих бюджетів становить податок на доходи фізичних осіб (рис. 5), так у 2023 році він склав 289,4 млрд грн, в той час як субвенції з Державного бюджету, які займають другу сходинку у питомій вазі усіх надходжень та становлять 127,1 млрд грн. Іншими надходженнями, які відіграють значну роль при формуванні місцевих бюджетів є єдиний податок, майнові податки, дотації з Державного бюджету та власні надходження комунальних підприємств. Незначні надходження у 2023 році до місцевих бюджетів були від міжнародних донорів в формі грантів та дарунків. Зауважимо, що до місцевих бюджетів надходження від міжнародних грантів та дарунків становили 0,2 млрд грн, в той час як до Державного бюджету 433,3 млрд грн, такі цифри говорять про фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування в співпраці з іноземними донорами.

Розглядаючи структуру надходжень (рис. 6) можемо стверджувати, що податкові надходження є основним фінансовим інструментом для забезпечення життєдіяльності громад в період війни, однак значну частку у надходженнях становлять і міжбюджетні трансферти з Державного бюджету – 27%. Значну роль міжбюджетних трансфертів можна спостерігати у деокупованих територіях та територіях наближених до зони бойових дій, це характеризується релокацією суб'єктів господарської діяльності та переїзду економічну активного населення в тиллові території країни чи і взагалі за її межі.

Рисунок 7 дає нам чітке розуміння, що з усіх місцевих бюджетів, саме бюджети територіальних громад та бюджет міста Києва в умовах економічної невизначеності та військової агресії країни-терориста продовжують зростати та при звичаються до зовнішніх ризиків, надаючи якісні послуги своїм мешканцям. Так, надходження до бюджетів територіальних громад у 2022 році в порівнянні до 2021 року зросли на 15%, в той час бюджет м. Києва зріс на 3%, а обласні бюджети на 9%, зниження рівня надходжень відбулось лише до районних



Рис. 5. Надходження до місцевих бюджетів за 2023 рік*, млрд грн

*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

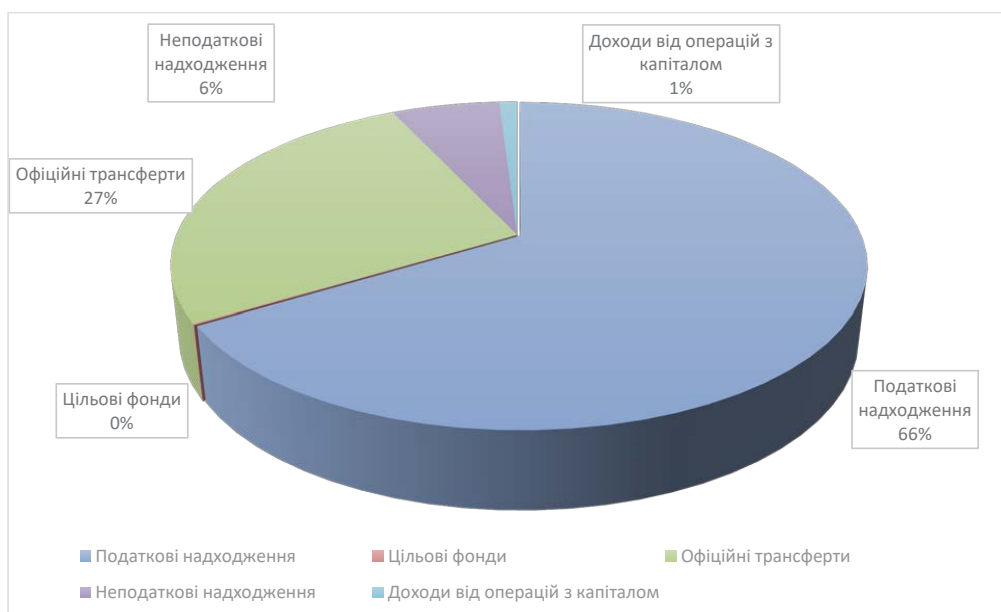


Рис. 6. Структура доходів місцевих бюджетів за видами надходжень за 2023 рік*, %

*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

бюджетів, що передбачалося реформою фінансової децентралізації та було прогнозованим.

У 2023 році в порівнянні до 2022 року також зросли надходження до бюджетів громад на 12%, бюджету м. Києва на

17% та обласних бюджетів на 2%, зниження надходжень до районних бюджетів ще на 20% вказує на необхідності продовження реформи адміністративно територіального устрою з подальшою ліквідацією районного рівня.

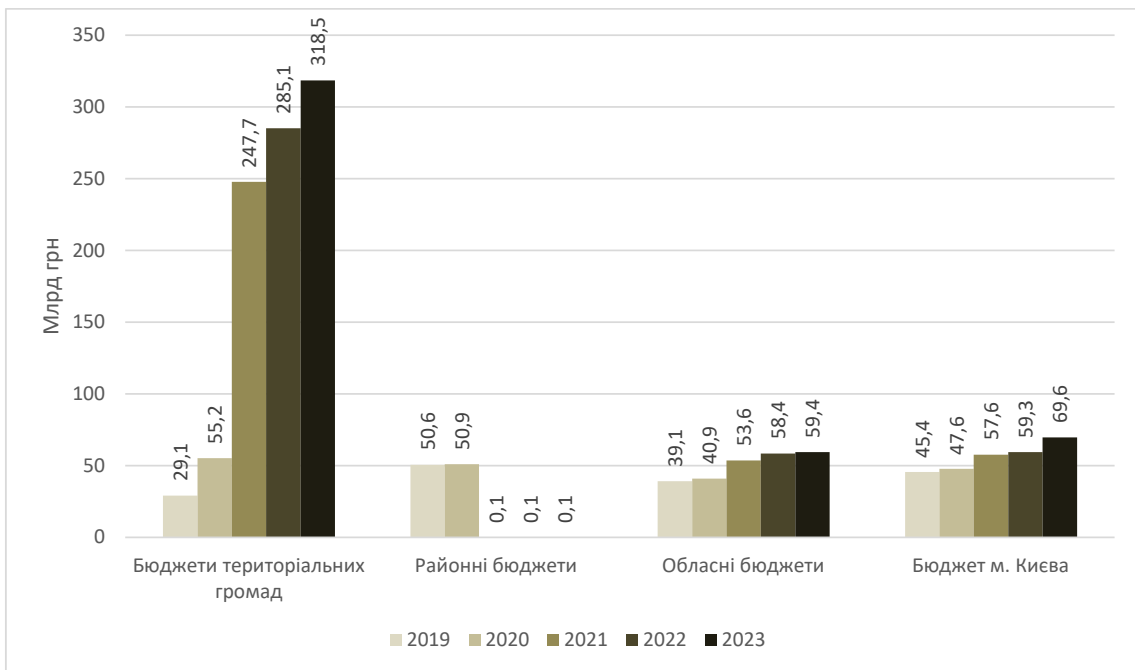


Рис. 7. Динаміка доходів за видами бюджетів*, млрд грн

*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]



Рис. 8. Динаміка надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів*, %

*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2; 4]

На рисунку 8 представлено динаміку надходжень податків та зборів у 2023 році в порівнянні з 2022 роком у відсотковому

співвідношенні. Так з рисунка стає зрозумілим, що податок на доходи фізичних осіб у 2023 році мав стабільну динаміку

зростання, лише у листопаді місяці відбулось значне зниження надходжень за рахунок переспрямування ПДФО з військових до державного бюджету.

Плата за землю протягом усього року коливалася, так якщо першу половину півріччя було зростання надходжень, то у другій половині року відбувся спад, такі дії можна пояснити незрозумілістю у першій половині 2022 року розвитку подій у війні з російською федерацією. Та перенесення сплат податку на другу половину року, в той же час сплата плати за землю у 2023 році відбувалася рівномірно, через що виникли коливання при порівнянні.

Надходження від сплати єдиного податку є від'ємними у порівнянні до 2022 року у січні та лютому до повномасштабного вторгнення і також негативний показник ми спостерігаємо у грудні 2022 до 2023 років. Січень та лютий 2022 року мали позитивну динаміку, бо це були довоєнні місяці, усі інші місяці характеризувалися втратою економічної стабільності та скорочення кількості економічно активних суб'єктів господарювання.

Найбільших коливань зазнав акцизний податок, який в березні мав стрімке зростання на 478,2%, після цього зниження, але залишався з позитивним приростом. Це перш за все було пов'язано за посиленням контролю за збором акцизів

як одного з основних платежів до місцевих та державного бюджетів.

Надходження місцевих податків і зборів характеризуються незначними коливаннями, зумовленими переважно змінами в єдиному податку. Водночас, у регіональному розрізі спостерігаються суттєві відмінності в обсягах цих надходжень залежно від області. Зокрема, регіони, де чисельність населення зросла завдяки внутрішньо переміщеним особам (ВПО) і куди було релоковано бізнес, продемонстрували значне збільшення надходжень. У той же час в інших областях, де таких факторів не спостерігалось, зафіксовано не лише низькі темпи зростання, а й навіть від'ємну динаміку надходжень (рис. 9).

У 2023 році Уряд перерахував місцевим бюджетам міжбюджетні трансферти на суму 183,8 млрд грн, що становить 89,9% від запланованих асигнувань (рис. 10). Зокрема:

- базову дотацію профінансовано у повному обсязі – 28 958,1 млн грн (100% від запланованого);

- додаткову дотацію для виконання повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших постраждалих територіях, спричинених повномасштабною агресією росії, було перераховано у розмірі 17,2 млрд грн (71,7% від запланованого);



Рис. 9. Динаміка надходжень місцевих податків та зборів 2023/2022*, %

*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

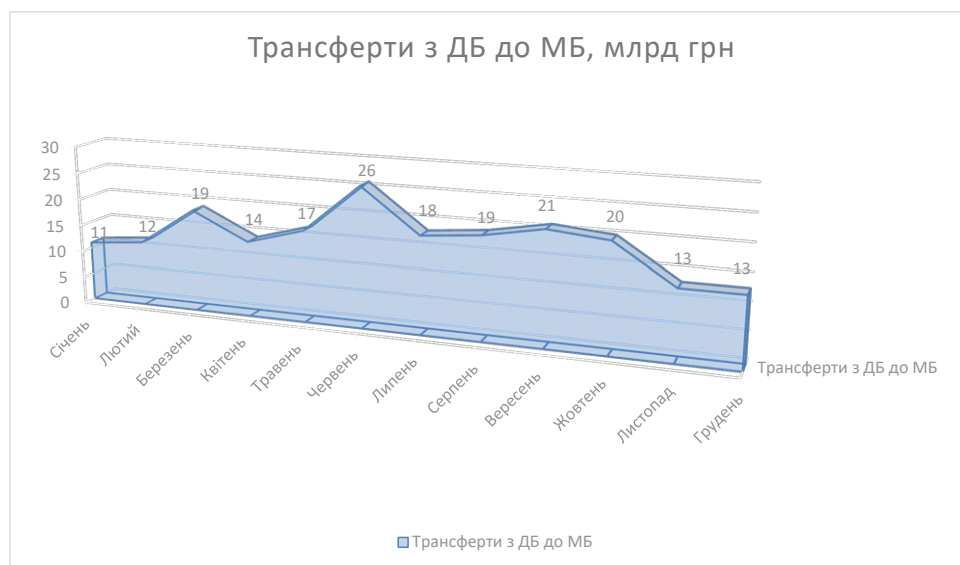


Рис. 10. Помісячна динаміка трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів*, млрд грн

*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [3]

– освітню субвенцію спрямовано у сумі 90 667,1 млн грн (99,9% від запланованого).

У грудні органи місцевого самоврядування на територіях, де тривають або тривали бойові дії, а також на тимчасово окупованих територіях, залишили у своєму розпорядженні реверсну дотацію на суму 229,0 млн грн, яка в умовах воєнного часу не перераховувалася до державного бюджету.

На 1 січня 2024 року залишки коштів на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ за загальним і спеціальним фондами становили 112,9 млрд грн. Завдяки цим ресурсам органи місцевого самоврядування зберігають можливість забезпечувати фінансування першочергових потреб на місцевому рівні.

Варто зазначити, що у 2023 році додаткову дотацію отримали 1113 органів місцевого самоврядування. Однак, розподіл дотації викликає ряд питань, тож розподілення коштів відбулось наступним чином:

- 315 громад – до 1 млн грн;
- 417 громад – від 1 до 5 млн грн;
- 105 громад – від 6 до 10 млн грн;
- 121 громада – від 11 до 20 млн грн;
- 80 громад – від 21 до 50 млн грн;
- 48 громад – від 51 до 100 млн грн;
- 21 громада – від 101 до 200 млн грн;

– 5 громад – від 200 млн до 500 млн грн (Лисичанська міська громада Луганської області, Херсонська міська громада Херсонської області, Торецька міська громада Донецької області, Черкаська селищна громада Дніпропетровської області, Чугуївська міська громада Харківської області);

– 1 громада – 2 млрд грн.

Висновки і пропозиції. Можна зробити висновок, що територіальні громади України з 2022 року перебувають у надзвичайно складних соціально-економічних умовах. Бюджети зазнають впливу через військові дії, тимчасову окупацію та руйнування інфраструктури, що знижує економічну активність на місцях.

Надходження до місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування демонструють значні регіональні відмінності. Тиллові регіони в яких відбувається зростання населення за рахунок ВПО та релокації бізнесу показали приріст доходів, тоді як інші області стикаються зі зменшенням податкових надходжень.

Уряд у 2023 році забезпечив значний обсяг міжбюджетних трансфертів (183,8 млрд грн), спрямованих на стабілізацію місцевих бюджетів, що включало базові та додаткові дотації, освітню суб-

венцію та реверсну дотацію. Найбільші дотації отримали громади на територіях, що постраждали від бойових дій або окупації, що дозволяє підтримувати їх життєдіяльність.

Динаміка податкових надходжень у 2023 році порівняно з 2022 роком залежить від типу податків. Зокрема, акцизний податок показав різкі стрибки, а єдиний податок та плата за землю демонструють більш стабільні, але різні тенденції.

Незважаючи на складні умови, залишки коштів на рахунках місцевих бюджетів станом на 1 січня 2024 року становлять 112,9 млрд грн, що дає громадам можливість фінансувати першочергові потреби.

Урядовий підхід до розподілу коштів вказує на акцент на підтримці найвразливіших регіонів і забезпеченні функціонування місцевого самоврядування.

Для подальшого відновлення територіальних громад необхідно [5, 6, 7]:

- забезпечити залучення інвестицій для відбудови інфраструктури;
- стимулювати економічну активність на місцях;
- продовжувати адресну державну підтримку постраждалих регіонів;
- створити механізми для ефективного управління залишками коштів у місцевих бюджетах.

Ці дії сприятимуть стійкому розвитку громад навіть у складних умовах воєнного часу.

Список використаної літератури:

1. 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>.
2. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.
3. Децентралізація влади. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
4. Герасимчук І., Онищук І. Експертний аналіз фінансових показників місцевих бюджетів за 4 місяці 2022 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15149>.
5. Патицька Х. Фінансово-економічний потенціал територіальних громад: механізми функціонування та активізації: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2019. 209 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
6. Пелехатий А. О. Бюджетна політика у забезпеченні розвитку територій: концептуальні домінуючі та напрями модернізації: монографія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2019. 386 с.
7. Пелехатий А. О. Бюджетна політика розвитку територій: методологія дослідження. Бізнес Інформ. 2020. № 3. С. 476–484.

Lobyk O. Analysis of financial indicators of the activities of territorial communities during the period of hostilities

The article examines the number of territorial communities that were formed as a result of the administrative-territorial reform (1469 territorial communities (144 communities are fully or partially occupied by a terrorist country)), and also determines their types and regional affiliation.

The main challenges that local governments faced as a result of the full-scale war in Ukraine are identified (social problems, financial and economic problems, infrastructure losses, security challenges, humanitarian crisis).

The share of local budgets in the consolidated budget revenues is analyzed, it is established that after the beginning of the invasion of the terrorist country Russia on the territory of Ukraine, the share of local budgets in the Consolidated Budget began to decrease.

The revenues to local budgets for 2023 are analyzed, it is determined that the main revenues are the personal income tax, the single tax, property taxes and interbudgetary transfers. The dynamics of tax and fee revenues in 2023 compared to 2022 in percentage terms are presented, and the main reasons for the increase or decrease in revenues are identified.

The number of communities that received an additional subsidy in 2023 and the size of such a subsidy for communities are investigated (315 communities – up to 1 million UAH; 417 communities – from 1 to 5 million UAH; 105 communities – from 6 to 10 million UAH; 121 communities – from 11 to 20 million UAH; 80 communities – from 21 to 50 million UAH;

48 communities – from 51 to 100 million UAH; 21 communities – from 101 to 200 million UAH; 5 communities – from 200 million to 500 million UAH; 1 community – 2 billion UAH).

It has been established that territorial communities of Ukraine have been in extremely difficult socio-economic conditions since 2022. Budgets are affected by military actions, temporary occupation and destruction of infrastructure, which reduces economic activity on the ground.

Further steps are proposed for the restoration of territorial communities, namely: to ensure the attraction of investments for the reconstruction of infrastructure, to stimulate economic activity on the ground, to continue targeted state support for the affected regions, to create mechanisms for the effective management of the balances of funds in local budgets.

Key words: *financial and economic potential, territorial communities, taxes, local budgets, inter-budgetary transfers, subsidies, subventions.*