



УДК 336.1:352

ВИКЛИКИ ТА ФІНАНСОВІ МОЖЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ

Лілія Бенівська

ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долишнього НАНУ»,
Львів, Україна

Резюме. Проаналізовано основні тенденції фінансової спроможності розвитку територіальних громад під впливом війни з росією. Проаналізовано динаміку власних надходжень місцевих бюджетів територіальних громад у розрізі областей України з урахуванням індексу інфляції, темпи зростання податку на доходи з фізичних осіб з грошового забезпечення військовослужбовців, місцевих податків, міжбюджетних трансфертів. Виділено нові, зумовлені війною, фінансові виклики розвитку територіальних громад, а саме: непрогнозовані та численні зміни в правовому полі, що вимагали від ОМС постійного їх моніторингу та зміни поточних планів; посилення асиметричності розвитку територіальних громад та залежність рівня фінансової спроможності територіальної громади від наявності на її території зареєстрованої військової частини та надходжень податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) з грошового забезпечення військовослужбовців; зниження дохідної частини місцевих бюджетів через скорочення обсягів місцевих податків, найбільше плати за землю, єдиного податку та інші; організаційні проблеми справляння місцевих податків, що виникли під час війни; зниження обсягів капітальних вкладень через накладені урядом обмеження на видатки спеціального фонду, зниження обсягів трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, зокрема кількості та обсягів переданих на місцевий рівень субвенцій; зниження обсягів освітньої субвенції та необхідності збільшення видатків на загальну середню освіту з власних доходів місцевих бюджетів територіальних громад та інші. Водночас в умовах війни у громад з'явилися нові можливості місцевого розвитку, зокрема випереджаючими темпами наповнювалися бюджети територіальних громад за рахунок надходжень податку з доходів фізичних осіб з грошового забезпечення військовослужбовців. «Великим бонусом» найбільш фінансово спроможних громад стала реверсна дотація, яка у більшій частині залишилась у розпорядженні органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, посилює асиметричності фінансової спроможності розвитку територіальних громад та розвинуло небажані ефекти прокрастинації.

Ключові слова: територіальні громади, місцеві бюджети, податок з доходів фізичних осіб, війна, власні надходження, реверсна дотація.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2024.01.025

Отримано 25.12.2023

UDC 336.1:352

CHALLENGES AND FINANCIAL OPPORTUNITIES OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONDITIONS OF WAR

Liliya Benovska

State University «Institute of Regional Studies named after M. Dolishnyi
NASU», Lviv, Ukraine

Summary. The article analyzes the main trends in the financial capacity of development of territorial communities under the influence of the war with Russia. The dynamics of own revenues of local budgets of territorial communities across the regions of Ukraine were analyzed, taking into account the inflation index, the

rate of growth of personal income tax from the financial support of military personnel, local taxes, and inter-budgetary transfers. New, war-induced, financial challenges to the development of territorial communities are highlighted, namely: unforeseeable and numerous changes in the legal field, which required LGUs to constantly monitor them and change current plans; strengthening of the asymmetry of the development of territorial communities and the dependence of the level of financial capacity of the territorial community on the presence of a registered military unit on its territory; a decrease in the revenue part of local budgets due to a decrease in the amount of local taxes, the largest fee for land, a single tax, etc.; organizational problems of local tax collection that arose during the war; a decrease in capital investments due to government-imposed restrictions on special fund expenditures, a decrease in transfers from the state budget to local budgets, in particular, the amount of educational subventions and the need to increase expenditures on general secondary education from the own revenues of local budgets of territorial communities, and others. At the same time, in the conditions of the war, the communities had new opportunities for local development, in particular, the budgets of the territorial communities were replenished at a faster rate due to income tax on the income of individuals (PIT) from the financial support of military personnel. The «big bonus» of the most financially capable communities was the reverse subsidy, which for the most part remained at the disposal of local self-government bodies, which in turn increased the asymmetry of the financial capacity of the development of territorial communities and developed undesirable effects of procrastination.

Key words: territorial communities, local budgets, personal income tax, war, own revenues, reverse subsidy.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2024.01.025

Received 25.12.2023

Постановка проблеми. Вплив війни з росією наклав свій негативний відбиток на усі процеси в країні та створив низку додаткових специфічних небезпек і ризиків для фінансової спроможності територіальних громад. У просторовому розвитку вирішальним фактором став безпековий, а відтак і ступінь «втягнення» території у воєнний конфлікт. Війна показала сильні та слабкі сторони вітчизняної економіки й дозволила з'ясувати, наскільки стійким є місцеве самоврядування, та чи здатне воно гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема й у можливостях наповнення місцевих бюджетів, навіть в умовах воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічним засадам та практичним рекомендаціям фінансової спроможності розвитку територіальних громад присвячені численні праці вітчизняних науковців та практиків І. Сторонянської [1; 10], В. Кравціва [2], Г. Возняк [3], В. Письменного [4] та багатьох інших. Проблеми спроможності місцевих бюджетів акумулювати доходи в умовах війни активно обговорюються органами влади, науковцями, практикам, серед яких Піддубний І., Титюк С., Даркович А. [5], Слобожан О. [6], Ганущак Ю. [7]. Актуальність проблеми та її важливість у контексті розвитку територіальних громад потребують поглибленого дослідження.

Метою роботи є з'ясування основних викликів та фінансових можливостей розвитку територіальних громад в умовах війни на прикладі Львівської області.

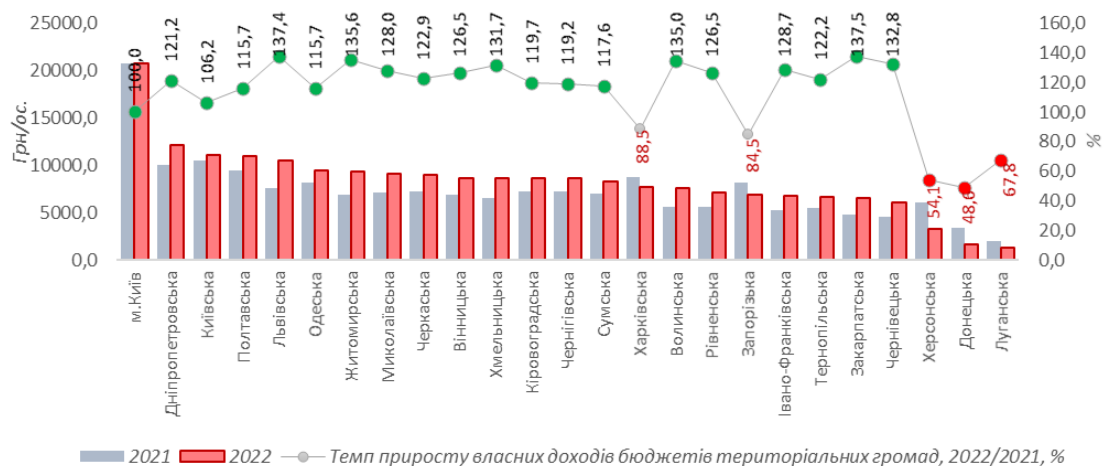
Постановка завдання. Для досягнення поставленої мети визначено такі наукові завдання: проаналізувати тенденції змін власних надходжень місцевих бюджетів в умовах війни, виділити нові виклики фінансової спроможності територіальних громад на прикладі Львівської області та виявити нові можливості їх розвитку.

Виклад основного матеріалу. Повномаштабна війна з рф сприяла зміні лідерських позицій регіонів та концентрації фінансових і людських ресурсів. Через окупацію територій східних та південних регіонів, близькість до лінії фронту вони зазнали катастрофічних наслідків для соціально-економічного розвитку. Західні та центральні території, будучи відносно безпечнішими для розвитку, хоч і зазнали шоків війни, але досить швидко адаптувалися. Водночас саме сюди на початку воєнних дій відбулося переміщення людського, фінансового капіталу та релокація бізнесу. За критерієм безпечності Львівщину віднесено до найбільш безпечних регіонів, але чи

змогли територіальні громади області зберегти рівень своєї фінансової спроможності в умовах війни та з якими новими викликами їм довелося зустрітись?

Порівняльна характеристика власних доходів місцевих бюджетів Львівської області та інших регіонів під час війни дозволила з'ясувати, що приріст власних доходів місцевих бюджетів спостерігався у більшості областей України (рис. 1 а), крім окупованих території (Луганської, Донецької, Херсонської, Запорізької та Харківської). Однак врахування індексу інфляції (рис. 1 б) дає змогу констатувати: фактично невеликий приріст власних доходів характерний лише для двох тилових регіонів – Львівської і Житомирської областей [9]. Інші «завершили» рік з від'ємним приростом власних доходів бюджетів на місцевому рівні.

а) без урахування індексу інфляції



б) з урахуванням індексу інфляції

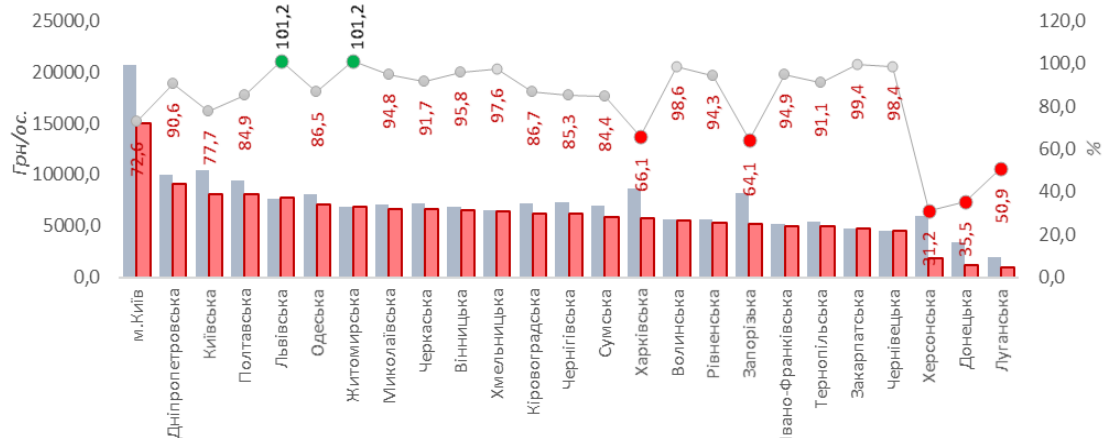


Рисунок 1. Динаміка власних надходжень місцевих бюджетів територіальних громад у розрізі областей України 2021–2022 рр.

Водночас розвиток територіальних громад Львівщини характеризувався *низкою* викликів та водночас *нових можливостей* економічного зростання, серед яких доцільно зупинитися на таких:

1. *Нестабільність правового поля.* Впродовж 2022 року відбувалися непрогнозовані та численні зміни в правовому полі, що вимагали від ОМС постійного їх

моніторингу та зміни поточних планів. Зокрема із запровадженням воєнного стану, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590, на місцеві бюджети наклали низку обмежень щодо видатків спеціального фонду. В цілому по територіальних громадах області у 2022 році план капітальних видатків був виконаний лише на 62,2%. Водночас у громад області виникла потреба фінансування нових видатків, що не було заплановано на 2022 рік – підготовка критичної інфраструктури, розміщення ВПО, допомога постраждалим та інші.

2. *Залежність фінансової спроможності територіальних громад від наявності зареєстрованих на їх території військових частин.* В умовах війни надходження ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців став основним податком економічного зростання громад. Проте це викликало посилення диференціації фінансової спроможності громад, пошук можливостей зареєструвати новостворені через війну військові частини на своїх територіях. У Львівській області надходження від ПДФО з грошового забезпечення військових у 2022 році порівняно з попереднім роком у кожній п'ятій громаді зросли у 5–10 разів, а у кожній четвертій громаді – більше ніж у 10 разів. Негативним темп зростання був лише у двох громадах. Однак, якщо забрали надходження від ПДФО з грошового забезпечення військових, темп зростання становив 120%, вище був лише у 17 з 73 громад. З урахуванням річного індексу інфляції (у 2022 році 26,4 %) середній темп зростання по області – 89,1%. Позитивним приріст був лише – 7 громадах (9,5 % від усіх) (рис. 2) [9].

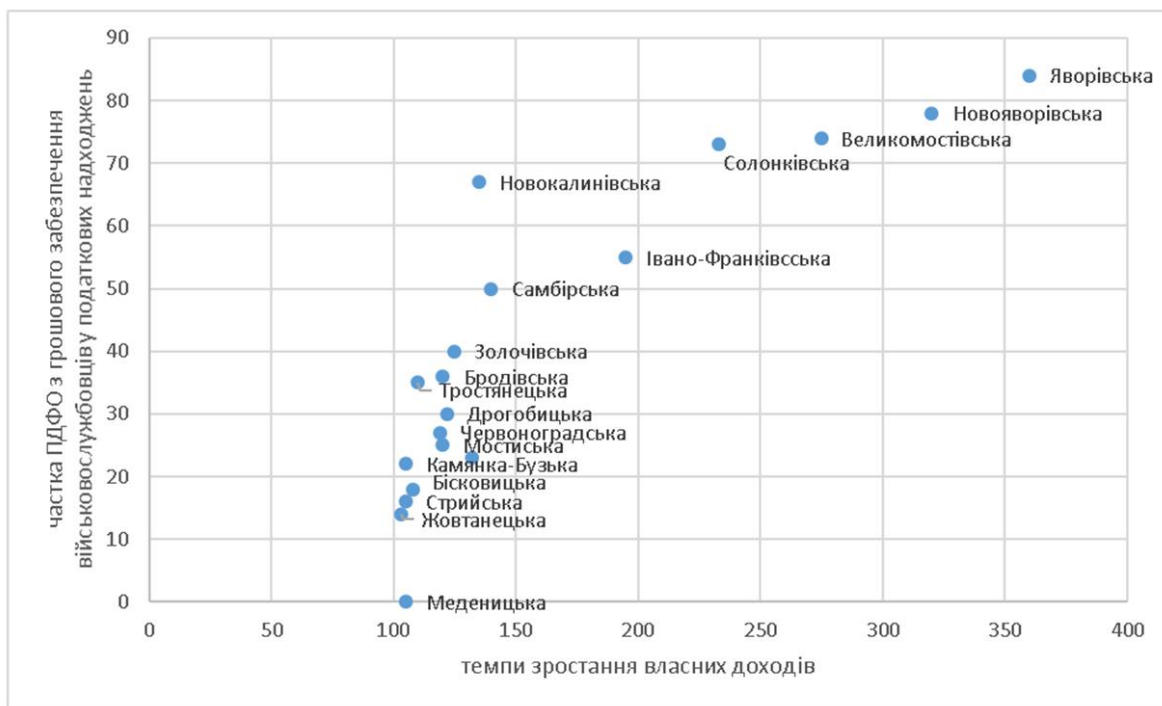


Рисунок 2. Співвідношення темпів зростання власних доходів територіальних громад та частки ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців у податкових надходженнях 2022/2021рр., %

3. *Виникли організаційні проблеми справляння місцевих податків через війну.* Зокрема у Львівській області спостерігалось зниження обсягів надходжень податку на землю (темп приросту -11,6%), що було викликано кількома чинниками: по-перше, плата за землю повноцінно не стягувалася, оскільки органи ДПС не займаються адмініструванням цього податку (зокрема, через проблеми з програмним забезпеченням,

яке після оновлення задля синхронізації з базами кадастру не запрацювало). По-друге, наприкінці минулого року уряд оновив методику нормативно-грошової оцінки земель, тому в частині випадків нові витяги формувалися на меншу суму, ніж торік. На зменшення обсягів надходження єдиного податку вплинуло рішення чинного законодавства сплачувати цей податок окремим категоріям підприємців на добровільній основі, та перехід для ФОП третьої групи на особливі умови оподаткування за ставкою 2% замість 5%.

4. *Скорочення обсягів трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів.* Аналізуючи обсяги переданих на місцевий рівень субвенцій з державного бюджету у 2022 році, спостерігався значний від'ємний приріст порівняно з попереднім періодом, який у Львівській області становив -26,5%. У розрізі видів субвенцій з 25-ти видів у 2021 р. в наступному році налічувалося лише 6. Причому, якщо у 2021 р. освітня субвенція займала 69,1% обсягу переданих на місцевий рівень субвенцій, то у 2022 році – 91,8%.

В умовах скорочення фінансової спроможності більшості громад на їх плечі ліг фінансовий тягар «співфінансування» освітніх послуг на своїй території. У 2022 р. освітня субвенція Львівської області була зменшена на 2,4% (165,4 млн грн). Зменшення обсягу освітньої субвенції відбулося і у 2023 р. шляхом внесення змін до формули її розподілу між місцевими бюджетами, а саме: застосування коефіцієнта 0,9 до обсягів освітньої субвенції 2021 року для усіх громад та неврахування додаткових годин навчального плану на окремі предмети, факультативи тощо. Відповідно, працю педагогів у закладах освіти громади частково змушені покривати з місцевих бюджетів.

Посилення фінансової «участі» місцевих бюджетів у наданні освітніх послуг спричиняє значне навантаження на місцеві бюджети. Особливо це «відіб'ється» на слабких громадах, зокрема у територіальних громадах Львівської області з індексом податкоспроможності нижче 0,3 частка видатків на освіту знаходиться в діапазоні 60–77% [8]. У 2022 році освітня субвенція цих громад покрила в середньому лише 67,1% видатків громад на загальну середню освіту, тоді ж як у попередньому році – 72,7% (рис. 3). Зазвичай такі громади мають проблеми низької ефективності освітньої мережі, а за умов, що склалися, процеси оптимізації мережі прискорюватимуться.

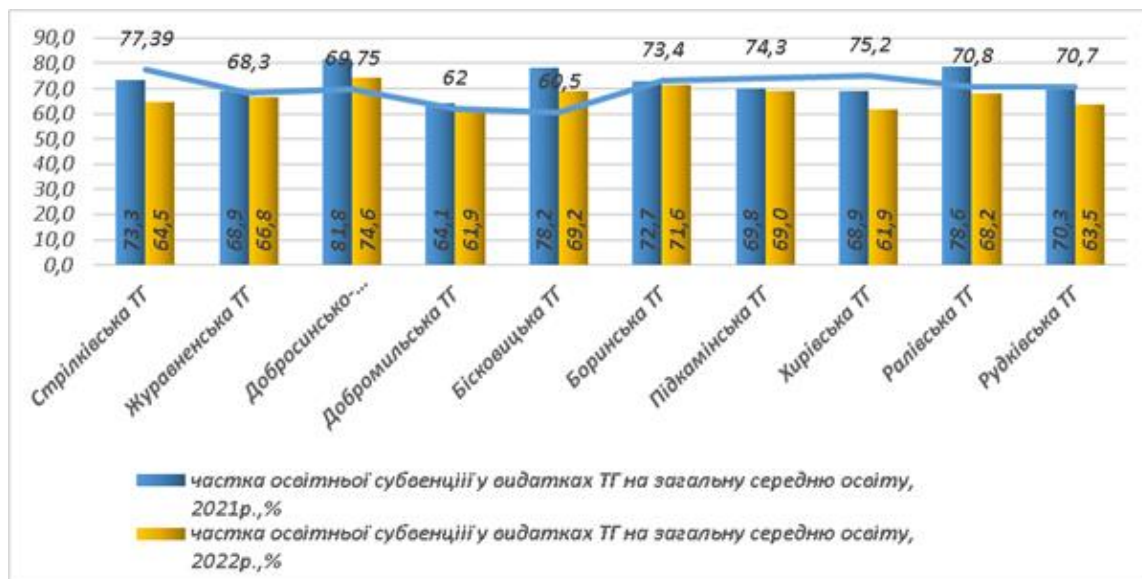


Рисунок 3. Покриття освітньою субвенцією видатків територіальних громад Львівської області (з індексом податкоспроможності нижче 0,3) на загальну середню освіту, %

Водночас через війну виникли нові можливості розвитку територіальних громад. Окрім згаданого вище стрімкого зростання надходжень від ПДФО, з грошового забезпечення військовослужбовців доходи збільшилися за рахунок реверсної дотації. Згідно з постановою Уряду від 09.06.2021 № 59 на час воєнного стану не здійснювати перерахування **реверсної дотації** з місцевих бюджетів до державного, що дозволило підвищити фінансову спроможність громад, яким нарахована реверсна дотація.

Тож згідно з розписом Державного бюджету України на 2022 рік територіальні громади Львівщини мали перерахувати до держбюджету 873,4 млн грн реверсної дотації. Проте фактично перераховано до держбюджету 121,3 млн грн, за період до 24 лютого. Відтак в області залишилося 752,1 млн грн. Найбільше додаткового ресурсу отримала Львівська громада – 679,8 млн грн, Славська – 43,3 млн грн (рис. 4).

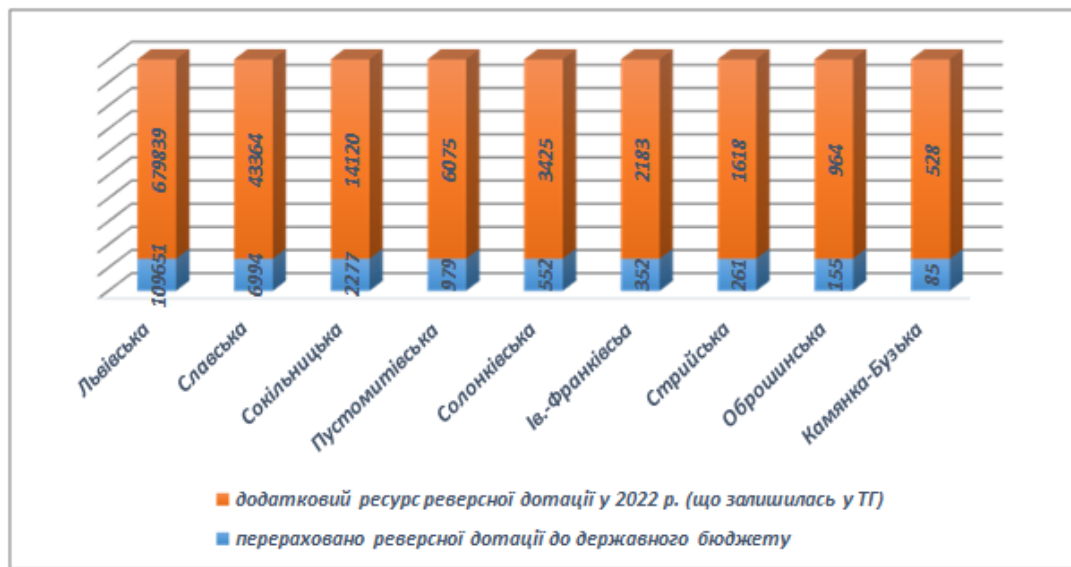


Рисунок 4. Обсяги реверсної дотації перерахованої до державного бюджету та додатковий ресурс реверсної дотації територіальних громад Львівської області у 2022 році, тис. грн

Але таке рішення несе певні ризики: по-перше, посилює диференціацію розвитку територіальних громад, адже реверсна дотація нараховується найбільш фінансово спроможним громадам. По-друге, сплата реверсної дотації на час війни є відкладена в часі. Для розрахунку реверсної та базової дотацій громади у році, який стане першим повоєнним, будуть враховані сьогоднішні планові показники доходів від ПДФО, на які значною мірою впливає ПДФО, сплачений військовослужбовцями, який суттєво знизиться після масової демобілізації. Тобто громада, яка за гіпотетичним планом має отримувати значні доходи, стане платником реверсної дотації. Але за фактичними показниками вона цілком може опинитися серед тих, хто потребуватиме базової дотації. Це стане подвійним ударом для таких громад – вони не лише не отримають коштів «військового» ПДФО та базової дотації для фінансування своїх основних потреб, але й будуть вимушені стати донором для інших [5].

Висновки. Отже, попри те, що Львівська область віднесена до найбільш безпечних регіонів, територіальні громади області зіштовхнулися з новими фінансовими викликами через війну – непрогнозовані та численні зміни в правовому полі, зниження дохідної частини місцевих бюджетів через зміну урядом методики нормативного оцінювання земель, накладення обмежень щодо видатків спеціального фонду, зниження

обсягів трансфертів з державного бюджету, зокрема обсягів освітньої субвенції та необхідності збільшення видатків на загальну середню освіту з власних доходів громад та інші. Водночас у громад з'явилися нові можливості розвитку. Зокрема випереджаючими темпами наповнювалися бюджети територіальних громад, у яких є зареєстровані військові частини (через надходження ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців). «Великим бонусом» найбільш фінансово спроможних громад стала реверсна дотація, яка у більшій частині залишилась у розпорядженні ОМС та посилила асиметричності можливостей розвитку громад.

Conclusions. Therefore, despite the fact that the Lviv region is classified as one of the safest regions, the territorial communities of the region faced new financial challenges due to the war - unforeseen and numerous changes in the legal field, a decrease in the revenue part of local budgets due to the government's change in the methodology of normative land assessment, the imposition of restrictions on expenditures a special fund, a reduction in transfers from the state budget, in particular the amount of educational subsidization and the need to increase expenditures on general secondary education from the communities' own revenues, and others. At the same time, the communities had new opportunities for development, in particular, the budgets of the territorial communities, which have registered military units, were being replenished at a faster pace (due to the receipt of personal income tax from the financial support of military personnel). The «big bonus» of the most financially capable communities was the reverse subsidy, which remained for the most part at the disposal of LGUs and increased the asymmetry of community development opportunities.

Список використаних джерел

1. Стале ендегенне зростання регіонів України в умовах децентралізації: монографія / ред. І. З. Сторонянська. Львів, ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАНУ». 2019. 501 с.
2. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / наук. редактор В. С. Кравців. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України». 2017. 120 с.
3. Фінансові детермінанти економічного зростання регіонів і громад України в умовах нестабільності: погляд крізь призму поведінкової економіки: електрон. монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАНУ»; наук. ред.: Г. В. Возняк. Львів, 2023. 557 с.
4. Письменний В. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. Економіка та держава. 2017. № 6. С. 24–30.
5. Піддубний І., Титюк С., Даркович А «Військовий» ПДФО: як може змінитися система спрямування податку та до чого це призведе. Вокс Україна. 19 вересня 2023. URL: <https://voxukraine.org/vijskovyj-pdfo-yak-mozhe-zminyetsya-systema-spryamuvannya-podatku-ta-do-chogo-tse-pryzvede> (дата звернення: 20.10.2023).
6. Слобожан О. Військовий ПДФО: «Хіба ревуть воли, як ясла повні?». Дзеркало тижня. 31 серпня 2023. URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/vijskovij-pdfo-khiba-revut-voli-jak-jasla-povni.html> (дата звернення: 30.10.2023).
7. Ганущак Ю. Фіскальна реформа та ПДФО військових: чому місцева влада та Кабмін мають сісти за стіл переговорів. Дзеркало тижня. 10 вересня 2023.
8. Стратегія розвитку Львівської області на період 2021–2027 років. Львівська обласна державна адміністрація. 2020. URL: <https://loda.gov.ua/documents/49999> (дата звернення: 30.10.2023).
9. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Ефективність використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів: проблемно-орієнтований аналіз. Стратегічні пріоритети. 2014. № 1. С. 84–90.
10. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Зміни у розподілі доходів від ПДФО як виклик для системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в умовах війни. Регіональна економіка. 2023. № 3.

References

1. Storonyanska I. Z. (2019) Stale endogenous influence of Ukraine in this decentralization: monograph. Lviv, State University "Institute of Regional Studies named after M. I. Dolishny NAS of Ukraine".
2. Kravtsov V. S. (2017). Territorial development and regional policy in Ukraine: actual problems, risks and perspectives of administrative-financial decentralization [Territorial development and regional policy in Ukraine: actual problems, risks and perspectives of administrative-financial decentralization]. Lviv: Institute of Regional Studies named after M. I. Dolishny NAS of Ukraine. 120 p.

- Ukraine: current problems, risks and prospects of administrative and financial decentralization]. Lviv, State University “Institute of Regional Studies named after M. I. Dolishny NAS of Ukraine”.
3. Voznyak H. (2023). Finansovi determinanty ekonomichnoho zrostantnya rehioniv i hromad Ukrayiny v umovakh nestabil'nosti: pohlyad kriz' pryzmu povedinkovoyi ekonomiky [Financial determinants of economic growth of regions and communities of Ukraine in conditions of instability: a view through the prism of behavioral economics]. Lviv, State University “Institute of Regional Studies named after M. I. Dolishny NAS of Ukraine”.
 4. Pysmennyi V. V. (2017). Mizhbyudzhetni transferty yak instrument finansovoho vyrivnyuvannya terytoriy [Intergovernmental transfers as a tool for financial equalization of territories]. *Economy and the state*. No. 6. P. 24–30.
 5. Piddubnyy I., Tytyuk S., Darkovich A. (2023). “Viys'kovyy” PDFO: yak mozhe zminytysya systema spryamuvannya podatku ta do choho tse pryzvede [“Military” tax on personal income: how the system of tax distribution can change and what it will lead to]. *Voks Ukrayina*. URL: <https://voxukraine.org/vijskovyj-pdf-yak-mozhe-zminytysya-systema-spryamuvannya-podatku-ta-do-chogo-tse-pryzvede> (accessed: 20 October 2023).
 6. Slobozhan O. (2023). Viys'kovyy PDFO: “Khiba revut' voly, yak yasla povni?” [Do the oxen roar like the manger is full?]. *Dzerkalo tyzhdnia*. URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/vijskovij-pdf-khiva-revut-voli-jak-jasla-povni.html> (accessed: 30 October 2023).
 7. Hanushchak Yu. (2023). Fiskal'na reforma ta PDFO viys'kovykh: chomu mistseva vlada ta Kabmin mayut' sisty za stil perehovoriv [Fiscal reform and personal income tax of the military: why local authorities and the Cabinet of Ministers should sit down at the negotiating table]. *Dzerkalo tyzhdnia*. 10 veresnya 2023.
 8. Stratehiya rozvytku l'vivs'koyi oblasti na period 2021–2027 roky (2020) [Development strategy of the Lviv region for the period 2021–2027]. URL: <https://loda.gov.ua/documents/49999> (accessed: 30 October 2023).
 9. Storonyanska I. Z., Benovska L. (2014). Ya. Efektyvnist' vykorystannya finansovykh resursiv mistsevykh byudzhetyv: problemno-orijentovanyy analiz [Efficiency of use of financial resources of local budgets: problem-oriented analysis.]. *Stratehichni priorityty*. No. 1. P. 84–90.
 10. Storonyanska I. Z., Benovska L. Ya. (2023). Zminy u rozpodili dokhodiv vid PDFO yak vyklyk dlya systemy finansovoho vyrivnyuvannya mistsevykh byudzhetyv v umovakh viyny [Changes in the distribution of income from personal income tax as a challenge for the system of financial equalization of local budgets in wartime conditions]. *Rehional'na ekonomika*. No. 3.