

УДК 336.1:352

Забезпечення фінансової спроможності громад в умовах воєнного стану

ENSURING THE FINANCIAL VIABILITY OF COMMUNITIES UNDER MARTIAL LAW

ВОЛКОВА Наталія – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та права, комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49000, Україна

VOLKOVA Nataliia – Ph.D. in Public Administration, Associate Professor, Department of Public Administration and Law, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» of Dnipropetrovsk Regional Council, 49000, 70 Volodymyra Antonovycha Street, Dnipro, Ukraine

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0795-9778>

Анотація. Стаття присвячена вивченню можливостей забезпечення фінансової спроможності громад під час воєнного стану та в період відновлення економіки після війни. Зазначається, що проблема забезпечення фінансової спроможності громад в умовах децентралізації та воєнного стану є досить актуальною. Тепер у складний воєнний час територіальні громади потребують створення умов, фінансової підтримки з боку уряду країни для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій. Викликами для бюджетів громад стали безпрецедентні руйнування інфраструктури, вимушена міграція населення, зменшення податкових надходжень та зростання видатків на соціальний захист і оборону. Мета статті полягає в узагальненні теоретичних положень, висвітленні перспектив та можливостей забезпечення фінансової спроможності громад в умовах воєнного стану на базі дослідження нормативно-правових змін у бюджетній сфері України. Дослідження приділяє увагу фінансовим інструментам підтримки територіальних громад. Наголошується на тому, що забезпечення фінансової спроможності громад в період воєнного стану є критично важливим для підтримки життєдіяльності регіонів, надання необхідних послуг населенню. В роботі наведені як традиційні фінансові інструменти (місцеві преференції, субвенції, дотації, горизонтальне вирівнювання податкоспроможності), так і новітні цифрові фінансові інструменти. Зазначається про тлумачення поняття фінансової спроможності громади у широкому розумінні (як сукупності бюджетної спроможності, фінансової спроможності домогосподарств і фінансової спроможності суб'єктів господарювання) та вузькому розумінні (як показників виконання бюджету відповідної громади). В статті наголошується на значимості стратегічних планувальних документів, які будуть визначати механізм фінансування відновлення на місцевому рівні, – регіональних стратегіях, стратегіях розвитку громад, планах заходів, створених на основі Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. У статті зазначені результати оцінювання фінансової спроможності територіальних громад в Україні. Зазначено, що навіть під час війни в Україні наявні передумови для розвитку економіки територіальних громад через залучення бізнес-суб'єктів.

Ключові слова: фінансова спроможність громади, фінансові інструменти, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, воєнний стан.

Summary. The article is devoted to the study of the possibilities of ensuring the financial viability of communities during martial law and during the period of economic recovery after the war. It is noted that the problem of ensuring the financial viability of communities in the context of decentralisation and martial law is quite relevant. Now, in difficult wartime, territorial communities need to create

conditions and financial support from the government of the country for local governments to perform their functions. The unprecedented destruction of infrastructure, forced migration, reduced tax revenues and increased expenditures on social protection and defence have become challenges for community budgets. The purpose of the article is to summarise the theoretical provisions, highlight the prospects and opportunities for ensuring the financial viability of communities under martial law based on the study of regulatory and legal changes in the budgetary sphere of Ukraine. The study focuses on financial instruments to support territorial communities. It is emphasised that ensuring the financial viability of communities during martial law is critical for maintaining the vital activity of regions and providing necessary services to the population. The paper describes both traditional financial instruments (local preferences, subventions, subsidies, horizontal equalisation of tax capacity) and the latest digital financial instruments. The author notes the interpretation of the concept of financial capacity of a community in a broad sense (as a combination of budgetary capacity, financial capacity of households and financial capacity of business entities) and in a narrow sense (as indicators of budget execution of the respective community). The article emphasises the importance of strategic planning documents that will determine the mechanism for financing recovery at the local level - regional strategies, community development strategies, and action plans created on the basis of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027. The article presents the results of the assessment of the financial capacity of territorial communities in Ukraine. It is noted that even during the war in Ukraine there are prerequisites for the development of the economy of territorial communities through the involvement of business entities.

Key words: *financial capacity of the community, financial instruments, local governments, local budgets, martial law.*

Вступ. Повномасштабне вторгнення росії в Україну суттєво вплинуло на всі сфери життя країни, в тому числі і на фінансову стійкість територіальних громад. Руйнування інфраструктури, вимушена міграція населення, зменшення податкових надходжень та зростання видатків на соціальний захист і оборону поставили перед місцевими бюджетами безпрецедентні виклики.

Забезпечення фінансової спроможності громад в таких умовах є критично важливим для підтримки життєдіяльності регіонів, надання необхідних послуг населенню під час воєнного стану та в період відновлення економіки після війни.

Децентралізація влади зумовила зростання кількості задач, що постали перед органами місцевого самоврядування і громадами, особливо у воєнний та повоєнний періоди, періоди відбудови і відновлення, ускладнені нерівномірністю втрат і руйнувань, що їх зазнали окремі громади. Тому проблема забезпечення фінансової спроможності громад в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення є досить актуальною.

Аналіз останніх досліджень. Зусилля багатьох сучасних вітчизняних вчених воєнного часу націлені на вирішення стратегічних задач відновлення, відбудови постраждалої від російської агресії економіки України та відновлення інститутів публічної влади на деокупованих територіях. Так, Трещов М. [1] досліджує забезпечення ревіталізації та розвитку громад в умовах війни та повоєнного реконструктивного відновлення. Саєнко О. [2] доводить, що фінансова спроможність сільських територіальних громад залежить від планування та реалізації ефективних стратегій фінансового розвитку та участі громадськості, партнерства з бізнесом та державними органами, а також використання інноваційних підходів та передового досвіду. Сова О. [3] наполягає на узгодженості формування та використання коштів місцевих бюджетів України з соціальними цілями повоєнного відновлення. Дослідження Коляди Т., Прозорова Ю. [4] спрямовані на формування новітніх цифрових фінансових інструментів та обґрунтування запровадження територіальними громадами креативних інновацій у фінансуванні пріоритетних проєктів розвитку за допомогою емісії нових інструментів фінансового ринку – «соціальних, кліматичних, зелених облігацій, імпаکت-бондів та гібридних фінансових інструментів»,

створення еко-індустріальних парків на територіях громад та отримання міжнародних грантів сталого розвитку.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних положень, висвітленні перспектив та можливостей забезпечення фінансової спроможності громад в умовах воєнного стану на базі дослідження нормативно-правових змін у бюджетній сфері України.

Виклад основного матеріалу. Інституційною основою забезпечення фінансової спроможності громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення є Бюджетний кодекс України, закони України «Про засади державної регіональної політики», про Державний бюджет України на відповідний рік, постанова КМУ від 18.03.2015 р. № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку», План дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова», Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки.

Доречно зазначити, що навіть під час війни у 2022 році в Україні обсяг податкових надходжень від бізнес-суб'єктів до бюджетів різного рівня зріс на 7% порівняно з попереднім роком і продовжував зростати в 2023 році. Одним із чинників такого зростання став перехід великих і середніх підприємств на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. Наведені факти вказують на те, що навіть під час війни в Україні наявні передумови для розвитку економіки територіальних громад через залучення бізнес-суб'єктів [5, с.107]. До фінансових інструментів місцевого економічного розвитку відносять ті, які передбачають формування додаткових (до бюджетних) джерел фінансування заходів економічного і соціального розвитку громади. У складі цієї групи можна виділити: краудфандинг; револьверний фонд; позабюджетні фонди [5, с.109].

Фінансова спроможність територіальної громади, в основі якої є забезпечення належними обсягами фінансових ресурсів, є чи не найважливішим фактором регіонального розвитку, розвитку громад, обумовлює самостійність місцевих органів самоврядування, сприяє активізації бізнесової діяльності, дозволяє розвивати інфраструктуру, вирішувати проблеми благоустрою та підвищення якості життя місцевого населення [6, с.82].

Основна мета процесу децентралізації повноважень органів місцевого самоврядування – побудова конкурентної та фінансово стійкої моделі автономних територіальних громад з високим рівнем фінансової незалежності та грамотності [7]. Досвід зарубіжних країн показує, що передача повноважень від державних органів до органів місцевого самоврядування забезпечує зміцнення місцевого самоврядування та надає їм можливість ефективніше вирішувати питання розвитку своїх територій. Тепер у складний воєнний час територіальні громади потребують створення умов, фінансової підтримки з боку уряду країни для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій. Багато громад виявилися не в змозі самостійно вирішити всі проблеми, що виникли внаслідок війни, через обмеженість фінансових ресурсів. В роботі Коляди Т., Альохіної О. [8] автори зазначають, що недостатня фінансова спроможність може призвести до обмеженого доступу громадян до якісних суспільних послуг і уповільнення економічного розвитку. Дуб А. [5] обґрунтовує, що під час війни фінансові проблеми наповнення місцевих бюджетів мають не тільки громади, віднесені до списку територій відновлення, а й ті, які не зазнали руйнувань, – вони теж потребують активізації діяльності органів місцевого самоврядування в напрямі залучення бізнесу і розвитку місцевої економіки. Автор зазначає, що інструменти фінансової та кредитної підтримки громад практично не використовуються.

Дослідники Сембер С., Чубарь О., Машіко К. [6] наголошують на розумінні фінансової спроможності громади у широкому смислі слова, коли вона розглядається як комплексний

показник, що складається з її бюджетної спроможності, фінансової спроможності домогосподарств і фінансової спроможності суб'єктів господарювання. Проте на практиці застосовується методологічний підхід зі звуженим розумінням фінансової спроможності на основі показників виконання бюджету відповідної громади, який розроблений та презентований у рамках реалізації Програми «ULEAD з Європою» [9] (див. табл. 1).

Таблиця 1. Узагальнені результати оцінювання фінансової спроможності територіальних громад (ТГ) в Україні за підсумками 2023 року [9]

Рівні спроможності ТГ	Загальна кількість ТГ з відповідним рівнем спроможності	% від загальної кількості ТГ
високий	495	34,4%
оптимальний	314	21,8%
задовільний	200	13,9%
низький	247	17,2%
критичний	182	12,7%
	1438	

Об'єктивно, що значна кількість територіальних громад мають низьку фінансову спроможність з огляду на воєнні дії, що відбуваються на їхніх територіях та на територіях, які є близькими до зони бойових дій. Водночас, немала кількість громад, які за оцінками віднесено до критичного рівня спроможності, знаходяться на територіях, які є віддаленими від зони активних бойових дій. Зокрема, у Херсонській області налічується 36 громад з критичним рівнем спроможності, у Запорізькій – 33, у Луганській – 18, Донецькій – 13. Водночас, у Чернівецькій області 18 територіальних громад також належать до критичного рівня фінансової спроможності, у Закарпатській – 15, Івано-Франківській – 14, Рівненській – 13. Найбільша кількість громад з високим рівнем спроможності знаходиться у Київській області – 54, у Дніпропетровській – 48, Одеській – 44, Полтавській – 43 [9].

З 2021 р. територіальні громади повністю перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, що дозволило запровадити горизонтальне вирівнювання податкоспроможності. Базову дотацію з державного бюджету у 2025 році отримують бюджети, у яких індекс податкоспроможності менше 0,9, це 1 027 місцевих бюджетів, у тому числі 18 обласних бюджетів та 1 009 бюджетів територіальних громад. Реверсну дотацію до державного бюджету у 2025 році передбачено для бюджетів, у яких індекс податкоспроможності більше 1,1, тобто з 194 місцевих бюджетів, у тому числі з 5 обласних бюджетів та 189 бюджетів територіальних громад.

Однією з головних підвалин успішного розвитку держави є ефективна система преференцій. Місцевими преференціями (за рішенням органів місцевого самоврядування) можуть бути преференції щодо сплати податку на нерухомість, щодо сплати земельного податку та щодо орендної плати за землю. Фінансовими інструментами підтримки територіальних громад також є субвенції на фінансування заходів, пов'язаних з ліквідацією наслідків війни, підтримкою ВПО тощо, податкові пільги підприємствам і організаціям, міжнародна допомога на відновлення та додаткові дотації на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації – відповідно до положень Державного бюджету України на 2024 рік та постанови КМУ від 20 серпня 2024 р. № 954. У лютому 2025 року в усіх регіонах України мають

з'явитися стратегічні документи, які будуть визначати вектор розвитку, щоб у майбутньому забезпечити якісне життя для кожного українця, а також мати чіткі плани, які допоможуть швидко подолати наслідки війни.

Міністерство розвитку громад та територій України працює над змінами законодавства з метою реформатування Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) у фінансовий інструмент, який дозволить реалізувати рекомендації Світового Банку, що викладені у Діагностичному звіті щодо управління публічними інвестиціями (РІМ) та виконати вимоги Регламенту ЄС «Про створення Українського фонду» щодо забезпечення фінансування за рахунком коштів Компоненту-1 Українського фонду потреб відновлення, відбудови та модернізації субнаціональних органів влади України, зокрема органів місцевого самоврядування. Механізм фінансування відновлення на місцевому рівні буде заснований на стратегічних планувальних документах. На національному рівні – це оновлена Державна стратегія регіонального розвитку на період 2021-2027, яка на регіональному та місцевому рівні втілюється через відповідні регіональні стратегії, стратегії розвитку громад та плани заходів. Концепція реформування ДФРР передбачає, зокрема, розширення джерел його наповнення.

Висновки. Фінансові аспекти взаємодії ОМС з громадами в умовах війни є надзвичайно складними та багатогранними. Для успішного подолання викликів необхідна спільна робота центральної та місцевої влади, громадських організацій та міжнародних партнерів. Лише за умови ефективної координації зусиль та злагодженої роботи всіх зацікавлених сторін можна забезпечити фінансову спроможність, сталий розвиток громад і відновлення України. Попри війну, в Україні мають бути закладені стратегії розвитку для кожної громади. Тому державна і місцева влада мають продовжувати напрацьовувати документи, які мають враховувати усі виклики воєнного часу.

Список використаних джерел

1. Трещов М. Забезпечення ревіталізації та розвитку громад в умовах війни та повоєнного реконструктивного відновлення. *Верховенство права : доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 29 лютого 2024 р.). Дніпро : ДДУВС. С. 64–67.
2. Саєнко О.О. Щодо формування фінансової спроможності сільської територіальної громади в умовах сьогодення. *Інтеграція науки та практики управління в умовах соціокультурних трансформацій* : зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практич. конф. (25 квітня 2024 року). м. Полтава : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». 667 с. С. 276–280.
3. Сова О. Узгодженість формування та використання коштів місцевих бюджетів України з соціальними цілями повоєнного відновлення. *Демографія та соціальна економіка*. 2023. № 3 (53). С. 54–78.
4. Коляда Т. А., Прозоров Ю. В. Новітні цифрові фінансові інструменти : сутність і перспективи використання при відбудові постраждалих територіальних громад України. *Проблеми економіки*. 2024. № 2 (60). С. 247–253.
5. Дуб А. Р. Економіка територіальних громад : тенденції в умовах війни та стратегування повоєнного відновлення. *Проблеми економіки*. 2023. № 4 (58). С. 105–111.
6. Сембер С.В., Чубарь О.Г., Машіко К.С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 81–90.
7. Щур Р., Плєць І., Урбанович М. Фінансові інструменти розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. *Науковий вісник Полісся*. 2024. 1 (28), с. 187–207. URL : [https://doi.org/10.25140/2410-9576-2024-1\(28\)-187-207/](https://doi.org/10.25140/2410-9576-2024-1(28)-187-207/) (дата звернення : 21.10.2024).

8. Коляда, Т. А., Альохіна О. С. Особливості забезпечення фінансової спроможності територіальних громад України у воєнний час. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія : економіка та управління*. 2024 (13). URL : <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-13-08-03> (дата звернення : 21.10.2024)

9. Казюк Яніна. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. Джерело : портал «Децентралізація». 02.04.2024.

References

1. Treshchov, M. (2024) Zabezpechennia revitalizatsii ta rozvytku hromad v umovakh viiny ta povoiennoho rekonstruktyvnoho vidnovlennia [Ensuring the revitalisation and development of communities in the context of war and post-war reconstruction]. *Verkhovenstvo prava : doktryna i praktyka v umovakh suchasnykh svitovykh vyklykiv* : materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (29 liutoho). Dnipro : DDUVS. 64–67. [in Ukrainian].

2. Saienko, O. O. (2024) Shchodo formuvannia finansovoi spromozhnosti silskoi terytoralnoi hromady v umovakh sohodennia [On the formation of the financial capacity of a rural territorial community in today's conditions]. *Intehratsiia nauky ta praktyky upravlinnia v umovakh sotsiokulturnykh transformatsii* : zb. materialiv II Mizhnar. nauk.-praktych. konf. (25 kvitnia). m. Poltava : DZ «LNU imeni Tarasa Shevchenka», 276–280. [in Ukrainian].

3. Sova, O. (2023) Uzghodzhennist formuvannia ta vykorystannia koshtiv mistsevykh biudzhativ Ukrainy z sotsialnyimi tsiliamy povoiennoho vidnovlennia [Coherence of the formation and use of local budgets of Ukraine with the social goals of post-war recovery]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*. 3 (53). 54–78. [in Ukrainian].

4. Koliada, T. A. Prozorov, Yu. V. (2024) Novitni tsyfrovi finansovi instrumenty : sutnist i perspektyvy vykorystannia pry vidbudovi postrazhdalykh terytorialnykh hromad Ukrainy [The Latest Digital Financial Instruments : Essence and Prospects for Use in the Reconstruction of Affected Territorial Communities in Ukraine]. *Problemy ekonomiky*. 2 (60). 247–253. [in Ukrainian].

5. Dub, A. R. (2023) Ekonomika terytorialnykh hromad : tendentsii v umovakh viiny ta stratehuvannia povoiennoho vidnovlennia [Economy of Territorial Communities : Trends in the War and Strategies for Post-War Recovery]. *Problemy ekonomiky*. 4 (58). 105–111. [in Ukrainian].

6. Sember, S. V. Chubar, O. H. & Mashiko K. S. (2015) Teoretychni pidkhody do vyznachennia sutnosti finansovoi spromozhnosti ta finansovykh resursiv terytorialnoi hromady [Theoretical approaches to defining the essence of financial capacity and financial resources of a territorial community]. *Rehionalna ekonomika*. 3. 81–90. [in Ukrainian].

7. Shchur, R., Plets, I., & Urbanovych, M. (2024). Finansovi instrumenty rozvytku terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii [Financial instruments for the development of territorial communities in the context of decentralisation]. *Naukovyi visnyk Polissia*, 1 (28), 187–207. URL : [https://doi.org/10.25140/2410-9576-2024-1\(28\)-187-207/](https://doi.org/10.25140/2410-9576-2024-1(28)-187-207/) (date access : 21.10.2024). [in Ukrainian].

8. Koliada, T. A., & Alokhina, O. S. (2024). Osoblyvosti zabezpechennia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad Ukrainy u voiennyi chas [Peculiarities of Ensuring the Financial Capacity of Territorial Communities of Ukraine in Wartime]. *Problemy suchasnykh transformatsii. Seriiia : ekonomika ta upravlinnia*, (13). URL : <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-13-08-03> (date access : 21.10.2024). [in Ukrainian].

9. Kaziuk, Yanina. (2024). Otsinka finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad za pidsumkamy 2023 roku [Assessment of the financial capacity of territorial communities by the end of 2023]. *Dzherelo* : portal «Detsentralizatsiia». 02.04. [in Ukrainian].