

УДК 336.143:352(477)
JEL: H71; H72; E62; O23
DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2025-6-332-341>

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ: АДАПТАЦІЯ ДО ВИКЛИКІВ ВІЙНИ ТА ПАНДЕМІЇ

©2025 СИМАНИЧ Н. Б.

УДК 336.143:352(477)
JEL: H71; H72; E62; O23

**Симанич Н. Б. Формування доходів місцевих бюджетів України в умовах економічної нестабільності:
адаптація до викликів війни та пандемії**

Метою статті є аналіз формування доходів місцевих бюджетів України в умовах економічної нестабільності, зумовленої десятирічною війною та пандемією COVID-19, а також виявлення тенденцій адаптації бюджетної системи територіальних громад до кризових викликів. У статті досліджено трансформаційні процеси формування доходів місцевих бюджетів України в умовах тривалих криз, спричинених пандемією COVID-19 і повномасштабною війною РФ проти України. Обґрунтовано, що впроваджена в Україні фінансова децентралізація до 2020 р. забезпечила зростання фінансової автономії органів місцевого самоврядування та зміцнення бюджетної спроможності територіальних громад. Водночас, починаючи з 2020 р., під впливом криз прослідковується зворотна тенденція – зменшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, централізація фінансових ресурсів і трансформація ролі міжбюджетних трансфертів. У роботі виявлено, що податкові доходи місцевих бюджетів продемонстрували вищу стійкість до зовнішніх шоків порівняно з трансфертами з державного бюджету. Особливу увагу приділено динаміці основних бюджетоформуючих податків – ПДФО, єдиного податку, податку на прибуток підприємств, акцизного податку та майнових податків. Проаналізовано, як антикризова політика держави та зміни в поведінці суб'єктів місцевої економіки вплинули на наповнення місцевих бюджетів. Окреслено сучасні виклики, пов'язані з вилученням воєнного ПДФО до державного бюджету, падінням надходжень майнових податків через втрату податкової бази та зміну ролі трансфертів у підтримці громад. Зроблено висновки про необхідність зміцнення фінансової автономії територіальних громад і розробки інструментів адаптації місцевих фінансів до умов затяжної економічної нестабільності.

Ключові слова: місцеві бюджети, війна, пандемія, формування доходів, податкові надходження, міжбюджетні трансферти, криза.

Рис.: 8. Табл.: 1. Бібл.: 8.

Симанич Назар Богданович – аспірант, Львівський національний університет імені Івана Франка (вул. Університетська, 1, Львів, 79001, Україна)
E-mail: symanychn17@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1584-9513>

UDC 336.143:352(477)
JEL: H71; H72; E62; O23

**Symanych N. B. Formation of Local Budget Revenues in Ukraine in Conditions of Economic Instability:
Adaptation to the Challenges of the War and Pandemic**

The aim of the article is to analyze the formation of local budget revenues in Ukraine under conditions of economic instability caused by a decade-long war and the COVID-19 pandemic, as well as to identify tendencies in the adaptation of the budgetary system of territorial communities to crisis challenges. The article examines the transformational processes of local budget revenue formation in Ukraine in the context of prolonged crises caused by the COVID-19 pandemic and the full-scale war by the Russian Federation against Ukraine. It is substantiated that the financial decentralization implemented in Ukraine up to 2020 ensured an increase in the financial autonomy of local self-government bodies and strengthened the budget capacity of territorial communities. At the same time, starting from 2020, under the influence of crises, a reverse tendency can be observed – a decrease in the share of local budgets in the consolidated budget, centralization of financial resources, and a transformation of the role of inter-budget transfers. The study reveals that the tax revenues of local budgets have shown higher resilience to external shocks compared to transfers from the State budget. Special attention is devoted to the dynamics of key budget-forming taxes – personal income tax, single tax, corporate income tax, excise tax, and property taxes. It is analyzed how the State's anti-crisis policy and changes in the behavior of local economic agents have influenced the filling of local budgets. The article outlines the current challenges associated with the collection of military personal income tax for the State budget, the decline in property tax revenues due to the loss of the tax base, and the changing role of transfers in supporting communities. The conclusion emphasizes the necessity of strengthening the fiscal autonomy of territorial communities and developing tools to adapt local finances to the conditions of prolonged economic instability.

Keywords: local budgets, war, pandemic, revenue formation, tax revenues, interbudgetary transfers, crisis.

Fig.: 8. Tabl.: 1. Bibl.: 8.

Symanych Nazar B. – Postgraduate Student, Ivan Franko National University of Lviv (1 Universytetska Str., Lviv, 79001, Ukraine)
E-mail: symanychn17@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1584-9513>

Зміна територіальної організації влади в Україні, яка офіційно розпочалася 1 квітня 2014 року та була спрямована на розв'язання численних проблем розвитку системи місцевого самоврядування, серед іншого, була націлена на подолання надмірної централізації повноважень і фінансово-матеріальних ресурсів [7]. Її реалізація відбулася шляхом проведення реформи адміністративно-територіального устрою на місцевому рівні, внаслідок чого 12 тис. місцевих рад були об'єднані в 1469 територіальних громад, і фінансової децентралізації, що супроводжувалося перерозподілом повноважень і фінансових ресурсів на користь місцевих бюджетів. Наслідком цих комплексних змін стало забезпечення місцевого самоврядування не декларативною, а фактичною фінансовою спроможністю виконувати відведені йому функції.

Розвиток місцевих бюджетів за умов реформи фінансової децентралізації, спрямованої, як уже було зазначено, на зміцнення їх ролі в бюджетній системі України, відбувався в умовах економічної нестабільності, що спричинена кризами початку російсько-української війни у 2014 році, пандемії COVID-19 і повномасштабного вторгнення рф в Україну у 2022 році. Хоча ці кризи характеризувалися різними чинниками впливу (територіальні особливості прояву, поведінка суб'єктів економіки, міграційні особливості тощо), їх дія на економіку України чітко прослідковується, і в кожному випадку її результатом було суттєве падіння темпів приросту ВВП.

За таких умов дослідження особливостей формування доходів місцевих бюджетів є актуальним і навіть важливим у контексті визначення стійкості місцевого самоврядування та держави загалом. Коливання макроекономічних показників, зниження ділової активності, міграційні процеси та зміни в податковій політиці безпосередньо впливають на розвиток регіонів і спроможність територіальних громад забезпечувати фінансування публічних послуг. У цьому контексті аналіз динаміки доходів місцевих бюджетів, зміни їх структури і складу, умов формування дає змогу виявити структурні проблеми, оцінити ефективність наявних механізмів і сформулювати рекомендації для посилення бюджетної спроможності регіонів і громад у кризових умовах.

Питання формування доходів місцевих бюджетів України в контексті фіскальної децентралізації, міжбюджетних відносин і бюджетної автономії активно досліджуються вітчизняними та зарубіжними науковцями. У працях О. Вишневського, І. Луніної, Т. Пахомової, А. Чугунова, Л. Єфименко обґрунтовано важливість забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як передумови їх сталого розвитку. Дослідження Л. Шевченко,

В. Васильєвої, О. Кириленко, Х. Патицької присвячені трансформації джерел доходів місцевих бюджетів, зокрема зміні структури податкових надходжень, ролі ПДФО, плати за землю, акцизного податку та єдиного податку у формуванні дохідної частини. Значна увага в цих роботах приділяється впливу фіскальної політики держави на регіональну бюджетну спроможність, зокрема через механізми субвенцій і дотацій.

Окремий напрям сучасних досліджень зосереджений на аналізі наслідків екзогенних шоків, передусім пандемії COVID-19 і повномасштабної війни, на фінанси місцевого самоврядування. У звітах Світового банку, МВФ, а також у дослідженнях ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України» висвітлено питання впливу воєнної агресії на податкову базу громад, міжбюджетні трансферти та фіскальну рівновагу. Проте, незважаючи на наявність окремих напрацювань, комплексне вивчення механізмів адаптації доходів місцевих бюджетів у 2014–2024 роках, з урахуванням просторової асиметрії впливу війни та трансформацій у структурі податкових надходжень, залишається недостатньо опрацьованим і потребує подальших досліджень.

Метою статті є аналіз формування доходів місцевих бюджетів України в умовах економічної нестабільності, зумовленої десятирічною війною та пандемією COVID-19, а також виявлення тенденцій адаптації бюджетної системи територіальних громад до кризових викликів.

Вплив кризових явищ в економіці на умови розвитку бюджетної системи прослідковується за результатами аналізу зміни частки доходів та видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України (рис. 1), що дає змогу виділити кілька етапів:

- ★ 2014–2019 рр. – етап посилення ролі місцевих бюджетів в умовах адміністративно-територіальної реформи на місцевому рівні та фінансової децентралізації. Частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України в цей період коливалася в межах 43,5–50,8% і в середньому становила 47,2%, видатків місцевих бюджетів – 43,3%. Хоча у 2014 р. відбулося вторгнення рф на територію Донецької та Луганської областей і анексія Криму, що спричинило початок уже десятирічної російсько-української війни та результувалося кризою в економіці, її вплив на розвиток місцевих бюджетів було нівельовано саме реформами в напрямі посилення місцевого самоврядування та децентралізації. Тому в періоді 2014–2019 рр.

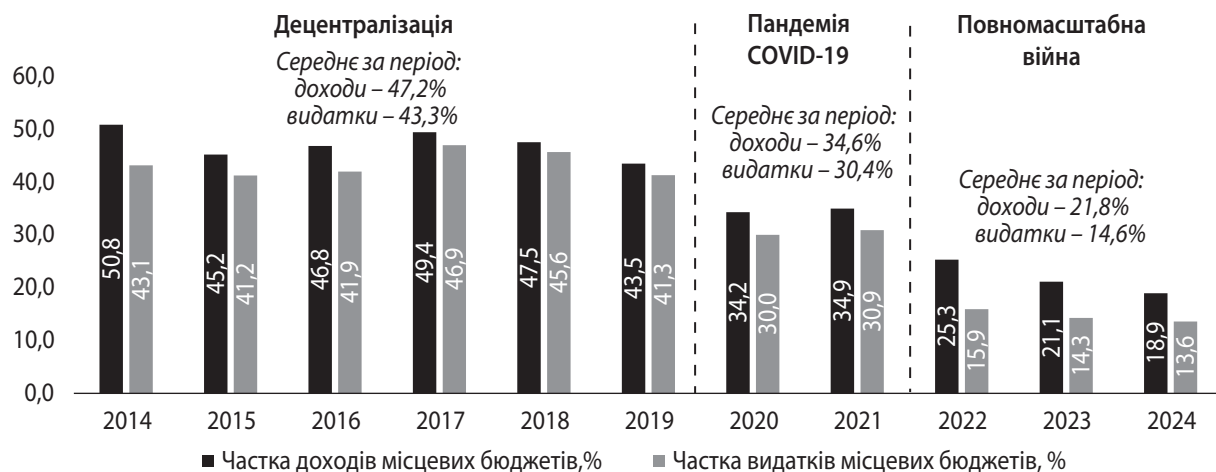


Рис. 1. Динаміки часток доходів та видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, 2014–2024 рр., %

Джерело: складено на основі [8].

відбулося посилення фінансової автономії субнаціонального та регіонального рівнів управління – через закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, перерозподіл повноважень і надання органам місцевого самоврядування розширених функцій, посилення мотивації органів місцевого самоврядування до економічного розвитку територій і акумулювання доходів до бюджетів;

- ✦ 2020–2021 рр. – пандемія COVID-19, результатом якої стало сповільнення темпів децентралізації в Україні. За два роки частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті скоротилася в середньому на 12,6 в. п. і становила 34,6%, видатків – на 12,9 в. п. і дорівнювала 30,4%;
- ✦ 2022–2024 рр. – повномасштабне вторгнення рф в Україну та початок нового етапу в історії російсько-української війни, що спричинило різке скорочення частки доходів і видатків місцевих бюджетів у структурі Зведеного бюджету України: доходів – на 12,8 в. п. до 21,8%, видатків – на 15,8 в. п. до 14,6%.

Як видно, і пандемія, і повномасштабне вторгнення рф в Україну спричинили погіршення умов розвитку місцевих бюджетів і стали причиною стрімкої централізації ресурсів. У цьому контексті актуальним є пошук відповідей на питання: які зовнішні та внутрішні чинники спричинили погіршення стану і позицій місцевих бюджетів у бюджетній системі України в умовах криз? І в чому різниця реакцій державного та місцевих бюджетів?

У пошуках відповідей на ці питання порівняємо динаміку формування та виконання місцевих і

державного бюджетів упродовж аналізованого періоду (табл. 1).

Як зазначено вище, впродовж 2014–2019 рр. в Україні відбувалося впровадження реформи фінансової децентралізації, що мало наслідком доволі високу частку місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті країни (за цей час доходи місцевих бюджетів зросли на 241,9%). Покращення фінансового становища місцевого самоврядування було паралельним процесом з нарощенням обсягів доходів державного бюджету (на 279,6% за п'ять років).

Співвідношення обсягів доходів державного бюджету до доходів місцевих бюджетів у цей період коливалося в межах 1,54–1,82 разу. Ці тенденції є свідченням загального покращення економічної ситуації в країні та ефективності реформ у напрямі децентралізації. А відносна стабільність співвідношення між доходами державного та місцевих бюджетів вказує на збалансований розподіл фінансових ресурсів між рівнями влади. Крім того, наочним прикладом посилення ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі України є швидші темпи зростання обсягів трансфертів з місцевих до державного бюджету (411,9%) порівняно з трансфертами з державного до місцевих бюджетів (199,3%).

Починаючи з 2020 р., в умовах пандемії COVID-19, спостерігається рівномірне скорочення темпів зростання обсягів доходів та видатків державного і місцевих бюджетів, а також збільшення співвідношення доходів між бюджетами (до 2,28 разу). А з 2022 р. – суттєвий зсув у бік централізації бюджетних ресурсів: співвідношення доходів державного та місцевих бюджетів сягнуло 4,6 разу, за видатками – 6,7 разу, що свідчить про концентрацію фінансових ресурсів на центральному рівні.

Порівняння динаміки формування та виконання місцевих і державного бюджетів України в умовах економічної нестабільності (млн грн)

Рік	Місцеві бюджети			Державний бюджет			Співвідношення фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів, разів		
	доходи	видатки	міжбюджетні трансферти	доходи	видатки	міжбюджетні трансферти	за доходами	за видатками	за трансфертами
2014	231702,0	225626,8	130600,9	357084,2	430217,8	2118,0	1,54	1,91	0,02
2015	294460,2	280084,0	173980,0	534694,8	576911,4	3144,0	1,82	2,06	0,02
2016	366143,1	350515,2	195395,3	616283,2	684883,7	4171,6	1,68	1,95	0,02
2017	502098,3	496090,7	272602,9	793441,9	839453,0	5967,7	1,58	1,69	0,02
2018	562421,8	570583,7	298939,7	928114,9	985851,8	7306,3	1,65	1,73	0,02
2019	560531,3	566255,6	260302,0	998344,9	1075122,1	8725,0	1,78	1,90	0,03
Темп зростання, 2019/2014 рр., %	241,9	251,0	199,3	279,6	249,9	411,9	–	–	–
2020	471481,9	478109,6	160177,1	1076027,0	1288121,3	10658,0	2,28	2,69	0,07
2021	580746,5	569470,4	202733,3	1296896,5	1491206,4	12576,1	2,23	2,62	0,06
Темп зростання, 2021/2020 рр., %	123,2	119,1	126,6	120,5	115,8	118,0	–	–	–
2022	555097,0	484295,2	136753,7	1787395,6	2705423,3	9465,6	3,22	5,59	0,07
2023	656609,1	646822,6	177385,2	2671997,9	4104418,1	42915,3	4,07	6,35	0,24
2024	679530,8	671798,1	187932,4	3122713,4	4486682,7	26522,2	4,60	6,68	0,14
Темп зростання, 2024/2022 рр., %	122,4	138,7	137,4	174,7	165,8	280,2	–	–	–
Темп зростання, 2024/2014 рр., %	293,3	297,7	143,9	874,5	1042,9	1252,2	–	–	–

Джерело: складено на основі [8].

ні. В основі такої трансформації – зростання потреб у централізованому фінансуванні оборони, гуманітарної допомоги, організації антикризового управління та забезпечення макрофінансової стійкості. Виклики війни змусили уряд переглянути бюджетні пріоритети та максимально консолідувати бюджетні ресурси. Така поведінка прийняття управлінських рішень стала свідченням вразливості бюджетної системи, в основі якої фінансова децентралізація, до зовнішніх шоків і відсутності механізмів її захисту в кризових умовах. Як видно,

в умовах шоку відбувається централізація ресурсів і повноважень, тому під негативний вплив потрапляють в першу чергу місцеві бюджети.

На погіршення фінансової спроможності місцевих бюджетів у кризових умовах впливає не лише ускладнення їх акумулювання, а й загальна економічна ситуація, зокрема посилення інфляційних процесів (рис. 2). У таких умовах відбувається зниження реальної дохідності місцевих бюджетів. Найбільше зниження реальних

доходів місцевих бюджетів порівняно з номінальними спостерігалося у 2015 та 2022 рр., що спричинило значне зменшення реальних доходів органів місцевого самоврядування в ці роки та є наслідком економічної нестабільності, що спричинена воєнними діями.

Аналізуючи структуру доходів місцевих бюджетів (рис. 3), можна сказати, що прослідковується підвищення рівня фінансової автономії місцевих бюджетів і зниження їх залежності від фінансування з державного бюджету: якщо у 2014–2018 рр. частка міжбюджетних трансфертів у доходах перевищувала податкові надходження, то з 2019 р. ситуація кардинально змінилася. В умовах

сьогодення місцеві бюджети залежні від фінансової підтримки з державного бюджету менше, ніж на 1/3. Як видно, частка власних доходів (сюди віднесено податкові та неподаткові надходження і доходи від операцій з капіталом) за період з 2014 до 2024 рр. збільшилася з 43,5% до 72,0%, тобто на 28,5 в. п.

Причому таке збільшення зумовлене двома чинниками: збільшенням обсягів акумулювання податків і зборів до місцевих бюджетів (у 5 разів) та зменшенням обсягів міжбюджетних трансфертів з державного до місцевих бюджетів з настанням криз під впливом пандемії COVID-19 і повномасштабного вторгнення рф (рис. 4). Розглянемо ці тенденції та чинники, які їх зумовили, більш детально.

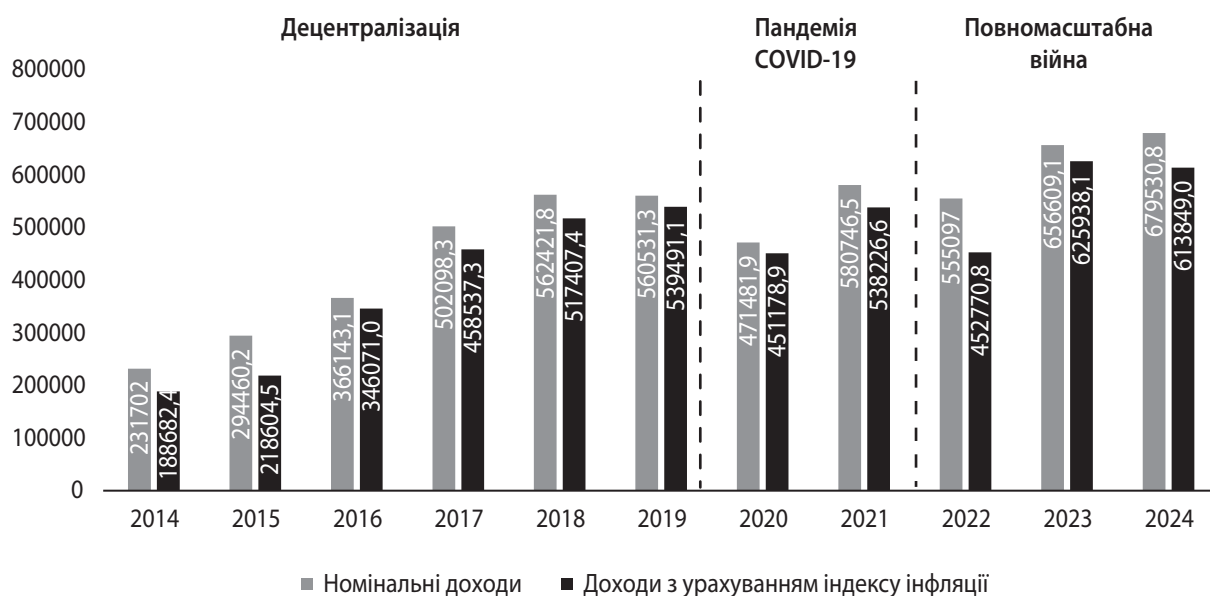


Рис. 2. Динаміка номінальних і реальних доходів місцевих бюджетів України в умовах економічної нестабільності, 2014–2024 рр., %

Джерело: складено на основі [8].



Рис. 3. Зміна структури доходів місцевих бюджетів України в умовах економічної нестабільності, 2014–2024 рр., %

Джерело: складено на основі [8].

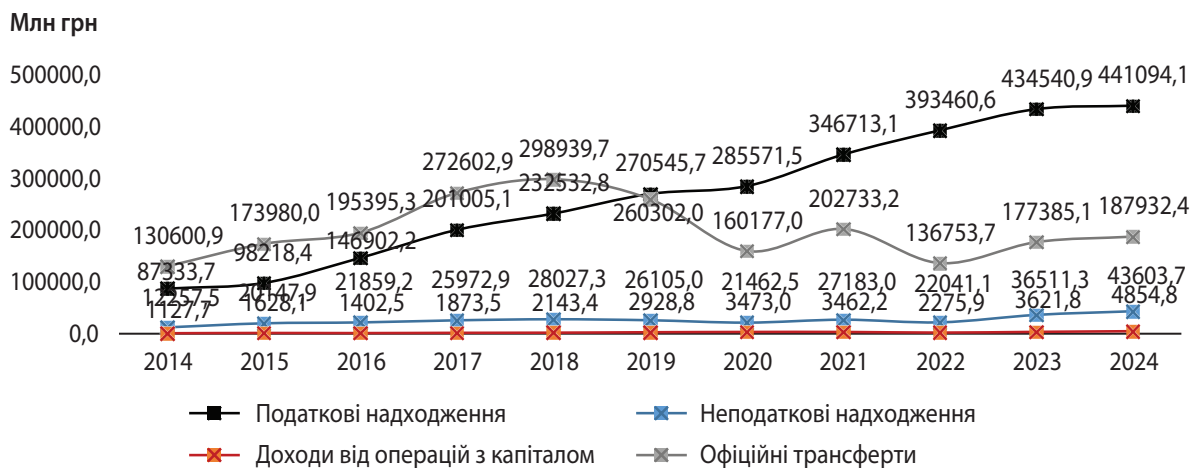


Рис. 4. Динаміка доходів місцевих бюджетів України в розрізі основних видів в умовах економічної нестабільності, 2014–2024 рр., %

Джерело: складено на основі [8].

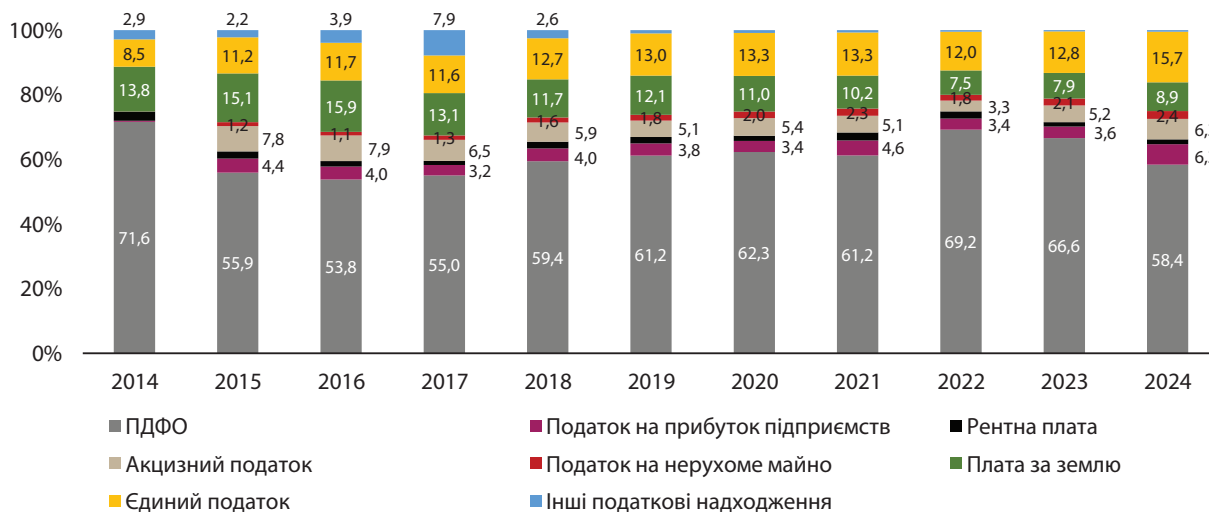


Рис. 5. Динаміка структури податкових доходів місцевих бюджетів України в умовах економічної нестабільності, 2014–2024 рр., %

Джерело: складено на основі [8].

Вплив економічної нестабільності на акумулювання до місцевих бюджетів податкових надходжень проявився в реакції держави на кризу шляхом внесення змін до бюджетного та податкового законодавства (зовнішній чинник) і місцевих суб'єктів економіки як безпосередніх платників податків до місцевих бюджетів (внутрішній чинник). Результатом цих проявів стала зміна структури податкових надходжень (рис. 5) до місцевих бюджетів та обсягів доходів. Для більш глибокого розуміння впливу криз на акумулювання податкових надходжень розглянемо умови стягнення та динаміку надходжень за найбільш значущими податками зокрема.

ПДФО у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів стабільно займає понад 50% об-

сягу доходів. У період з 2019 р. частка податку почала зростати, і в умовах обох криз сягнула 69,2% (у 2022 р.) з подальшим зниженням у 2023–2024 рр. Збільшення частки ПДФО впродовж 2020–2021 рр. зумовлене двома аспектами:

- ✦ *по-перше*, зменшенням надходжень до місцевих бюджетів від справляння майнових податків унаслідок державної політики щодо підтримки платників податків в умовах COVID-19 [3];
- ✦ *по-друге*, збереженням відповідних обсягів надходжень ПДФО попри стрімке збільшення кількості зареєстрованих безробітних, що стало наслідком специфіки реагування вітчизняного ринку праці на пандемію (коли працедавці віддавали перевагу

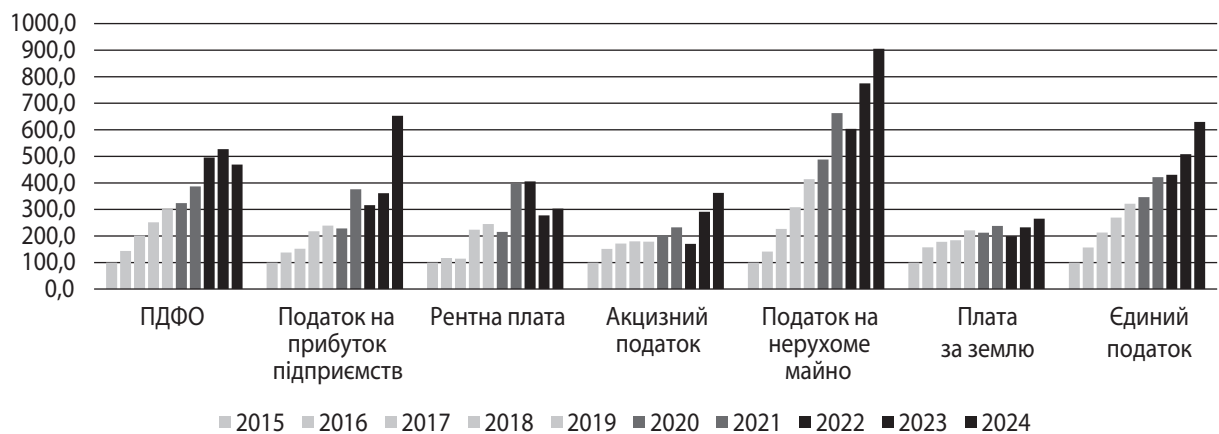


Рис. 6. Порівняння динаміки зростання податкових доходів місцевих бюджетів України в умовах економічної нестабільності, 2015–2024 рр., % (відносно базового 2015 р.)

Джерело: складено на основі [8].

використанню таких інструментів, як неоплачувані або частково оплачувані відпустки, неповну зайнятість замість звільнення працівників) та найбільшим негативним впливом кризи на сферу неформальної зайнятості (що не вплинуло на обсяги сплати ПДФО) [1].

За результатами акумулювання податкових надходжень до місцевих бюджетів у 2022–2023 рр. частка ПДФО в структурі податкових доходів була максимальною за десятиліття (69,2%). Причиною такого збільшення було значне зростання розмірів заробітних плат військово-службовців та кількості військових. Якщо у 2021 р. частка ПДФО з доходів військовослужбовців у загальному обсязі надходження податку становила 6,3%, то у 2022 р. – 30,7%, у 2023 р. – 37,1%. Падіння обсягів надходжень ПДФО до місцевих бюджетів у 2024 р. зумовлена вилученням ПДФО з доходів військовослужбовців як джерела доходів місцевих бюджетів до державного бюджету.

Дуже схожою є «реакція» надходжень єдиного податку до місцевих бюджетів, що зумовлене схожістю умов справляння цього податку з ПДФО. Різниця полягає тільки в тому, що, на відміну від ПДФО, єдиний податок часто (і в умовах криз в Україні зокрема) є інструментом держави для полегшення податкового навантаження на малий і середній бізнес.

Специфіка поведінки підприємств під час реакції на загрози в умовах криз чітко прослідковується з аналізу динаміки надходжень податку на прибуток підприємств до місцевих бюджетів (рис. 6). Якщо під час пандемії COVID-19 у 2020–2021 рр. помітними є аспекти негативної реакції підприємств (2020 р.) і відновлення діяльності (2021 р.),

то в умовах війни це питання вимагає деяких пояснень.

Зниження надходжень податку у 2022 та 2023 роках зумовлене: знищенням великої кількості об'єктів виробничої інфраструктури, втратою логістичних ланцюгів, закриттям бізнесу внаслідок ведення бойових дій на території України, а також реакцією підприємств у тилкових областях на воєнні дії, неспроможністю спрогнозувати ситуацію, зменшенням обсягів виробництва тощо. З іншого боку, вплив на ці тенденції мала також політика держави: з метою підтримки українських підприємств в умовах війни у 2022 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» [4], відповідно до п. 9.2 якого фізичні особи – підприємці та юридичні особи – суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми, у яких протягом календарного року обсяг доходу не перевищує 10 млрд грн, могли перейти на спрощену систему оподаткування. Станом на 31 березня 2022 р. таким правом скористалося близько 120 тис. підприємств [2].

Значне збільшення надходжень від справляння податку з прибутку у 2024 р. є результатом скасування спрощеного режиму для підприємств [5], а також початку економічного відновлення після кризи 2022 р., що супроводжується адаптацією підприємств до нових умов.

Надходження акцизного податку, який включає акцизний податок з пального та з реалізації суб'єктами роздрібною торгівлі підакцизних товарів, до місцевих бюджетів у 2015–2024 рр. збільшилися втричі. Хоча прослідковуємо стабільне збільшення доходів від справляння цього податку впро-

довж всього періоду, варто відмітити таке. В умовах пандемії COVID-19 суттєвого зменшення доходів не спостерігалось, навіть навпаки. Специфікою цієї кризи була реакція на потребу уникнення контакту з іншими людьми, тому водночас із переходом працівників на дистанційну зайнятість, дітей – на дистанційну освіту тощо відбулося збільшення частоти використання власних транспортних засобів на противагу громадському транспорту, що призвело до збільшення попиту на пальне, а відповідно – і надходжень податку до місцевих бюджетів. В умовах війни держава застосувала адаптивні механізми для вноормування ситуації в економіці та задоволення потреб ЗСУ в пальному і забезпечення оборони країни. Зокрема, у березні 2022 р. було встановлено 0% акцизного податку на пальне [6], що спричинило припинення надходжень податку на пальне до місцевих бюджетів (рис. 7). З 1 липня 2023 р. справляння акцизу на пальне було відновлено, отже, спостерігаємо збільшення надходжень до місцевих бюджетів від справляння цього податку.

русної хвороби (COVID-19)»; в умовах війни – законом «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану».

Важливим чинником зниження надходжень майнових податків до місцевих бюджетів в обох кризових періодах була фактична втрата податкової бази: в умова пандемії – зменшення кількості об'єктів нерухомості через припинення діяльності частиною малого та середнього бізнесу; під час війни – фізичне знищення та пошкодження житлового і комерційного нерухомого майна, втрата контролю за частиною територій, що унеможливило адміністрування податків.

Для місцевих бюджетів плата за землю є одним із бюджетоформуючих податків, тому різкий обвал надходжень податку для територіальних громад у ці періоди був вкрай «болючим». За умов воєнного стану плата за землю не лише не нараховувалася у визначених законом випадках, але й



Рис. 7. Порівняння щомісячного надходження акцизного податку на пальне до місцевих бюджетів України, 2021–2022 рр., млрд грн

Джерело: складено на основі [8].

Податки на майно (зокрема, плата за землю та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) є одними з тих джерел доходів місцевих бюджетів, яких в умовах обох криз в першу чергу стосувалася політика держави в контексті полегшення становища платників податків, і які певний час не сплачували платники: в умовах COVID-19 – закони «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронаві-

виникали труднощі з поновленням кадастрового обліку, встановленням прав власності та оренди, що унеможливлювало ефективну фіскалізацію земельних ресурсів.

У цьому контексті саме майнові податки характеризуються надмірною вразливістю до шоківих подій.

Попри описані коливання обсягів податкових надходжень до місцевих бюджетів у періоди економічної нестабільності, можемо констатувати: система формування податкових доходів місцевих бюджетів є стійкою й адаптивною стосовно впливів різних чинників. Про це свідчить зростання податкових доходів за 10 років у п'ять разів, а також поступове посилення ролі доходів, що акумулюються на відповідній території, як ключового джерела фінансового ресурсу для її розвитку.

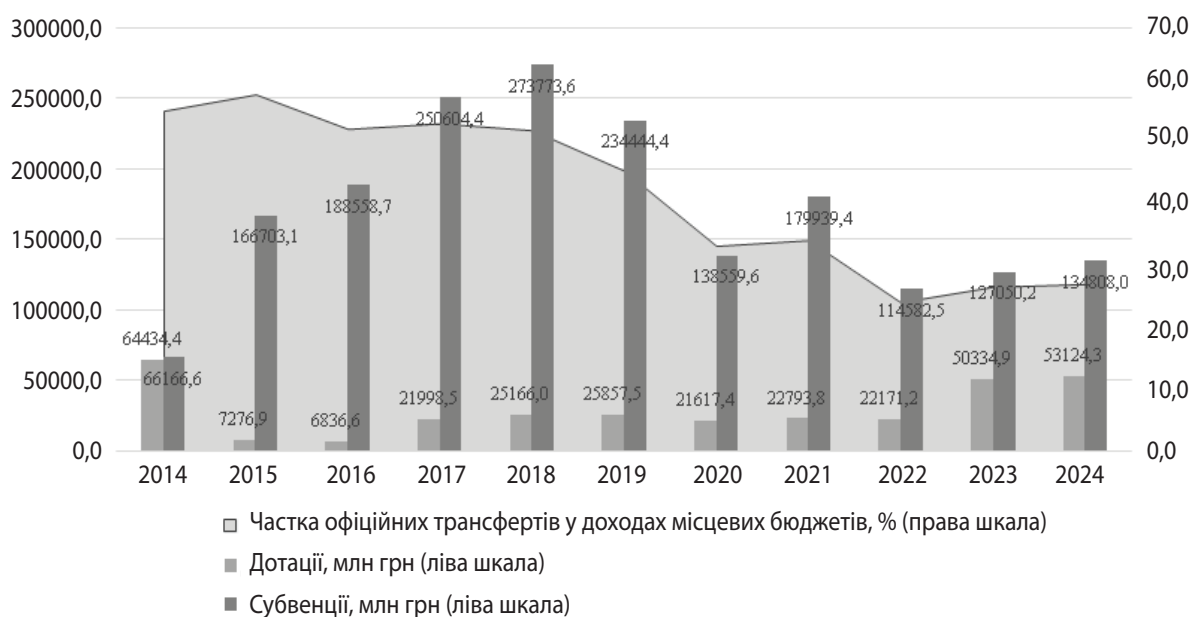


Рис. 8. Динаміка надходження міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, 2014–2024 рр., млрд грн

Джерело: складено на основі [8].

Натомість система міжбюджетних трансфертів в умовах обох криз поступово втрачає позиції як джерело фінансового ресурсу для розвитку місцевих бюджетів. Як уже зазначалося вище, частка міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів за десять років скоротилася майже вдвічі – з 56,4% у 2014 р. до 27,7% у 2024 р. (рис. 8).

Зміни відбулися й у контексті структури трансфертів. Упродовж 2014–2018 рр. спостерігалася поступове зростання обсягів субвенцій (цільових трансфертів, що надаються з державного бюджету на фінансування чітко визначених заходів), що досягли піку у 2018 р. – понад 270 млрд грн. Такі тенденції зумовлені активною фазою реформи фінансової децентралізації, коли відбувалася передача на рівень громад додаткових повноважень (у тому числі у сфері освіти, охорони здоров'я), а ці видатки держава компенсувала через надання цільових субвенцій.

У цей період частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів була найбільшою – на рівні 50–65%, що вказувало на доволі значну залежність громад від фінансування з державного бюджету. У 2019 р. скорочення обсягу субвенцій зумовлене вилученням медичної субвенції, однак у контексті впровадження нового механізму фінансування сфери охорони здоров'я на рівні громад і регіонів. Тобто фактичної втрати фінансового ресурсу на рівні місцевого самоврядування не відбулося.

В умовах пандемії спостерігалася суттєве скорочення обсягів, наданих з державного бюджету на місцевий рівень субвенцій, що було пов'язано з потребою перерозподілити бюджетний ресурс між сферами фінансування та спрямувати кошти на підтримку охорони здоров'я під час поширення коронавірусної хвороби. З 2020 р. до місцевих бюджетів більше не спрямовували двох видів субвенцій – субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ і субвенції на соціально-економічний розвиток територій. Це зумовило зменшення частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів до рівня 30–40% у 2021 р.

У період з моменту повномасштабного вторгнення РФ на територію України спостерігається новий етап в розвитку системи міжбюджетних трансфертів: суттєве скорочення обсягів субвенцій та поступове збільшення дотацій місцевим бюджетам, що зумовлено розширенням державної участі у фінансуванні відновлення інфраструктури, підтримці освітніх, медичних, соціальних закладів на місцях і компенсації втрат бюджетів через війну.

ВИСНОВКИ

Отже, на основі аналізу формування доходів місцевих бюджетів України в умовах економічної нестабільності у 2014–2024 роках можна зробити такі висновки:

- ♦ динаміка податкових надходжень до місцевих бюджетів у 2014–2024 рр. свідчить про поступову диверсифікацію джерел доходів,

що є позитивним наслідком децентралізації та свідчить про позитивний досвід місцевого самоврядування в нарощенні дохідних джерел;

- ✦ хоча кризові явища в економіці істотно вплинули на динаміку окремих податків у короткотривалому періоді, система оподаткування на місцевому рівні кожного разу могла забезпечити своє «повернення» до висхідного стану (передовсім через здатність платників податків адаптуватися до нових умов); більший вплив на акумулювання податкових доходів місцевих бюджетів мали антикризові заходи уряду, внаслідок чого проявилася вразливість системи формування податкових доходів місцевих бюджетів до зовнішніх впливів;
- ✦ у 2024 р. спостерігається відновлення податкової бази, повернення до загальної системи оподаткування та стабілізація основних джерел податкових доходів місцевих бюджетів;
- ✦ виявлено суттєвий вплив економічної нестабільності на надходження міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів, що результатувалося їх зменшенням; в умовах криз відбулася трансформація ролі держави з «донора» у «регулятора». ■

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Возняк Г. В., Патицька Х. О. Фінанси територіальних громад України в умовах поширення пандемії: проблемно орієнтований аналіз з урахуванням поведінкових аспектів». *Економіка України*. 2021. № 6. С. 78–98. DOI: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.06.078>
2. Шаправський Р., Білоус О. На спрощену систему оподаткування зі ставкою 2% перейшло 120 тисяч підприємств. *РБК-Україна*. 31.03.2022. URL: https://www.rbc.ua/ukr/news/uproshchennuyu-sistemu-nalogooblozheniya-1648728593.html?utm_source=chatgpt.com
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30.03.2020 р. № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>
4. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» від 15 березня 2022 р. № 2120-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>

5. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану» від 30 червня 2023 р. № 3219-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-20#Text>
6. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 р. № 533-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text>
7. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014p#Text>
8. Open Budget. *Державний веб-портал бюджету для громадян*. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

REFERENCES

- [Legal Act of Ukraine] (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014p#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2020). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2020). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-20#Text>
- Open Budget. *Derzhavnyi veb-portal biudzhetu dlia hromadian*. <https://openbudget.gov.ua/>
- Shapravskyi, R., and Bilous, O. "Na sproshchenu systemu opodatkovannia zi stavkoiu 2% pereishlo 120 tysiach pidpriemstv" [120 Thousand Enterprises Switched to a Simplified Taxation System with a Rate of 2%]. *RBK-Ukraina*. March 31, 2022. https://www.rbc.ua/ukr/news/uproshchennuyu-sistemu-nalogooblozheniya-1648728593.html?utm_source=chatgpt.com
- Vozniak, H. V., and Patytska, Kh. O. "Finansy terytorialnykh hromad Ukrainy v umovakh poshyrennia pandemii: problemno oriientovanyi analiz z urakhuvanniam povedinkovykh aspektiv" [Finances of Territorial Communities of Ukraine in the Conditions of Spreading Pandemic: Problem-Oriented Analysis Taking into Account Behavioral Aspects]. *Ekonomika Ukrainy*, no. 6 (2021): 78-98. DOI: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.06.078>

Науковий керівник – Раделицький Ю. О.,
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри обліку і аудиту

Львівського національного університету імені Івана Франка