

<https://doi.org/10.36818/2071-4653-2025-1-1>

УДК 332.145:336.14

JEL R51, R58

Л. Я. Беновська

кандидат економічних наук старший дослідник, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики

ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», м. Львів

e-mail: Lbenovska11@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6987-57274>

Р. В. Карвацький

аспірант відділу регіональної фінансової політики
ДУ «Інститут регіональних досліджень

імені М. І. Долішнього НАН України», м. Львів

e-mail: hamer.rulya@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-4695-800X>

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ: ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ

Загострення проблеми посилення внутрішньорегіональної диференціації в Україні зумовлено насамперед формуванням територіальних громад, що є сильно диференційованими не лише за розмірами територій та чисельністю мешканців, але і за економічним потенціалом розвитку, що створює різні можливості для розвитку та умови формування фінансової спроможності територіальних громад. Проаналізовано рівень диференціації територіальних громад за такими фінансовими показниками, як власні доходи місцевих бюджетів, індекс податкоспроможності, частка трансфертів місцевих бюджетів. З'ясовано, що відносно стабільні умови функціонування економіки в західних регіонах і релокація підприємств зі сходу країни створили передумови для зростання власних доходів місцевих бюджетів там вищими темпами порівняно із загальноукраїнським показником. Нерівномірність надходжень податку на доходи фізичних осіб із грошового забезпечення військовослужбовців до місцевих бюджетів посилює внутрішньорегіональну диференціацію розвитку й зумовила зміну позицій лідерів у рейтингу розвитку територіальних громад Львівської області. Проаналізовано тенденції надходжень до місцевих бюджетів інших податків – плати за землю, акцизного податку з пального, єдиного податку – в умовах війни.

Ключові слова: місцеві бюджети, територіальні громади, власні доходи, диференціація, індекс податкоспроможності, міжбюджетні трансферти.

Benovska L. Ya., Karvatsky R. V. DIFFERENTIATION OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The problem of growing intra-regional differentiation in Ukraine becomes aggravated primarily due to the formation of territorial communities, which are strongly differentiated not only by the size of territories and the number of inhabitants but also by their economic development capacity, which creates different opportunities for their development and the conditions for building the financial capacity of territorial communities. The article aims to study the differentiation of the development of territorial communities by financial indicators on the example of the Lviv region. In the process of carrying out a scientific study, a systematic methodological approach was used in combination with the methods of statistical research to achieve its goal. The article analyzes the level of differentiation of territorial communities according to such financial indicators as own revenues of local budgets, index of fiscal capacity, share of transfers of local budgets. The authors find that the relatively stable economic conditions in the western regions and the relocation of enterprises from the east of the country created the prerequisites for higher growth rates of own revenues of local budgets in the region compared to the country as a whole. The unevenness of personal income tax revenues from military personnel allowances to local budgets has increased the intra-regional differentiation of development and changed the positions of leaders in the ranking of territorial communities of the Lviv region. Miscalculations during the consolidation of territorial communities became a negative factor in the strengthening of intra-regional differentiation, which did not contribute to increasing the financial capacity of newly created territorial communities, but on the contrary only increased demographic and economic asymmetries. The article analyzes the trends in revenues to the local budget from other taxes such as land tax, excise tax on fuel, and single tax in wartime conditions. Overcoming intra-regional development differentiations requires the implementation of a balanced regional policy aimed at reducing territorial disparities in socio-economic development and further promoting the implementation of the decentralization reform with a timely response to the threats and new challenges caused by the war.

Keywords: local budgets, territorial communities, own revenues, differentiation, tax capacity index, inter-budgetary transfers.

Формулювання проблеми. Результатом здійснення в країні адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації стало утворення 1469 територіальних громад, з яких 73 локалізовані у Львівській області. Формування нових територіальних громад пов'язано з підвищенням ролі органів місцевого самоврядування в регулюванні соціально-економічного розвитку територій, однак сформовані на практиці територіальні громади є сильно диференційованими не лише за розмірами та чисельністю мешканців, але і за своїм економічним потенціалом розвитку, що створює різні умови формування фінансової спроможності територіальних громад. Під час війни спостерігається поглиблення як міжрегіональної, так і внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації. Метою регіональної політики є усунення надмірної соціально-економічної диференціації розвитку територіальних громад і пошук механізмів вирівнювання та стимулювання розвитку слаборозвинених територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень. Теоретико-методологічні засади й механізми подолання соціально-економічної диференціації територій висвітлені у працях таких авторів, як А. Павлюк [1], С. Шульц [2] та І. Сторонянська [3; 4]. Особливості та шляхи усунення податкових і бюджетних асиметрій розглянуто в працях А. Бутенка, Н. Шлафман, О. Бондаренко [5], А. Кулай [6], І. Паски, Е. Горської, О. Драган, Т. Понедільчук [7]. Водночас є необхідність з'ясування сутності проблем, пов'язаних з посиленням внутрішньорегіональної диференціації розвитку територіальних громад в умовах війни.

Метою статті є дослідження диференціації розвитку територіальних громад за фінансовими показниками на прикладі Львівської області.

Основні результати дослідження. Диференціація розвитку територій проявляється через асиметрії розвитку. Під асиметрією ми розуміємо поняття, що відображає наявне в об'єктивному світі порушення порядку, рівноваги, відносної стійкості, пропорційності та домірності між окремими частинами цілого, пов'язане зі зміною, розвитком і організаційною перебудовою [5]. Розрізняють різні види асиметрій, а саме: бюджетні, соціальні, організаційні та інші.

Бюджетні асиметрії є наслідком нерівномірного формування фінансово-економічного потенціалу та акумулювання фінансових ресурсів у бюджетах територіальних громад. Вони виявляються в нерівномірності фінансової спроможності територіальних громад і здатності формувати доходи та фінансувати видатки місцевих бюджетів.

Основним показником фінансової спроможності місцевих бюджетів є обсяг власних доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця. Хоча обсяг власних доходів місцевих бюджетів Львівської області в розрахунку на одного мешканця у 2018 р. був нижчим від середнього по країні, місцеві бюджети області в період коронакризи та під час війни з РФ продемонстрували високу стресостійкість і показали вищу фінансову спроможність і вищий рівень власних доходів на одного мешканця. Зокрема, у 2023 р. цей показник становив 14 230,0 грн на одного мешканця у Львівській області проти 11 548,9 грн на одного мешканця по країні (рис. 1). Безумовно, що на економічне зростання вплинули відносно стабільні умови функціонування економіки в західних регіонах, релокація підприємств зі сходу тощо.

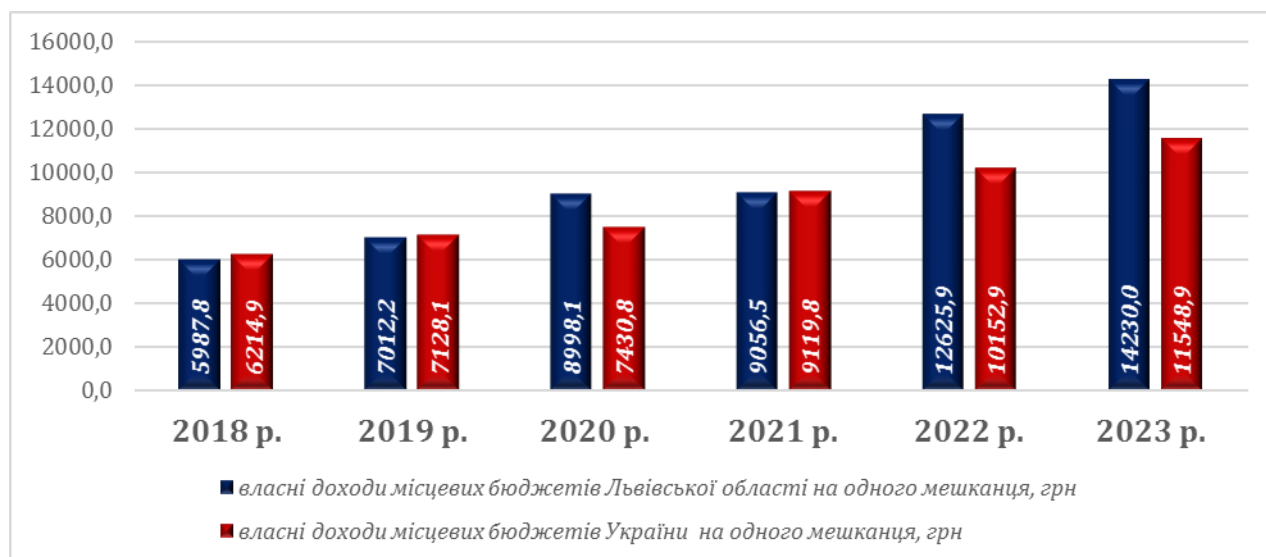


Рис. 1. Власні доходи місцевих бюджетів, 2018-2023 рр.

Джерело: складено за [8].

У 2022 р. порівняно з попереднім роком відбулися значні зміни у структурі податкових надходжень через зростання частки надходжень від ПДФО та скорочення частки акцизних податків, місцевих податків і зборів (рис. 2). Зростання обсягів ПДФО

(основного в бюджеті податку) у перший рік війни порівняно з попереднім роком у Львівській області, як і по країні загалом, відбулося завдяки зростанню ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців – у 8 разів, тоді ж як приріст

ПДФО, за винятком ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців, становив лише +7,4%.

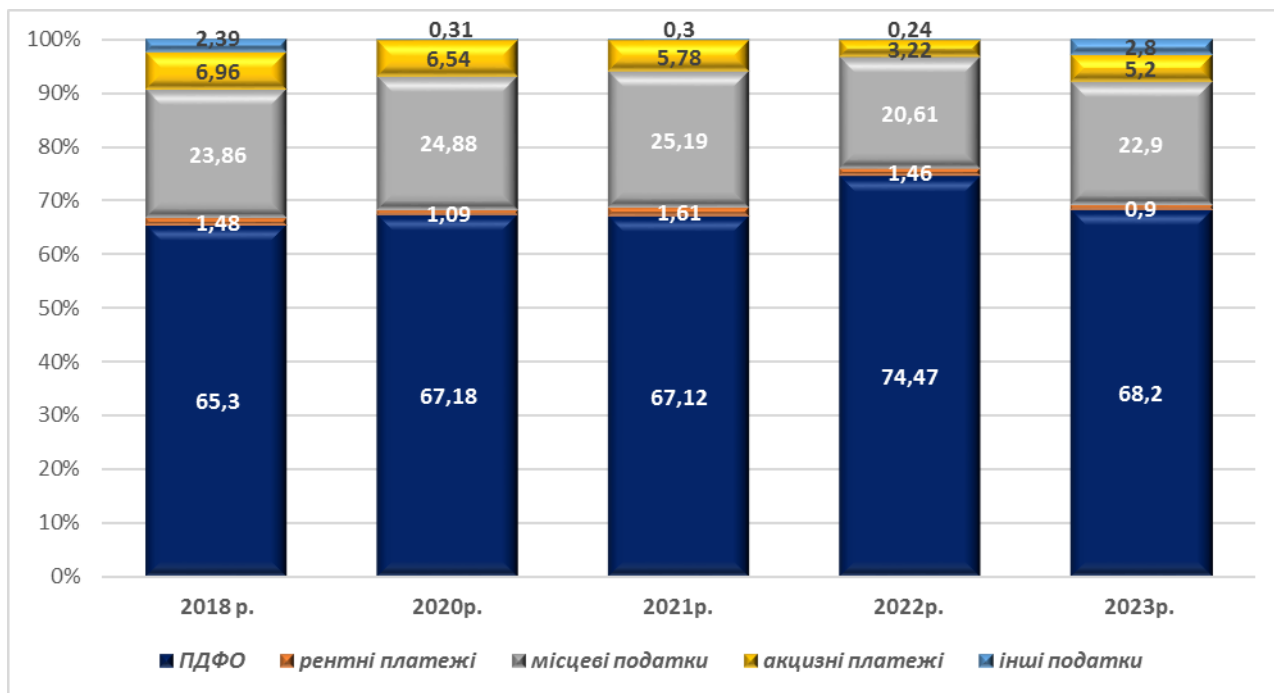


Рис. 2. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів Львівської області, 2018-2023 рр., %

Джерело: складено за [8].

Основним чинником посилення внутрішньорегіональної диференціації стали наявність у територіальній громаді військових частин і підвищення заробітної плати військовослужбовців. Надходження від ПДФО з грошового забезпечення військових у 2022 р. порівняно з попереднім роком у кожній п'ятій громаді Львівської області зросли в 5-10 разів, а у кожній четвертій громаді – більш ніж у 10 разів. Негативним темп зростання був лише у двох

громадах. Однак розрахунки динаміки обсягів доходів від ПДФО без грошового забезпечення військових показали, що темпи зростання на рівні 120% та вище мали місце лише в 17 із 73 громад Львівської області, а з урахуванням річного індексу інфляції (у 2022 р. він становив 26,4%) середній темп зростання по області становив 89,1%, водночас позитивний приріст мали лише сім громад (табл. 1).

Таблиця 1

Розподіл територіальних громад Львівської області за темпами зростання доходів місцевих бюджетів від ПДФО (2022 р. до 2021 р.)

Темп зростання ПДФО з грошового забезпечення військових (середньообласне значення – 19,8 раза)					
	Менш ніж 100%	100-200%	200-500%	500-1000%	У понад 10 разів
Кількість громад	2	4	25	12	14
Частка громад у Львівській області, %	3,5	7,0	43,9	21,1	24,6
Темп зростання ПДФО без «військового ПДФО» (середньообласне значення – 112,8%)					
	Менш ніж 100%	100-110%	110-120%	120-130%	Понад 130%
Кількість громад	7	15	34	13	4
Частка громад у Львівській області, %	9,59	20,55	46,58	17,81	5,48
Темп зростання ПДФО без «військового ПДФО», скорегований на індекс інфляції (середньообласне значення – 89,1%)					
	Понад 100%	90-100%	80-90%	77-80%	Менш ніж 70%
Кількість громад	7	33	26	4	3
Частка громад у Львівській області, %	9,59	45,21	35,62	5,48	4,11

Джерело: складено за [8].

Посилення залежності індексу податкоспроможності від надходжень ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців

сприяло зміні позицій лідерів рейтингів податкоспроможності територіальних громад області (рис. 3).

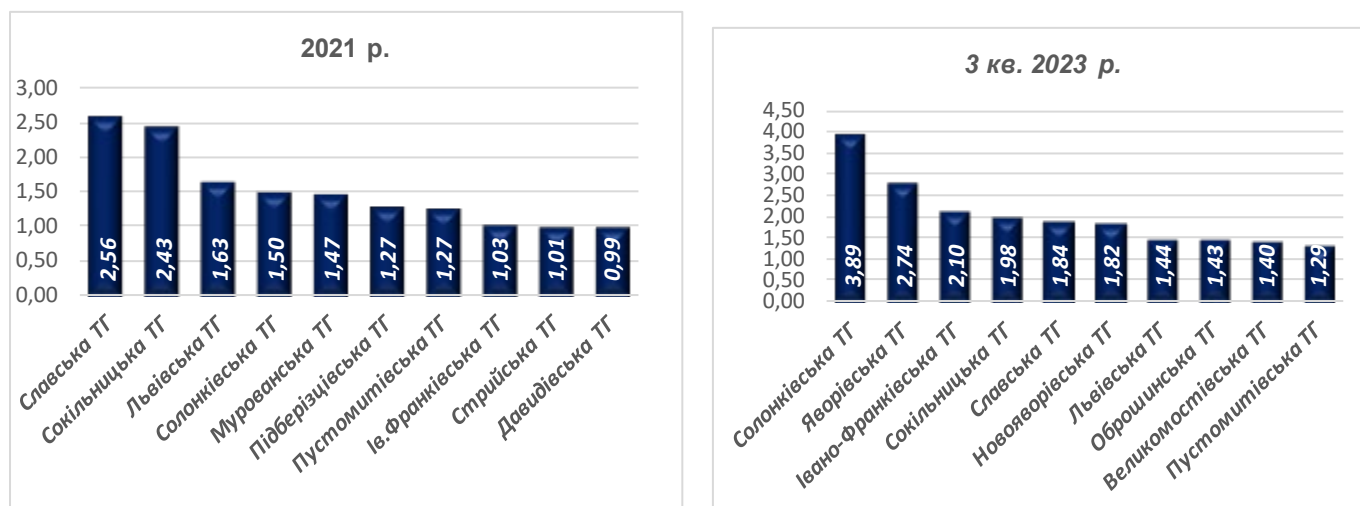


Рис. 3. Перша десятка лідерів територіальних громад Львівської області за індексом податкоспроможності за доходами загального фонду без трансфертів

Джерело: складено за [9].

Рівень диференціації територіальних громад за індексом податкоспроможності у 2022 р. становив 18,2 раза (максимальний – у Солонківській територіальній громаді (3,1), а мінімальний – у Стріківській територіальній громаді (0,17)) [10].

З огляду на посилення асиметричності розвитку територіальних громад, дефіцит державного бюджету та дедалі більші потреби видатків оборонного сектору на державному рівні прийнято рішення переспрямувати ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців з місцевих бюджетів до державного бюджету, а акумульовані ресурси використати на закупівлю та виробництво зброї.

У 2023 р. порівняно з 2021 р. середній індекс податкоспроможності місцевих бюджетів Львівської області зріс із 1,0322 до 1,2275. З одного боку, відбулося

зростання кількості місцевих бюджетів з низькою податкоспроможністю (менш ніж 0,5); з другого боку, зросла кількість бюджетів з податкоспроможністю понад 1,2, що свідчить про посилення асиметричності розвитку територіальних громад в умовах війни (рис. 4). У Львівській області понад 40% місцевих бюджетів (30 одиниць) мають нижчий від 0,5 індекс податкоспроможності, що ускладнює не лише інвестиційний розвиток, але і спроможність забезпечити надання якісних послуг соціальної та житлово-комунальної сфери. Оскільки індекс податкоспроможності місцевих бюджетів територіальних громад використовується для визначення обсягів дотацій та субвенцій з державного бюджету, це суттєво відображається на рівні базової, додаткової дотацій, що отримують територіальні громади з державного бюджету.

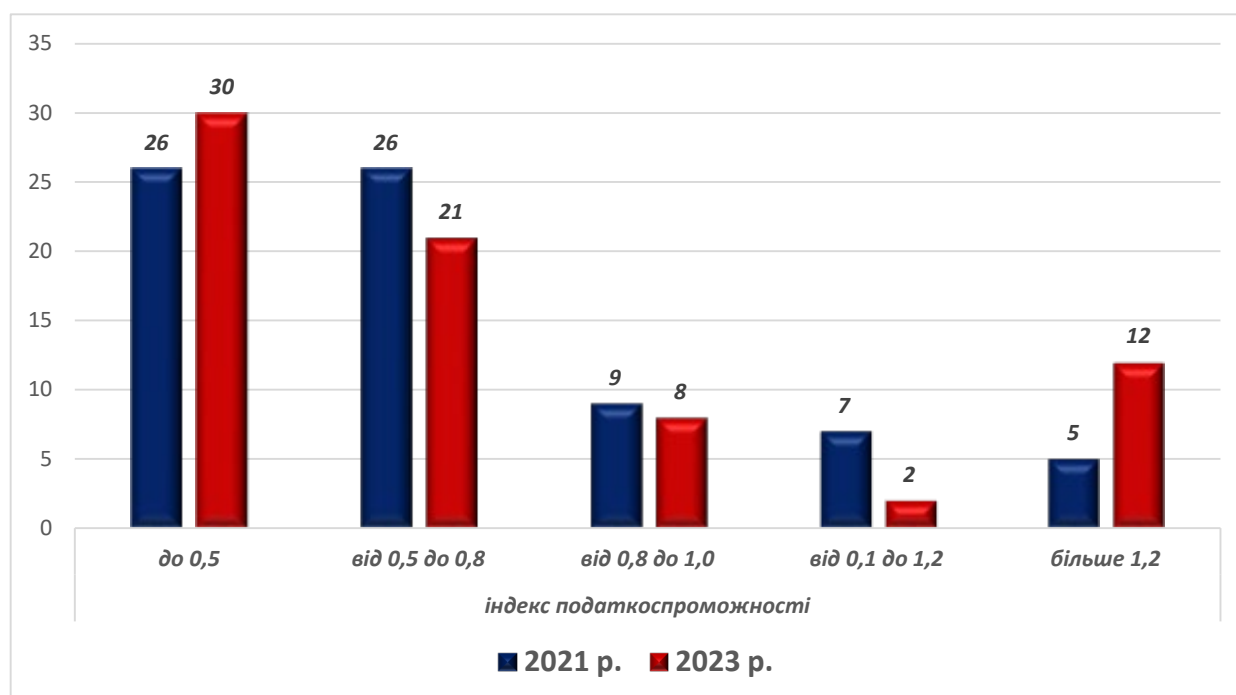


Рис. 4. Розподіл місцевих бюджетів Львівської області за індексом податкоспроможності, 2021-2023 рр.

Джерело: складено за [9].

Війна в країні сприяла зміні обсягів надходжень і структури інших податкових надходжень до місцевих бюджетів. Упродовж 2022 р. неодноразово були внесені зміни в порядок справляння акцизного податку на пальне. 15.03.2022 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» № 2120-IX, яким для стабілізації вартості паливно-мастильних матеріалів в Україні було призначено ставку акцизу 0%, а також із 20% до 7% знижено ПДВ на бензин, дизельне пальне та скраплений газ. Через пів року акцизний податок було «повернуто». Через піврічну перерву надходжень акцизного податку з пального до бюджетів територіальних громад Львівської області у 2022 р. спостерігався значний негативний річний приріст (-60,1%).

Зниження обсягів надходжень податку на землю в перший рік війни (у Львівській області негативний приріст становив -11,6%) викликано кількома чинниками: по-перше, плата за землю повноцінно не стягувалася, оскільки органи ДПС не займаються адмініструванням цього податку (через, зокрема, 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.

Приріст надходжень єдиного податку територіальних громад Львівської області у 2022 р. порівняно з попереднім роком становив +20,3%. На зниження його обсягів вплинуло те, що чинне законодавство дозволяло окремим категоріям підприємців сплачувати єдиний податок на добровільній основі. Натомість на збільшення обсягів єдиного податку вплинула можливість практично для будь-якого бізнесу перейти на особливі умови оподаткування за ставкою 2%, а отже, з'явилися нові платники цього податку. З липня 2023 р. відбулося повернення до попередніх умов справляння єдиного податку та, як наслідок, за результатами 2023 р. до місцевих бюджетів надійшло 4538,3 млн грн (у 2022 р. – 3835,4 млн грн).

Тенденція до скорочення офіційних трансфертів з державного бюджету Львівській області особливо посилюється у перший рік війни. Зокрема, до обласного бюджету надійшло лише п'ять субвенцій з державного бюджету, тоді ж як у попередньому році їх було 21. Громади області сильно диференційовані за часткою трансфертів у доходах місцевих бюджетах (рис. 5). Рівень диференціації сягає 8,5 раза. Максимальна трансфертна залежність характерна для Стрілківської територіальної громади – 75,2%, а мінімальна – Солонківської територіальної громади (8,8%) [10].

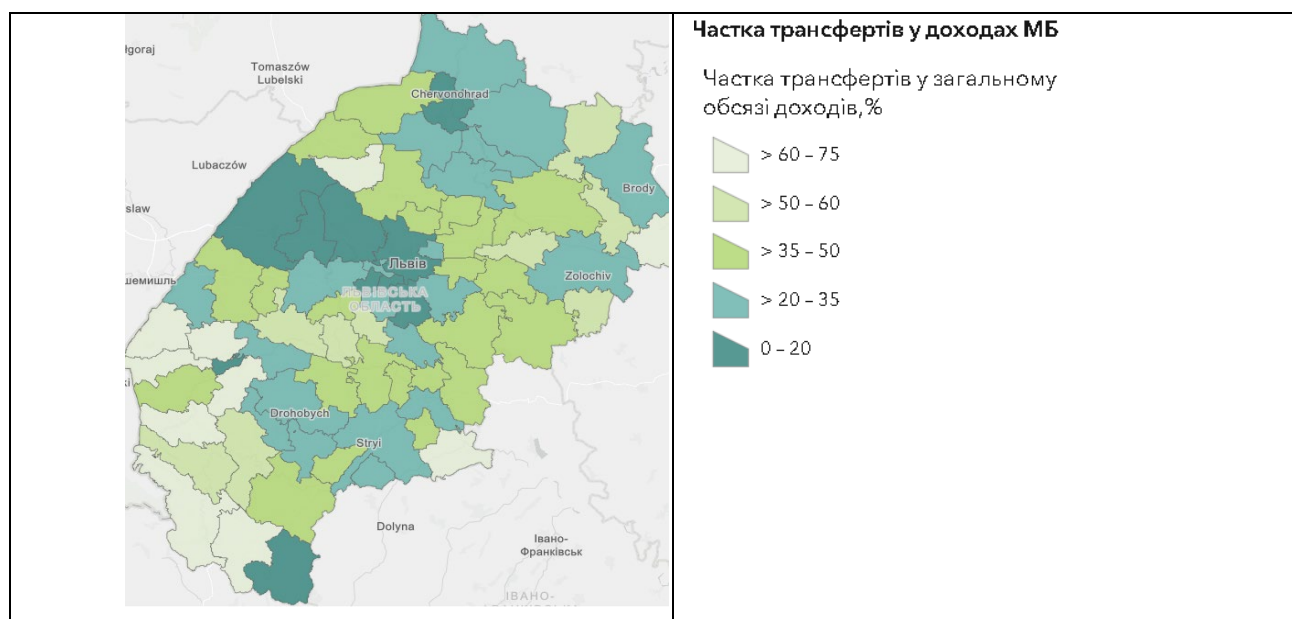


Рис. 5. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів територіальних громад, І півріччя 2023 р.

Джерело: складено за [9].

Висновки. Негативним чинником посилення внутрішньорегіональної диференціації стали прорахунки під час об'єднання територіальних громад, що не сприяли підвищенню фінансової спроможності новостворених територіальних громад, а навпаки, лише посилили демографічні та економічні асиметрії.

В умовах війни територіальні громади Львівської області, будучи відносно захищеними, демонстрували позитивні темпи надходжень до місцевих бюджетів.

Однак відбулося посилення рівня асиметричності розвитку за індексом податкоспроможності та часткою трансфертів з державного бюджету. Відбулося зростання, з одного боку, кількості місцевих бюджетів з низькою податкоспроможністю (менше від 0,5), а з другого, – зростання кількості бюджетів з податкоспроможністю понад 1,2.

Подолання внутрішньорегіональних диференціацій розвитку потребує проведення виваженої

регіональної політики, спрямованої на зменшення територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку та подальше сприяння реалізації реформи децентралізації зі своєчасним реагуванням на загрози та нові виклики, зумовлені війною. Одним з перших кроків стало переспрямування надходжень ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців з місцевих до державного бюджету.

Список використаних джерел

1. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети. Серія: Економіка: наук. аналіт.* зб. 2016. № 1(38). С. 137-146.
2. Шульц С. Л., Сторонянська І. З. Регіональна соціально-економічна асиметрія: сутнісні ознаки та чинники. *Економічний форум*. 2013. № 1. С. 161-165.
3. Сторонянська І. З., Бенівська Л. Я. Просторові асиметрії економічного розвитку в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Економіка України*. 2018. № 2. С. 50-64.
4. Сторонянська І. З., Бенівська Л. Я. Особливості фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах бюджетної децентралізації. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 58-74.
5. Бутенко А. І., Шлафман Н. Л., Бондаренко О. В. Подолання асиметрій в податковій системі України. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 3(45). С. 121-129.
6. Кулай А. В. Шляхи усунення асиметрій місцевих бюджетів України: європейський досвід. *Економічний вісник Донбасу*. 2014. № 3. С. 82-87.
7. Паска І., Горська Е., Драган О., Понедільчук Т. Регіональні асиметрії податкоспроможності об'єднаних територіальних громад. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*: зб. наук. пр. 2020. № 2(33). С. 239-248. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v2i33.206710>
8. *Open Budget*: сайт. 2024. URL: <https://openbudget.gov.ua>
9. *Портал місцевої статистики Львівщини*: сайт. 2024. URL: <https://stat.loda.gov.ua>
10. *Аналітичний портал Львівщини*: сайт. 2024. URL: <https://apl.loda.gov.ua/portal>
2. Shults, S. L., & Storonyanska, I. Z. (2013). Rehional'na sotsial'no-ekonomichna asymetriya: sutnisni oznaky ta chynnyky [Regional socio-economic asymmetry: essential signs and factors]. *Ekonomichnyy forum – Economic Forum*, 1, 161-165. [in Ukrainian].
3. Storonyanska, I. Z., & Benovska, L. Ya. (2018). Prostorovi asymetriyi ekonomichnoho rozvytku v umovakh administratyvno-finsanovoyi detsentralizatsiyi [Spatial asymmetries of economic development in conditions of administrative and financial decentralization]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2, 50-64. [in Ukrainian].
4. Storonyanska, I. Z., & Benovska, L. Ya. (2018). Osoblyvosti finansovoho vyvinyuvannya rozvytku terytoriy v umovakh byudzhethoyi detsentralizatsiyi [The peculiarities of financial equalization of the development of territories in the conditions of budgetary decentralization]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 6, 58-74. [in Ukrainian].
5. Butenko, A. I., Shlafman, N. L., & Bondarenko, O. V. (2016). Podolannya asymetriy v podatkoviy systemi Ukrainy [Overcoming asymmetries in the tax system of Ukraine]. *Ekonomichnyy visnyk Donbasu – Economic Bulletin of the Donbas*, 3, 121-129. [in Ukrainian].
6. Kulay, A. V. (2014). Shlyakhy usunennya asymetriy mistsevykh byudzhetyv Ukrainy: yevropeys'kyi dosvid [Ways of elimination of asymmetry of regional budgets of Ukraine: European experience]. *Ekonomichnyy visnyk Donbasu – Economic Bulletin of the Donbas*, 3, 82-87. [in Ukrainian].
7. Paska, I., Horska, E., Drahan, O. O., & Ponedilchuk, T. (2020). Rehional'ni asymetriyi podatkospromozhnosti ob'yednanykh terytorial'nykh hromad [Regional asymmetries of taxability of united territorial communities]. In *Finansovo-kredytna diyal'nist': problemy teorii ta praktyky* [Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice]: Vol. 2(33) (pp. 239-248). DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v2i33.206710> [in Ukrainian].
8. *Open Budget*: Website (2024). Retrieved from <https://openbudget.gov.ua> [in Ukrainian].
9. *Lviv region local statistics portal*: Website (2024). Retrieved from <https://stat.loda.gov.ua> [in Ukrainian].
10. *Analytical portal of Lviv region*: Website (2024). Retrieved from <https://apl.loda.gov.ua/portal> [in Ukrainian].

Надійшло 12.02.2025 р.