

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України»



**ІНСТРУМЕНТИ ЗМІЦНЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ СТІЙКОСТІ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НАДМІРНОЇ
НЕВИЗНАЧЕНОСТІ: ПРАКТИЧНІ РІШЕННЯ**

Науково-аналітична записка

Львів 2025

Аналіз стану та проблеми

Широкомасштабна російсько-українська війна спровокувала безпрецедентні наслідки для економічного поступу як України загалом, так і територіальних громад зокрема. Попри значні втрати людського капіталу та масштабний перерозподіл трудових ресурсів всередині країни, посилення загрози продовольчій безпеці, зупинку діяльності підприємств та підприємств-гігантів в зоні бойових дій, руйнування китичної інфраструктури та житлового фонду, втрату доходів та засобів до існування домогосподарств тощо, війна в Україні спровокували небачену економічну, соціальну та гуманітарну кризу, що своєю чергою посилило фінансову нестабільність та понизило стійкість* соціально-економічних систем різних рівнів. Зазначимо, що під стійкістю соціально-економічної системи прийнято розуміти здатність поглинати шоки, адаптуватися до змін, трансформуватися в умовах зовнішніх впливів за рахунок передовсім внутрішніх механізмів для збереження власної ідентичності – функцій, структури та зв'язків. Адаптивні механізми, завдяки яким соціально-економічна системи зберігає/відновлює стійкість є переважно внутрішніми: «вродженими», що є результатом еволюції системи (потенціал економіки, розвинений ринок праці, резервні інвестиційні об'єкти тощо), та «набутими», які включають додаткові зусилля для згладжування зовнішніх впливів (грошово-кредитна політика, регуляторна політика, локалізація ланцюгів доданої вартості як реакція на зміни тощо). Відповідно стійка соціально-економічна система – це система, що має потенціал для збереження сталості, гнучкості або впровадження змін у контексті свого відновлення¹.

Чому варто вести мову про **бюджетну стійкість територіальних громад** в існуючих умовах? На це є кілька причин: а) бюджетна стійкість територіальної громади – це складова стійкості громади та запорука збереження їх фінансового добробуту; б) бюджетна стійкість – це здатність ОМС реагувати на зовнішні та внутрішні шоки і при цьому зберігати спроможність акумулювати належний обсяг доходів, достатній для покриття видатків бюджету впродовж бюджетного року; в) негативні тенденції в системі місцевих фінансів, обумовлені війною росії проти України продукують фінансові дисбаланс, які негативно відображаються на економічному становищі територіальних громад та породжують мультиплікації негативних ефектів; г) вилучення в кінці 2023 року військового ПДФО з місцевих бюджетів негативно відобразилось на структурі доходів, посилило фінансові негаразди та змусило ОМС вдатися до пошуку нових джерел

* Стійкість фінансової системи – це її здатність реагувати на дію зовнішніх шоків та внутрішніх дисбалансів, при цьому зберігаючи спроможність відтворювати свої властивості та функціональну роль.

¹ Сороковий Д.О. Фінансова стійкість територіальних громад: теоретичний дискурс. Світ фінансів. 2024. 3(80). С. 91-107

фінансування; г) посилилась нерівномірність формування доходів місцевих бюджетів в регіональному вимірі, що своєю чергою, обумовлює необхідність вдосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності і ін.

В підтвердження сказаного варто вказати на виявлені особливості формування місцевих бюджетів в умовах надмірної невизначеності. Так, якщо аналізувати фінансові зміни у формуванні доходів місцевих бюджетів за час повномасштабної війни в Україні, то можна стверджувати, про:

а) *зміну структури доходів місцевих бюджетів та скорочення надходжень від окремих традиційних бюджетоформуючих податків;*

Приміром якщо аналізувати структуру доходів загально фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) за 2021 і 2024 роки, то, попри сумарний приріст доходів (451,1 млрд грн у 2024 проти 352,0 млрд грн у 2021 році), помітними є зміни в надходженнях бюджетоформуючих податків воєнного періоду (рис.1), а саме:

- (1) утримуючи позиції лідера за обсягами, фіксуємо падіння надходжень від ПДФО (з 60% у 2021 році, рис.1 а) до 57% у 2024 році рис.1б), що є прямим «наслідком» вилучення частини надходжень ПДФО з військовослужбовців із місцевих до державного бюджету (в кінці 2023 року), як наслідок - зменшення ресурсної бази місцевих бюджетів;

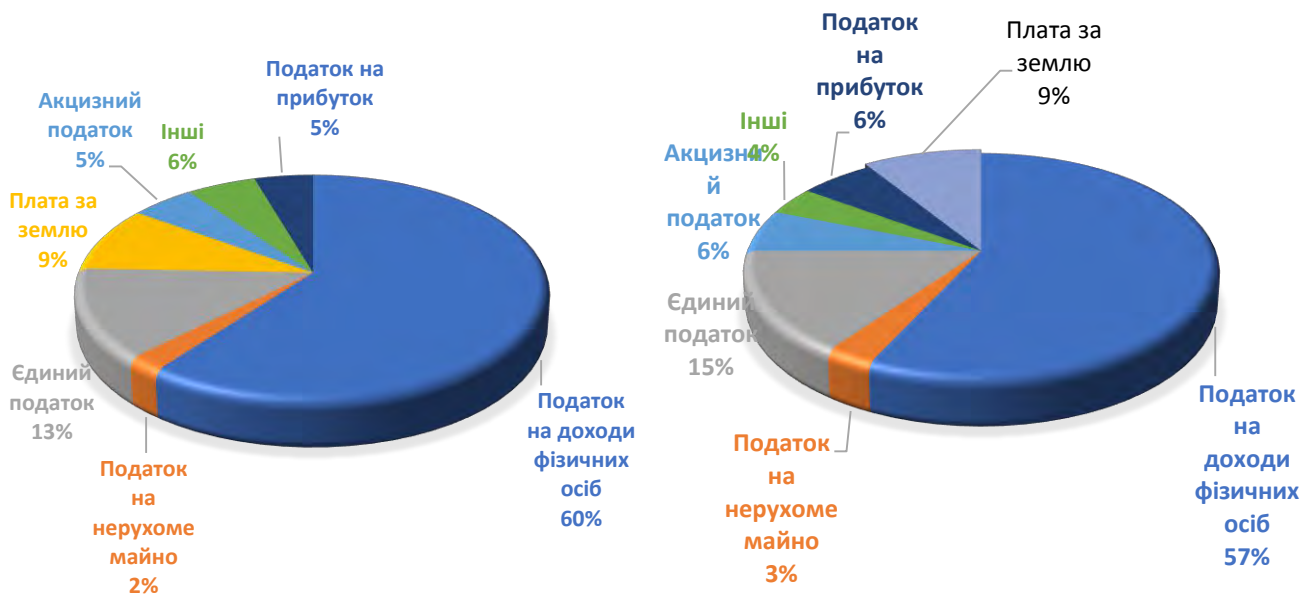


Рис.1. Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів),%

а) 2021 рік

б) 2024 рік

Примітка. Розраховано на основі даних: URL: <https://openbudget.gov.ua/>

- (2) інші податкові джерела доходів місцевих бюджетів демонструють стримано позитивну динаміку. Так, практично на рівні 2021 року вдалося забезпечити податок на майно та податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки, що може свідчити про незначне позитивне відновлення в економіці територіальних громад. На 4063,2 млн грн в абсолютному вимірі зросли у 2024 році надходження від плати за землю порівняно з 2021 роком. Зазначимо, впродовж 2022-2023 рр. фіксували суттєве скорочення надходжень від плати за землю через бюджетно-податкові новації щодо змін по сплаті податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та платі за землю, якими тимчасово було призупинено такі платежі на територіях активних бойових дій чи тимчасово окупованих^{2;3;4}. За експертними оцінками⁵ за 2022 рік місцеві бюджети недоотримали від таких урядових рішень близько 6 млрд грн;
- (3) незначне зростання надходжень у 2024 році від такого вагомого джерела наповнення місцевих бюджетів як єдиний податок (+3 в. п.) вдалося забезпечити через запровадження урядом на початку 2022 року бюджетних змін щодо справляння цього податку, ба більше того, такий вимушений крок (тривав з квітня 2022 року по серпень 2023 року) дозволив збільшити надходження вже у 2023 році на 20% порівняно із 2021 роком. Йдеться про те, що фізичним особам – підприємцям, котрі є платниками єдиного податку I та II груп, було надано право не сплачувати єдиний податок, окрім того було розширено перелік суб'єктів господарювання, яких можна відносити до платників єдиного податку III групи та надано право переходу для платників єдиного податку III групи на нижчу відсоткову ставку – з п'яти до двох відсотків. Оскільки на спрощену систему оподаткування перейшов великий бізнес (з'явилась можливість замість 18% ПНП сплачувати 2% єдиного податку), то логічно, що місцеві бюджети отримали збільшені обсяги надходжень від цього джерела доходу. Це є добрим сигналом про незначне відновлення підприємницької активності;

б) те, що вплив війни на економічний розвиток регіонів України, а відтак і на формування їх фінансового потенціалу є неоднорідним, територіально

² Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2120-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>

³ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану : Закон України від 30.06.2023 № 3219-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-IX#Text>

⁴ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно : Закон України від 11.04.2023 № 3050-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3050-20#Text>

⁵ Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/16105/>

диференційованим. Різні регіони демонстрували диференційований рівень стійкості. При цьому нема підстав говорити про вищий рівень стійкості більш економічно потужних регіонів (особливо в умовах війни). Період широкомасштабного вторгнення засвідчив появу деструктивних змін та негативних тенденцій формування фінансового потенціалу регіонів. Окрім того, варто говорити про *об'єктивне зниження темпів приросту власних доходів місцевих бюджетів* в регіонах, в яких ведуться інтенсивні бойові дії (за 2024 рік майже половина областей продемонстрували падіння доходів загального фонду (без трансфертів). Звісно, що найгірша ситуація у фронтових та прифронтових областях (Луганська (-60,1%), Донецька (-44%), Херсонська (-19,4%), Запорізька (-8,7%)), що є наслідком втрати територій, переміщення населення, руйнування інфраструктури тощо (рис.2).

70

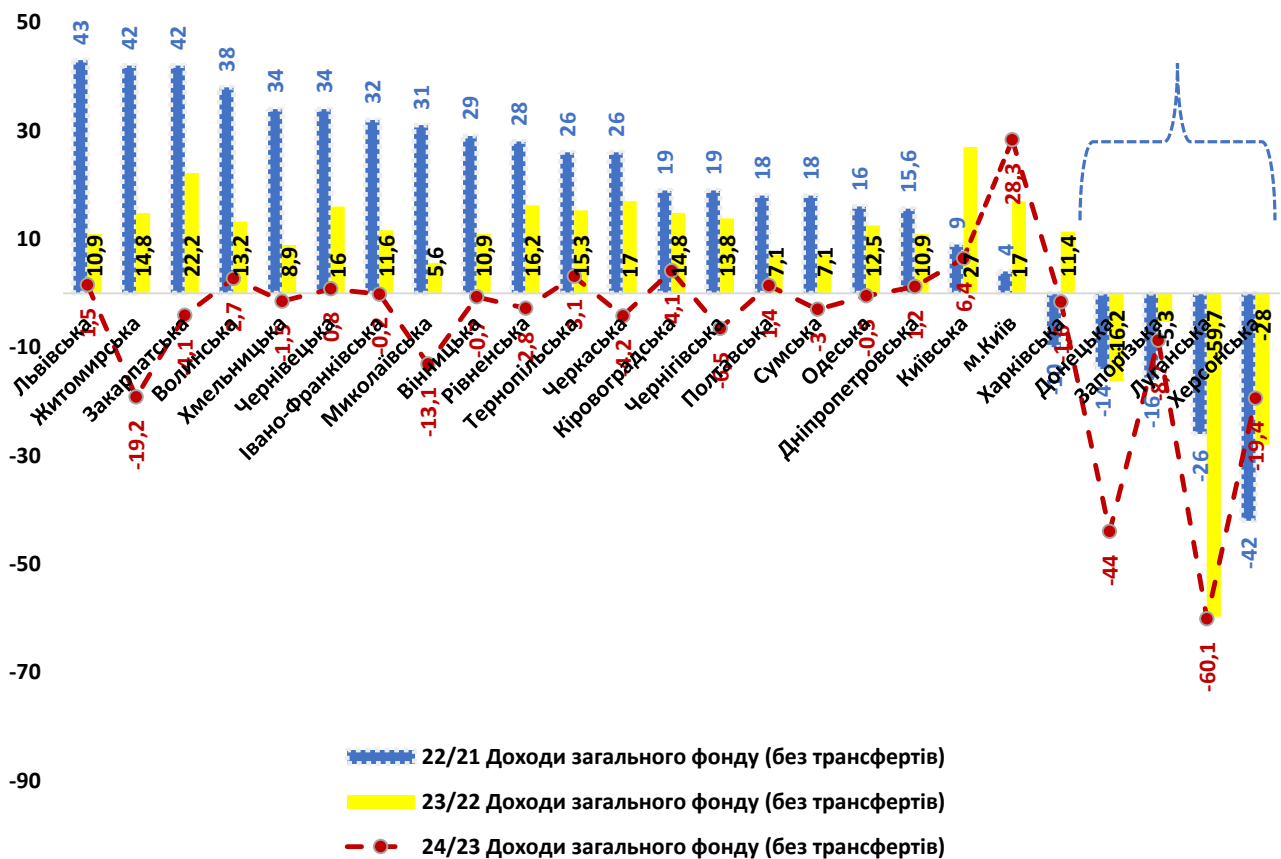


Рис. 2. Динаміка доходів загального фонду (без трансфертів) 2021 -2024 рр., темпи приросту %

Примітка. Розраховано на основі даних: URL: <https://openbudget.gov.ua/>

Лідерами за темпами приросту доходів у 2024 році були м. Київ та Київська область, що є наслідком зосередження бізнесу та високого рівня

платоспроможного населення, а також суттєвих надходжень від податку на прибуток банків (через зміну у 2024 році підходу до оподаткування прибутку банків, за якого базова ставка податку на прибуток підприємств для цілей оподаткування прибутку банків становить 50%)⁶.

Незначну, та все ж позитивну динаміку у 2024 році (від 0.8% до 3.1%) продемонстрували Чернівецька, Львівська, Тернопільська області. Це тилові області, в яких помітна активізація малого і середнього бізнесу (в т. ч. і релокованого), мають відносно стабільні с/г та промислові сектори економіки. Особливою «здатністю» зберігати бюджетну стійкість в умовах високих безпекових викликів (через надмірну близькість до лінії зіткнень) вирізнялися такі області як: Полтавська (+1.4%), Кіровоградська (+4.1%), Дніпропетровська (+1.2%). Економічно потужна Одеська область у 2024 році не змогла забезпечити виконання надходжень на рівні минулого року, що є об'єктивно прогнозованим наслідком втрати транзитної спроможності через блокаду морських портів та руйнування портової інфраструктури російським агресором.

Щодо деокупованих територій (йдеться про Житомирську, Миколаївську, Чернігівську області), то фіксуємо помітне падіння доходів у 2024 році проти 2023 року, що свідчить про надскладні процеси відновлення та «запуску» економіки, попри «відносну безпекову стабільність».

Зазначені тенденції вказують на: а) на надмірну акумуляцію доходів у великих урбанізованих центрах (через концентрацію ПДФО та податку на прибуток підприємств, які зареєстровані на тих територіях), б) на значні втрати доходів в областях, де ведуться бойові дії, значні руйнування, слабка інституційна спроможність тощо; в) на обмеженість фінансових ресурсів на місцевому рівні та надмірну залежність від ПДФО. Нерівномірність надходжень в регіональному вимірі вкотре доводить нагальну потребу *вдосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій*, адже прифронтові, деокуповані та території, де ведуться бойові дії потребують значної фінансової підтримки для виконання власних та делегованих повноважень (не говорячи про відновлення та відбудову), окрім того більшість територіальних громад уже відчували втрату фінансових ресурсів (через вилучення «військового ПДФО», частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету помітно знизилась – з 22,8% у 2021 році до 15,7% у 2024 році), а тому на часі – запровадження дієвих компенсаторних механізмів.

в) *посилення трансфертної залежності від державного бюджету*. Так, попри зростання у 2024 році загального обсягу доходів місцевих бюджетів (на

⁶ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у період дії воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4015-IX#Text>

4,2%, порівняно із 2023 роком), що в абсолютному вимірі становило 679,5 млрд грн проти 652,6 млрд грн, помітною в структурі доходів є значна частка трансфертів з державного бюджету. Зростання у 2024 році (порівняно із 2023 роком) субвенцій та дотацій у структурі доходів місцевих бюджетів практично у всіх регіонах України (за виключенням семи областей: Вінницької, Полтавської, Тернопільської, Житомирської, Волинської, Черкаської, Кіровоградської областей та м. Києва) є свідченням низького рівня фінансової автономії та спроможності значної кількості територіальних громад України, позаяк трансферти призначені для фінансування делегованих повноважень, а не власних (рис.3).

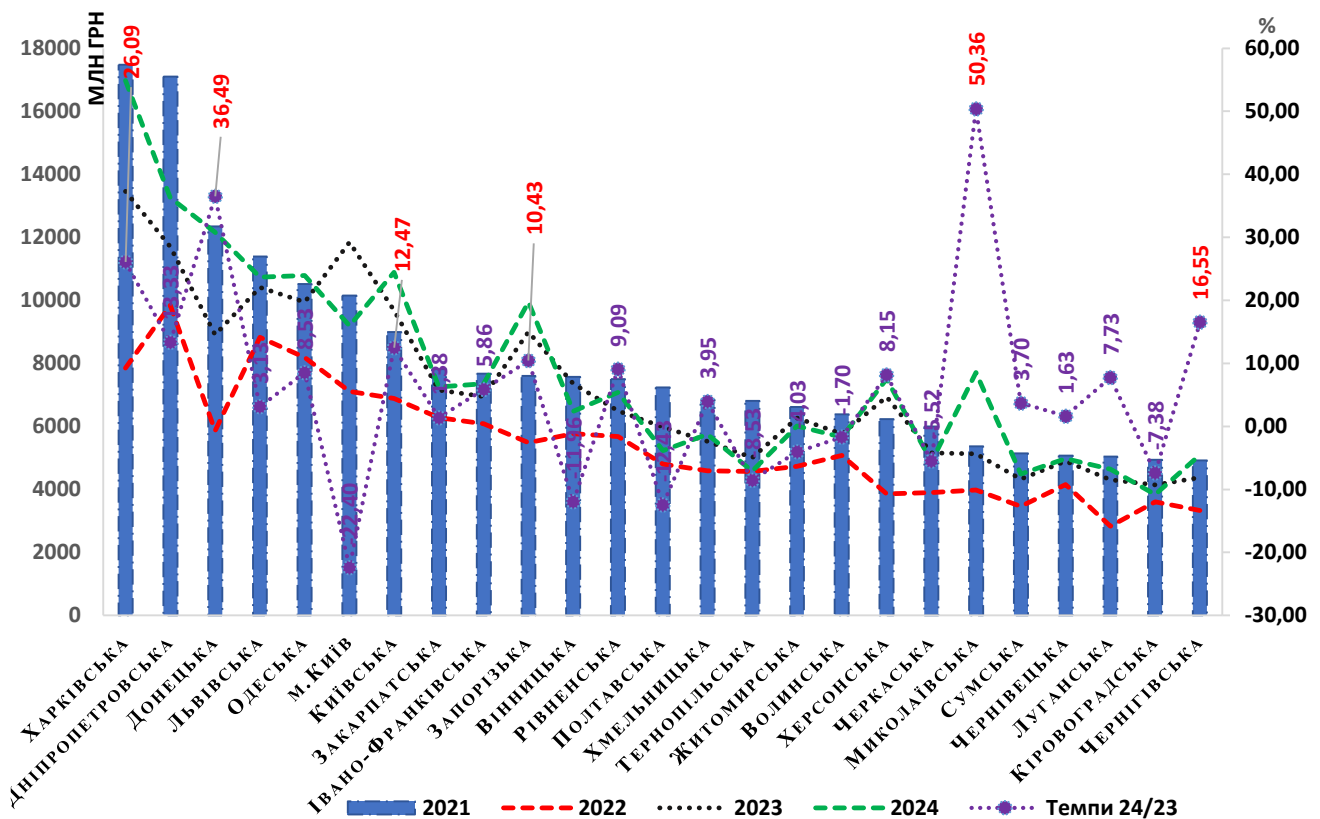


Рис. 3. Динаміка міжбюджетних трансфертів 2021 -2024 рр.

Примітка. Розраховано на основі даних: URL: <https://openbudget.gov.ua/>

Справедливості заради варто зазначити, що найбільше зростання трансфертної залежності фіксуємо у деокупованих та прифронтових областях: Донецька (+36,49%), Харківська (+26,09%), Дніпропетровська (+13,33%)%, Запорізька (+10,43%), Миколаївська (+50,36%), Чернігівська (+16,55%).

г) *появу деструктивних змін та негативних тенденцій формування фінансового потенціалу регіонів.* Приміром, катастрофічне недотримання надходжень до місцевих бюджетів від плати за землю у 2022 році було

зафіксовано у більшості регіонів України (рис. 4): лише 9 областей (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Кіровоградська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Черкаська і Чернівецька) продемонстрували позитивну динаміку надходжень від цього джерела.

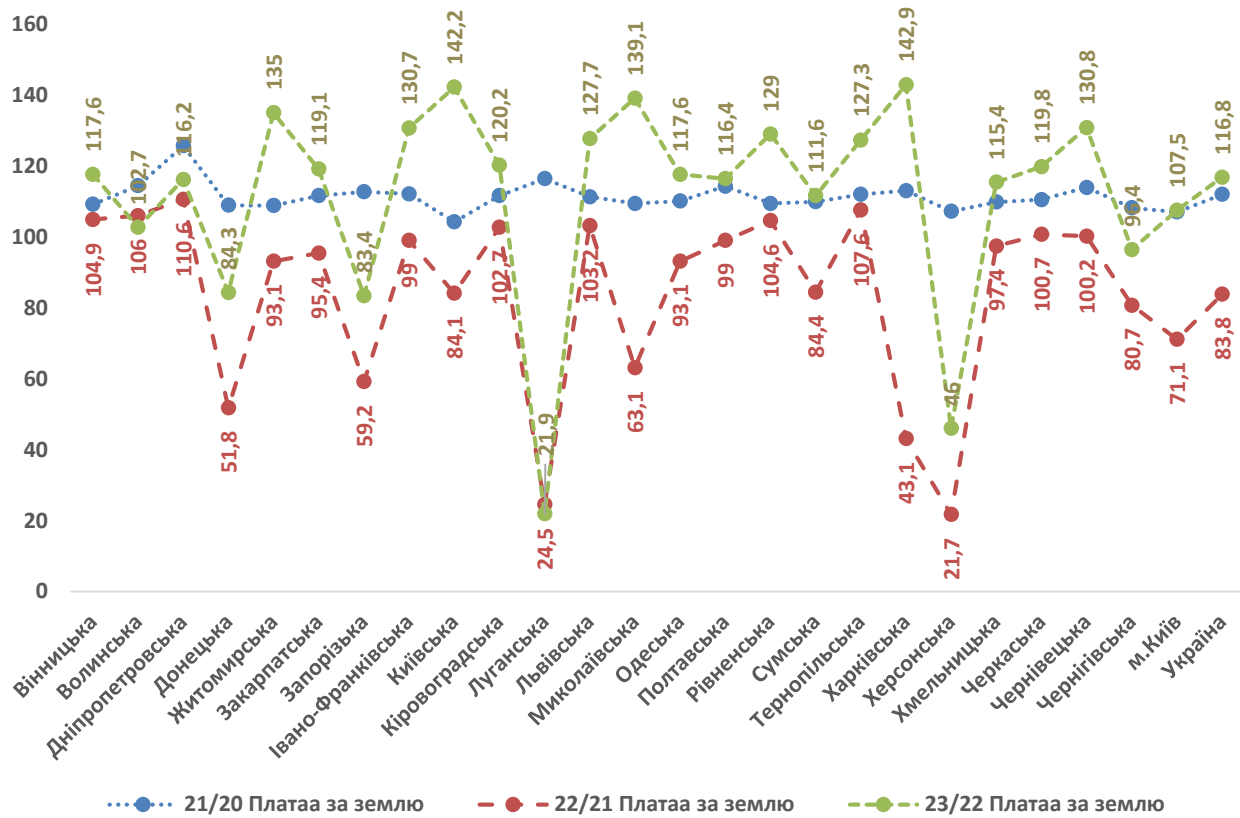


Рис.4. Темпи росту надходжень від плати за землю за 2021-2023 рр.,%

Примітка. Розраховано на основі даних: URL: <https://openbudget.gov.ua/>

У 2023 році попри покращення показників з плати на землю (+16,8% до 2022 року) регіони України не змогли вийти на довоєнний рівень, а якщо ще врахувати інфляцію, то і надалі несуть втрати від цього джерела надходження. Можемо констатувати, що, з одного боку, лібералізація оподаткування в час війни є необхідним антикризовим рішенням, яке дало змогу (де було можливо) бізнесу пережити шок, з іншого – необхідно усвідомлювати, що такі антикризові заходи «працюють» протягом короткого періоду часу, а тому після стабілізації ситуації користь від них мінімальна або і взагалі шкідлива, а тому потрібно буде повертатися до посткризової податково-бюджетної політики;

д) помітне скорочення капітальних видатків. Якщо аналізувати в регіональному розрізі за 2021-2023 роки, то найбільше скорочення капітальних видатків відбулося у 2022 році по всіх, без винятку регіонах України (рис. 5), що,

безумовно, пов'язано із законодавчими обмеженнями, запровадженими на початку широкомасштабного вторгнення та фінансуванням, в першу чергу, життєво необхідних потреб громад. До слова, в Києві, Вінницькій, Дніпропетровській областях більш як у 2 рази фіксуємо скорочення (що в абсолютному вимірі склало відповідно -11 млрд грн, -2 млрд грн та -8,8 млрд грн).

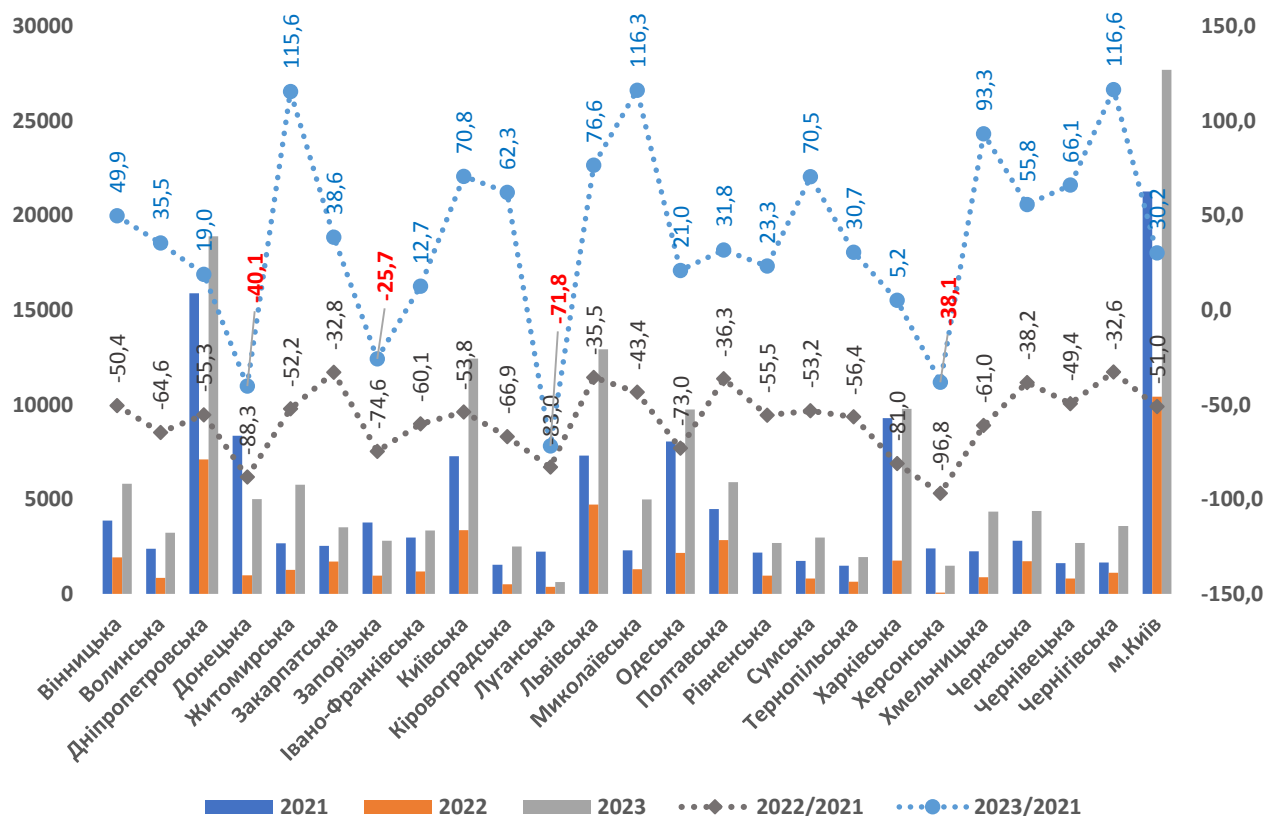


Рис.5. Капітальні видатки за 2021-2023 рр.: регіональні порівняння, млн грн

Примітка. Розраховано на основі даних: URL: <https://openbudget.gov.ua/>

Регіони, в яких ведуться (чи велися) бойові дії, у 2022 році зазнали найбільших відносних скорочень капітальних видатків: Херсонська – 31! ; Донецька область – 9 разів; Луганська – майже 6 разів; Харківська – 5 разів; Запорізька – 4 рази; Кіровоградська – 3 рази; Сумська – 2 рази. Тилові регіони (Львівська, Закарпатська, Чернігівська, Черкаська) зазнали теж скорочення капітальних видатків, однак вони були не настільки масштабними. 2023 рік характеризується помітним зростанням капітальних видатків по всіх регіонах, окрім тих, де ведуться бойові дії. Найбільший відносний приріст капітальних видатків фіксуємо у 2023 році у Чернігівській (+116,6%), Миколаївській (+116,3%) та Житомирській (+115,3%) областях. Найбільший абсолютний приріст показали м. Київ (+6,4 млрд грн), Львівська (+5,6 млрд грн) та Київська (5,2 млрд

грн) області. В більшій мірі ситуація є позитивною на фоні на фоні негативних тенденцій 2022 року.

Висновки і пропозиції

В умовах війни, яку нав'язала нам росія, загострилась низка викликів, ризиків та проблем, які торкнулися всіх без виключення територіальних громад України і які потрібно враховувати на майбутнє. Уже сьогодні є розуміння того, що соціально-економічне становище багатьох територій суттєво змінилося. Помітно, що негативні тенденції в системі публічних фінансів, обумовлені важкопрогнозованими тригерами, які своєю чергою продукують фінансові дисбаланси, які негативно відображаються на економічній діяльності, а відтак і породжують мультиплікації негативних ефектів. Об'єктивно, що війна в Україні посилила нерівномірність формування податкової спроможності адміністративно-територіальних одиниць. Це стосується, насамперед, погіршення фінансового становища регіонів, які традиційно концентрували значні виробничі потужності (Донецька, Запорізька, Харківська, Дніпропетровська області), а сьогодні перебувають в епіцентрі бойових дій. Західні регіони, попри релокацію бізнесу та переміщення працездатного населення, не вирізняються (за винятком Львівської області) суттєвим покращенням фінансового становища.

Покращенню дієвості бюджетної політики, а відтак і зміцненню бюджетної стійкості громад в умовах надмірної невизначеності сприятиме підвищення прозорості та ефективності використання як міжнародної фінансової допомоги, так і публічних коштів; зміна механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків і зборів та посилення контролю за їх надходженнями. Неминучим є повернення до принципів фіскальної збалансованості та до відновлення доходної автономії місцевого самоврядування, адже без цього громади не зможуть відновлювати та відбудовувати території, стимулювати економіку, посилювати згуртованість та й зрештою, гарантувати якісні публічні послуги. На часі запровадження моделі багаторівневого врядування.

Орієнтирами зміцнення бюджетної стійкості територіальних громад в умовах надмірної невизначеності можуть бути:

- *зміна механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.* Нова реальність диктує необхідність перегляду чинної системи міжбюджетного вирівнювання, а отже і зміцнення бюджетної стійкості територіальних громад. Аргументами в користь таких тверджень є те, що складовою розрахунків і базової і освітньої дотації є чисельність населення громади та надходження від ПДФО, які на сьогоднішній день не відповідають реальному стану (через переміщення людей, бізнесу, втрату виробничих потужностей тощо). Зважаючи на це, з великою імовірністю варто очікувати зміну структури

доходних джерел наповнення місцевих бюджетів, а тому врахування у розрахунку горизонтального вирівнювання фінансової спроможності лише ПДФО втрачає сенс. Як варіант, доречно до формули розрахунку включити інші податкові надходження (окрім ПДФО чи ПНП), врахувати показники бюджету м. Києва та опиратися на реальну чисельність населення громад. Зарахування ПДФО за місцем проживання платника – це не лише добра світова практика, але і посилення фіскальної справедливості та необхідна умова посилення довіри до системи забезпечення збалансованого розвитку територій. На часі нова модель міжбюджетних відносин (особливо з огляду на повоєнну відбудову України);

- *вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків та зборів, посилення контролю за їх надходженнями.* Зважаючи на те, що вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів є місцеві податки та збори, з метою забезпечення їх стійкості, доречно передати окремі функції адміністрування майнових податків на місцевий рівень (йдеться про впорядкування цифрових реєстрів майна та обліку платників податків; формування достовірної інформації щодо об'єктів оподаткування (інвентаризація), перегляд бази оподаткування на ринкових засадах, посилення співпраці податкових органів та ОМС);
- *покращення ефективності використання активів, якими розпоряджаються громади та раціональне витрачання бюджетних коштів (покращення управління ресурсним потенціалом громади).* Доречними будуть оптимізація бюджетних ресурсів (зменшення неефективних витрат; гнучке бюджетування (перегляд місцевих бюджетів відповідно до потреб та викликів часу; швидка зміна пріоритетів тощо); посилення контролю за громадськістю за публічними витратами, в т. ч. через розширення онлайн-платформ та цифрових сервісів для оптимізації витрат;
- *розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.* Йдеться про те, що війна посилила виклики в частині розподілу повноважень, а це є деструктивним чинником функціонування багаторівневого врядування. Задля вирішення даної проблеми доречно при напрацюванні типології повноважень органів публічної влади чітко визначити: критерії розмежування повноважень між органами публічної влади різних рівнів, між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, межі повноважень, вартість реалізації різних видів повноважень органами місцевого самоврядування, а також умови, за яких вони можуть бути передані місцевому самоврядуванню. При цьому змінами до Бюджетного кодексу доречно передбачити обсяг видатків на фінансування закріплених повноважень та частки від загальнодержавних податків і зборів, трансферти на фінансування

- переданих та доручених повноважень. Бюджетні програми передбачати в місцевих бюджетах окремо за різними видами повноважень;
- з метою посилення ролі бюджетної політики в забезпеченні місцевого економічного розвитку доречним буде планування прогнозів місцевих бюджетів та їх узгодження із стратегічними документами розвитку громад.

*Підготовлено:
д.е.н., проф.
ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України»
НАН України, м. Львів
Возняк Г. В.,
докторант Голинський Ю.О.,
здобувач ступеня доктора філософії Сороковий Д.О.*