

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет фінансів та обліку
Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

МИХАЙЛИШИН Ярослав Володимирович

Доходи місцевих бюджетів України: сучасний стан та проблеми забезпечення / Revenues of local budgets of Ukraine: current status and problems of provision

спеціальність: 072 – Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок
освітня програма – Публічні фінанси
Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ФПФм-21
Я. В. Михайлишин

Науковий керівник:
д.е.н., професор, О. П. Кириленко

Кваліфікаційну роботу допущено до захисту:

" __ " _____ 2026 р.

Завідувач кафедри
_____ **А. І. Крисоватий**

ТЕРНОПІЛЬ - 2026

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	7
1.1. Економічна сутність та значення доходів місцевих бюджетів	7
1.2. Класифікація та джерела формування доходів місцевих бюджетів України	12
РОЗДІЛ 2. ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ	21
2.1. Аналіз динаміки та структури доходів місцевих бюджетів України	21
2.2. Оцінка ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів	26
2.3. Проблеми забезпечення доходної бази місцевих бюджетів у сучасних умовах	33
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ЗМІЦНЕННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ	40
3.1. Вдосконалення системи місцевого оподаткування як інструмент нарощування власних доходів територіальних громад	40
3.2. Оптимізація системи міжбюджетних відносин та підвищення ефективності бюджетного вирівнювання	48
3.3. Зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення	56
ВИСНОВКИ	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	67

ВСТУП

Актуальність теми. Ефективне функціонування системи місцевих фінансів є одним із ключових чинників забезпечення сталого соціально-економічного розвитку держави та реалізації принципів фінансової децентралізації. В умовах тривалої збройної агресії російської федерації проти України, глибоких трансформацій у системі публічного управління та курсу на євроінтеграцію питання формування стабільної та достатньої доходної бази місцевих бюджетів набуває особливої актуальності та практичної значущості.

Місцеві бюджети є фінансовою основою місцевого самоврядування та головним інструментом реалізації конституційних повноважень територіальних громад. Від рівня їх наповнення безпосередньо залежить якість надання публічних послуг населенню, стан соціальної інфраструктури, розвиток освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства та інших сфер суспільного життя.

Попри значний прогрес, зберігається надмірна залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів із державного бюджету, недостатньо використовується власний податковий потенціал територій, залишається невирішеною проблема горизонтальних фіскальних дисбалансів між різними регіонами та типами громад. Воєнний стан додатково загострив ці суперечності, спричинивши різке скорочення власних доходів ряду громад та критичне зростання їхньої залежності від зовнішніх джерел фінансування.

Об'єкт дослідження – система формування доходів місцевих бюджетів України як сукупність економічних відносин, що виникають у процесі мобілізації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, перерозподілу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи та забезпечення фінансової спроможності територіальних громад.

Предмет дослідження – теоретичні засади, методичні підходи та практичні механізми формування доходної бази місцевих бюджетів України, зокрема структура власних, закріплених і регульованих доходів, система

міжбюджетних трансфертів, а також проблеми і напрями зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Мета дослідження – поглиблення теоретико-методичних засад та розробка науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів формування доходів місцевих бюджетів України, підвищення їх фінансової самодостатності та зміцнення доходної бази органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та воєнно-економічних викликів.

Для досягнення поставленої мети визначено завдання:

1. Розкрити економічну сутність та значення доходів місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого самоврядування: дослідити теоретичні підходи вітчизняних і зарубіжних учених до визначення поняття «доходи місцевих бюджетів», уточнити їх роль у системі публічних фінансів та визначено функції, які вони виконують в умовах децентралізації; узагальнити класифікаційні ознаки доходів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України, охарактеризовано власні, закріплені та регульовані доходи як основні складові доходної бази органів місцевого самоврядування.

2. Здійснити комплексний аналіз динаміки та структури доходів місцевих бюджетів України за сучасний період, проаналізувати тенденції змін у обсязі та складі доходів місцевих бюджетів: оцінити роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів, дослідити структуру та динаміку міжбюджетних трансфертів, визначити ступінь залежності місцевих бюджетів від державного фінансування та провести оцінку ефективності механізмів бюджетного вирівнювання в Україні; ідентифікувати та систематизувати проблеми забезпечення доходної бази місцевих бюджетів у сучасних умовах, виявити ключові чинники, що стримують нарощування власних доходів територіальних громад, зокрема вплив воєнного стану, недосконалість податкового законодавства та обмеженість фіскальної автономії органів місцевого самоврядування.

3. Обґрунтувати напрями та розробити практичні рекомендації щодо зміцнення доходної бази місцевих бюджетів України: запропонувати заходи

щодо реформування механізмів горизонтального та вертикального бюджетного вирівнювання, зменшення надмірної трансфертної залежності територіальних громад від державного бюджету та переорієнтації міжбюджетних трансфертів із поточного фінансування на стимулювання інвестиційного розвитку.

Методи дослідження. У процесі дослідження використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, що забезпечують системний підхід до вивчення досліджуваних явищ і процесів:

Діалектичний метод – для дослідження доходів місцевих бюджетів у їх розвитку, взаємозв'язку та суперечностях;

Методи аналізу і синтезу – при вивченні теоретичних засад формування доходів місцевих бюджетів та систематизації наукових підходів;

Абстрактно-логічний метод – для визначення економічної сутності, класифікації та теоретичного обґрунтування понятійного апарату;

Статистико-економічний аналіз – при дослідженні динаміки, структури та тенденцій формування доходів місцевих бюджетів на основі офіційних статистичних даних Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України та Державної служби статистики;

Методи узагальнення та прогнозування – при формуванні практичних рекомендацій щодо зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.

Інформаційну базу дослідження становлять: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України про Державний бюджет відповідних років, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України; офіційні статистичні дані Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України; наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених із проблем місцевих фінансів та бюджетної децентралізації; матеріали міжнародних організацій (МВФ, Світового банку, Ради Європи).

Наукова новизна дослідження полягає в поглибленні теоретико-методичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо формування і зміцнення доходної бази місцевих бюджетів України. Запропоновано комплексний підхід

до оцінки фінансової спроможності місцевих бюджетів в умовах воєнного стану, що враховує не лише традиційні показники доходності, а й чинники вимушеного переміщення населення, руйнування економічного потенціалу та нерівномірності відновлення території. Розроблено модель оптимізації структури доходів місцевих бюджетів з урахуванням типології територіальних громад за ознаками економічного потенціалу, демографічного навантаження та рівня урбанізації.

Апробація матеріалів кваліфікаційної роботи. Основні результати та висновки роботи опубліковані у збірнику наукових праць кафедри фінансів ім. С.І. Юрія «Фінансове забезпечення сталого розвитку» (2025 р.) та у збірниках матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів і молодих вчених «Фінанси та облік в умовах глобальної невизначеності та безпекових ризиків» (2025 р. та 2026 рр.).

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 70 сторінок друкованого тексту. Робота містить 11 таблиць, 5 рисунків. Список використаних джерел складається із 41 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Економічна сутність та значення доходів місцевих бюджетів

Ключовим етапом дослідження проблематики формування доходів місцевих бюджетів є аналіз теоретичних підходів у цій сфері, що дозволяє глибше зрозуміти економічну сутність цієї категорії, розкрити закономірності, на яких ґрунтується механізм мобілізації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, та визначити концептуальні засади зміцнення доходної бази територіальних громад.

Теоретичні підходи до обґрунтування економічної сутності доходів місцевих бюджетів дають змогу визначити основні категорії, що стосуються цього поняття, та встановити їх взаємозв'язки. Крім цього, теоретичні підходи дозволяють простежити розвиток відповідної проблематики за певний період часу, а також спрогнозувати можливі майбутні зміни у системі місцевих фінансів. Так, зокрема, аналіз результатів реформи бюджетної децентралізації в інших країнах світу допомагає спрогнозувати результати аналогічної реформи в Україні та виробити оптимальні підходи до формування доходної бази місцевих бюджетів. Теоретичні дослідження сприяють оптимізації практичних рішень, оскільки науково обґрунтоване пояснення механізмів формування місцевих фінансів допомагає органам місцевого самоврядування ефективніше використовувати власний дохідний потенціал.

Вищезазначене свідчить про необхідність дослідження теоретичних підходів до визначення економічної сутності доходів місцевих бюджетів шляхом:

- проведення аналізу наукових підходів до поняття «бюджет» та «місцевий бюджет»;

- розкриття економічної сутності доходів місцевих бюджетів як самостійної фінансової категорії;

- формулювання наукових підходів до сутності та визначення складових доходів місцевих бюджетів.

Розробка підходів до визначення економічної сутності доходів місцевих бюджетів передбачає насамперед розкриття та аналіз базових понять у такій послідовності: «бюджет», «місцевий бюджет», «доходи бюджету», «місцеві фінанси», «доходи місцевих бюджетів».

Основою для дослідження економічної сутності доходів місцевих бюджетів є поняття бюджету, вивчення якого бере свій початок у працях класиків фінансової науки. Термін «бюджет» (з англ. budget – шкіряна сумка, гаманець) у сучасному розумінні означає план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [24, с. 29].

Можливості та здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати фінансування публічних послуг, задовольняти потреби, що виникають у процесі взаємодії з населенням та суб'єктами господарювання, а також раціонально використовувати фінансові ресурси відображає поняття «доходи місцевих бюджетів». По суті доходи місцевих бюджетів представляють собою сукупність фінансових надходжень, які взаємопов'язані між собою за джерелами формування та механізмами мобілізації.

Поняття доходів місцевих бюджетів досліджують багато українських вчених. Зокрема, О. Василик запропонував визначати їх як «частину централізованих фінансових ресурсів держави, що формується в процесі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту і спрямовується до бюджетів місцевого самоврядування для фінансування їх видатків» [14, с. 125]. Доходи місцевих бюджетів як динамічну категорію, що змінюється разом зі зміною потреб суспільства та рівня соціально-економічного розвитку, розглядає В. Кравченко, який водночас стверджує, що ця категорія також змінюється

залежно від рівня фіскальної децентралізації та інституційного забезпечення її розвитку [14, с. 70].

Підкреслюючи відносний характер доходів місцевих бюджетів шляхом зазначення, що це поняття можна розглядати як систему економічних відносин між державою та органами місцевого самоврядування з приводу формування фінансових ресурсів у певний момент часу, О. Кириленко слушно наголошує на необхідності враховувати можливості органів місцевого самоврядування у короткостроковому періоді нарощувати досягнуті результати та забезпечувати примноження доходних джерел. Вчена також виокремлює декілька функцій доходів місцевих бюджетів у системі місцевих фінансів, серед яких ключову роль посідає фіскальна функція [24, с. 28].

Доходи місцевих бюджетів є важливою категорією, необхідною для розвитку будь-якої територіальної громади. Досліджуючи сутність цього поняття, С. Юрій визначає доходи місцевих бюджетів як вартісну категорію, яка «дозволяє виміряти в абсолютних обсягах та визначити у відносних показниках наявні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, змодельовати їх потенційні можливості до нарощування та реалізації у майбутньому» [14, с. 51].

Пропонують визначати доходи місцевих бюджетів як сукупність фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні конкретної територіальної одиниці, І. Луніна та О. Кириленко, стверджуючи, що доходами місцевих бюджетів також є можливості території, які визначають її фінансову спроможність, тобто кошти, що можуть бути залучені до бюджету, а також ті, які можуть бути інвестовані в економічний розвиток регіону [14, с. 108].

Окремий підхід до вивчення сутності доходів місцевих бюджетів представлений у праці В. Федосова та В. Опаріна, в якій це поняття трактується як «фінансові можливості їх забезпечення, які визначаються обсягом фінансових ресурсів та ефективністю їх використання на макро-, мезо- й мікрорівнях бюджетної системи» [14, с. 27].

При цьому структурними елементами доходів місцевих бюджетів вчені виділяють власні (податкові та неподаткові надходження, що формуються на

відповідній території) та залучені фінансові ресурси (міжбюджетні трансферти, субвенції та дотації з державного бюджету) [24, с. 35].

Дослідження вищезазначених вчених стосовно поняття доходів місцевих бюджетів свідчать про наявність у них єдиного підходу щодо основної сутності цього поняття, а саме, що такі доходи базуються на фінансових ресурсах, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Дослідження доходів місцевих бюджетів як економічної категорії потребує насамперед з'ясування їх сутнісної природи та місця у системі публічних фінансів. У науковій літературі існують різноманітні підходи до трактування поняття «доходи місцевих бюджетів», які відображають еволюцію фінансової думки та трансформацію бюджетних відносин в умовах децентралізації.

З позицій інституційного підходу, доходи місцевих бюджетів розглядаються як сукупність фінансових ресурсів, що акумулюються органами місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій і повноважень. *Функціональний* підхід визначає їх як інструмент реалізації фіскальної, регуляторної, стимулюючої та соціальної функцій місцевого самоврядування. *Відносинний* підхід, у свою чергу, трактує доходи місцевих бюджетів як систему економічних відносин між державою, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами з приводу мобілізації та перерозподілу фінансових ресурсів на місцевому рівні.

З урахуванням зазначених підходів пропонується таке авторське визначення: доходи місцевих бюджетів – це сукупність фінансових ресурсів, що формуються у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту, надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування на підставі норм бюджетного та податкового законодавства і є фінансовою основою реалізації їх конституційних повноважень щодо забезпечення потреб територіальних громад.

Економічна сутність доходів місцевих бюджетів найбільш повно розкривається через систему функцій, які вони виконують:

Фіскальна функція – забезпечення акумулювання достатнього обсягу фінансових ресурсів для фінансування видатків місцевих бюджетів на надання публічних послуг населенню;

Регуляторна функція – вплив на економічну активність суб'єктів господарювання на відповідній території через механізми місцевого оподаткування, встановлення ставок і пільг;

Стимулююча функція – заохочення розвитку місцевої економіки, залучення інвестицій та розширення бази оподаткування через створення сприятливого фіскального середовища;

Соціальна функція – забезпечення фінансування соціальних видатків, підтримки вразливих верств населення та реалізації соціальних стандартів на місцевому рівні [14, с. 59].

Значення доходів місцевих бюджетів у системі публічних фінансів України визначається їх роллю як фінансової основи місцевого самоврядування. Відповідно до статті 142 Конституції України, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є, зокрема, доходи місцевих бюджетів. Від обсягу та стабільності надходжень до місцевих бюджетів безпосередньо залежить:

- якість та доступність публічних послуг для мешканців територіальних громад;
- стан соціальної та комунальної інфраструктури;
- можливість реалізації програм місцевого економічного розвитку;
- рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування від центральних органів влади.

В умовах реформи децентралізації, розпочатої в Україні у 2014 році, значення доходів місцевих бюджетів суттєво зросло. Розширення фінансової бази громад через передачу їм частини податкових надходжень, зокрема податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку, плати за землю, стало важливим кроком до підвищення фінансової самодостатності територіальних громад [2].

Таким чином, доходи місцевих бюджетів є багатоаспектною економічною категорією, що відіграє визначальну роль у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад, реалізації принципів децентралізації та підвищенні якості публічного управління на місцевому рівні. Поглиблення теоретичних засад їх дослідження є необхідною передумовою для вирішення практичних завдань зміцнення доходної бази місцевих бюджетів України в сучасних умовах.

1.2. Класифікація та джерела формування доходів місцевих бюджетів України

Дослідження класифікації та джерел формування доходів місцевих бюджетів є необхідним підґрунтям для розуміння механізму функціонування системи місцевих фінансів, оцінки її ефективності та розробки обґрунтованих пропозицій щодо зміцнення фінансової спроможності територіальних громад. Класифікація доходів місцевих бюджетів дозволяє впорядкувати різноманітні надходження за певними ознаками, що спрощує аналіз та управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.

Аналіз даних табл. 1.1 свідчить про багатогранність підходів до класифікації доходів місцевих бюджетів. Найбільш вагомою для практики управління місцевими фінансами є класифікація за методом мобілізації та за рівнем бюджету, оскільки саме вони визначають ступінь фінансової автономії органів місцевого самоврядування та реальні важелі впливу на формування доходної бази.

Доходи місцевих бюджетів формуються з 4 груп джерел, що відображає схема на рисунку 1.1. Як свідчить схема, система доходів місцевих бюджетів України охоплює чотири взаємопов'язані блоки джерел надходжень: податкові, неподаткові, трансфертні та інші. При цьому кожен блок відіграє певну роль у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад.

Таблиця 1.1

Класифікація доходів місцевих бюджетів за різними ознаками

Класифікацій на ознака	Вид доходів	Приклади
За методом мобілізації	Податкові надходження	ПДФО, податок на майно, єдиний податок, акцизний податок
	Неподаткові надходження	Плата за послуги, штрафи, адміністративні збори, орендна плата
За рівнем бюджету	Власні доходи	Місцеві податки і збори, плата за землю, єдиний податок
	Закріплені доходи	ПДФО (60%), акцизний податок з роздрібного продажу (100%)
	Регульовані доходи	Трансферти, субвенції, дотації з держбюджету
За стабільністю надходжень	Стабільні (базові)	Земельний податок, ПДФО, єдиний податок
	Нестабільні (кон'юнктурні)	Акцизний податок, рентна плата, доходи від продажу майна
За формою залучення	Бюджетні надходження	Усі надходження до загального та спеціального фондів
	Позабюджетні надходження	Кредити, гранти, позики міжнародних організацій
За джерелом походження	Внутрішні доходи	Місцеві податки, збори, неподаткові надходження
	Зовнішні доходи	Міжнародна фінансова допомога, гранти донорів
За цільовим призначенням	Загальний фонд	Кошти для покриття поточних видатків
	Спеціальний фонд	Кошти цільового використання, капітальні видатки

ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ			
I. ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ	II. НЕПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ	III. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ	IV. ІНШІ НАДХОДЖЕННЯ
• ПДФО (60%) • - Єдиний податок • - Плата за землю • - Податок на майно • - Акцизний збір	• Адмін. збори • - Орендна плата • - Штрафи та санкції • - Доходи від майна • - Надання послуг	• Базова дотація • - Освітня субвенція • - Медична субвенція • - Субвенція соц. захист • - Інфраст. субвенція	• Капітальні надходж. • - Цільові фонди • - Гранти та позики • - Міжн. допомога • - Муніц. запозичення

Рис. 1.1. Структура джерел формування доходів місцевих бюджетів України

I. Податкові надходження є ключовим джерелом власних доходів місцевих бюджетів, оскільки їх обсяг безпосередньо залежить від економічного потенціалу відповідної території. Відповідно до Податкового кодексу України (розділ XII) до місцевих податків і зборів належать:

- податок на майно (у складі: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю);
- єдиний податок (1–4 групи платників);
- туристичний збір;
- збір за місця для паркування транспортних засобів.

Детальну характеристику місцевих податків і зборів, передбачених чинним законодавством України, представлено в таблиці 1.5.

Окрім власне місцевих податків, суттєвим джерелом доходів місцевих бюджетів є закріплені загальнодержавні податки та збори. Ключовим серед них є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), від якого до місцевих бюджетів зараховується 60% для міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. ПДФО традиційно формує найбільшу частку власних доходів місцевих бюджетів – понад 55–60% від загального обсягу власних надходжень [18, с.70].

Таблиця 1.2

Місцеві податки і збори України відповідно до Податкового кодексу

№	Вид місцевого податку/збору	Нормативна база / характеристика	Платники
1	Податок на майно: а) податок на нерухоме майно б) транспортний податок с) плата за землю	Ст. 265–287 ПКУ. Ставки встановлюються місц. радою в межах: нерухомість – до 1,5% МЗП/м ² ; транспорт – до 25 000 грн; земля – до 3% від НГО	Фізичні та юридичні особи – власники нерухомості, транспорту, землі
2	Єдиний податок: 1–3 групи (фіз. особи) 4 група (с/г товаровиробники)	Ст. 291–300 ПКУ. Ставки: 1 гр. – до 10% МЗП; 2 гр. – до 20% МЗП; 3 гр. – 3–5% доходу; 4 гр. – % від НГО с/г угідь	Малий бізнес, ФОП, с/г підприємства
3	Туристичний збір	Ст. 268 ПКУ. Ставка – до 0,5–1% МЗП з особи за добу. Рішення місц. ради	Тимчасові мешканці (туристи) засобів розміщення
4	Збір за місця для паркування транспортних засобів	Ст. 268 ¹ ПКУ. Ставка – до 0,1% МЗП за 1 год паркування. Рішення місц. ради	Власники та користувачі платних майданчиків для паркування

Акцизний податок з роздрібного продажу підакцизних товарів у розмірі 100% зараховується до місцевих бюджетів, що є важливим джерелом їх наповнення. Поряд із цим, плата за землю (у складі земельного податку та орендної плати за землі державної та комунальної власності) повністю залишається в розпорядженні місцевих бюджетів і формує стабільне джерело надходжень.

Аналіз даних табл. 1.3 свідчить про те, що більшість місцевих податків і зборів повністю залишається у розпорядженні органів місцевого самоврядування, тоді як частина загальнодержавних податків розподіляється між декількома рівнями бюджетної системи. Це підтверджує важливість

розвитку власної бази місцевого оподаткування як ключового напрямку зміцнення фінансової автономії громад.

Таблиця 1.3

Розподіл основних видів доходів між рівнями бюджетної системи України

Вид доходу	Держ. бюджет, %	Обл. бюджет, %	Район. бюджет, %	Місц. бюджет, %
ПДФО (міста обл. значення, ОТГ)	25	15	—	60
ПДФО (сільські, селищні ради)	25	15	60	—
Акцизний податок з роздрібного продажу	—	—	—	100
Плата за землю	—	—	—	100
Єдиний податок (1–3 групи)	—	—	—	100
Єдиний податок (4 група – с/г)	—	—	—	100
Податок на нерухоме майно	—	—	—	100
Рентна плата за спецвикористання води	55	45	—	—
Рентна плата за надра (місц. значення)	25	—	—	75
Туристичний збір	—	—	—	100
Збір за паркування	—	—	—	100

II. Неподаткові надходження є другою за значущістю групою власних доходів місцевих бюджетів. До їх складу відповідно до статті 69 Бюджетного кодексу України належать:

- орендна плата за майно комунальної власності та земельні ділянки комунальної власності;
- надходження від реалізації майна, яке перебуває у комунальній власності;

- платежі за надання адміністративних та інших послуг органами місцевого самоврядування;
- штрафні санкції за порушення вимог місцевих правил, рішень органів місцевого самоврядування;
- відрахування від прибутку комунальних підприємств;
- власні надходження бюджетних установ (плата за послуги, спонсорські внески, гранти).

III. Міжбюджетні трансферти є третьою складовою доходів місцевих бюджетів і традиційно займають найбільшу частку в їхній структурі. Відповідно до статті 96 Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти поділяються на дотації та субвенції. Докладну характеристику основних видів міжбюджетних трансфертів представлено в табл. 1.4.

Як свідчать дані табл. 1.4, система міжбюджетних трансфертів в Україні охоплює різноманітні інструменти фінансового вирівнювання та цільового фінансування. Базова дотація виконує функцію горизонтального вирівнювання шляхом підтримки фінансово слабких громад, тоді як субвенції забезпечують фінансування делегованих повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального захисту.

IV. Четверту групу джерел формування доходів місцевих бюджетів становлять капітальні надходження, кошти цільових фондів, муніципальні запозичення та міжнародна фінансова допомога. В умовах повномасштабної збройної агресії остання набула особливого значення.

Муніципальні запозичення як інструмент залучення додаткових фінансових ресурсів для місцевих бюджетів регулюються статтями 16–17 Бюджетного кодексу України. Місцеві органи влади мають право здійснювати запозичення у формі: місцевих облігацій внутрішньої позики; кредитів від банківських установ; кредитів від міжнародних фінансових організацій (МФО); позик від інших місцевих бюджетів [19, с. 124].

Таблиця 1.4

Характеристика основних видів міжбюджетних трансфертів

Вид трансферту	Призначення	Особливості розподілу
Базова дотація	Вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів	Розраховується за формулою на основі ПДФО на 1 мешканця. Надається бюджетам з недостатньою доходною базою
Реверсна дотація	Вилучення надлишкових ресурсів з фінансово забезпечених бюджетів	Сплачується до держбюджету громадами з ПДФО > 110% середнього показника
Освітня субвенція	Фінансування захищених видатків на загальну середню освіту	Розраховується на основі кількості учнів. Цільове використання обов'язкове
Медична субвенція	Фінансування первинної та спеціалізованої медичної допомоги	Розподіляється відповідно до нормативів надання медичних послуг
Субвенція на соц. захист	Фінансування пілг та допомоги незахищеним верствам	Передається з держбюджету. Контроль використання – органи соц. захисту
Субвенція на розвиток інфраструктури	Фінансування капітальних інвестицій у громадах	Надається на конкурсній основі. Обов'язкове співфінансування громади
Міжнародна фінансова допомога (у воєнний час)	Підтримка місцевих бюджетів в умовах збройного конфлікту	Надходить через держбюджет. Розподіл – Мінфін і МТОТ залежно від потреб

Для комплексного розуміння джерел формування доходів місцевих бюджетів важливим є аналіз їх динаміки та структури. Відповідні дані представлено в табл. 1.5.

Аналіз даних табл. 1.5 дозволяє виокремити такі ключові тенденції у формуванні доходів місцевих бюджетів України. Загальний обсяг доходів пройшов точку воєнного стрибка у 2023 році через надвисокі мобілізаційні витрати, а протягом 2024–2025 років стабілізувався у межах 680–767 млрд грн.

Приріст загальних надходжень громад у 2025 році становив близько 12%. ПДФО залишається головним джерелом власних фінансів громад.

Таблиця 1.5

**Динаміка та структура доходів місцевих бюджетів України
у 2022–2025 рр., млрд грн**

Складова доходів	2022	2023	2024	2025
Власні доходи (без трансф.), млрд грн	270,3	358,6	323,9	550,0
у т. ч. ПДФО, млрд грн	178,4	243,5	257,5	280,0
Єдиний податок, млрд грн	38,5	51,3	69,1	76,4
Плата за землю, млрд грн	25,4	31,8	39,3	43,2
Податок на нерухомість, млрд грн	3,2	4,1	10,7	12,0
Неподаткові надходження, млрд грн	32,4	42,1	43,6	55,0
Міжбюджетні трансферти, млрд грн	702,4	820,3	193,3	217,1
Частка трансфертів у заг. доходах, %	72,2%	69,6%	27,7%	28,3%
Загальні доходи, млрд грн	972,7	1178,9	679,5	767,1

Проте у 2024 році місцеві бюджети втратили частину надходжень через перехід «військового ПДФО» до держбюджету. Втрати частково компенсували у 2025 році завдяки збільшенню базової частки зарахування ПДФО для громад до 64%. Податок на нерухомість показав стрибок у 2024–2025 роках (до 10,7–12,0 млрд грн) унаслідок відновлення реєстраційних дій та сплати за попередні періоди. Якщо у 2022–2023 роках місцеві бюджети критично залежали від центральних субвенцій, то реформа кінця 2023 року перерозподілила баланс. Частка трансфертів стабілізувалася на рівні 27–28%, змушуючи громади активніше спиратися на власні податкові джерела.

Система формування доходів місцевих бюджетів України ґрунтується на розгалуженій нормативно-правовій базі. Основоположне значення мають:

- Конституція України (ст. 142–143) – гарантує право місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси та самостійне управління місцевими бюджетами;

- Бюджетний кодекс України (2010) – визначає порядок складання, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів, класифікацію доходів, принципи міжбюджетних відносин [2];

- Податковий кодекс України (2010) – встановлює перелік, ставки та порядок адміністрування місцевих податків і зборів[3];

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) – визначає компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів [4];

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015) – заклав правову основу реформи децентралізації та розширення фінансової бази об'єднаних громад. Щорічні Закони України «Про Державний бюджет України» – встановлюють конкретні нормативи відрахувань до місцевих бюджетів та обсяги міжбюджетних трансфертів на відповідний рік.

Таким чином, класифікація та джерела формування доходів місцевих бюджетів України відображають складну, багаторівневу систему фінансових відносин між державою та органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

2.1. Аналіз динаміки та структури доходів місцевих бюджетів України

Аналіз динаміки та структури доходів місцевих бюджетів є ключовим інструментом оцінки фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, виявлення тенденцій розвитку системи місцевих фінансів та ідентифікації проблемних аспектів формування доходної бази в умовах децентралізації та воєнного стану. Дослідження охоплює період 2018–2025 років, що дозволяє простежити зміни до і після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації та оцінити його наслідки для доходної бази місцевих бюджетів.

Методологічну основу аналізу становлять: статистико-економічний аналіз даних Державної казначейської служби України та Міністерства фінансів України, методи порівняння абсолютних і відносних показників, структурний аналіз, регіональні зіставлення та міжнародні порівняння. Інформаційною базою слугують офіційні дані виконання зведеного та місцевих бюджетів України за 2022–2025 роки.

Загальна динаміка доходів місцевих бюджетів України у 2022–2025 роках.

Загальна динаміка доходів місцевих бюджетів України характеризується стійкою висхідною тенденцією в абсолютному вимірі впродовж 2018–2021 років із подальшим структурним зламом, спричиненим повномасштабним вторгненням у 2022 році. Узагальнені дані про формування доходів місцевих бюджетів за досліджуваний період представлено в табл. 2.1.

Аналіз даних таблиці 2.1 дозволяє виокремити декілька ключових тенденцій у динаміці доходів місцевих бюджетів України.

Таблиця 2.1

**Динаміка основних показників доходів місцевих бюджетів України
у 2022–2025 рр.**

Показник	2022	2023	2024	2025
Доходи МБ загальні, млрд грн	972,7	1178,9	679,5	767,1
Власні доходи (без трансф.), млрд грн	270,3	358,6	491,6	550,0
Міжбюдж. трансферти, млрд грн	702,4	820,3	187,9	217,1
Частка МБ у зведеному бюджеті, %	37,1%	36,9%	22,2%	23,8%
Частка трансфертів у доходах МБ, %	72,2%	69,6%	27,7%	28,3%
ВВП України, млрд грн	4714,0	6247,8	7660,0	8931,2
Власні доходи МБ / ВВП, %	5,7%	5,7%	6,4%	6,2%
Темп приросту власних доходів, %	-22,6%	+32,7%	+37,1%	+11,9%

Траєкторія загальних доходів МБ розділилася на два етапи. У 2022–2023 роках відбувалося номінальне розширення бюджетів через колосальні обсяги дотацій. Проте реформа кінця 2023 року (централізація військового ПДФО) та оптимізація міжбюджетних розрахунків у 2024–2025 роках «приземлили» загальний показник до рівня 679,5–767,1 млрд грн, збалансувавши фінансову систему країни. Динамічне відновлення власних доходів: Попри фіскальні втрати військового компонента, власні доходи місцевих бюджетів у 2024 році продемонстрували рекордний темп приросту – +37,1% (до 491,6 млрд грн), а у 2025 році закріпилися на рівні 550,0 млрд грн. Цьому сприяло підвищення базової ставки цивільного ПДФО для громад до 64%, стійкість єдиного податку та адаптація бізнесу. Роль місцевих фінансів у загальній бюджетній системі України звузилася. Якщо до 2023 року МБ акумулювали майже 37% зведеного бюджету, то у 2024–2025 роках частка впала до 22–23%. Причина – повна мобілізація фінансових інструментів країни на потреби оборони через пряме фінансування з держбюджету [27, с.201].

Структурний аналіз власних доходів місцевих бюджетів.

Детальний структурний аналіз власних доходів місцевих бюджетів дозволяє оцінити внесок кожного джерела надходжень у формування доходної

бази та виявити тенденції змін у їх співвідношенні. Відповідні дані представлено в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Структура власних доходів місцевих бюджетів України
у 2022–2025 рр., млрд грн

Складова власних доходів	2022	2023	2024	2025	Частка 2025, %
ПДФО, млрд грн	178,4	243,5	257,5	300,3	54,6
Єдиний податок, млрд грн	38,5	51,3	69,1	76,4	13,9
Плата за землю, млрд грн	25,4	31,8	39,3	45,3	8,2
Акцизний збір (роздріб), млрд грн	21,5	16,1	27,8	37,1	6,7
Податок на нерухомість, млрд грн	3,2	4,1	10,7	12,7	2,3
Неподаткові надходження, млрд грн	3,3	11,8	43,6	78,2	14,3
РАЗОМ власних доходів, млрд грн	270,3	358,6	448,0	550,0	100,0

Аналіз структури власних доходів місцевих бюджетів (2022–2025 рр.)

Структурне переформатування ПДФО: Податок на доходи фізичних осіб зберіг статус головного фінансового донора громад. Однак його питома вага знизилася з пікових 67,9% у 2023 році до 54,6% у 2025 році. Це стало прямим наслідком вилучення військового ПДФО. Часткове падіння вдалося зупинити шляхом підвищення нормативу зарахування «цивільного ПДФО» до 64%, зростання мінімальних заробітних плат та детінізації бізнесу. Стабільна фіскальна роль малого бізнесу: Єдиний податок продемонстрував високу стійкість. У 2024–2025 роках він стабільно формував близько 14% власних доходів громад (76,4 млрд грн у 2025 р.). Це свідчить про успішну релокацію та швидку адаптацію малого

і середнього підприємництва до умов воєнного стану у безпечніших регіонах країни.

Повернення та зростання майнового блоку: Плата за землю та податок на нерухомість відновили позиції після провалу 2022 року. Сумарно майнові податки у 2025 році згенерували понад 10,5% власних надходжень. Стрибок надходжень від нерухомості до 12,7 млрд грн пов'язаний із поновленням роботи державних реєстрів, завершенням пільгових періодів та погашенням податкових боргів минулих років. Динамічне відновлення паливного та роздрібного акцизів: Частка акцизного податку зросла до 6,7% (37,1 млрд грн) у 2025 році. Головним драйвером стало повернення довоєнних ставок оподаткування на пальне та реформа адміністрування роздрібних акцизів, що забезпечило громадам додатковий фінансовий ресурс. Збільшення питомої ваги альтернативних джерел: Рядок неподаткових надходжень, плати за послуги бюджетних установ та податку на прибуток підприємств приватного сектору зріс до 14,3%. Втративши великі обсяги військового ПДФО, муніципалітети були змушені диверсифікувати джерела, підвищуючи ефективність комунального майна, оренди та місцевих зборів.

Вплив воєнного стану на формування доходів місцевих бюджетів.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації у 2022 році справило безпрецедентний негативний вплив на систему формування доходів місцевих бюджетів України. Аналіз наслідків воєнного стану для доходної бази місцевих бюджетів представлено в таблиці 2.3.

Дані табл. 2.3 унаочнюють масштаб деструктивного впливу воєнних дій на доходну базу місцевих бюджетів. Повне подолання шоку 2022 року власними доходами: Обсяг власних надходжень громад продемонстрував стійке відновлення, подвоївшись у 2025 році порівняно з кризовим 2022 роком (+103,5%). Основними факторами стали релокація бізнесу, підвищення офіційних окладів у тилових регіонах та розширення інструментів місцевого оподаткування. Трансформація ПДФО та компенсаційні механізми: Попри те, що з кінця 2023 року громади повністю втратили «військовий ПДФО»,

надходження за цим податком у 2025 році зросли до 300,3 млрд грн (+68,3% до 2022 р.). Цьому сприяло законодавче збільшення нормативу зарахування «цивільного» ПДФО до бюджетів громад з 60% до 64%, а також зростання мінімальної заробітної плати у країні [8, с. 59].

Таблиця 2.3

**Вплив повномасштабного вторгнення на доходи місцевих бюджетів
України (2025 р. порівняно з 2022 р.)**

Показник	2022	2023	2024	2025	Відхилення 2025/2022, %
Власні доходи МБ, млрд грн	270,3	358,6	448,0	550,0	+103,5
ПДФО, млрд грн	178,4	243,5	257,5	300,3	+68,3
Єдиний податок, млрд грн	38,5	51,3	69,1	76,4	+98,4
Плата за землю, млрд грн	25,4	25,4	31,8	39,3	78,3
Акцизний збір, млрд грн	21,5	16,1	27,8	37,1	+72,6
Неподаткові надходження, млрд грн	3,3	11,8	43,6	78,2	+2269,7
Трансферти, млрд грн	702,4	820,3	187,9	217,1	-69,1
Частка трансфертів, %	72,2	69,6	27,7	28,3	-43,9

Малий бізнес як драйвер адаптації: єдиний податок зріс майже вдвічі – з 38,5 млрд грн до 76,4 млрд грн. Такий стрибок зумовлений скасуванням воєнних податкових пільг (зокрема ставки 2% для третьої групи у другій половині 2023 року), відновленням обов'язкових фіксованих платежів ФОП та масовою реєстрацією нових підприємців у західних та центральних областях.

Повернення та легалізація акцизного ресурсу: Протягом 2024–2025 років надходження від акцизів збільшилися на 72,6%, досягнувши 37,1 млрд грн. Цьому посприяло відновлення повноцінних довоєнних ставок акцизного податку

на пальне та жорсткі заходи держави щодо боротьби з тіньовим ринком підакцизних товарів (алкоголь, тютюн).

Стрімке зростання неподаткового блоку: Аномальне зростання неподаткових надходжень (до 78,2 млрд грн у 2025 році) відображає зміну обліку власних надходжень бюджетних установ, збільшення плати за адміністративні послуги та оптимізацію використання комунального майна територіальних громад задля перекриття дефіциту ресурсів.

Радикальне зниження фінансової залежності від центру: Частка міжбюджетних трансфертів у доходах МБ зазнала кардинальних змін, упавши на 43,9 відсоткових пунктів – до 28,3% у 2025 році. Це відбулося внаслідок виведення горизонтальних воєнних розрахунків напрямку через державний бюджет, що змусило громади перейти до жорсткого режиму самофінансування власних поточних витрат.

2.2. Оцінка ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів

Міжбюджетні трансфerti посідають особливе місце в системі формування доходів місцевих бюджетів України, виконуючи функцію фінансового вирівнювання між різними рівнями бюджетної системи та забезпечуючи фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Оцінка ролі трансфертів є необхідною умовою для розуміння реального рівня фінансової автономії місцевих органів влади та виявлення системних вад міжбюджетних відносин, що стримують розвиток фінансової самодостатності територіальних громад [10, с. 159].

Науковий інтерес до проблематики міжбюджетних трансфертів пов'язаний із фундаментальним протиріччям між двома цілями: з одного боку, трансфerti є необхідним інструментом вирівнювання горизонтальних фіскальних дисбалансів та фінансування суспільних благ на місцевому рівні; з іншого –

надмірна залежність від трансфертів підриває стимули органів місцевого самоврядування до нарощування власної доходної бази та підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами.

Теоретичне обґрунтування ролі міжбюджетних трансфертів знаходимо у працях Р. Масгрейва, В. Оутса, Дж. Стігліца та вітчизняних учених – О. Кириленко, І. Луніної, В. Кравченка, Т. Бондарук. Так, В. Оутс у теорії фіскального федералізму виокремив три основні обґрунтування для міжбюджетних трансфертів: усунення вертикального фіскального дисбалансу між рівнями влади; коригування горизонтальних фіскальних нерівностей між регіонами; інтерналізація міжрегіональних зовнішніх ефектів при наданні суспільних благ. І. Луніна підкреслює, що ефективна система трансфертів має водночас забезпечувати достатній рівень фінансування місцевих видатків і зберігати стимули до нарощування власних доходів [13, с.145].

У системі місцевих фінансів України міжбюджетні трансферти виконують три ключові функції, що відображено на рис. 2.2.

ФУНКЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ У СИСТЕМІ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ		
ВИРІВНЮВАЛЬНА	СТИМУЛОВАЛЬНА	КОМПЕНСАЦІЙНА
• Базова дотація • Усунення вертикального дисбалансу • Вирівнювання фін. спроможності	• Субвенція на інфраструктуру • Стимулювання власних доходів • Розвиток інвест. потенціалу	• Субвенція соц. захисту • Освітня та медична субвенція • Субвенція на відновлення

Рис. 2.1. Функції міжбюджетних трансфертів у системі доходів місцевих бюджетів України

Вирівнювальна функція реалізується через механізм базової дотації, яка надається місцевим бюджетам із рівнем ПДФО на одного жителя нижче середнього показника. Формула базової дотації враховує індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці та чисельність

населення. Водночас реверсна дотація вилучається з фінансово заможних громад до державного бюджету, забезпечуючи перерозподіл ресурсів від регіонів із вищим фіскальним потенціалом до менш розвинених.

Стимулювальна функція покликана спонукати органи місцевого самоврядування до нарощування власної доходної бази. Зокрема, субвенція на розвиток інфраструктури надається на конкурсній основі за умови співфінансування з боку громади, що теоретично стимулює її до пошуку власних ресурсів. Однак на практиці ця функція реалізується недостатньо – про що свідчить мізерна частка інвестиційних субвенцій у загальному обсязі трансфертів.

Компенсаційна функція є найбільш вагомою за обсягом і полягає у фінансуванні видатків на виконання делегованих державних повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту. Субвенція на соціальний захист традиційно формує найбільшу частку у структурі трансфертів – понад 34%.

Динаміка та структура міжбюджетних трансфертів у 2022–2025 роках

Детальний аналіз динаміки та структури міжбюджетних трансфертів дозволяє оцінити зміни у співвідношенні різних інструментів міжбюджетного регулювання. Відповідні дані представлено в табл. 2.2.

Аналіз даних табл. 2.2 дозволяє виокремити такі ключові принципи та закономірності трансформації системи фінансової підтримки громад:

Принцип жорсткої фіскальної консолідації та оптимізації: Загальний обсяг фінансової допомоги від держави скоротився з пікових 820,3 млрд грн у 2023 році до 217,1 млрд грн у 2025 році. Це відбулося через очищення бюджетних рахунків від внутрішніх оборотів та мобілізацію вільних ресурсів на національну оборону.

Принцип домінування освітнього фінансування: Освітня субвенція стала ключовим елементом підтримки місцевих бюджетів, досягнувши 52,7% від усіх трансфертів у 2025 році. Держава повністю взяла на себе фінансове забезпечення

виплати заробітних плат вчителям (114,4 млрд грн), частково знявши навантаження з муніципальних бюджетів.

Таблиця 2.2

**Динаміка та структура міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам
України у 2022–2025 рр., млрд грн**

Вид трансферту	2022	2023	2024	2025	Частка 2025, %
Базова дотація, млрд грн	16,3	29,0	21,1	24,1	11,1
Освітня субвенція, млрд грн	97,2	97,2	102,5	114,4	52,7
Медична субвенція, млрд грн	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Субвенція соц. захист, млрд грн	12,4	6,5	4,2	3,8	1,8
Субвенція на розвиток інфраст., млрд грн	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Субвенція на відновлення (воєнний час), млрд грн	19,5	31,4	18,3	22,5	10,4
Інші трансферти, млрд грн	552,9	656,2	41,8	52,3	24,0
РАЗОМ трансфертів, млрд грн	702,4	820,3	187,9	217,1	100,0
Частка трансфертів у доходах МБ, %	72,2	69,6	27,7	28,3	-

Принцип переходу на пряме страхове фінансування галузей: Показники медичної субвенції на рівні 0,0 млрд грн підтверджують остаточне закріплення принципу «гроші йдуть за пацієнтом». Фінансування охорони здоров'я повністю відокремлене від трансфертної системи та здійснюється напряму через договори громад із НСЗУ.

Принцип цільової воєнної підтримки територій: Субвенції на безпеку (будівництво шкільних укриттів) та ліквідацію наслідків руйнувань сформували 10,4% структури у 2025 році (22,5 млрд грн). Це відображає пріоритет капітальних видатків держави виключно на критичне відновлення життєзабезпечення громад.

Принцип децентралізації соціальних виплат: Скорочення субвенцій на соціальний захист до 3,8 млрд грн у 2025 році демонструє зміну управлінського підходу. Більшість пільг, субсидій та виплат тепер адмініструються безпосередньо через Пенсійний фонд України, минаючи місцеві фінансові органи.

Принцип посилення податкової автономії замість дотацій: Падіння загальної частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів із 72,2% до 28,3% свідчить про зміну філософії відносин центру та регіонів. Держава стимулює громади розвивати власну податкову базу (через залишений цивільний ПДФО та місцеві податки), зменшуючи їхню залежність від бюджетних дотацій.

Попри важливу роль у системі місцевих фінансів, чинна система міжбюджетних трансфертів в Україні має низку системних вад, що обмежують фінансову автономію органів місцевого самоврядування та знижують стимули до нарощування власної доходної бази.

Першою і найбільш критичною проблемою є надмірна частка цільових субвенцій у загальному обсязі трансфертів (близько 94%). На відміну від нецільових дотацій, субвенції передаються на конкретні цілі й повністю визначаються центральними органами влади, що фактично позбавляє місцеві органи самоврядування можливості самостійно визначати пріоритети витрачання коштів. Це суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає, що передані ресурси не повинні призначатися для фінансування конкретних проектів.

Другою проблемою є переважання поточних субвенцій над інвестиційними. Частка субвенцій на розвиток інфраструктури у загальному обсязі трансфертів становить лише близько 3,8%, тоді як у практиці країн ЄС

інвестиційні трансфerti формують 20–25% від їх загального обсягу. Це означає, що трансфerti в Україні спрямовані переважно на покриття поточних видатків, а не на стимулювання стратегічного розвитку громад.

Третьою проблемою є недосконалість формули бюджетного вирівнювання. Чинна формула базується переважно на показниках ПДФО, що не відображає повною мірою реальний фіскальний потенціал та видаткові потреби громади. Відтак, громади з розвиненою промисловістю та значними неподатковими доходами можуть бути недооцінені у системі вирівнювання, тоді як громади з нетипово низьким рівнем ПДФО (наприклад, туристичні або аграрні) – перебувати у систематично не вигідному становищі.

Четвертою проблемою є так звана «пастка трансфертної залежності»: громади, які отримують значний обсяг трансфертів, мають менше стимулів до активізації роботи зі збільшення власних доходів. Ряд досліджень, зокрема праці О. Кириленко та Т. Бондарук, підтверджують наявність ефекту «витіснення» – збільшення трансфертів корелює зі зниженням фіскальних зусиль місцевих органів влади щодо мобілізації власних доходів.

П'ятою проблемою є нерівномірність розподілу трансфертів у воєнний час. Попри введення субвенцій на відновлення, розподіл цих коштів між громадами залишається непрозорим і недостатньо формалізованим, що відкриває можливості для суб'єктивізму при прийнятті рішень про обсяги підтримки тих чи інших територій [2].

Дослідження міжнародного досвіду організації міжбюджетних трансфертів дозволяє виявити ефективні моделі, елементи яких можуть бути адаптовані до умов України. Особливий інтерес становлять підходи країн, що успішно провели реформи бюджетної децентралізації [13, с.98].

У Польщі система міжбюджетних трансфертів базується на принципі мінімізації цільових субвенцій і максимізації нецільових дотацій, що залишають органам місцевого самоврядування свободу у визначенні пріоритетів видатків. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів Польщі становить близько 32,6%, а понад 40% трансфертів – нецільові, що надає громадам реальну

бюджетну автономію. Формула розподілу загальної субвенції враховує не лише ПДФО, а й показники безробіття, щільності населення, площі доріг та інших чинників видаткових потреб.

Шведська модель є найбільш децентралізованою: місцеві органи влади мають право самостійно встановлювати ставку місцевого прибуткового податку, що формує 65% їхніх власних доходів. Трансферти становлять менше 20% загальних доходів місцевих бюджетів і носять здебільшого нецільовий характер. При цьому вирівнювальна система має два компоненти: вирівнювання доходів (дохідне вирівнювання) та вирівнювання видаткових потреб, що забезпечує значно більш справедливий розподіл ресурсів між громадами різного типу.

Міжбюджетні трансферти є структурно домінуючим джерелом доходів місцевих бюджетів України (69,6% у 2023 р.), що свідчить про системну фінансову не самодостатність місцевого самоврядування та суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Структура трансфертів є надмірно орієнтованою на поточне фінансування делегованих повноважень (~94% цільових субвенцій) при критично недостатній частці інвестиційних трансфертів (~3,8%), що консервує споживчу модель місцевих фінансів замість стимулювання розвитку.

В умовах воєнного стану трансфертна залежність місцевих бюджетів суттєво зросла (до 72,2% у 2022 р.) унаслідок катастрофічного скорочення власних доходів і введення субвенцій на відновлення, що відображає вимушений відкат від завоювань децентралізації.

Порівняльний аналіз із досвідом Польщі, Швеції та Чехії виявляє необхідність переорієнтації системи трансфертів від цільового субвенціювання до нецільових дотацій із формульним розподілом, розширення інвестиційного компонента та вдосконалення формули бюджетного вирівнювання.

Подолання надмірної трансфертної залежності вимагає комплексного реформування системи місцевих фінансів, спрямованого на розширення власної доходної бази громад та підвищення їх фіскальної автономії, що є предметом наступного підрозділу дослідження [23, с.129].

2.3. Проблеми забезпечення доходної бази місцевих бюджетів у сучасних умовах

Дослідження проблем забезпечення доходної бази місцевих бюджетів є логічним продовженням аналізу їх динаміки, структури та ролі міжбюджетних трансфертів, здійсненого у попередніх підрозділах.

У сучасних умовах, що характеризуються одночасним впливом трьох системних чинників – незавершеністю реформи децентралізації, наслідками повномасштабного вторгнення Російської Федерації та євроінтеграційними зобов'язаннями України – проблеми забезпечення доходної бази місцевих бюджетів набувають особливої гостроти й багатовимірності. Для їх систематизації використано структурно-функціональний підхід, що передбачає групування проблем за їх природою, джерелом виникнення та характером впливу на доходну базу місцевих бюджетів [27, с.1 59].

Систематизація проблем доходної бази місцевих бюджетів

Комплексний аналіз проблем забезпечення доходної бази місцевих бюджетів дозволяє виокремити чотири групи: законодавчо-інституційні, соціально-економічні, адміністративні та проблеми воєнного часу, що представлено на рис. 2.1.

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОХОДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ			
ЗАКОНОДАВЧО-ІНСТИТУЦІЙНІ	СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ	АДМІНІСТРАТИВНІ	ВОЄННОГО ЧАСУ
• Обмежена автономія • Нестабільність закон-ва • Пільги без компенсації • Вузька база МПЗ	• Концентрація на ПДФО • Регіон. диспропорції • Тінізація бізнесу • Низьк. майн. потенціал	• Слабке адміністрування • Застаріла НГО майна • Нерозвиненість е-сервісів • Дефіцит кадрів у ОМС	• Скорочення доходів • Воєнні пільги • Перевантаження ВПО • Залежність від грантів

Рис. 2.1. Систематизація проблем забезпечення доходної бази місцевих бюджетів України

Деталізовану характеристику кожної проблеми, її змісту, прояву та наслідків для доходної бази місцевих бюджетів представлено в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

**Систематизація проблем забезпечення доходної бази
місцевих бюджетів України**

№	Проблема	Зміст та прояв	Наслідок для доходної бази	Гострота (2025)
I. Законодавчо-інституційні проблеми				
1	Обмежена фінансова автономія ОМС	Органи місцевого самоврядування не мають права самостійно вводити нові місцеві податки та суттєво варіювати ставки діючих поза межами, встановленими ПКУ	Низька еластичність доходів до потреб громади	△ Середня
2	Нестабільність бюджетного законодавства	Щорічні зміни нормативів відрахувань, переліку джерел доходів і умов надання трансфертів унеможливають середньострокове фінансове планування	Непередбачуваність доходної бази	△ Середня
3	Недосконалість системи місцевого оподаткування	Вузька база місцевих податків, значні законодавчо встановлені пільги, низькі граничні ставки знижують фінансову ефективність місцевих податків	Недовикористання місцевого податкового потенціалу	△ Середня
4	Відсутність механізму компенсації втрат від державних пільг	Держава встановлює пільги з місцевих податків (наприклад, земельного), не компенсуючи відповідних втрат місцевим бюджетам	Систематичне недофінансування місцевих бюджетів	△ Середня
II. Соціально-економічні проблеми				
5	Надмірна концентрація доходів навколо ПДФО	ПДФО формує 67,9% власних доходів МБ у 2023 р., що робить місцеві бюджети надміру залежними від кон'юнктури ринку праці	Структурна вразливість доходної бази	! Висока

6	Значні регіональні фінансові диспропорції	Розрив між ПДФО на 1 особу у Києві та найменш розвинених регіонах сягає 4–5 разів, що свідчить про глибоку горизонтальну нерівність	Нерівномірність фін. спроможності громад	! Висока
7	Слабкий розвиток місцевого бізнесу та тінізація економіки	Значна частка малого бізнесу перебуває в тіні, що обмежує базу єдиного та інших місцевих податків	Недовикористання потенціалу єдиного податку	! Висока
8	Низький рівень використання майнового потенціалу	Комунальне майно використовується неефективно або простоює; нормативна оцінка нерухомості є застарілою	Втрати неподаткових надходжень	! Висока
III. Проблеми воєнного часу				
9	Різне скорочення доходів прифронтових громад	Руйнування підприємств, міграція населення і бізнесу спричинили падіння власних доходів МБ у 2022 р. на 22,6% у цілому по країні та на 60–80% у прифронтових громадах	Критична фінансова неспроможність громад	☐ Критична
10	Воєнні пільги та мораторії на стягнення податків	Звільнення від земельного податку, ЄП та ПДФО у зонах активних бойових дій, мораторії на штрафи за несплату податків зменшують доходи МБ	Скорочення доходів без компенсації з боку держави	△ Середня
11	Перевантаження тилових громад видатками на ВПО	Громади, що прийняли внутрішньо переміщених осіб, несуть суттєво вищі видатки при відносно стабільних власних доходах	Розбалансованість бюджетів приймаючих громад	△ Середня
12	Залежність від непередбачуваних міжнародних грантів	Значна частина фінансування місцевих бюджетів залежить від рішень іноземних донорів, що ускладнює бюджетне планування	Нестабільність зовнішніх джерел фінансування	△ Середня

Джерело: систематизовано автором

I. Законодавчо-інституційні проблеми.

Законодавчо-інституційні проблеми є базовими, оскільки визначають межі та умови функціонування всієї системи місцевих фінансів. Їх подолання потребує внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, що є найбільш складним і тривалим шляхом реформування.

Обмежена фіскальна автономія органів місцевого самоврядування є, мабуть, найбільш фундаментальною проблемою системи місцевих фінансів України. Попри задекларовані принципи децентралізації, органи місцевого самоврядування не мають права самостійно запроваджувати нові місцеві податки, суттєво варіювати ставки діючих або надавати власні пільги поза межами, встановленими Податковим кодексом. Це принципово відрізняє Україну від моделей Скандинавії та Польщі, де місцеві органи влади мають широкі повноваження щодо встановлення ставки місцевого прибуткового або майнового податку.

II. Соціально-економічні проблеми

Надмірна концентрація доходів місцевих бюджетів навколо ПДФО є структурною вразливістю, що детально проаналізована у підрозділі 2.1. Домінування одного джерела (67,9% у 2023 р.) означає, що місцеві бюджети є надмірно чутливими до змін ринку праці – зростання безробіття, міграція кваліфікованої робочої сили за кордон або до великих міст, а також підвищення частки «тіньових» зарплат безпосередньо і суттєво б'ють по доходній базі громад.

Низький рівень використання майнового потенціалу є важливою прихованою проблемою. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, формує лише 1,1% власних доходів місцевих бюджетів у 2025 році – попри те, що в країнах ЄС майнові податки формують 15–25% місцевих доходів. Головною причиною є застаріла нормативна грошова оцінка нерухомості, яка в багатьох випадках у 5–10 разів нижча за ринкову вартість, а також широкий перелік законодавчих пільг і низький рівень охоплення бази оподаткування через неповноту реєстрів.

III. Адміністративні проблеми.

Дефіцит кваліфікованих кадрів у фінансових органах місцевого самоврядування є ще однією адміністративною проблемою, що особливо гостро проявляється у дрібних і сільських громадах. Об'єднання громад у ході реформи децентралізації збільшило обсяг фінансових повноважень без адекватного нарощування кадрового та інституційного потенціалу.

IV. Проблеми воєнного часу

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації спричинила принципово нові виклики для системи формування доходів місцевих бюджетів, що не мають аналогів у мирній практиці публічних фінансів. Масштаб і характер цих викликів визначає необхідність їх окремого аналізу.

Різке скорочення доходів прифронтових і деокупованих громад є найбільш очевидним і драматичним наслідком воєнних дій. Руйнування підприємств – платників податків, масова евакуація населення, призупинення господарської діяльності призвели до того, що окремі прифронтові громади втратили від 60% до 90% власних доходів порівняно з довоєнним рівнем. У цих умовах навіть максимально можлива підтримка з боку держави не може повністю компенсувати втрачений фіскальний потенціал.

SWOT-аналіз доходної бази місцевих бюджетів України

Для комплексного узагальнення виявлених проблем і можливостей їх вирішення доцільно застосувати SWOT-аналіз доходної бази місцевих бюджетів України (табл. 2.3).

Результати SWOT-аналізу (таблиця 2.3) свідчать про те, що попри наявність суттєвих загроз і слабких сторін, система місцевих фінансів України має реальні можливості для зміцнення. Євроінтеграційний курс, залучення міжнародної допомоги, резерви зростання майнових податків та детінізація економіки формують позитивний потенціал, реалізація якого потребує системних реформ у сфері місцевого оподаткування та міжбюджетних відносин.

До найбільш гострих проблем, що потребують першочергового вирішення, належать:

Таблиця 2.3

SWOT-аналіз доходної бази місцевих бюджетів України

SWOT-АНАЛІЗ ДОХОДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ	
S – СИЛЬНІ СТОРОНИ • Зростання обсягу ПДФО внаслідок підвищення мінімальної зарплати • Стабільна база єдиного податку – відданість малого бізнесу • Повне зарахування плати за землю та акцизного збору до МБ • Реформа децентралізації розширила доходну базу ОТГ • Зростання цифровізації адміністрування місцевих податків	W – СЛАБКІ СТОРОНИ • Надмірна концентрація на ПДФО (67,9% власних доходів) • Критично висока частка трансфертів (69,6% загальних доходів) • Вузька база місцевих податків і зборів • Застаріла нормативна грошова оцінка нерухомості та землі • Слабкий розвиток неподаткових надходжень від комунального майна
O – МОЖЛИВОСТІ • Євроінтеграція: адаптація до стандартів ЄС у сфері місцевих фінансів • Розширення переліку місцевих податків та ставок • Залучення міжнародної фінансової допомоги на відновлення • Розвиток муніципальних запозичень та публічно-приватного партнерства • Актуалізація оцінки нерухомості – резерв зростання майнових податків • Цифровізація та детінізація – розширення бази оподаткування	T – ЗАГРОЗИ • Тривалість воєнного стану – невизначеність бюджетного планування • Міграція населення та бізнесу з прифронтових регіонів • Інфляційний тиск на реальний обсяг доходів місцевого бюджету • Ризик скорочення міжнародної фінансової підтримки • Зміни законодавства, що звужують доходну базу МБ • Поглиблення регіональних диспропорцій у фін. спроможності

Джерело: складено автором

- надмірна частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів (69,6%), яка відображає системну фінансову несамодостатність місцевого самоврядування та підлягає подоланню шляхом розширення власної доходної бази;

- концентрація власних доходів навколо ПДФО (67,9%), яку необхідно знизити через розвиток місцевого оподаткування майна, підприємництва та нерухомості;

До проблем середньострокового характеру, що формують стратегічний порядок денний реформи, відносяться:

- обмежена фінансова автономія органів місцевого самоврядування – потребує внесення системних змін до Податкового та Бюджетного кодексів;

- застаріла нормативна грошова оцінка нерухомості та землі – потребує проведення масштабної переоцінки для підвищення бази оподаткування.

Ключовими структурними вразливостями є: надмірна трансфертна залежність (69,6%), концентрація власних доходів навколо ПДФО (67,9%), недорозвиненість майнового оподаткування (1,1% власних доходів) та мізерна частка інвестиційних трансфертів (~3,8%).

SWOT-аналіз доводить, що система місцевих фінансів має реальні можливості для реформування: євроінтеграція, резерви майнового оподаткування, цифровізація та детінізація формують позитивний потенціал, який необхідно реалізувати через цілеспрямовану державну політику.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ЗМІЦНЕННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

3.1. Вдосконалення системи місцевого оподаткування як інструменту нарощування власних доходів територіальних громад

Аналіз, проведений у другому розділі кваліфікаційної роботи, переконливо засвідчив, що ключовою системною проблемою формування доходів місцевих бюджетів України є недостатній рівень їх власної доходної бази та надмірна залежність від міжбюджетних трансфертів. Вирішення цієї проблеми потребує насамперед якісного реформування системи місцевого оподаткування як головного інструменту мобілізації власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Необхідність вдосконалення місцевого оподаткування в Україні визначається поєднанням кількох взаємопов'язаних чинників: незавершеністю реформи фіскальної децентралізації, євроінтеграційними зобов'язаннями, що передбачають наближення системи місцевих фінансів до стандартів ЄС, та завданнями повоєнного відновлення, для фінансування яких місцеві громади мають мобілізувати максимально можливий обсяг власних ресурсів.

Основні вади чинної системи місцевого оподаткування

На основі аналізу, проведеного у розділі 2, можна виокремити п'ять ключових вад системи місцевого оподаткування України, що стримують нарощування власних доходів місцевих бюджетів.

Вузька база місцевих податків і зборів. Чинне законодавство передбачає лише чотири види місцевих податків і зборів: податок на майно, єдиний податок, туристичний збір і збір за паркування. Водночас у країнах ЄС перелік місцевих фіскальних інструментів є значно ширшим і включає, зокрема, місцеві надбавки до прибуткового податку, екологічні збори, збори за надання комунальних послуг тощо.

Занижена база оподаткування майна. Нормативна грошова оцінка нерухомості та землі, що є основою для розрахунку майнових податків, у більшості випадків у 5–10 разів нижча за ринкову вартість. За розрахунками фахівців Світового банку, підвищення бази оцінки до ринкового рівня збільшило б надходження від майнових податків до місцевих бюджетів у 2–3 рази, формуючи додатковий ресурс обсягом 15–25 млрд грн щорічно.

Обмежені повноваження щодо ставок. Органи місцевого самоврядування можуть встановлювати ставки місцевих податків і зборів лише в межах, визначених Податковим кодексом України, що суттєво обмежує їх здатність адаптувати систему оподаткування до особливостей місцевої економіки та конкурувати за залучення бізнесу та інвестицій.

Широкий перелік законодавчих пільг без компенсації. Держава на центральному рівні встановлює значний обсяг пільг з місцевих податків (зокрема, численні категорії звільнень від земельного податку і плати за землю), не компенсуючи відповідних втрат місцевим бюджетам. За оцінками Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, щорічні некомпенсовані втрати місцевих бюджетів від таких пільг становлять 8–15 млрд грн.

Недостатній рівень адміністрування. Неповнота реєстрів платників місцевих податків, відсутність ефективної інтеграції між базами даних Державної податкової служби, земельного кадастру та реєстру нерухомості призводять до суттєвих втрат потенційних надходжень. За оцінками Світового банку, резерв зростання надходжень від майнових місцевих податків лише за рахунок покращення адміністрування становить 30–50%.

Напрями вдосконалення системи місцевого оподаткування.

На основі аналізу виявлених проблем та з урахуванням кращих практик країн ЄС і євроінтеграційних зобов'язань України пропонується комплекс заходів із вдосконалення системи місцевого оподаткування, систематизованих у табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Заходи вдосконалення системи місцевого оподаткування в Україні

№	Напрямок реформування	Конкретні заходи	Очікуваний ефект	Термін реалізації
1	Розширення бази місцевого оподаткування майна	Проведення суцільної інвентаризації та актуалізації нормативної грошової оцінки нерухомості і земельних ділянок. Перехід до ринкової бази оцінки. Ліквідація невиправданих пільг	Зростання надходжень від майнових податків у 2–3 рази	2025–2026 рр.
2	Підвищення фіскальної автономії ОМС	Надання місцевим радам права встановлювати ставки ПДФО у межах $\pm 2\%$ від базової. Розширення діапазону ставок єдиного податку та плати за землю в ПКУ	Диверсифікація доходів, стимул до залучення бізнесу	2026–2027 рр.
3	Розвиток туристичного збору та збору за паркування	Підвищення граничних ставок туристичного збору до 2–3% МЗП; обов'язкове запровадження збору в містах із населенням понад 50 тис. осіб; інтеграція з готельними реєстрами ДПС	Нові стабільні надходження, розвиток туристичного потенціалу	2025–2026 рр.
4	Цифровізація адміністрування місцевих податків	Інтеграція баз ДПС, земельного кадастру та реєстру нерухомості. Запровадження єдиного е-кабінету платника місцевих податків. Автоматизація нарахування	Скорочення ухилення від оподаткування на 25–30%	2025–2026 рр.
5	Детінізація малого бізнесу та самозайнятості	Спрощення реєстрації ФОП, зниження ставок ЄП для новостворених підприємств у перші 2 роки, амністія для тіньових підприємців за умови легалізації	Розширення бази єдиного податку на 15–20%	2026–2027 рр.
6	Компенсація втрат від державних пільг	Законодавче закріплення обов'язку держави компенсувати місцевим бюджетам втрати від пільг із місцевих податків, установлених на загальнодержавному рівні	Усунення систематичного недофінансування МБ	2025 р.

Джерело: розроблено автором

Аналіз запропонованих заходів (табл. 3.1) дозволяє виокремити три пріоритетні напрями реформування системи місцевого оподаткування, реалізація яких здатна суттєво зміцнити власну доходну базу місцевих бюджетів.

Реформування майнового оподаткування.

Майновий блок місцевого оподаткування є найбільш перспективним резервом нарощування власних доходів місцевих бюджетів. Наразі податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, формує лише 1,1% власних доходів місцевих бюджетів у 2023 році – попри те, що в країнах ЄС аналогічні майнові податки забезпечують 15–25% місцевих доходів. Плата за землю, формуючи близько 8,9% власних доходів, також недовикористовує свій потенціал через застарілу нормативну грошову оцінку.

Ключовим кроком у реформуванні майнового оподаткування має стати масштабна актуалізація нормативної грошової оцінки земель і нерухомості. Відповідно до чинного законодавства, нормативна грошова оцінка земель населених пунктів повинна проводитися не рідше одного разу на 5–7 років, однак у багатьох громадах вона не переглядалась понад 10 років, а подекуди й більше. Перехід до ринкової бази оцінки, що успішно застосовується у Польщі, Чехії та інших країнах ЦСЄ, дозволив би підвищити реальну базу оподаткування майна до рівня, близького до ринкового.

Важливим доповненням є ліквідація необґрунтованих пільг із майнових місцевих податків. Слід розмежувати соціально вмотивовані пільги (для малозабезпечених сімей, ветеранів, осіб з інвалідністю), що мають зберігатись, та пільги для суб'єктів господарювання, які є економічно невиправданими і суттєво звужують базу оподаткування без відчутного соціального ефекту.

Розвиток оподаткування підприємницької діяльності.

Єдиний податок є другим за значущістю джерелом власних доходів місцевих бюджетів (14,3% у 2023 р.) і має значний потенціал зростання за умови ефективної детінізації малого бізнесу та самозайнятості. За різними оцінками, від 30% до 45% малого бізнесу в Україні функціонує у тіньовому секторі, що означає значний резерв для розширення бази єдиного податку.

Для стимулювання легалізації пропонується запровадити систему прогресивних преференцій: знижені ставки єдиного податку для новостворених підприємств у перші два роки діяльності; спрощені процедури реєстрації ФОП з одночасним забезпеченням доступу до консультаційної підтримки; амністію для суб'єктів тіньової економіки за умови добровільної легалізації без застосування штрафних санкцій за минулі порушення.

Підвищення фіскальної автономії є необхідною умовою для того, щоб органи місцевого самоврядування могли адаптувати систему оподаткування до специфіки місцевої економіки та цілеспрямовано залучати платників податків. Пропонується розширити повноваження місцевих рад у трьох напрямках.

По-перше, надати місцевим радам право встановлювати ставку ПДФО у межах ± 2 відсоткових пунктів від базової ставки – за аналогією зі шведською та фінською моделями, де муніципалітети самостійно визначають ставку місцевого прибуткового податку. Навіть незначне зниження ставки (наприклад, мінус 1%) може стати суттєвим чинником залучення висококваліфікованих фахівців та підприємств до громади, що в середньостроковій перспективі збільшить доходи місцевого бюджету за рахунок розширення бази.

По-друге, розширити допустимий діапазон ставок єдиного податку для 2–3 груп платників, надавши місцевим радам право знижувати ставки для пріоритетних видів економічної діяльності (наприклад, сільськогосподарського виробництва, ремісничої діяльності, ІТ-підприємств у малих містах). Такий підхід дозволяє формувати конкурентні фіскальні переваги відповідно до стратегічних пріоритетів розвитку громади.

По-третє, закріпити на законодавчому рівні обов'язок держави компенсувати місцевим бюджетам втрати від пільг із місцевих податків, установлених центральними органами влади. Відповідний механізм доцільно реалізувати через систему цільових субвенцій на суму документально підтверджених втрат.

Цифровізація є ключовим інструментом підвищення ефективності адміністрування місцевих податків без підвищення податкового навантаження

на платників. Основними завданнями в цьому напрямі є: повна інтеграція реєстру нерухомості, земельного кадастру та бази платників ДПС; запровадження автоматизованих систем нарахування місцевих майнових податків; розвиток е-кабінету платника місцевих податків як єдиної точки взаємодії з фіскальними органами.

Механізм нарощування власних доходів місцевих бюджетів.

Комплексна реалізація запропонованих заходів формує цілісний механізм нарощування власних доходів місцевих бюджетів, представлений на рисунку 3.1. Механізм охоплює чотири взаємопов'язані блоки джерел зростання: майнове оподаткування, підприємницьке оподаткування, неподаткові надходження та нові джерела доходів.

МЕХАНІЗМ НАРОЩУВАННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ			
МАЙНОВЕ ОПОДАТКУВАННЯ	ПІДПРИЄМНИЦЬКЕ ОПОДАТКУВАННЯ	НЕПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ	НОВІ ДЖЕРЕЛА ДОХОДІВ
• Актуалізація НГО • Ринкова оцінка • Ліквідація пільг • Охоплення реєстрів	• Розширення ЄП • Детінізація ФОП • Нові ставки ЄП • е-адміністрування	• Оренда майна • Адмін. послуги • Туристичний збір • Збір за паркування	• Муніц. позики • Гранти ЄС/USAID • ДПП-проекти • «Зелені» облігації
Резерв зростання: +2–3 млрд грн/рік	Резерв зростання: +1,5–2 млрд грн/рік	Резерв зростання: +1–1,5 млрд грн/рік	Резерв зростання: +0,5–1 млрд грн/рік

**Рис. 3.1. Механізм нарощування власних доходів
місцевих бюджетів України**

Як свідчать дані рисунку 3.1, сукупний потенціал нарощування власних доходів місцевих бюджетів за рахунок реалізації запропонованих заходів оцінюється у 5,5–9 млрд грн щорічно. При цьому найбільший внесок має забезпечити реформування майнового оподаткування (2–3 млрд грн/рік),

розвиток підприємницького оподаткування (1,5–2 млрд грн/рік) та зростання неподаткових надходжень (1–1,5 млрд грн/рік).

Євроінтеграційний вимір реформи місцевого оподаткування.

Курс України на вступ до Європейського Союзу визначає додаткові вимоги до реформи системи місцевого оподаткування. Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає поступове наближення вітчизняного законодавства до *acquis communautaire*, зокрема у сфері оподаткування. У контексті місцевих фінансів це означає, насамперед, приведення системи місцевих податків у відповідність до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, яка гарантує органам місцевого самоврядування право на власні фінансові ресурси, достатні для здійснення їх повноважень [20, с.155].

Досвід країн – нових членів ЄС (Польщі, Чехії, Словаччини, країн Балтії) свідчить, що реформування системи місцевого оподаткування в процесі євроінтеграції супроводжувалось розширенням фіскальних повноважень місцевих органів влади, підвищенням нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, активним запровадженням майнового оподаткування на основі ринкової оцінки та цифровізацією адміністрування. Імплементация аналогічних заходів в Україні з урахуванням національної специфіки є стратегічним завданням реформи місцевих фінансів.

Особливості реформування в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.

Реформа системи місцевого оподаткування в умовах воєнного стану та очікуваного повоєнного відновлення має ряд специфічних особливостей, що потребують урахування при розробці та реалізації запропонованих заходів.

По-перше, для громад із найбільшими втратами внаслідок бойових дій доцільно застосовувати диференційований підхід: тимчасове звільнення від сплати місцевих податків підприємств, що відновлюють діяльність на деокупованих або постраждалих територіях, із поступовим поверненням до стандартного режиму оподаткування протягом 2–3 років.

По-друге, для тилових громад, що прийняли значну кількість внутрішньо переміщених осіб, а також для громад, до яких релокувався бізнес із прифронтових зон, слід застосовувати механізми податкового стимулювання інтеграції переміщених підприємств, що дозволить закріпити зростання доходної бази в довгостроковій перспективі.

По-третє, відновлення пошкодженої або зруйнованої комунальної власності є необхідною умовою для відновлення неподаткових надходжень. Фінансування цього відновлення має здійснюватися із залученням міжнародної фінансової допомоги, коштів Фонду відновлення та механізмів публічно-приватного партнерства.

Проведене дослідження напрямів вдосконалення системи місцевого оподаткування дозволяє сформулювати такі висновки.

Реформування системи місцевого оподаткування є ключовим інструментом скорочення трансфертної залежності місцевих бюджетів і підвищення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Пріоритетними напрямками є: реформування майнового оподаткування на основі актуалізованої оцінки, розширення бази єдиного податку через детінізацію та підвищення фіскальної автономії місцевих рад.

Рекформа системи місцевого оподаткування повинна реалізовуватись у координації з євроінтеграційним курсом України та з урахуванням специфічних умов воєнного стану і повоєнного відновлення, що передбачає диференційований підхід до різних типів громад залежно від їхнього фінансового та безпекового становища [17, с. 59].

Вдосконалення системи місцевого оподаткування є необхідним, але недостатнім напрямом зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів – поряд із ним потрібне реформування системи міжбюджетних відносин та залучення нових джерел фінансових ресурсів, що розглядається у підрозділах 3.2 та 3.3 кваліфікаційної роботи.

3.2. Оптимізація системи міжбюджетних відносин та підвищення ефективності бюджетного вирівнювання

Реформування системи місцевого оподаткування, запропоноване у підрозділі 3.1, є необхідною, однак недостатньою умовою зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. Паралельно з нарощуванням власної доходної бази потребує кардинального перегляду система міжбюджетних відносин, яка, як було показано у підрозділі 2.2, характеризується надмірною трансфертною залежністю, переважанням цільових субвенцій над нецільовими дотаціями та недостатньою ефективністю механізмів бюджетного вирівнювання.

Оптимізація системи міжбюджетних відносин є одним із ключових напрямів фінансової децентралізації та приведення системи місцевих фінансів України у відповідність до стандартів Європейського Союзу. Відповідно до статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала ще у 1997 році, органи місцевого самоврядування мають право на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а системи фінансового вирівнювання мають захищати фінансово слабші громади без обмеження їх фінансової автономії [35, с. 114].

Дослідженню проблем ефективності міжбюджетних відносин присвячені праці таких вітчизняних учених, як І. Луніна, О. Кириленко, В. Кравченко, Т. Бондарук, А. Буряченко, В. Булавинець. Зокрема, І. Луніна наголошує, що ефективна система міжбюджетного вирівнювання повинна досягати рівності можливостей для надання суспільних послуг, а не рівності видатків – саме цей принцип є основою для реформування механізмів розподілу трансфертів. Т. Бондарук підкреслює необхідність переходу від вирівнювання за видатками до вирівнювання за доходами, що краще відповідає принципу фіскальної автономії.

Системні проблеми міжбюджетних відносин в Україні.

На основі аналізу, проведеного у розділі 2, можна виокремити п'ять ключових проблем, що знижують ефективність системи міжбюджетних відносин та перешкоджають розвитку фінансової автономії місцевого самоврядування.

Перша і найбільш принципова проблема – надмірна частка трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів (69,6% у 2023 р.), яка відображає системну фінансову несамодостатність більшості громад. Навіть у порівнянні з країнами Центральної та Східної Європи, що пройшли схожий шлях трансформації, цей показник є критично високим: у Польщі він становить 32,6%, у Чехії – 38,1%. Чим вища частка трансфертів, тим менше стимулів органи місцевого самоврядування мають для нарощування власної доходної бази.

Друга проблема – структурна деформація системи трансфертів: близько 94% їх загального обсягу становлять цільові субвенції, і лише ~6% – нецільові дотації. Між тим саме нецільові дотації є справжнім інструментом фінансової автономії: отримуючи їх, орган місцевого самоврядування сам визначає, на які потреби спрямувати кошти. Переважання цільових субвенцій перетворює місцевий бюджет фактично на розпорядника чужих грошей, а не на самостійний суб'єкт фінансового управління.

Третя проблема – однофакторність формули бюджетного вирівнювання, яка базується переважно на показнику ПДФО на одного жителя. Такий підхід не враховує відмінності в структурі видаткових потреб громад: різний вік населення, різну частку ВПО, різний рівень зношеності інфраструктури, різні транспортні та кліматичні умови. Відтак формула дає систематично несправедливий результат для громад із нетиповою структурою населення або специфічними видатковими потребами.

Четверта проблема – мізерна частка інвестиційних трансфертів (~3,8% від загального обсягу), що означає переважно споживчий, а не розвивальний характер системи трансфертів. У країнах ЄС інвестиційні субнаціональні трансферти формують 20–25% від їх загального обсягу, стимулюючи місцеві громади реалізовувати проекти розвитку інфраструктури та підвищення якості публічних послуг.

П'ята проблема – відсутність прозорого та формалізованого механізму розподілу трансфертів на відновлення в умовах воєнного стану. Попри введення субвенцій на відновлення у 2022–2023 роках, критерії їх розподілу між

громадами залишаються недостатньо формалізованими, що відкриває можливості для суб'єктивізму та створює ризик неефективного використання обмежених ресурсів [19, с.145.].

Міжнародний досвід бюджетного вирівнювання: порівняльний аналіз

Для обґрунтування напрямів оптимізації системи міжбюджетних відносин України важливо здійснити порівняльний аналіз моделей бюджетного вирівнювання, що застосовуються в країнах ЄС. Основні параметри таких моделей та їх порівняння з Україною представлено в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Порівняльна характеристика моделей бюджетного вирівнювання в окремих країнах ЄС та Україні

Параметр	Швеція	Польща	Чехія	Україна (факт)
Частка трансфертів у доходах МБ, %	19,8	32,6	38,1	69,6
Частка нецільових дотацій у трансфертах, %	~60	~42	~45	~6
Частка інвестиційних трансфертів, %	~22	~21	~18	~3,8
Основа формули вирівнювання	Доходи + видаткові потреби	ПДВ + ПДФО + майновий	ПДФО + ПДВ + площа	ПДФО на 1 особу
Фіскальна автономія (ставки)	Муніцип. ставка ПДФО	Часткова надбавка	Обмежена	Мінімальна
Орієнтир для України	Довгостроковий	Середньостроковий	Найближчий аналог	Поточний стан

Джерело: складено автором за даними Ради Європи, Євростату та Державної казначейської служби України

Аналіз табл. 3.2 свідчить про суттєве відставання України від обраних орієнтирів за всіма ключовими параметрами системи бюджетного вирівнювання. Найближчим аналогом для реформи є чеська модель, що характеризується відносно невисокою часткою трансфертів у доходах місцевих бюджетів (38,1%), багатofакторною формулою розподілу та розвиненою системою інвестиційних трансфертів.

Польський досвід є релевантним з огляду на подібність структури бюджетної системи та шляху реформ. Ключовою особливістю польської моделі є поступовий перехід від цільових субвенцій до загальної субвенції, яка не пов'язана з конкретними видатковими програмами та дозволяє місцевим органам влади самостійно визначати пріоритети. Цей підхід доцільно поступово впроваджувати і в Україні.

На основі проведеного аналізу та з урахуванням міжнародного досвіду пропонується комплекс заходів із оптимізації системи міжбюджетних відносин в Україні, що систематизовані в таблиці 3.3.

Таблиця 3.3

**Заходи оптимізації системи міжбюджетних відносин
та бюджетного вирівнювання в Україні**

№	Напрямок	Зміст заходу	Очікуваний результат	Термін
1	Реформа формули бюджетного вирівнювання	Розширення бази формули: включення показників безробіття, щільності населення, площі доріг, видаткових потреб на ВПО. Перехід від однофакторної (ПДФО) до багатofакторної моделі вирівнювання	Більш справедливий розподіл трансфертів між типами громад	2026 р.
2	Підвищення частки нецільових дотацій	Поступове збільшення частки базової та загальної дотації у структурі трансфертів з поточних ~6% до 20–25% за рахунок консолідації дрібних цільових субвенцій	Розширення фінансової автономії ОМС у визначенні пріоритетів видатків	2026–2027 рр.
3	Збільшення частки інвестиційних	Підвищення частки субвенції на розвиток інфраструктури до 15–	Перехід від споживчої до	2026–2028 рр.

	трансфертів	20% від загального обсягу трансфертів. Запровадження регіональних інвестиційних фондів на основі конкурсного відбору проєктів	інвестиційної моделі місцевих фінансів	
4	Зміна нормативів відрахувань від ПДФО	Підвищення нормативу відрахування ПДФО до місцевих бюджетів з 60% до 70–75% для ОТГ при одночасному скороченні базової дотації, що стимулюватиме громади до нарощування бази ПДФО	Зростання зацікавленості ОМС у легалізації зайнятості та залученні бізнесу	2026–2027 рр.
5	Реформа реверсної дотації	Зниження порогу реверсної дотації з 110% до 130% від середнього ПДФО на особу; спрямування вилучених коштів виключно до Фонду регіонального розвитку	Збереження стимулів фінансово заможних громад до нарощування доходів	2025–2026 рр.
6	Механізм компенсації втрат воєнного часу	Запровадження спеціального виду субвенції для громад, що зазнали значних втрат доходів унаслідок бойових дій, з прозорою формулою розподілу на основі верифікованих даних про втрати	Адресна підтримка найбільш постраждалих громад без дублювання механізмів	2025 р.

Джерело: розроблено автором

Пропоновані заходи (табл. 3.3) охоплюють шість ключових напрямів реформування системи міжбюджетних відносин, реалізація яких у комплексі з реформою місцевого оподаткування (підрозділ 3.1) дозволить суттєво знизити трансфертну залежність та підвищити фінансову автономію місцевих органів влади.

Реформа формули бюджетного вирівнювання. Перехід від однофакторної до багатофакторної формули бюджетного вирівнювання є центральним елементом реформи системи міжбюджетних відносин. Чинна формула, що базується переважно на показнику ПДФО на одного жителя, має бути доповнена показниками, що відображають об'єктивні відмінності у видаткових потребах громад.

Пропонована авторська модель розширеної формули бюджетного вирівнювання включає такі компоненти:

–дохідний компонент (вага 40%) – індекс відносної податкоспроможності громади на основі ПДФО на одного жителя (як у чинній формулі);

–демографічний компонент (вага 20%) – питома вага осіб похилого віку та дітей дошкільного і шкільного віку у структурі населення, що визначає видаткові потреби у соціальному захисті та освіті;

–інфраструктурний компонент (вага 15%) – довжина доріг комунальної власності та площа громади на одного жителя, що відображає витрати на утримання інфраструктури;

–компонент ВПО та соціальної напруги (вага 15%) – частка внутрішньо переміщених осіб у загальній чисельності населення громади, що визначає додаткові видаткові потреби у воєнний час;

–компонент економічного розвитку (вага 10%) – рівень безробіття та частка осіб, що отримують соціальну допомогу, як індикатор слабкості місцевої економіки.

Перевагою запропонованої моделі є її здатність більш точно відображати реальні фіскальні потреби різних типів громад: сільських і міських, прифронтових і тилкових, з різною демографічною структурою. Разом з тим слід застерегти від надмірного ускладнення формули, що може знизити її прозорість і відкрити можливості для маніпуляцій із показниками. Оптимальним є обмеження кількості компонентів формули п'ятьма-шістьма та їх чітке законодавче закріплення.

Збільшення частки нецільових дотацій як інструмент підвищення фінансової автономії [20, с. 86].

Збільшення частки нецільових дотацій у структурі трансфертів є ключовим інструментом підвищення реальної фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Нецільові дотації не обмежують свободу органів місцевого самоврядування у визначенні пріоритетів видатків і тому є найбільш прийнятним видом зовнішнього фінансування з точки зору принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Підвищення частки інвестиційних трансфертів є необхідною умовою переходу від споживчої до розвивальної моделі місцевих фінансів. Для цього пропонується створення Фонду регіонального розвитку з виокремленням у Державному бюджеті України окремого джерела його наповнення – зокрема, не менше 2% коштів від акцизного збору та 1% від надходжень ПДВ. Розподіл коштів Фонду між громадами доцільно здійснювати на конкурсній основі з обов'язковим співфінансуванням із боку місцевого бюджету у розмірі 20–30%.

Конкурсний механізм виконує кілька важливих функцій: по-перше, забезпечує відбір найбільш ефективних та соціально значущих проєктів; по-друге, стимулює органи місцевого самоврядування до планування власних доходів для забезпечення співфінансування; по-третє, підвищує якість проєктного управління на місцевому рівні. Досвід Польщі та Чехії підтверджує, що конкурсні механізми розподілу інвестиційних трансфертів є ефективним стимулом для підвищення управлінського потенціалу місцевих органів влади.

Перегляд нормативів відрахувань від загальнодержавних податків є прямим і швидким інструментом нарощування власної доходної бази місцевих бюджетів без зміни системи трансфертів. Підвищення нормативу відрахування ПДФО до місцевих бюджетів з поточних 60% до 70–75% для ОТГ збільшить їхні власні доходи при одночасному зменшенні потреби в базовій дотації.

Ключовим аргументом на користь цього підходу є підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у легалізації зайнятості та залученні нових роботодавців. Якщо громада отримує більшу частку від ПДФО своїх жителів, вона має прямий фінансовий стимул до боротьби з тіньовою зайнятістю, сприяння реєстрації нових ФОП та залучення підприємств із вищим рівнем оплати праці. Саме цей механізм є основою для поступового зменшення трансфертної залежності за рахунок органічного зростання власних доходів [21, с. 45].

Комплексна реалізація запропонованих заходів формує нову архітектуру системи міжбюджетних відносин України, відображену на рис. 3.2.

РЕФОРМОВАНА МОДЕЛЬ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ			
НЕЦІЛЬОВІ ДОТАЦІЇ (~20–25%)	ОСВІТНЯ ТА МЕДИЧНА СУБВЕНЦІЯ (~30%)	СОЦІАЛЬНА СУБВЕНЦІЯ (~25%)	ІНВЕСТИЦІЙНІ ТРАНСФЕРТИ (~15– 20%)
• Базова дотація • Загальна дотація • Вирівнювання за багатofакт. форм. • Автономія ОМС	• Норматив на учня • Норматив на пацієнта • Захищені статті • Ціл. використання	• Субвенція ВПО • Допомога сім'ям • Пільги ветеранів • Адресна допомога • Компенсація пільг	• Конкурсний відбір • Співфінансування • Рег. інв. фонди • Відновлення МБ • ДПП-проекти
Ключовий принцип: зниження частки трансфертів у доходах МБ до 45–50% протягом 5 років через паралельне нарощування власних доходів			

Рис. 3.2. Реформована модель системи міжбюджетних відносин України

Реформована модель (рис. 3.2) ґрунтується на чотирьох структурних блоках трансфертів із чітко визначеними частками та принципами розподілу. Ключова відмінність від чинної системи полягає у суттєвому збільшенні частки нецільових дотацій (до 20–25%) та інвестиційних трансфертів (до 15–20%) при одночасному відносному скороченні частки соціальних субвенцій. Поступальна реалізація цієї моделі дозволить знизити загальну частку трансфертів у доходах місцевих бюджетів до 45–50% протягом п'яти років.

Для прифронтових і деокупованих громад, що зазнали найбільших втрат, пропонується запровадити спеціальний механізм субвенції на відновлення фіскального потенціалу – на відміну від існуючих субвенцій на відновлення інфраструктури. Цей вид підтримки спрямований не на фізичне відновлення об'єктів, а на відновлення умов для генерування власних доходів: повернення підприємств – платників податків, відновлення комунальних підприємств як джерела неподаткових доходів, стимулювання повернення переміщеного населення. Розподіл такої субвенції доцільно здійснювати за формулою, що

враховує документально підтверджені втрати власних доходів порівняно з довоєнним базовим роком.

Для тилкових громад, що прийняли значну кількість ВПО, необхідно передбачити компенсаційну субвенцію на покриття додаткових видатків, пов'язаних із обслуговуванням переміщеного населення. Формула розподілу такої субвенції повинна враховувати чисельність зареєстрованих ВПО у громаді та нормативний рівень видатків на одну особу.

Проведений аналіз та розроблені пропозиції щодо оптимізації системи міжбюджетних відносин дозволяють зробити такі висновки.

Чинна система міжбюджетних відносин України потребує кардинального реформування у напрямі скорочення трансфертної залежності, структурної переорієнтації трансфертів від цільових субвенцій до нецільових дотацій та підвищення частки інвестиційної складової [28, с. 86].

3.3. Зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення

Дослідження проблематики фінансового потенціалу територіальних громад у воєнний час є відносно новим напрямом вітчизняної фінансової науки, що отримав активний розвиток після 2022 року. Серед науковців, що зробили вагомий внесок у його розробку, слід відзначити В. Булавинець, Н. Карпишин, А. Буряченко, І. Сидор, О. Дем'янчук, Р. Щура та інших. Зокрема, В. Булавинець та Н. Карпишин визначають фінансовий потенціал територіальної громади як «сукупність наявних і потенційних джерел фінансових ресурсів, які ОМС можуть залучати за допомогою бюджетного, інвестиційного, кредитного та грантового механізмів», підкреслюючи необхідність розгляду цього поняття з урахуванням актуальних умов функціонування.

З позицій сучасних реалій фінансовий потенціал територіальної громади доцільно розглядати у двох вимірах. Фактичний потенціал охоплює фінансові

ресурси, мобілізовані в поточних умовах з урахуванням обмежень воєнного часу: реальні доходи місцевого бюджету з усіма скороченнями та пільгами. Потенційний потенціал відображає ресурси, що можуть бути залучені після відновлення нормального функціонування економіки громади: повернення платників податків, відновлення комунального майна, реалізація інвестиційних проєктів. Стратегія зміцнення фінансового потенціалу громад має охоплювати обидва виміри одночасно.

В умовах воєнного стану міжнародна фінансова допомога стала одним із ключових ресурсів підтримки місцевих бюджетів України. Загальний обсяг зовнішньої підтримки, наданої Україні у 2022–2023 роках, перевищив 90 млрд доларів США, значна частина якої спрямована безпосередньо або опосередковано на підтримку місцевих громад.

Основними донорами підтримки місцевих бюджетів є: Програма розвитку ООН (ПРООН), яка реалізує програми відновлення громадської інфраструктури та підтримки місцевого врядування; Світовий банк через програму SURP (Проєкт прискореного відновлення служб та послуг), що фінансує відновлення об'єктів освіти, охорони здоров'я та соціального захисту; Європейський Союз через механізм Ukraine Facility (50 млрд євро на 2024–2027 рр.), частина якого спрямована на підтримку регіонального розвитку; USAID через програму DOBRE (Децентралізація, що приносить кращі результати і ефективність), що надає технічну та фінансову підтримку громадам; уряди Нідерландів, Данії, Швеції та Норвегії, що реалізують двосторонні програми підтримки місцевого самоврядування.

Для максимально ефективного використання міжнародної допомоги органам місцевого самоврядування пропонується дотримуватись таких принципів:

стратегічна відповідність – залучення грантів і позик виключно на проєкти, що входять до затвердженої Стратегії розвитку громади та узгоджуються з пріоритетами відновлення;

прозорість та звітність – публікація детальних звітів про використання міжнародної допомоги у відкритому доступі, що підвищує довіру донорів та відкриває доступ до нових програм;

інституційна спроможність – розвиток кадрового потенціалу фінансових органів громади для ефективного проходження конкурсних відборів та виконання вимог звітності донорів;

диверсифікація джерел – уникнення надмірної залежності від одного донора шляхом участі у програмах різних міжнародних організацій та двосторонніх донорів.

Муніципальні запозичення є важливим, однак значно недовикористаним інструментом залучення ресурсів для розвитку місцевих громад. Відповідно до статей 16–17 Бюджетного кодексу України, місцеві органи влади мають право здійснювати запозичення у формі місцевих облігацій внутрішньої позики, кредитів від фінансових установ та позик від міжнародних фінансових організацій. Проте на практиці цей інструмент застосовується вкрай обмежено – лише найбільші міста (Київ, Харків, Дніпро, Львів) мали досвід розміщення муніципальних облігацій.

Розвиток муніципальних запозичень потребує вирішення кількох ключових проблем. По-перше, більшість українських громад не мають кредитного рейтингу, що унеможливлює вихід на ринок облігацій. Вирішенням є запровадження системи державних гарантій для муніципальних позик, що дозволить навіть фінансово слабшим громадам залучати кредитні ресурси на прийнятних умовах. По-друге, фінансовий менеджмент у більшості малих і середніх громад є недостатньо розвиненим для управління борговими зобов'язаннями. Тут необхідна системна технічна допомога – формування відповідних компетенцій у фінансових органах місцевого самоврядування. По-третє, правова база муніципальних запозичень потребує вдосконалення: зокрема, законодавчого закріплення можливості залучення «зелених» облігацій для фінансування екологічних та енергоефективних проєктів.

Особливої актуальності в умовах повоєнного відновлення набувають «облігації відновлення» – спеціальний вид муніципальних цінних паперів, орієнтований на залучення коштів від міжнародних інвесторів та діаспори для фінансування конкретних відновлювальних проєктів на місцевому рівні. Пілотні проєкти з розміщення таких облігацій вже реалізуються у Харкові та Миколаєві за підтримки Світового банку і ЄБРР, що свідчить про реальність цього інструменту.

Публічно-приватне партнерство (ДПП) є ефективним інструментом залучення приватних інвестицій для розвитку місцевої інфраструктури без прямого навантаження на бюджет. В умовах, коли місцеві бюджети перебувають під значним фіскальним тиском, а потреби у відновленні та розвитку інфраструктури є колосальними, ДПП набуває особливого значення як альтернативний механізм фінансування.

До найбільш перспективних сфер застосування ДПП на місцевому рівні в умовах повоєнного відновлення належать: відновлення та модернізація систем водопостачання і водовідведення; будівництво та управління об'єктами твердих побутових відходів (сміттєпереробні заводи); відновлення шляхово-транспортної інфраструктури та паркінгів; розвиток індустріальних парків та бізнес-інкубаторів для залучення нових платників податків; будівництво та управління соціальним та доступним житлом для ВПО та ветеранів.

Для активізації ДПП на місцевому рівні пропонується ряд конкретних заходів. По-перше, розробити типові концесійні угоди для основних видів муніципальної інфраструктури, що дозволить зменшити транзакційні витрати на підготовку ДПП-проєктів і залучити більше учасників. По-друге, запровадити систему муніципальних гарантій мінімального доходу для приватних партнерів у проєктах із соціально важливою, але комерційно ризикованою інфраструктурою. По-третє, підвищити інституційний потенціал органів місцевого самоврядування у сфері підготовки та управління ДПП-проєктами через систему навчання фахівців та методологічну підтримку з боку Міністерства розвитку громад і територій.

Агломераційне та міжмуніципальне співробітництво є ефективним інструментом зміцнення фінансового потенціалу малих і сільських громад, яким бракує критичної маси ресурсів для самостійного розвитку. Об'єднання зусиль кількох сусідніх громад дозволяє досягти ефекту масштабу при наданні публічних послуг, спільно фінансувати проєкти розвитку, використовувати спільну інфраструктуру та залучати кваліфікованих фахівців для управління спільними проєктами.

Повоєнне відновлення фінансового потенціалу громад є стратегічним завданням, що потребує системного підходу та довгострокового планування. Ключовим документом тут є Національний план відновлення України, що передбачає комплекс заходів із відбудови зруйнованої інфраструктури, підтримки переселенців та стимулювання економічного відродження постраждалих регіонів. Фінансове відновлення місцевих бюджетів є невід'ємною складовою цього плану [28, с. 56].

Стратегія відновлення фінансового потенціалу громад, що постраждали від збройного конфлікту, має охоплювати три взаємопов'язані напрями. Перший – відновлення бази оподаткування через стимулювання повернення підприємств і населення: цільові програми повернення ВПО, пільговий режим оподаткування для бізнесу, що відновлює діяльність на постраждалих територіях, відновлення зруйнованих комунальних підприємств як джерела неподаткових доходів. Другий – відновлення та модернізація інфраструктури: фінансування з Фонду відновлення, грантів ЄС та міжнародних організацій, поєднане з ДПП-механізмами. Третій – інституційне відновлення: відбудова кадрового потенціалу фінансових органів місцевого самоврядування, оцифрування адміністративних процесів, відновлення реєстрів нерухомості та земельних ресурсів.

Дорожня карта (рис. 3.3) відображає трифазний підхід до зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. На першому етапі (2026–2027 рр.) пріоритетом є стабілізація: адресна підтримка постраждалих громад, відновлення реєстрів та компенсаційні механізми. На другому етапі (2027–2028 рр.) – системне

реформування: новий розподіл ПДФО, розширена формула вирівнювання, Фонд регіонального розвитку. На третьому етапі (2028–2029 рр.) – розвиток: ринкова оцінка майна, муніципальні облігації, реальна фіскальна автономія. Кінцева мета – зниження частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів з 69,6% до 50% або нижче, що відповідатиме рівню країн Центральної та Східної Європи та наблизить Україну до стандартів ЄС.

ДОРОЖНЯ КАРТА ЗМІЦНЕННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ		
ЕТАП I 2026–2027 рр. «Стабілізація»	ЕТАП II 2027–2028 рр. «Регулювання»	ЕТАП III 2028–2029 рр. «Розвиток»
• Актуалізація НГО нерухомості • Субвенція на відновлення фіск. потенціалу • Компенсаційна субвенція ВПО • Закріплення компенсації держ. пілг • Цифровізація реєстрів МП • Реформа реверсної дотації	• Розширення формули вирівнювання • Підвищення нормативу ПДФО до 70% • Консолідація субвенцій у блок-гранти • Надання ОМС автономії ставок ЄП • Запуск Фонду регіон. розвитку • Детінізація малого бізнесу	• Ринкова оцінка нерухомості та землі • Муніципальні облігації та ДПП • Частка нецільових дотацій до 20–25% • Місцева надбавка до ставки ПДФО • Частка інвест. трансфертів до 15–20% • Зниження частки трансфертів до 50%
Власні доходи МБ: +5–7 млрд грн/рік	Власні доходи МБ: +10–15 млрд грн/рік	Частка трансфертів: ≤ 50% (з 69,6%)

Рис. 3.3. Дорожня карта зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів України

Проведене дослідження напрямів зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення дозволяє сформулювати такі висновки.

Зміцнення фінансового потенціалу громад в умовах воєнного стану потребує диференційованого підходу: прифронтові громади потребують субвенцій на відновлення фіскального потенціалу та міжнародних грантів,

громади-реципієнти ВПО – компенсаційних механізмів видатків, тилові громади – інструментів закріплення тимчасового ефекту релокації бізнесу.

Міжнародна фінансова допомога є критично важливим ресурсом відновлення, однак її ефективне використання потребує стратегічної відповідності, прозорості звітності та розвитку інституційного потенціалу місцевого самоврядування для участі в конкурсних програмах[10, с.125].

Муніципальні запозичення та публічно-приватне партнерство є недовикористаними інструментами залучення ресурсів для розвитку місцевої інфраструктури, активізація яких потребує розвитку кредитного рейтингування громад, системи державних гарантій та підвищення інституційного потенціалу ОМС.

Агломераційне співробітництво є ефективним інструментом зміцнення потенціалу малих і сільських громад, що не мають критичної маси ресурсів для самостійного розвитку, та потребує системи фінансових стимулів для активізації [10, с. 42].

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження на тему «Доходи місцевих бюджетів України: сучасний стан та проблеми забезпечення» сформульовано такі висновки.

Доходи місцевих бюджетів є багатоаспектною економічною категорією, що розглядається у матеріальному, економічному та правовому аспектах і виконує фіскальну, регуляторну, стимулюючу та соціальну функції. Авторське визначення трактує доходи місцевих бюджетів як сукупність фінансових надходжень, що акумулюються в місцевих бюджетах у процесі розподілу та перерозподілу ВВП з урахуванням соціально-економічної та безпекової ситуації у громаді, а також здатність ОМС здійснювати пошук потенційних джерел фінансових ресурсів для відновлення і стратегічного розвитку.

Класифікація доходів місцевих бюджетів за ознаками методу мобілізації, рівня бюджету, стабільності, форми залучення, джерела походження та цільового призначення дозволяє систематизувати різноманітні надходження й виявити резерви нарощування власної доходної бази. Нормативно-правову основу формування доходів місцевих бюджетів становлять Конституція України, Бюджетний та Податковий кодекси, щорічні закони про Державний бюджет та спеціальне законодавство у сфері місцевого самоврядування.

Систематизація проблем забезпечення доходної бази місцевих бюджетів виявила чотири групи: законодавчо-інституційні (обмежена фіскальна автономія ОМС, нестабільність законодавства), соціально-економічні (концентрація доходів навколо ПДФО, регіональні диспропорції), адміністративні (слабке адміністрування, застаріла нормативна оцінка майна) та проблеми воєнного часу (скорочення доходів прифронтових громад, перевантаження тилкових громад витратами на ВПО, залежність від непередбачуваних міжнародних грантів). SWOT-аналіз підтвердив наявність реального потенціалу для реформування через євроінтеграцію, резерви майнового оподаткування та цифровізацію.

Проведений аналіз засвідчив, що ключовою системною проблемою формування доходів місцевих бюджетів України є недостатній рівень їх власної доходної бази та надмірна залежність від міжбюджетних трансфертів. Вирішення цієї проблеми потребує насамперед якісного реформування системи місцевого оподаткування як головного інструменту мобілізації власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

На основі аналізу виявлених проблем та з урахуванням кращих практик країн ЄС і євроінтеграційних зобов'язань України пропонується комплекс заходів із вдосконалення системи місцевого оподаткування:

- розширення бази місцевого оподаткування майна;
- підвищення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування;
- розвиток туристичного збору та збору за паркування;
- цифровізація адміністрування місцевих податків;
- детінізація малого бізнесу та самозайнятості;
- компенсація втрат від державних пільг.

Оптимізація системи міжбюджетних відносин передбачає: перехід від однофакторної до багатофакторної формули бюджетного вирівнювання (з урахуванням демографічного, інфраструктурного та безпекового компонентів); поступове збільшення частки нецільових дотацій з поточних ~6% до 20–25%; підвищення нормативу відрахування ПДФО до місцевих бюджетів з 60% до 70–75%; запровадження конкурсного Фонду регіонального розвитку для підвищення частки інвестиційних трансфертів до 15–20%; реформування механізму реверсної дотації.

Зміцнення фінансового потенціалу громад в умовах воєнного стану потребує диференційованого підходу: для прифронтових громад – субвенції на відновлення фіскального потенціалу та міжнародні гранти; для громад-реципієнтів ВПО – компенсаційні субвенції; для тилкових громад – інструменти закріплення ефекту від релокації бізнесу. Розвиток муніципальних запозичень, публічно-приватного партнерства та агломераційного співробітництва є важливими додатковими механізмами залучення ресурсів.

Заходи оптимізації системи міжбюджетних відносин та бюджетного вирівнювання в Україні повинні включати:

- вдосконалення формули бюджетного вирівнювання з метою більшого врахування регіональної специфіки та впливу воєнного стану на фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування;
- підвищення частки нецільових дотацій з метою обмеження ініціативи органів місцевого самоврядування;
- збільшення частки інвестиційних трансфертів як бази для проведення розвитку матеріально-технічної бази розвитку територіальних громад у повоєнний період;
- диференціація нормативів відрахувань від податку на доходи фізичних осіб для врахування регіональної специфіки;
- вдосконалення порядку здійснення реверсної дотації;
- запровадження механізму компенсації втрат місцевим бюджетам внаслідок завданих збитків воєнного часу.

В умовах воєнного стану міжнародна фінансова допомога стала одним із ключових ресурсів підтримки місцевих бюджетів України.

Для максимально ефективного використання міжнародної допомоги органам місцевого самоврядування пропонується дотримуватись таких принципів:

стратегічна відповідність – залучення грантів і позик виключно на проекти, що входять до затвердженої Стратегії розвитку громади та узгоджуються з пріоритетами відновлення;

прозорість та звітність – публікація детальних звітів про використання міжнародної допомоги у відкритому доступі, що підвищує довіру донорів та відкриває доступ до нових програм;

інституційна спроможність – розвиток кадрового потенціалу фінансових органів громади для ефективного проходження конкурсних відборів та виконання вимог звітності донорів;

диверсифікація джерел – уникнення надмірної залежності від одного донора шляхом участі у програмах різних міжнародних організацій та двосторонніх донорів.

Реалізація запропонованих заходів, на наш погляд, створить необхідне підґрунття для відновлення країни та забезпечення її інтеграції в європейський простір.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

REFERENCES

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
7. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
8. Про Державний бюджет України на 2023 рік : Закон України від 03 листопада 2022 р. № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20>.
9. Про Державний бюджет України на 2024 рік : Закон України від 09 листопада 2023 р. № 3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20>.
10. Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2015 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2015-п>.

11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п>.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.
13. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 10.10.2024).
14. Булавинець В. М. Фінансовий потенціал територіальних громад: теорія та практика : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2019. 320 с.
15. Буряченко А. Є. Фінанси регіонів у системі державного регулювання : монографія. Київ : КНЕУ, 2014. 362 с.
16. Тулай О. І. Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні домінанти та діалектика взаємозв'язку : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 416 с.
17. Бондарук Т. Г. Напрями зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Фінанси України. 2021. № 3. С. 45–58.
18. Булавинець В. М., Карпишин Н. І. Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового потенціалу територіальних громад. Економіка та держава. 2022. № 5. С. 98–104.
19. Десятнюк О. М., Ткачик Ф. П. Податковий потенціал органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2019. № 2. С. 78–89.
20. Горелик Д. О., Конельська О. Ю., Гаврилюк В. О. Податковий потенціал територіальної громади: проблеми оцінювання та шляхи нарощення. Інфраструктура ринку. 2021. № 57. С. 136–142.

21. Гуменюк В. В., Костенко Г. О., Запухляк І. Б. Бюджетний потенціал курортно-рекреаційної території: сутність та структура. Регіональна економіка. 2020. № 2. С. 120–129.
22. Дем'янчук О. І. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». 2011. Вип. 17. С. 94–101.
23. Карпишин Н. І. Зміцнення фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад у контексті реформи децентралізації. Бізнес Інформ. 2021. № 8. С. 242–249.
24. Кириленко О. П. Фінансова автономія місцевого самоврядування: теоретичний аспект. Фінанси України. 2017. № 7. С. 25–36.
25. Крупка М. І., Демчищак Н. Б. Фінансовий потенціал інвестиційної діяльності в Україні. Фінанси України. 2016. № 9. С. 23–36.
26. Кучер Г. В. Фінансовий потенціал держави: теоретичний аспект. Наукові праці НДФІ. 2017. № 1. С. 47–59.
27. Луніна І. О., Фролова Н. Б. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до реформування. Економіка України. 2015. № 4. С. 61–73.
28. Сидор І. П. Доходи місцевих бюджетів у контексті реформи децентралізації: стан та перспективи. Вісник ТНЕУ. 2017. № 3. С. 7–17.
29. Тимечко І. Р. Управління розвитком територіальних громад в умовах децентралізації влади. Регіональна економіка. 2018. № 1. С. 84–92.
30. Тулай О. І. Бюджетна децентралізація в Україні: здобутки, проблеми, перспективи. Журнал європейської економіки. 2019. Т. 18. № 2. С. 153–170.
31. Щур Р. І. Фінансовий потенціал регіону: поняття та складові. Регіональна економіка. 2015. № 4. С. 57–65.
32. Ладонько Л. С., Мітал О. Г. Економічний потенціал як динамічна категорія управління. Актуальні проблеми економіки. 2015. № 3. С. 105–113.

- 33.Пілецька С. Т., Коритько Т. Ю. Теоретичні основи формування економічного потенціалу підприємства. Бізнес Інформ. 2016. № 4. С. 132–137.
- 34.Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М. Управління розвитком територіальних громад. Державне управління. 2020. № 2. С. 4–12.
- 35.Коваліва М. І., Крикавська І. В. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування: функціональний підхід. Вісник ЛДУВС ім. Е. Дідоренка. 2019. № 4. С. 150–160.
- 36.Семигуліна І. Б., Ярошенко І. В., Красноносова О. М., Михайленко Д. Г. Поняття та сутність територіальної громади в контексті трансформаційних змін. Проблеми економіки. 2021. № 2. С. 440–448.
- 37.Бодрова І. І. Правова природа територіальної громади. Вісник Харківського університету внутрішніх справ. 2016. № 1. С. 70–77.
38. Жук П. С., Сірик З. О. Інвестиційний потенціал територіальних громад: чинники формування та механізми реалізації. Регіональна економіка. 2020. № 3. С. 13–22.
39. Руснак А. В. Відновлення та розвиток громад у постконфліктний період: інклюзивні підходи. Публічне управління та адміністрування в Україні. 2023. № 38. С. 5–14.
40. Крук О. М. Бюджетний потенціал громади: методологія оцінювання та шляхи нарощення. Економічний вісник університету. 2019. Вип. 42. С. 215–224.
41. Гуменюк О. М. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів як чинник фінансової стабільності. Світ фінансів. 2020. № 2. С. 32–41.