

УДК 339.7

## КРИЗИ: ПРИЧИНИ, ТИПИ ТА НАСЛІДКИ ДЛЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**ВОЗНЯК Галина Василівна**

*Старший науковий співробітник, доктор економічних наук  
провідний науковий співробітник, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І.  
Долішнього НАН України»  
професор кафедри економіки та публічного управління  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2001-0516>*

**СТАСИШИН Андрій Васильович**

*доцент, кандидат економічних наук  
декан факультету управління фінансами та бізнесу  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3061-0788>*

**Анотація.** В статті визначено сутність «кризи», обґрунтовано причини її виникнення. Визначено та охарактеризовано типи крих. Особлива увага приділена фінансово-економічним кризам. Виявлено особливості прояву криз для місцевого економічного розвитку. Значна увага приділена кризовим аспектам, обумовленим пандемією та війною в Україні. Детерміновано наслідки кризи для місцевого економічного розвитку.

Наголошено, що за останні п'ятнадцять років Україна пережила кілька кризових періодів поспіль. Широкомасштабне вторгнення росії в Україну посилює економічну нестабільність, загострило проблеми в системі державних та місцевих фінансів. Війна росії проти України неабияк підірвала поступ громад, загострила проблеми багаторівневого управління, посилює територіальні асиметрії. Аргументовано, що динамічні зміни в усіх сферах життєдіяльності територіальних громад потребують миттєвих відповідних стратегічних і тактичних рішень. В цьому сенсі вдосконалення інструментів бюджетної політики дасть змогу органам місцевого самоврядування бути фінансово спроможними виконувати власні і делеговані повноваження та забезпечувати власний поступ. Доведено, що доречними в цьому сенсі є: зміна механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; перегляд механізмів адміністрування майнових податків; створення стимулів для відновлення економіки через, наприклад, зниження ставок за кредитами, що дозволить наповнити економіку «дешевими» грошима. Послаблення фінансової нестабільності неможливо досягти лише заходами чи інструментами бюджетної чи фіскальної політики, потрібна їх координація та узгодженість.

**Ключові слова:** криза, типи криз, публічні фінанси, місцевий розвиток, територіальні громади, нестабільність, фінансова політика, війна, доходи, видатки

Постановка проблеми. Російсько-українська війна, пандемія, рекордна інфляція, масова міграція тощо дедалі частіше змушують експертів та аналітиків вести мову про кризи, причини, що їх обумовлюють та напрацьовувати інструменти антикризового регулювання. Не секрет, що сучасні кризи мають значний вплив на розвиток соціально-економічних систем різних рівнів, змінюючи закономірності поступу. Криза як форма прояву фінансово-економічної нестабільності, обумовлена різними шоками часто-густо призводить до зростання боргів, погіршення фінансового стану, посилення асиметрій публічних фінансів, обвалу ринку іпотечних цінних паперів, як наслідок - уповільнення темпів економічного зростання, прискорення інфляції, тощо. Кризові ситуації є перманентним явищем у багатьох країнах світу [1]. Україна не виняток.

Тривожні тенденції в системі публічних фінансів в Україні продукують негативні явища в фінансово-економічній діяльності громад, загострюють ризики економічного зростання та створюють перешкоди для формування та реалізації їх економічного потенціалу. Окрім того, зазначене актуалізує питання: з одного боку, забезпечення стійкості публічних фінансів, з іншого – коригування фінансової/бюджетної політики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження кризових явищ у фінансовій науці ведуться довший час та є предметом наукових пошуків як вітчизняних (Туган-Барановський М., Геєць В., Кизим М., Мочерний С., Барановський О., Петрик О., Лютий І. і ін.), так і зарубіжних (Сміт А., Мальтус Т., Шумпетер Й., Шпітгофф А., Мізес Ф., Кондратьєв М., Даймонд Д., Геффернан Ш., Кіндлебергер К. і ін.) вчених.

Попри значний доробок з окресленої

проблематики, питання з'ясування природи кризи, типів, причин виникнення та особливостей впливу на розвиток територіальних в умовах нестабільності не є довершеними, а тому потребують додаткового вивчення та обговорення.

Метою статті є поглиблення теоретичних основ дослідження природи фінансово-економічних криз, їх типів, обґрунтування особливостей впливу на розвиток територіальних громад.

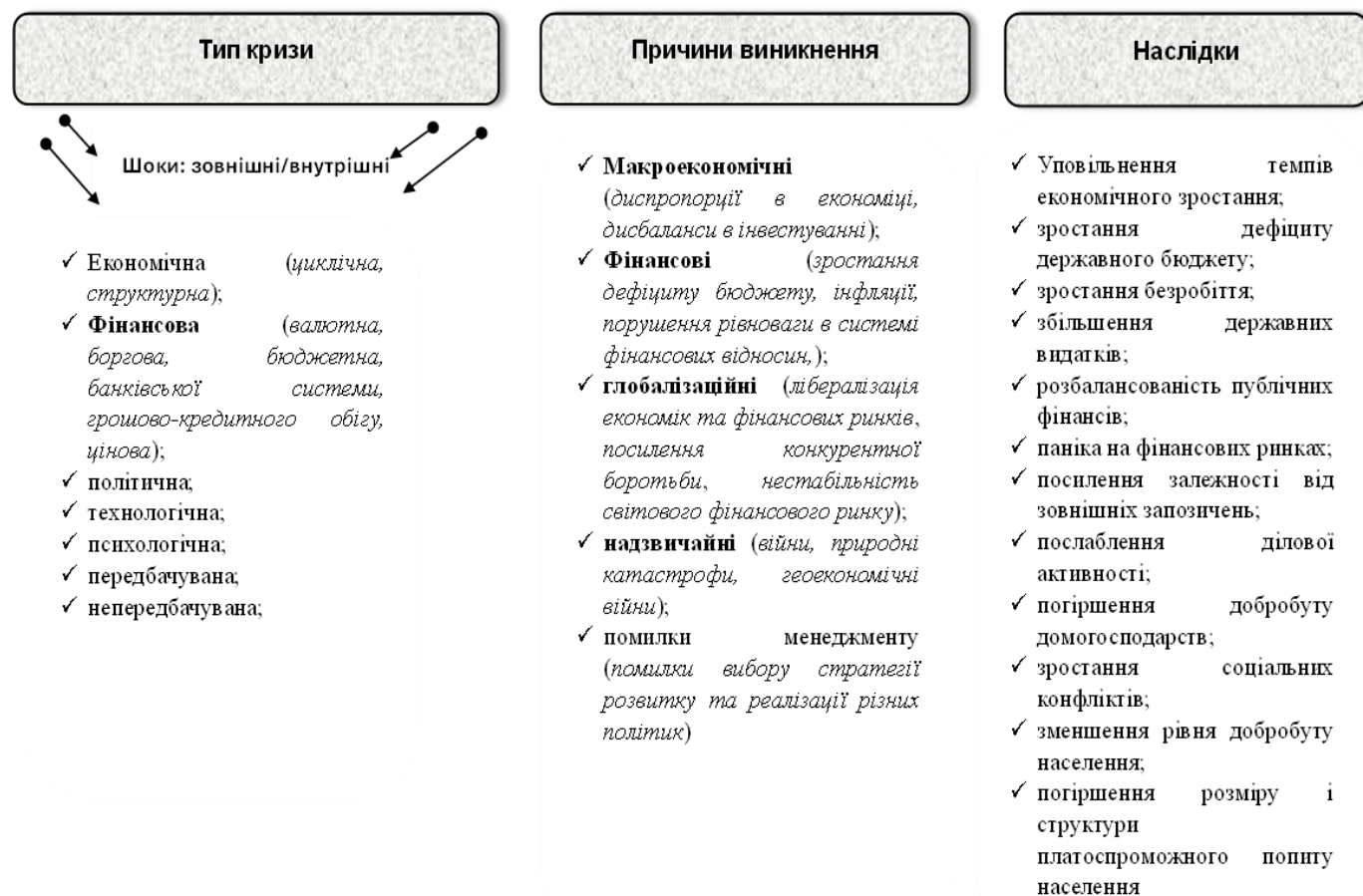
Виклад основних результатів. Аналізуючи різні підходи до розуміння сутності «кризи», можна погодитись з тим, що: а) криза – це проблема з високою ймовірністю негативних наслідків; б) криза – це природній процес життєдіяльності системи; в) криза - це фаза розвитку системи, яка характеризується значним розладом, порушенням рівноваги та має негативні наслідки; г) економічна криза - це негативне явище, обумовлене різними чинниками, що проявляється у погіршенні соціально-економічного стану (спад виробництва, банкрутство підприємств, зростання безробіття, погіршення добробуту населення); д) фінансова криза - це різке погіршення стану фінансової системи, що унеможливорює нею виконання своїх функцій. Окрім того, криза завжди є наслідком шоків та уразливості.

Узагальнення теоретичних розвідок з даної проблематики, свідчить про відсутність усталеного концепту кризи, природи виникнення чи типології чинників, які її обумовлюють. Низка дослідників правомірно доводять, що криза - це порушення рівноваги в економіці, різної природи, яке призводить до зміни грошової і фіскальної політики, появи нових продуктів чи методів виробництва, зміни споживчих уподобань людей, зміни цін

на нафту та інші види сировини і т. д., що призводить до порушення рівноваги попиту і пропозиції [2]. Існує думка, яку поділяють зарубіжні вчені, що криза - це звичне і неминуче явище ринкової економіки, до якого потрібно заздалегідь бути готовим та вміти нівелювати негативні прояви та впливи [3].

Варто, звернути увагу на типи криз,

адже різні типи криз потребують різних підходів до антикризового регулювання (рис.1). Окрім того, якщо є розуміння природи (чи характеру) кризи, напрацьовуються механізми її послаблення, вироблення антикризових заходів, прогнозування наслідків, зрештою, диверсифікуються інструменти та способи управління кризами.



**Рис. 1.** Кризи: типи, причини та наслідки

*Джерело: запропоновано авторами*

У фінансовій науці прийнято розрізняти два підходи до типології криз: з позиції часу і з позиції змісту [4]. З позиції часу розглядають кризу як явище із трьома і більше фазами – передкризова (це час до настання події та проведення підготовчих заходів, в тому числі дослідження середовища та управління потенційними проблемами), кризова (настання тригерної події та завданих нею втрат і збитків) і посткризова

(оцінювання наслідків та вирішення проблем). Недоліком такої класифікації є те, що, зазвичай, складно встановити чітку межу між фазами, а отже і механізми антикризового регулювання не завжди можна чітко підібрати. З позиції змісту розрізняють кризи: раптові (через стихійні лиха, терористичні атаки, техногенні інциденти тощо), тліючі (ті що повільно розвиваються).

Загальновідомо, що, наприклад,

циклічні кризи пов'язані із циклами оновлення капіталу. Тому для уникнення їх настання уряди країн змушені вдаватися до антициклічного регулювання, а у випадку, коли настання такої кризи неминуче – вживають заходи, пов'язані із стимулюванням сукупного попиту. Якщо розглядати структурні кризи, які є наслідком структурних змін (чи диспропорцій) в економіці країни, то антикризове регулювання потребуватиме надзвичайних урядових рішень, які блокуватимуть симптоми поширення такої кризи та будуть спрямовані на максимальне усунення причин такої кризи. Що стосується системних криз (як Велика депресія, до прикладу), то вони є наслідком погіршення (чи і взагалі зупинення) функціонування механізмів та стимулів економічного розвитку країни, при цьому спостерігається повний занепад факторів виробництва. Системні реформи, законодавчі зміни в багатьох сферах економіки дозволять вийти з такої кризи. Якщо ж говорити про фінансову кризу (яку часто розуміють як різновид економічної), то прийнято пов'язувати її з порушенням рівноваги в системі фінансових відносин (або різке погіршення стану фінансової системи) під дією зовнішніх та внутрішніх чинників (тригерів), що проявляється в нестабільності банківського сектору, зниженні цінних показників, банкрутстві учасників фінансових ринків, падінні ВВП, зростанні дефіциту державного бюджету, падінні вартості національної валюти, гіперінфляції тощо, що своєю чергою чинить дестабілізуючий вплив на формування та розподіл централізованих фондів держави та унеможлиблює виконання функцій фінансовою системою. Різновидом фінансово-економічної кризи є криза інфляційна та валютна. На думку сучасних дослідників [5], причини та

перебіг їх різні. Настання валютної кризи визначається її знеціненням більш як у 25% на рік. Девальвація національної валюти та висока інфляція є наслідком високих темпів інфляції та значним рівнем доларизації економіки [5]. До слова, типовим прикладом валютної кризи в економіці України є важкі періоди 90-х, коли курс карбованця до долара складав 19,66-2,23 рази (1993-1995 рр.), що пов'язано із загальноекономічною кризою в Україні в період становлення національної економіки чи криза 2008 року, коли приріст курсу гривня/долар США складав 52%, що стало наслідком збільшення від'ємного зовнішньоторговельного сальдо, зростання зовнішнього боргу, скорочення іноземних інвестицій, кредитний бум та вплив світової фінансової кризи. На цей період припадають піки гіперінфляції (1996 рік – до 40%; 2008 рік – до 20%), що є свідченням того, що вітчизняна економіка реагує на зовнішні шоки. Якщо звернути увагу на ближчі періоди, приміром 2022-2023 рр, то слід відмітити, посилення інфляційної кризи в світі, яку обумовила монетарна підтримка економік в час пандемії Covid-19, а відтак підсилили наслідки війни росії проти України. Тобто склалася ситуація, коли різке відновлення після пандемії «вилилось» в підвищення цін виробниками, що своєю чергою призвело до зростання цін. Значні обсяги коштів почали потрапляти в економіку, що і призвело до зростання цін.

Вітчизняна та світова економічна думка у своєму арсеналі має низку пояснень причин виникнення економічних та фінансових криз. Так, існуючі теорії криз (серед яких виробнича, обмінна, монетарна теорія перенакопичення і ін.) по-різному тлумачать причини їх виникнення. До



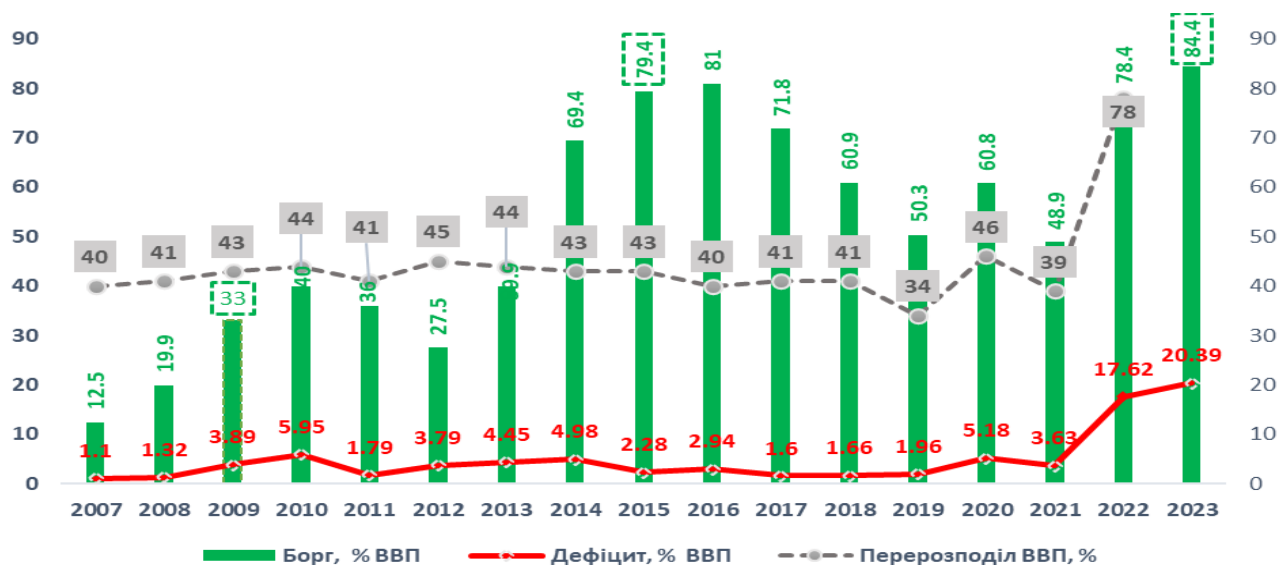
прикладу, автор теорії економічних криз М. Туган-Барановський [6] доводив, що загальноекономічна криза починається із фінансової, а подолати її можна через активізацію інвестиційної і соціальної політик. Серед чинників кризи автор виділяв помилковий розподіл національного виробництва, непропорційний розвиток галузей, та дисбаланси в інвестуванні; натомість представник австрійської школи економіки Л. фон Мізес [7] вважав, що економічна криза одночасно є і кризою державних фінансів, яку неможливо подолати без коригування бюджетної політики. Іншою причиною фінансової кризи може бути штучне «звуження» емісійними банками грошової пропозиції. Таке можливо у випадку стрімкого покращення стану банківської системи, коли має місце так звана кредитна інфляція (процентні ставки низькі, ціни зростають). Однак, для того щоб захистити свої резерви банки змушені рано чи пізно, підвищити процентну ставку, що своєю чергою, неминуче породжує кризу.

Якщо аналізувати особливості фінансової кризи, то можна підмітити, що причиною її появи часто є порушення роботи банківської системи країни. Проявляється така криза, насамперед, в падінні довіри економічних суб'єктів до банків, поширенні паніки на ринку капталів, неповерненні депозитів і т. д. Стабілізувати чи мінімізувати негативні наслідки фінансової кризи можна через підтримку платоспроможних банків інструментами ліквідності для зупинки знецінення їх активів [8]. Причиною фінансової кризи може бути і відсутність рівноваги платіжного балансу країни. Таку думку обґрунтував П. Кругман в запропонованій теорії фінансових криз, яка в науковій літературі відома як «криза

першого покоління» [9].

Слід зазначити, що якими б не були причини виникнення криз, певні ознаки їх появи можна спостерігати протягом тривалого часу. Серед таких слід виокремити: уповільнення темпів економічного зростання, зростання дефіциту державного бюджету та збільшення державних видатків, підвищення рівня безробіття, зростання волатильності на грошово-кредитному та фінансовому ринках і ін., але ключовою ознакою неминучості кризи прийнято вважати розбалансованість публічних фінансів. Високий рівень невизначеності (можемо зараз спостерігати в Україні) за «підтримки» «чорного лебедя» (деструктивна подія – пандемія/війна росії проти України) запускає маховик розвитку кризи з небаченою силою, і не має принципового значення який сектор зачепить ця подія, наслідки очевидні – втрата стабільності економічною системою.

Ведучи мову про фінансово-економічні кризи, слід зазначити, що за останні 15 років Україна пережила кілька кризових періодів поспіль: (1) 2008-2009 рр. ; (2) 2014-2015 рр. з (3) 2020 по даний час. Перший період характеризувався: стрімким зростанням індексу інфляції (до 22,3% у 2008 р.); курсу валюти (+4,4% у 2008 р до 2007 р. та +47,8% у 2009 р.) та кількості безробітних ( на 31,5% у 2008 р проти 2007 р), падіння ВВП на 15,1%. Через кризу 2008 – 2009 рр. Україна змушена була наростити державний борг (до 33% ВВП) [10. Зараз ми можемо стверджувати, що він був не надто високим на фоні наступних періодів (рис.2), а тому Уряд замість скорочення видатків продовжував нарощувати борги. Вже у 2010 році дефіцит державного бюджету складав майже 6% ВВП, а загальний борг сягнув 40% ВВП.



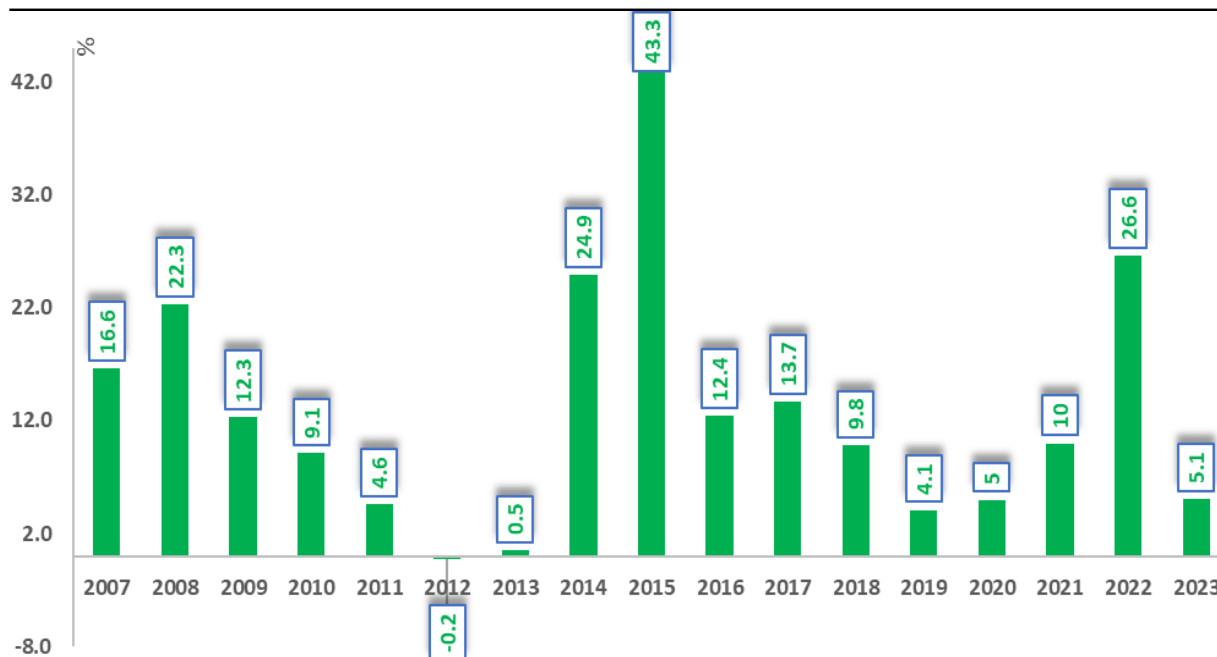
**Рис. 2.** Динаміка державного боргу, дефіциту та перерозподілу ВВП через видатки бюджету за період 2007-2023 рр., % ВВП

Джерело: Складено на дані: URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg>, <https://forbes.ua/money/zabagato-derzhavi-viy-na-dramatichno-posilila-rol-derzhavi-v-ukrainskiy-ekonomitsi-infografika-vid-forbes-01112022-9419>

Наступні періоди Уряд стрімко накопичував борги, що, також, супроводжувалось паралельним зростанням дефіциту бюджету (з 1,1% у 2007 році до 4,98% від ВВП у 2014 році). 2014-2015 рр. – надзвичайно важкий період для України у фінансовому плані: різка девальвація національної валюти (+48,8% у 2014 р; +83,7% у 2015 р.); зростання індексу інфляції (до 24,9% у 2014 р та 43,3% у 2015 р.); падіння ВВП (-6,6% у 2014 р. і -9,8% у 2015 р.) і це на фоні анексії Криму росією та втрати територій на сході України. Недонадходження до бюджету та стрімка девальвація національної валюти обумовили зростання боргів (70-81% ВВП у 2014-2016 рр.) та видатків бюджету. Обслуговування боргу стало набагато важчим, а тому секвестр бюджету 2014 року був неминучим.

Період 2017-2020 рр. в Україні можна охарактеризувати як період відновлення та макроекономічної стабілізації. Завдяки оздоровленню банківської системи та

покращенню фіскальної дисципліни, дефіцит державного бюджету вдалося скоротити майже до 2% у 2019 році. Розпочата в 2014 році реформа децентралізації вже у 2019 році дозволила вийти на параметри перерозподілу ВВП через публічні фінанси з 45% у 2012 році на показник в 34% (рис.2). До слова, цей показник на кінець 2022 року сягнув рекордних 78%. Причина зрозуміла – війна посилює роль держави у вітчизняній економіці (зростання фінансування армії, соціальних видатків, безробіття в приватному секторі і т. д.). 2020-2021 рр. криза Covid-19, яка проявилась в надмірному обмеженні мобільності населення та падінні економічної активності бізнесу. Помітним було суттєве обмеження попиту/пропозиції товарів/робіт/послуг. Банки підтримували економіку дешевими кредитами, що своєю чергою обумовило зростання інфляції (рис.3).



**Рис. 3.** Інфляція в Україні (грудень до грудня попереднього року, %)

Джерело: складено за даними: URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators#4>

Наприкінці 2020 року інфляція у світі прискорилося завдяки динамічному відновленню світової економіки після коронавірусного шоку: відкладений попит, стимулюючі монетарні та фіскальні заходи у поєднанні з розривами глобальних ланцюжків постачання спричинили зростання цін. До глобальних рухів інфляції додалося подорожчання енергоносіїв, передусім – природного газу. У листопаді 2021 темпи інфляції досягнули рекордних 4,9% у Єврозоні та 6,8% у США [11]. На фоні світового тренду помітним було зростання інфляції і в Україні (10% - 2021 р.). Ситуацію в державних фінансах України у ковідних періодах (2020 – 2021 рр.) можна вважати стримано виваженою: боргове навантаження склало 60,8 % ВВП у 2020 році та 48,9% ВВП у 2021 році; дефіцит бюджету знизився до 3,63% ВВП у 2021 році.

З лютого 2022 року широкомасштабне вторгнення росії в Україну посилює економічну нестабільність, загострило проблеми в системі державних та

місцевих фінансів. Дефіцит державного бюджету у 2022 році перевищив 17% ВВП. Таке рекордне зростання дефіциту державного бюджету (до понад 844 млрд грн, а без урахування грантів у доходах – понад 1325 млрд грн) обумовлене різким звуженням ресурсної бази (пов'язано як з падінням економічної активності, так і запровадженими Урядом податковими пільгами в перші місяці широкомасштабної війни) через наслідки війни та істотним нарощуванням видатків (більш як у півтора раза перевищили обсяги 2021 року!) для забезпечення обороноздатності та підтримки населення. Споживча інфляція сягнула рекордно високого рівня – 26,6% у 2022 році до 2021 року. За оновленими даними Державної служби статистики реальний ВВП скоротився на 28.8% у 2022 році [12] і є найглибшим падінням економіки за всю історію України. Міжнародна допомога була ключовим джерелом фінансування бюджетних потреб. У 2022 році Україна отримала понад 32 млрд дол. США міжнародної допомоги, з яких

більше 14 млрд дол. США становили гранти. Завдяки цьому вдалося профінансувати більшу частину дефіциту зведеного бюджету, а також наростити міжнародні резерви до 28.5 млрд дол. США на кінець року [13].

Що стосується вітчизняної банківської системи, то попри втрату значної частини активів у регіонах, які постраждали від війни, потрібно визнати, що на початок широкомасштабного вторгнення вона перебувала в доброму фінансовому стані: через вчасно проведену реформу, була добре капіталізована, пройшла стрес-тестування, мала достатній запас міцності, що дозволило їй «пережити» критичний етап на початку 2022 року. НБУ миттєво відреагував на зростаючі ризики відтоку валюти та капіталу (обмеживши зняття готівки на суми понад 100 тис. грн. та будь-яке зняття готівки в іноземній валюті). Для підтримки ліквідності українських банків НБУ відкрив безлімітні бланкові кредити рефінансування. З 24 лютого по 7 квітня таких кредитів було видано на 137 млрд грн. Банківські безготівкові операції не були обмежені, а НБУ разом з українськими банками зумів попередити паніку та зберегти роботу системи електронних платежів [14]. Задля збереження макроекономічної стабільності в Україні, стримування панічних настроїв та недопущення розкручування інфляційної спіралі НБУ на початку повномасштабної війни вимушено зафіксував обмінний курс гривні до долара США та запровадив низку адміністративних обмежень. Тобто стійкість банківської системи, попри зовнішні шоки та випробування, була збережена. В кінці липня 2023 року НБУ зменшив облікову ставку з 25 до 22%. Що стосувалось платіжного балансу, то його вдалося балансувати за рахунок міжнародної допомоги, що свідчило про

відсутність передумов для девальвації гривні. Золотовалютні резерви на початок 2023 року перевищили довоєнний рівень (становили майже 28 млрд грн), що стало можливим завдяки значним надходженням фінансової допомоги від міжнародних партнерів. Щодо курсу гривні, то він залишався незмінним від початку повномасштабного вторгнення, що своєю чергою, послужило «якорем» монетарної політики. Ба більше того, готівковий курс гривні на початку 2023 року дещо зміцнив свої позиції завдяки продуманій політиці НБУ який заохочував задоволення попиту на валюту за допомогою відкриття 3-місячних депозитів [15]. Іншими словами, НБУ виконав свою роботу, і навіть у розпал війни українська банківська система продовжує працювати. Фінансова система України впродовж 2023 року залишалася стабільною. З певною обережністю можемо стверджувати, що стійкість банківської системи, попри зовнішні шоки та випробування, була збережена.

Якщо проаналізувати фінансово-економічні параметри розвитку України у 2023 року, то можемо констатувати поступове відновлення економіки (ріст ВВП на рівні 5% по року); інфляція в річному вимірі склала 5,1%, що є співмірною до динаміки окремих європейських країн (Хорватія, Австрія, Словаччина [16]).

Що стосується державних фінансів, то в 2023 році фіксуємо рекордне зростання дефіциту державного бюджету (майже 21% ВВП), що пояснюється зростанням оборонних видатків (більш як у 16 разів перевищили довоєнні та зросли на 83% порівняно із 2022 роком). Також помітне збільшення прямого і гарантованого боргу до 84% ВВП. Зауважимо, що попри те, що кредитне фінансування є пільговим, тенденції в борговій політиці,



які ми зараз спостерігаємо є надто тривожними, позаяк з великою вірогідністю можуть перейти в боргову кризу.

Якщо вести мову про кризу та особливості її прояву на місцевому рівні, то варто визнати, що кризові явища супроводжують процеси розвитку територіальних громад України де-факто весь час їх становлення. Так, 2014 рік - старт низки реформ, вагома і найуспішніша серед яких реформа децентралізації. В країні було змінено територіальну організацію органів державної влади, започатковано процес об'єднання громад, з новими обов'язками та додатковими фінансовими ресурсами.

Початок 2020 року для України ознаменувався розгортанням глобального карантину, обумовленого наслідками пандемії COVID – 19 та породженням нової соціально-економічної кризи (дещо пізніше – в 2021-2022 роках, пандемія стала ключовим фактором світової енергетичної та продовольчої кризи). Нові виклики ускладнили бачення поступу на найближчу перспективу не лише на місцевому, але й на загальнодержавному та регіональному рівні. Йдеться, насамперед, про несистемний характер реакції місцевих органів влади на кризові явища, фокусування на подоланні найгостріших «точкових» проблем, надмірна орієнтація ОМС на фінансування соціальних видатків і делегованих повноважень з одночасним скороченням обсягів фінансових ресурсів економічного спрямування, що в умовах обмежених інвестиційних ресурсів послужило деструктивним чинником сталого розвитку громад. Новоутворені територіальні громади України на початку 2020 року опинились в новій системі ризиків, обумовлених

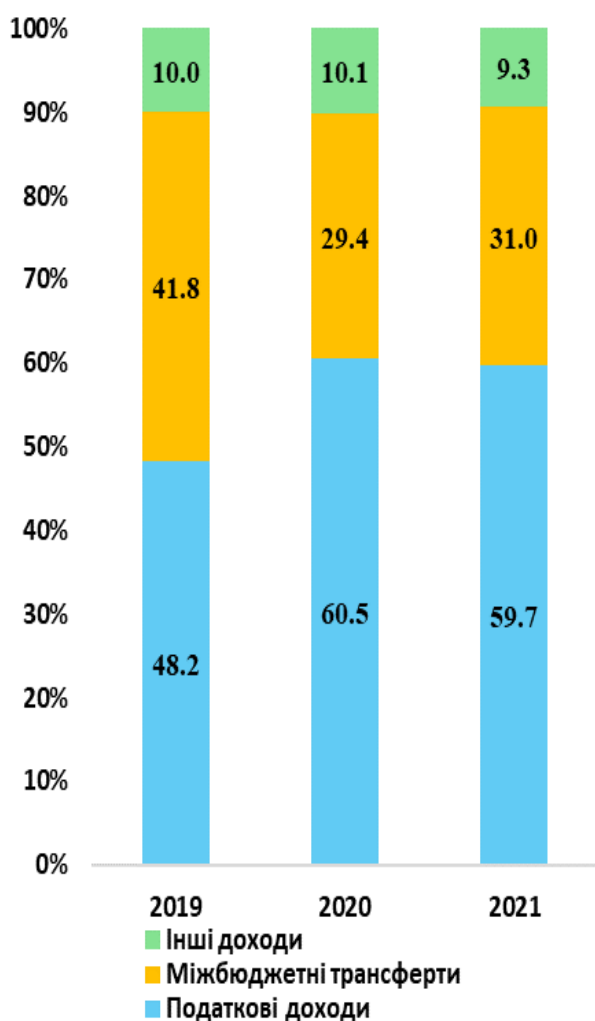
поширенням пандемії, що не могло не відобразитися на процесах формування їх фінансової та інституційної спроможності. Окрім того, фінансово-економічна криза, обумовлена пандемією COVID-19, є унікальною за своєю суттю, оскільки призвела не лише до змін в поведінці людей, а й до нових трендів в розвитку економіки (цифровізації, декарбонізації, поширення електронної комерції, розвитку медицини і т. д.), послужила поштовхом до змін в системі публічного управління (формування нових пріоритетів, використання новітніх антикризових інструментів в управлінні, розвиток нових форм взаємодії з іншими суб'єктами економіки, зміни у фінансовій політиці тощо).

Поширення пандемії в Україні супроводжувалося відповідною реакцією державної влади та прийняттям численних управлінських рішень задля протидії захворюванню населення і підтримки бізнесу. Низка таких рішень стосувалася перерозподілу бюджетних ресурсів і безпосередньо вплинула на фінансову спроможність громад. Як наслідок реакції держави на пандемію при порівнянні 2019 та 2020 рр. спостерігалася зміна структури доходів місцевих бюджетів (рис. 4,5).

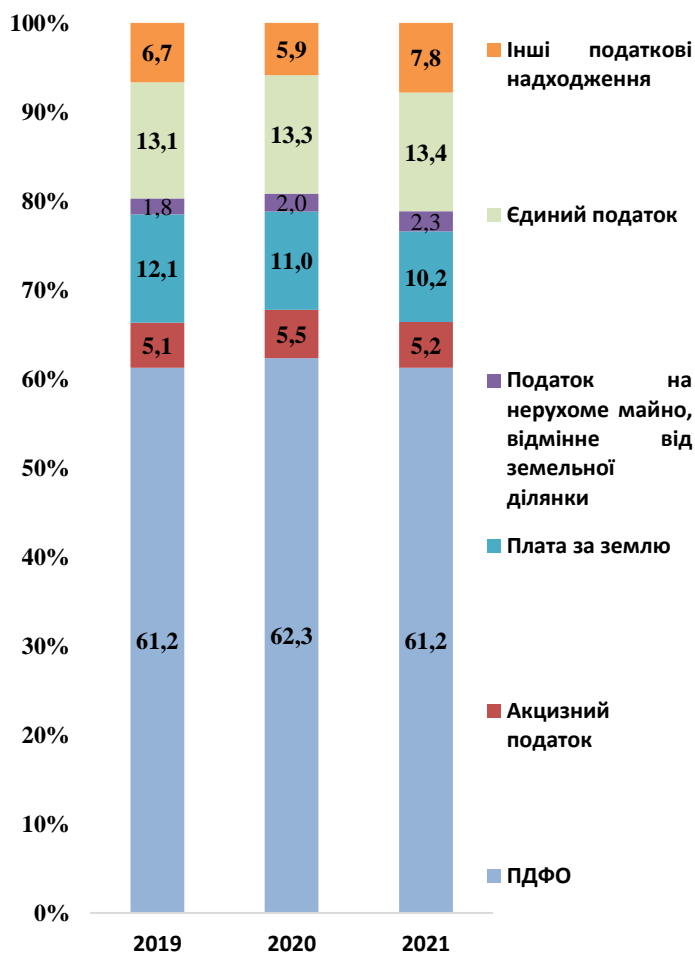
Відбулося суттєве зниження частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів (з 41,8% у 2019 р. до 29,4% у 2020 р., допандемічного рівня не вдалося досягти навіть у 2021 р. (31,0%)) та зростання питомої ваги податкових надходжень (до 60,5% у 2020 р.), хоча значних змін у структурі податкових доходів місцевих бюджетів не спостерігалось. Помітним було незначне зростання частки усіх податків (ПДФО, акцизу, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиного податку) за винятком плати за землю і деяких інших податків. Найбільш помітні

зміни відбулися у структурі міжбюджетних трансфертів, що пов'язано із скороченням обсягів трансфертів, наданих із державного до місцевих бюджетів. Зауважимо, що у 2020 р. обсяг трансфертів з державного бюджету був найнижчим з 2014 р. і становив лише 60% обсягу попереднього

року. По суті, на рівень громад було передано лише основні субвенції (освітню, медичну, субвенцію на соціально-економічний розвиток територій (у значно меншому обсязі)), щодо інших – відбувся їх перегляд та скасування надання коштів.



**Рис. 4** Структура доходів місцевих бюджетів, 2019-2021 рр., %



**Рис. 5** Структура податкових доходів місцевих бюджетів, 2019-2021 рр., %

Джерело: складено на основі даних: URL: <https://openbudget.gov.ua/>

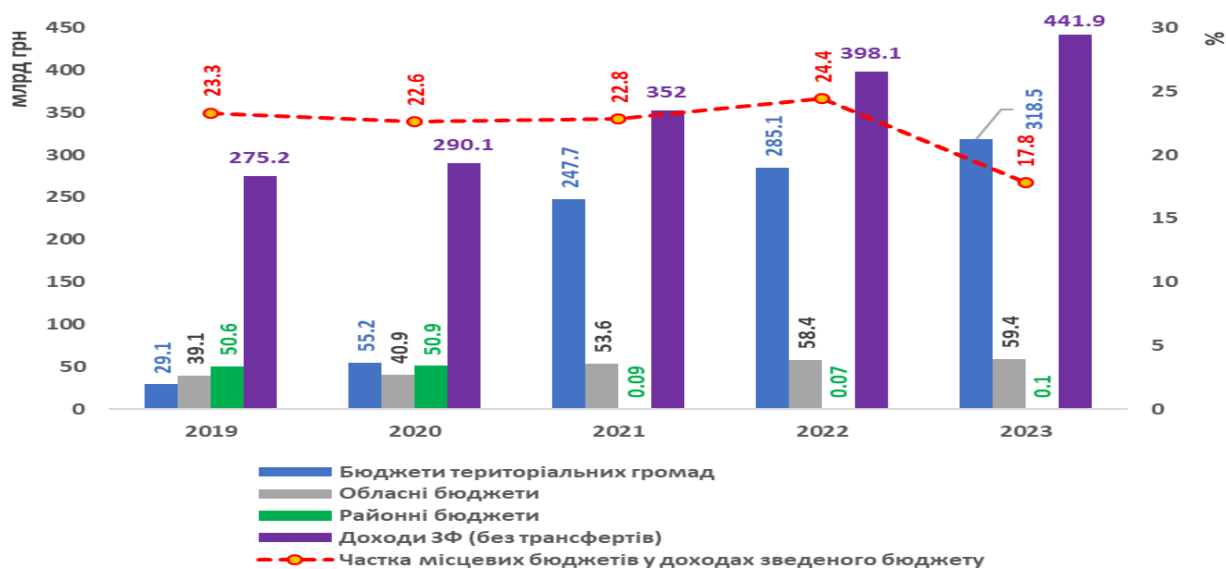
Наслідки кризи, обумовленої пандемією, для місцевого самоврядування проявилися в [17]: скороченні фінансової підтримки великих міст (зменшено обсяги міжбюджетних трансфертів економічного спрямування); сповільненні приросту податкових надходжень за основними податками через часткове звільнення від сплати місцевих податків і зборів суб'єктів підприємництва в період карантину і відсутність механізму компенсації втрат місцевих бюджетів на державному рівні; активізації органів місцевого самоврядування що до протидії поширенню пандемії та високій готовності забезпечити функціонування критичної інфраструктури, виконання базових функцій та реалізацію додаткових заходів по боротьбі з кризою COVID-19; спрямуванні власних фінансових ресурсів на фінансування соціальних послуг та боротьбу з пандемією.

Не оголотившись від попередньої кризи, українське суспільство опинилось в новій реальності - широкомасштабне вторгнення росії в Україну. Активна фаза російсько-української війни, яка розпочалась 24 лютого 2022 року спровокувала безпрецедентні наслідки для економічного поступу як України загалом, так і територіальних громад зокрема. Серед таких: втрата людського капіталу та масштабний перерозподіл трудових ресурсів всередині країни, масова міграція населення, вимушене переміщення людей з власних домівок через посилення гарячої фази війни (внутрішньо переміщених осіб), втрата помешкання, посилення загрози продовольчій безпеці та фінансовій стійкості, зупинка діяльності підприємств та підприємств-гігантів в зоні бойових дій, руйнування китичної

інфраструктури та житлового фонду, блокада морських портів, втрата доходів та засобів до існування домогосподарств і це далеко не вичерпний перелік. Війна в Україні, наслідки пандемії, рекордна інфляція [18] (за підсумками 2022 року – 26,6%, за підсумками 2023 року – 5,1% ) спровокували небачену економічну, соціальну та гуманітарну кризу, що своєю чергою посилює фінансову нестабільність та понизило стійкість територіальних громад.

Війна росії проти України, неабияк відобразилась на місцевому самоврядуванні, яке взяло на себе значний тягар проблем (від приймання людей, які втікають від війни, до вирішення безпекових завдань). Завдяки успішно проведеним впродовж останніх років реформам адміністративно-територіального устрою та децентралізації в Україні, вдалося створити передумови для формування спроможного місцевого самоврядування та територіальних громад, здатних забезпечувати і підтримувати функціонування місцевої економіки та життєдіяльність населення в надскладних умовах. До слова, перший рік війни чітко продемонстрував наскільки ОМС можуть чинити опір викликам війни і забезпечувати життєдіяльність мешканців (рис.6).

З метою стабілізації економічної ситуації та підтримки бізнесу на початку війни Урядом було запроваджено низку змін до бюджетно-податкового законодавства, які (в кінцевому підсумку) обумовили зміну структури доходів місцевих бюджетів та відобразились на обсягах надходжень низки бюджетоформуючих податків. Такі зміни проявилися у зменшенні надходжень акцизного податку на пальне, плати за землю та єдиного податку [18].



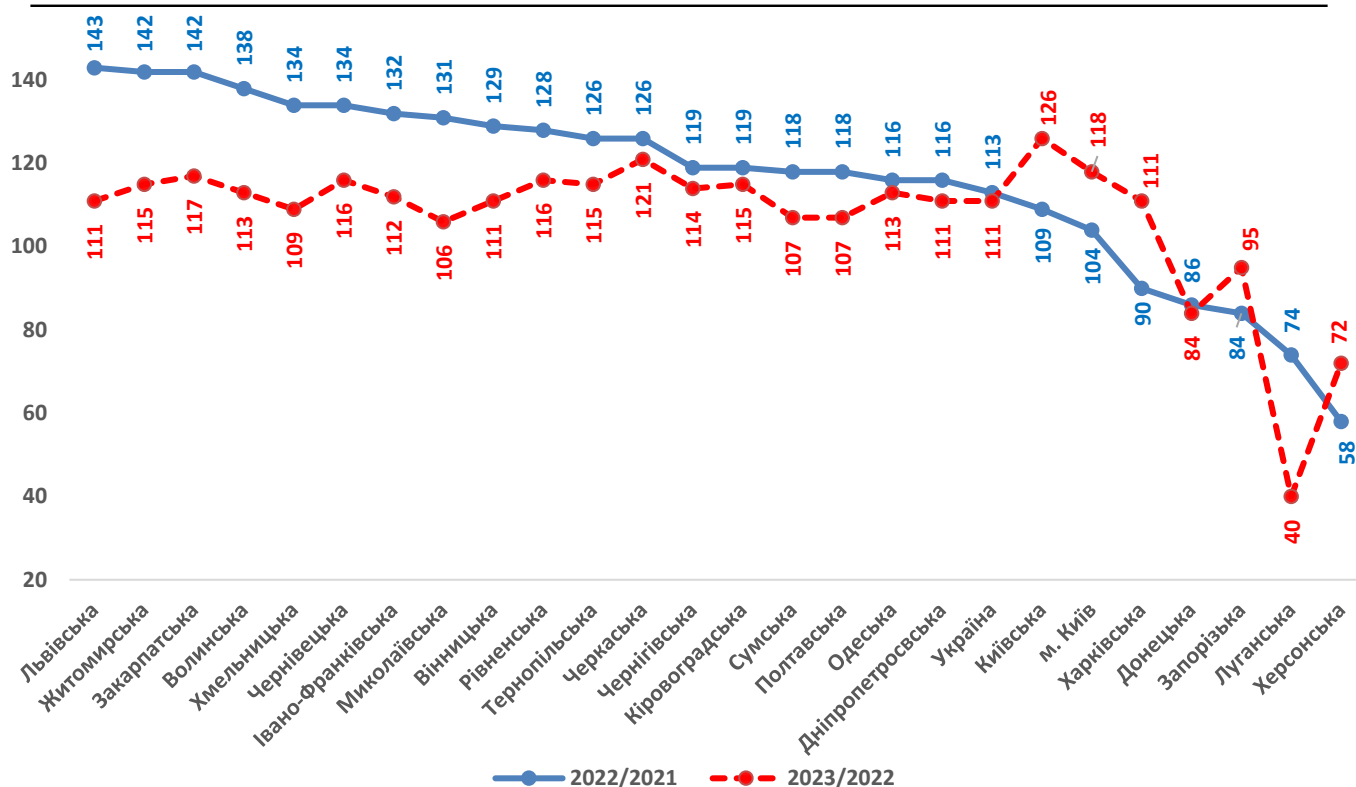
**Рис. 6** Динаміка доходів місцевих бюджетів за видами, 2019-2023 рр., %  
*Джерело: складено на основі даних: URL: <https://openbudget.gov.ua/>*

Попри низку таких бюджетно-податкових новацій, посилення безпекових ризиків та викликів війни, територіальні громади змогли у 2022 році виконати свої бюджети на рівні 2021 року, а ті громади, які не суттєво постраждали від російської агресії змогли відновити зростання (+13,8% склав приріст доходів у 2022 році до 2021 року). Забезпечити такі тенденції вдалося через значне зростання доходів з фізичних осіб (+28,3% по року до 2021 р), а найголовне - податку з доходів військовослужбовців. До прикладу, у 2022 році частка надходжень від ПДФО з доходів військовослужбовців у власних доходах Яворівської ТГ становила 83,1%, Новояворівської ТГ – 75,2%, Черкаської ТГ – 98,1%, це при тому, що 123 місцеві бюджети мали виконання плану доходів на рівні нижчому ніж 50% [19]. У листопаді 2023 року «заднім числом» було вилучено «військове ПДФО» до загального фонду держбюджету [20], що негативно позначилось на виконанні

місцевих бюджетів у четвертому кварталі 2023 року, а відтак і вплинуло підсумки по року (рис.7).

Слід визнати, що війна росії проти України неабияк підірвала поступ громад, загострила проблеми багаторівневого управління, посилила територіальні асиметрії (оскільки вже зараз чітко помітно, що такі області як Донецька, Луганська, Запорізька, Харківська, Херсонська, Миколаївська, Сумська, Дніпропетровська, Одеська суттєво потерпають від ворожого свавілля), вплинула на фінансово-економічні тенденції забезпечення добробуту населення. За час широкомасштабної війни в суспільстві сформувалось чітке розуміння того, що всі громади опинились у різному безпековому та соціально-економічному становищі, в залежності від наближення до лінії бойових дій, а отже і ризики порушення стійкості теж різні, і підходи до управління розвитком територій та забезпечення їх стійкості теж різняться.





**Рис. 7** Темпи росту доходів загального фонду місцевих бюджетів, %  
Джерело : складено на основі даних: URL: <https://openbudget.gov.ua/>

Нова реальність, в якій опинились громади змусила по-новому підходити до реалізації бюджетної політики місцевого самоврядування. Йдеться про те, що в умовах повномасштабної війни органи місцевого самоврядування територіальних громад, окрім додання безпекових викликів (приріст видатків на громадський порядок, безпеку і судову владу у 2022 році становив 461,1%-658,1%), зосередилися на наданні адміністративних та соціальних послуг населенню. У 2022 році темп приросту поточних видатків становив 98,1%, капітальних – 49,0%, що у значній мірі пов'язано із законодавчими обмеженнями (як то Постанову КМУ [21; 22]). Правда, у 2023 році капітальні видатки зросли у всіх регіонах, порівняно з 2022 роком. Але в порівнянні із 2021 роком додатній приріст відсутній у регіонах де ведуться бойові дії. У свою чергу, найбільший відносний приріст капітальних видатків у 2023 році був у

Чернігівській (+116,6%), Миколаївській (+116,3%) та Житомирській (+115,3%) областях.

**Висновки.** З огляду на обмежені можливості формування фінансових ресурсів територіальних громад (особливо в громадах, де ведуться бойові дії), бюджетна складова їх фінансового потенціалу має характер домінуючої, а тому вдосконалення інструментів бюджетної політики дасть змогу органам місцевого самоврядування бути фінансово спроможними виконувати власні і делеговані повноваження та забезпечувати власний поступ. В цьому плані є сенс вести мову про зміну механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів [23]. Зважаючи на те, що відновлення економічного зростання територіальних громад, які зазнали фінансово-економічних потрясінь через війну, визначатиметься низкою параметрів, чільне місце серед яких

належить бюджетним чинникам, варто зазначити, що починаючи з початку 2023 року Україна стикається з проблемою фінансової неспроможності більшості територіальних громад виконувати власні та делеговані повноваження, що своєю чергою актуалізує питання відповідності вітчизняної системи міжбюджетного вирівнювання сучасним умовам розвитку територіальних громад. Нова реальність диктує необхідність перегляду чинної системи міжбюджетного вирівнювання, а отже і зміцнення фінансової стійкості територіальних громад. Аргументами в користь таких тверджень є те, що складовою розрахунків і базової і освітньої дотації є чисельність населення громади та надходження від ПДФО, які на сьогоднішній день не відповідають реальному стану (через переміщення людей, бізнесу, втрату виробничих потужностей тощо). Зважаючи на це, з великою імовірністю варто очікувати зміну структури доходних джерел наповнення місцевих бюджетів, а тому врахування у розрахунку горизонтального вирівнювання фінансової спроможності лише ПДФО втрачає сенс. Як варіант, доречно до формули розрахунку включити інші податкові надходження (окрім ПДФО чи ПНП), врахувати показники бюджету м. Києва та опиратися на реальну

чисельність населення громад.

Зважаючи на те, що вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів є місцеві податки та збори, доречно передати окремі функції адміністрування майнових податків на місцевий рівень (йдеться про впорядкування цифрових реєстрів майна та обліку платників податків; формування достовірної інформації щодо об'єктів оподаткування (інвентаризація), перегляд бази оподаткування на ринкових засадах, посилення співпраці податкових органів та ОМС). Питання врегулювання передачі адміністрування місцевих податків та зборів важливе для громад, позаяк на даний момент виконавчі органи громад практично не впливають на результат.

Для виходу з рецесії необхідно «оживити» економіку, для цього варто створивши стимули для її зростання. Цю функцію добре може виконувати Національний банк, знизивши ставки за кредитами та наповнивши економіку дешевими грошима. Побічним ефектом таких стимулів може бути висока інфляція, за якої ціни зростатимуть через перенасичення ринків дешевими грошима. Ситуація стабілізується, коли зростатимуть обсяги виробництва, а банки згортатимуть програми стимулювання.

### *Список використаної літератури*

1. Топ - 5 фінансових криз у світі XX та XXI. URL: <https://finbalance.com.ua/news/top-5-finansovikh-kriz-u-sviti-za-xx-xxi-st>
2. Fisman R., Gatti R. Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. Policy Research Working Paper; No. 2290. 2000. World Bank, Washington. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/02a2d5a1-b846-5300-b562-ad52ffe3972f>
3. Шарий В. І. Антикризові технологій як механізм реалізації цілей державного управління: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Шарий В. І. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2006. 20 с.
4. Albena Björck (2016) Crisis Typologies Revisited: An Interdisciplinary Approach.

Central European Business Review 5(3):25-37.

5. Reinhart C. This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly [Text] / C. Reinhart, K. Rogoff. Oxford and Princeton : Princeton University Press, 2009. 520 p.

6. Schwartz A. I. Real and Pseudo – Financial Crises. 2008. 124 p.

7. Krugman P. A Model of Balance-of-Payments Crises. Journal of Money, Credit and Banking. 1979. Vol. 11. No. 3. P. 311–325.

8. Державний борг та гарантований державою борг. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovaniy-derzhavju-borg>

9. Стійкість України перед кризами: інфляція. URL: [https://ces.org.ua/resilience\\_to\\_inflation/](https://ces.org.ua/resilience_to_inflation/)

10. За даними Державної служби статистики. URL: <https://ukrstat.gov.ua/>

11. Інфляційний звіт. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/IR\\_2023-Q1.pdf?v=7](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2023-Q1.pdf?v=7)

12. Економіка України під час війни: оперативна оцінка, квітень 2022 року. URL: <http://surl.li/fjnbrl>

13. Возняк, Г., Сороковий, Д. (2023). Виклики та орієнтири відновлення економічного зростання регіонів України. Економіка та суспільство, (56). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-56-26>

14. За даними Євростату. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat>

15. Возняк Г.В., Патицька Х.О. Фінанси територіальних громад України в умовах поширення пандемії: проблемно орієнтований аналіз з урахуванням поведінкових аспектів». Економіка України. 2021. № 6. С. 78—98. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.06.078>

16. Возняк Г.В., Патицька Х.О. Бюджетні детермінанти забезпечення стійкості територіальних громад: воєнна адаптація та орієнтири повоєнного відновлення. Фінанси України. №8. 2023. С. 81-96 [https://finukr.org.ua/?page\\_id=723&aid=4997](https://finukr.org.ua/?page_id=723&aid=4997)

17. Open budget. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

18. Закон України від 08.11.2023 3428-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України»

19. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова КМУ від 09.06.2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

20. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. Постанова КМУ від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhativ-u-period-voennogo-stanu-252> (дата звернення: 27.09.2023)

21. Фінансові детермінанти економічного зростання регіонів і громад України в умовах нестабільності: погляд крізь призму поведінкової економіки: монографія / за ред. Возняк Г.В. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2023. 557 с.