



ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.05.059>

УДК 332.146.2:338.124.4:336:330.16

JEL: E11, E27, G18, H73, R11

І.З. СТОРОНЯНСЬКА, д-р екон. наук, проф., заступниця директора
ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАН України»
вул. Козельницька, 4, 79026, Львів, Україна
e-mail: istoron@i.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0237-1409>

Л.Я. БЕНОВСЬКА, канд. екон. наук, старший дослідник, с. н. с.
ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАН України»
вул. Козельницька, 4, 79026, Львів, Україна
e-mail: lbenovska11@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6987-5727>

ЕКОНОМІКА РЕГІОНІВ В УМОВАХ КОРОНАКРИЗИ: ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПОДАТКОВІ ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджено тенденції розвитку регіонів в умовах коронакризи. З'ясовано, що близькі за рівнем розвитку регіони демонстрували дуже різні тенденції, що зумовлено впливом поведінкових та інституційних чинників. Оцінено вплив змін в економіці регіонів на доходи місцевих бюджетів. Виявлено зростання податкових доходів місцевих бюджетів, що супроводжувалося зниженням обсягів міжбюджетних трансфертів і збільшенням видатків на стримування поширення пандемії.

Ключові слова: розвиток; регіон; коронакриза; податкові надходження; місцеві бюджети; поведінкові ефекти.

Сучасна державна політика покликана регулярно тією чи іншою мірою модифікувати системні умови розвитку регіонів з метою зростання їх економічної ефективності, підтримання соціального спокою й територіальної цілісності держави. Останній рік економіка України, як і переважної більшості держав світу, функціонує в умовах економічної турбулентності, зумовленої епідемією вірусу COVID-19. Попередні дослідження економічних трендів розвитку регіонів України протягом 2020 р. [1] свідчать про їх нерівномірну динаміку, що спричинено, поряд з макроекономічними обмеженнями, також і особливостями поведінки органів управління, бізнесу, на-

Ц и т у в а н н я: Сторонянська І.З., Беновська Л.Я. Економіка регіонів в умовах коронакризи: тенденції розвитку та їх вплив на податкові доходи місцевих бюджетів. *Економіка України*. 2021. № 5. С. 59—77. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.05.059>

селення окремих регіонів (передбачити які в умовах пандемії виявилось украй складно). Це вимагає поглиблених досліджень сучасного фінансово-економічного стану і тенденцій розвитку регіональних економічних систем, зумовлених не стільки впливом запровадження реструктивних і стимулюючих інструментів на національному та регіональному рівнях, скільки станом загальнонаціональних інститутів у державі та поведінкових очікувань суб'єктів економіки.

Наукові розвідки щодо тенденцій розвитку регіонів різних країн в умовах коронакризи є досить обмеженими з огляду на незначний часовий лаг і високий рівень невизначеності поведінки суб'єктів економіки регіонів, а отже, і складністю детермінації чітких залежностей від різних чинників й механізмів зовнішнього впливу. Однак уже сьогодні можемо говорити про те, що близькі за рівнем розвитку регіони демонструють дуже різні (а інколи й асиметричні) тенденції та ефекти. Це доводить істотну роль біхевіористичних та інституційних чинників і зумовлює необхідність вивчення сучасних трендів регіонального розвитку з нетрадиційних позицій.

Важливою для нашого дослідження є Доповідь про вплив спричиненої COVID-19 кризи на регіональні та місцеві органи влади, здійснена за результатами проведеного Центром підприємництва, малого та середнього бізнесу, регіонів та міст ОЕСР опитування. Автори доводять асиметричність ефектів соціально-економічного розвитку (протягом 2020 р.) в різних масштабах: між країнами, між рівнями управління всередині країни і між окремими суб'єктами. При цьому ефективність управлінських дій щодо подолання наслідків пандемії в країнах ОЕСР практично не залежить від рівня децентралізованості влади і фінансових ресурсів, натомість визначальним чинником виступають узгодженість управлінської вертикалі, налагодженість горизонтальних взаємодій (на міжрегіональному та міжмуніципальному рівнях), а також прийняття правильних рішень у сфері стимулювання економічної активності на основі публічного інвестування (щодо вибору напрямів останнього).

Представники Глобального інституту McKinsey наголошують на ролі коронакризи у 2020 р. як безпрецедентної стратегічної платформи для «економічного відновлення Європи» [2]. При цьому вони говорять про значну умовність оцінки впливу пандемії на розвиток окремих територій, оскільки такі оцінки не враховують особливостей функціонування різних секторів економіки: на окрему продукцію попит може відкладатися в часі, а тому на них чекає покращення вже на початку 2021 р., натомість швидкі темпи розвитку таких секторів, як електронна комерція, адресна доставка та ін., знижуватимуться, тому вони не компенсують втрат від традиційних сфер діяльності регіонів. Аналіз Інституту McKinsey доводить пряму залежність уразливості регіонів до кризи з урахуванням їх економічного профілю, стабільності місцевої економіки та стійкості податкової бази. Докризовий фінансовий стан органів місцевого самоврядування також відіграє певну роль у диференційованому ступені стійкості до коронакризи. Адже низький рівень заборгованості та сформована потужна податкова база великих міст на кінець 2019 ФР дозволили їм у 2020 р. покривати зрослі видатки на охорону здоров'я, освіту, стійкіше переносити зниження доходів.

Нарешті, існування потужних та ефективних механізмів горизонтального або вертикального вирівнювання може пом'якшити диференційований вплив COVID-19 на регіони. Наприклад, за даними S&P, найбільші проблеми з нівелюванням зрослих диспропорцій розвитку регіонів і базових одиниць мали уряди країн з широкими системами вирівнювання (на кшталт Німеччини і Австрії) та значною часткою міжбюджетних трансфертів [3]. Хоча системи вирівнювання здатні допомогти зменшити регіональні диспропорції, їх ефект може бути обмеженим і залежатиме від формули розподілу бюджетного ресурсу. Крім того, оскільки більшість систем вирівнювання фінансується за рахунок асигнувань від податкових доходів державного і місцевих бюджетів, які однозначно відчують згортання економічної діяльності, існує загроза скорочення міжбюджетних трансфертів у системі вирівнювання. За даними опитування Мережі ОЕСР з питань фіскальних відносин¹, більшість респондентів у країнах-членах наголошували на зменшенні обсягів вирівнювальних трансфертів.

У дослідженнях Міжнародного валютного фонду² проаналізовано політику низки країн щодо публічного інвестування в період коронакризи як відповідь на зниження економічної активності. При цьому зазначено, що більшість країн взяла до уваги уроки кризового 2008 р. і до перших кроків протистояння пандемії включили інвестиційні пакети. Однак прикладами передової практики щодо реагування на політику пом'якшення впливу кризи на регіони та муніципалітети в усіх країнах ОЕСР МВФ вважає інвестиції за такими трьома пріоритетними напрямками: зміцнення системи охорони здоров'я; діджиталізація управління, суспільних послуг й освіти тощо; прискорення переходу до низьковуглецевої економіки.

Чимало досліджень стосовно подолання наслідків коронакризи провели й вітчизняні вчені. Зокрема, науковцями Інституту стратегічних досліджень Я. Жалілом [4], Я. Базилук і Т. Гейко [5] опрацьовано проблеми й запропоновано механізми зниження економічних загроз і заходи подолання негативних соціально-економічних наслідків коронакризи. Вченими Інституту економіки та прогнозування НАН України В. Гейцем досліджено питання, пов'язані з кризою світової економіки [6], О. Шаровим проаналізовано вплив зовнішніх загроз коронакризи для фінансової системи України [7]. Проблеми банківського сектору під впливом коронакризи вивчали Б. Данилишин і С. Степанюк [8]. Проте поглибленого розгляду потребують тенденції розвитку регіональних економічних систем в умовах коронакризи як такі, що не можуть бути пояснені виключно законами і категоріями економічної теорії.

Отже, **мета статті** — оцінити тенденції економічного розвитку регіонів України в умовах коронакризи та їх вплив на формування податкових доходів місцевих бюджетів.

¹ The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey / OECD, 2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/fb952497-en.pdf?expires=1620749046&id=id&accname=guest&checksum=F3A005D815F6B3068CDAA22628912ECF> (дата звернення: 04.02.2021).

² Policy responses to COVID-19 / IMF, 2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (дата звернення: 04.02.2021).

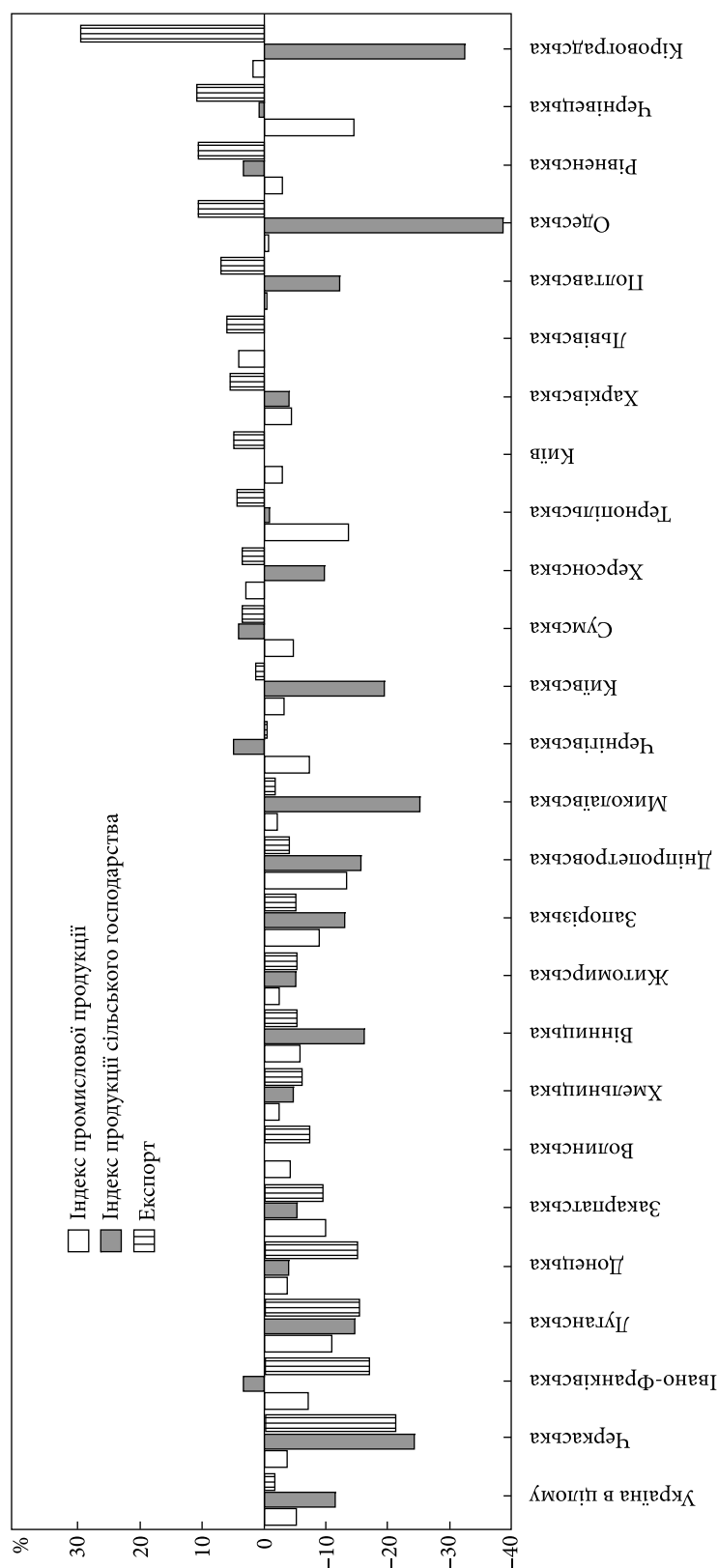


Рис. 1. Динаміка виробництва промислової та сільськогосподарської продукції, експорту товарів у 2020 р. (міжрегіональний вимір) (% до 2019 р.).

Тут і на рис. 4—8 дані по Донецькій та Луганській областях наведено без тимчасово окупованих територій.

Джерело: тут і рис. 2—5 побудовано авторами за: Державна служба статистики України: Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 15.02.2021)

Ключовою кількісною характеристикою розвитку регіонів є економічне зростання, адже в довгостроковій перспективі тільки воно здатне забезпечити приріст ресурсів, а відтак, і підвищення добробуту населення. Основним показником його вимірювання на регіональному рівні є валовий регіональний продукт (ВРП). Проте інформація щодо його обсягів Державною службою статистики України надається із значним часовим лагом порівняно з іншими показниками, тому для оцінки економічного зростання регіонів у 2020 р. використовуємо інші узагальнюючі показники розвитку регіонів, такі як реалізована продукція, промислова продукція, реалізовані послуги, середньомісячна заробітна плата, роздрібний товарооборот, доходи населення та ін.

Загальна економічна дестабілізація в Україні та світі, призупинення функціонування низки галузей та підприємств, зниження мобільності населення і бізнесу результувалися в падіння ВВП України на 4% протягом 2020 р. Економічне зростання регіонів у 2020 р. порівняно з попереднім роком характеризувалося позитивною динамікою роздрібного товарообороту, незважаючи на карантинні обмеження сфери роздрібної торгівлі, й негативною динамікою реальної заробітної плати, безробіття, виробництва промислової та сільськогосподарської продукції. При цьому регіони України демонстрували дуже неоднорідні, а інколи й суперечливі тенденції.

Особливістю коронакризи є надвисокий рівень невизначеності щодо її тривалості та сили шоку, який породжує інфляційні очікування. Вже перші прогнози щодо розвитку економічної ситуації в країні в умовах пандемії передбачали різке зростання попиту, отже, і цін на окремі групи товарів та послуг. Однак певна дестабілізація на першому етапі введення карантинних обмежень швидко згасла, і за результатами року рівень інфляції в Україні був відносно низьким. Індекс споживчих цін у грудні 2020 р. до аналогічного періоду попереднього року склав лише 105%. Найчастіше причинами такої ситуації визначають певний «запас міцності» гривні, який сформувався у 2019 — на початку 2020 р.

Слід наголосити і на таких поведінкових чинниках низької інфляції, як відсутність реальних прогнозів щодо розвитку ситуації в бізнесі, обережніша поведінка населення щодо здійснення покупок і більш обдумане визначення пріоритетів споживчих витрат, причиною чого є в тому числі й зниження доходів домогосподарств. Проблема загострює і так звана промислова дефляція (зниження цін на основні, передусім експортоорієнтовані, товарні групи), яка почалася ще у 2019 р. (у річному вимірі ціни вітчизняної промисловості у 2019 р. знизилися на 2,2%, при цьому вартість продукції добувної промисловості впала майже на 20%, переробної — на 5%). Минулий 2020 р. характеризувався подальшим падінням обсягів виробництва промислової продукції (–5,2% до попереднього року), а також значним скороченням обсягів сільськогосподарської продукції (–11,5%). При цьому експорт товарів знизився лише на 1,7% (рис. 1).

Протягом останніх років мала місце деіндустріалізація економіки України, результатом чого стало щорічне збільшення кількості регіонів з сільськогосподарською і торговельною спеціалізацією. У 2020 р. мала місце негативна динаміка виробництва промислової продукції у переважній більшості ре-

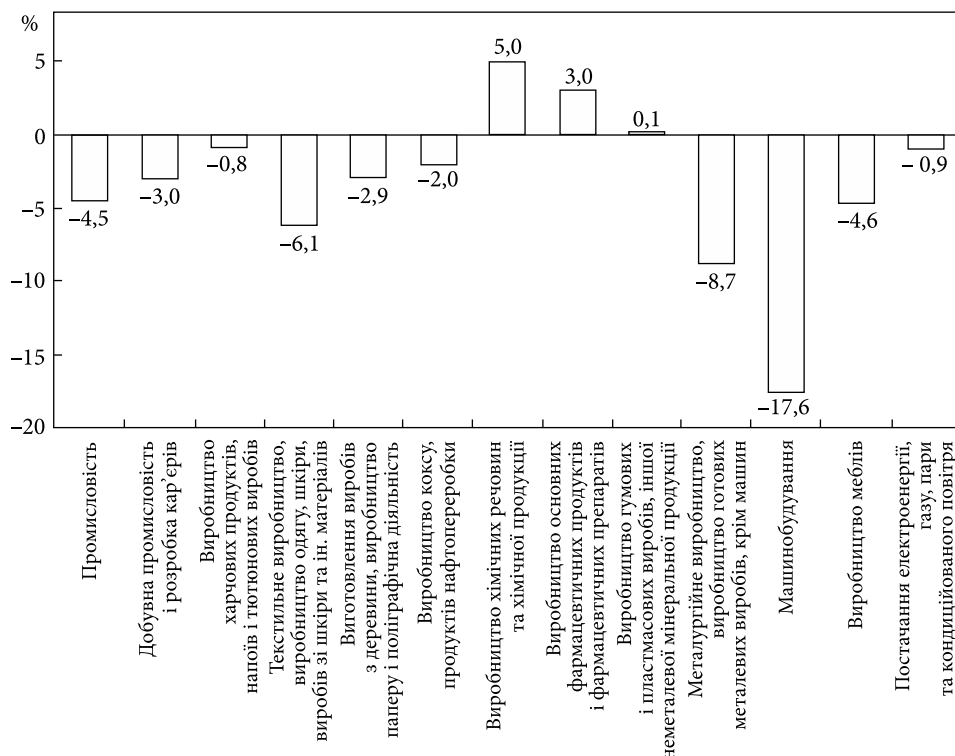


Рис. 2. Динаміка виробництва промислової продукції за видами економічної діяльності у 2020 р. (% до 2019 р.)

гійонів України, крім Львівської, Херсонської та Кіровоградської областей. У Львівській та Херсонській областях зростання забезпечили підприємства хімічної промисловості та сільськогосподарської переробки.

Якщо аналізувати тенденції макрорівня, то найбільш пристосованими до сьогоdnішніх реалій виявилися підприємства хімічної та фармацевтичної галузей, які не лише втримали, а й наростили темпи виробництва продукції (зважаючи на зростання попиту на неї) (рис. 2). Унаслідок уповільнення розвитку світової економіки через пандемію, а також відповідного падіння цін і скорочення попиту на світових ринках найбільш критичним цей рік виявився для експортоорієнтованих сфер економіки, таких, зокрема, як машинобудування (-17,6%) і металургійне виробництво (-8,7%). Зниження реальних доходів і певна переорієнтація потреб споживачів прямо позначилися на виробництві одягу та взуття (-6,1%).

Значні обсяги падіння виробництва сільськогосподарської продукції у 2020 р. лише частково можна пояснити негативним впливом запровадження карантинних заходів. Основні причини тут дещо інші:

- чи не найвагомішим чинником негативного впливу на обсяги виробництва і прибутковості вітчизняного аграрного бізнесу стали важкі кліматичні умови у 2020 р. Наслідком було зниження виробництва зернових, бобових та олійних культур. Крім того, попередній рік був рекордним за врожайністю, сподіватися на такі показники щороку не можна;

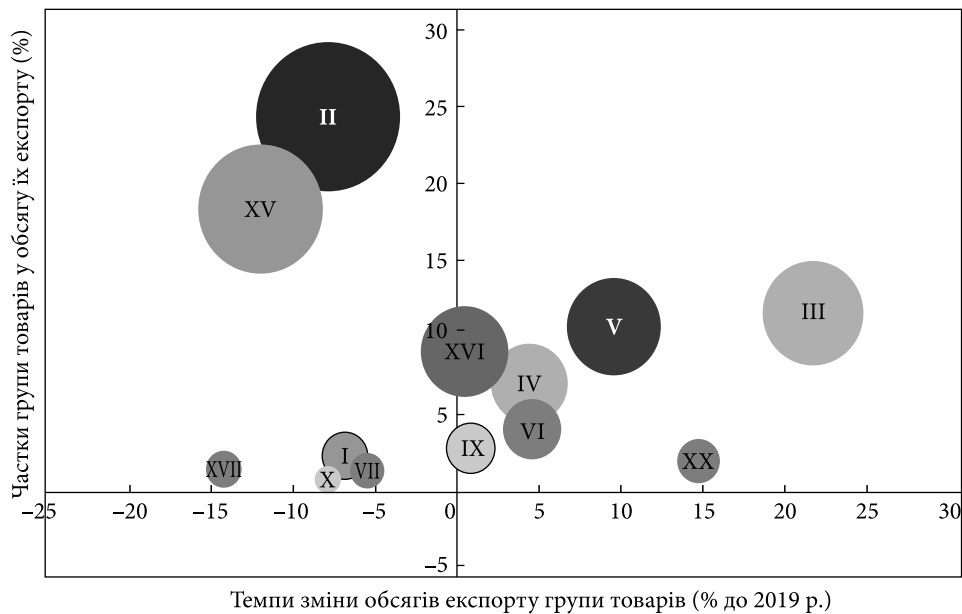


Рис. 3. Динаміка основних груп товарного експорту України у 2020 р. Розмір «бульбашки» — його обсяг (тис. дол.); I — Живі тварини, продукти тваринного походження. II — Продукти рослинного походження. III — Жири та олії тваринного або рослинного походження. IV — Готові харчові продукти. V — Мінеральні продукти. VI — Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості. VII — Полімерні матеріали, пластмаси та вироби з них. IX — Деревина і вироби з неї. X — Маса з деревини або інших волокнистих целюлозних матеріалів. XV — Недорогоцінні метали та вироби з них. XVI — Машини, обладнання та механізми; електротехнічне обладнання. XVII — Засоби наземного транспорту, літальні апарати і плавзасоби. XX — Різні промислові товари

• поглиблення кризи у тваринництві, зокрема, скорочення поголів'я худоби. Для пом'якшення цього процесу, на жаль, не вироблено дієвих програм довгострокового кредитування, які б дозволили отримати фінансові ресурси для створення нових потужностей з вирощування худоби і переробки продукції тощо.

Зазначимо, що падіння експортних показників у 2020 р. становило 1,7%, хоча це і менше, ніж очікувалося на початку року. В розрізі товарних груп основний «мінус» забезпечило зниження обсягів експорту продукції рослинного походження (зокрема, зернових) і чорної металургії (рис. 3). Зважаючи на те, що основу аграрного експорту України все ще становить експорт сировини, а саме продукція рослинного походження — пшениця, кукурудза, ячмінь та соєві боби (частка яких сягає понад 50%), — можемо говорити, що вітчизняний експорт прямо залежить від природних умов.

Серед груп товарного експорту, які продемонстрували зростання у 2020 р., — рослинні й тваринні жири та олії (+21,7%), мінеральні продукти, зокрема руда (+9,6%), мінеральні добрива (+4,6%), готові харчові продукти (+4,4%). Зміни у структурі експорту зумовили глибоку міжрегіональну диференціацію

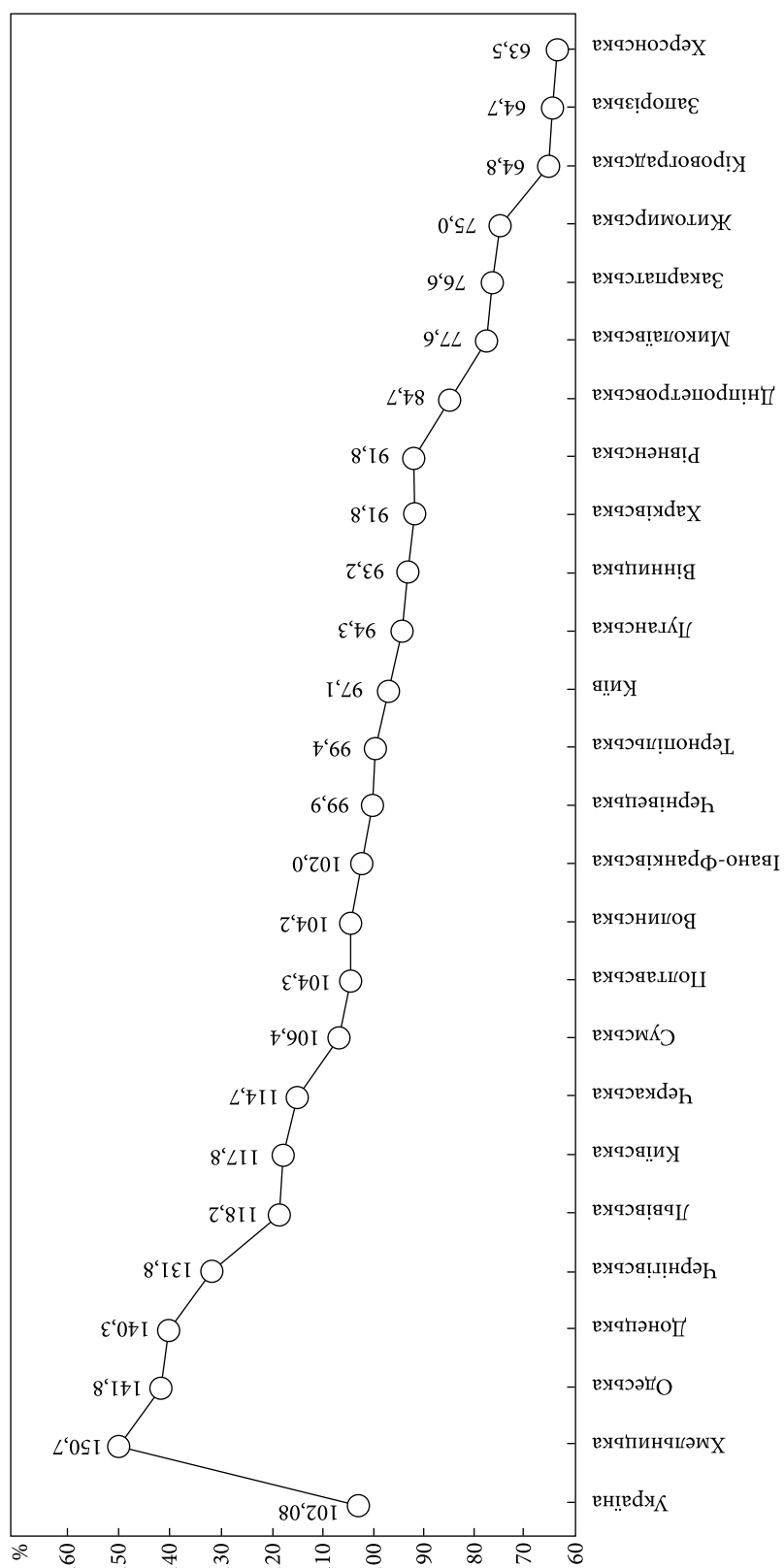


Рис. 4. Динаміка (індекс) будівництва станом на листопад 2020 р. (міжрегіональний вимір) (% до відповідного періоду 2019 р.)

динаміки експорту в період коронакризи. Найбільшого падіння зазнав експорт Черкаської області (–21,2%), а також низки інших регіонів — традиційних експортерів зернових і продукції металургії. Натомість Кіровоградська область продемонструвала зростання експорту на 29,1% за рахунок нарощування експорту продукції харчової промисловості.

Ще однією сферою, яка характеризується дуже високою територіальною неоднорідністю розвитку, є будівництво. У 2020 р. в умовах турбулентності економіки і невизначеності найближчої перспективи ця неоднорідність лише посилилась. Як результат, мала місце значна міжрегіональна диференціація за темпами зростання будівництва (від –36,55% у Херсонській до +50,7% — у Хмельницькій областях станом до 2019 р.) (рис. 4).

Регіони (зокрема, Київ, Львівська та Одеська області), які протягом останніх років демонстрували високі темпи зростання сфери будівництва, не загальмували їх і в період коронакризи. Перші місяці дії карантинних обмежень дестабілізували інвесторів у нерухомість, які відклали купівлю квартир та офісних приміщень. Це негативно вплинуло і на роботу забудовників: у всіх регіонах виникли труднощі з фінансуванням і дотриманням графіків будівництва. Якщо нормальний щомісячний обсяг використання арматури в Україні становить у середньому 70 тис. т, то у квітні 2020 р. він не перевищував 30 тис. т. Відновлення будівельних робіт відбувалося різними темпами у різних регіонах.

На думку власників будівельного бізнесу, пандемія COVID-19 скоротила попит населення на придбання окремих точкових проєктів, у яких не передбачено можливостей для знаходження на час епідемії (тобто тих, де немає великого подвір'я, зони відпочинку, спортивного майданчику, або тих, які потребують додаткового транспорту). Здебільшого це стосується житла економсегменту. Враховуючи те, що в умовах карантину люди змушені проводити вдома значну кількість часу, для потенційних мешканців житла актуалізується питання комфортного зовнішнього облаштування та інфраструктури.

Таким чином, інвестор намагається придбати не тільки житло, але й зовнішнє оточення, що впливає на посилення конкуренції на ринку нерухомості. З огляду на це, високі темпи будівництва продемонстрували регіони, в яких ще в попередні роки житлове будівництво було орієнтоване здебільшого на котеджну і заміську забудову (Одеська, Львівська, Чернігівська області тощо). Водночас слід зауважити, що очікуваного в перші місяці 2020 р. падіння цін на нерухомість на первинному ринку не відбулося.

Через карантинні обмеження найбільших збитків у період коронакризи зазнали внутрішньоорієнтовані галузі, серед яких, зокрема, туризм, транспорт, сфера харчування, готельний бізнес. Вторинні ефекти від зниження споживчої активності населення позначились і на сфері фінансової діяльності та операцій з нерухомістю, роздрібній торгівлі, промисловості тощо. Найскладнішою є ситуація в малому та середньому бізнесі: у перші місяці введення карантинних заходів, станом на 27 квітня 2020 р., призупинили діяльність 277 тис. фізичних осіб-підприємців (ФОП). У секторальному розрізі це 211,3 тис. ФОПів, що працюють на ринках, 14,7 тис. — у плановій медицині та стоматології, 8,4 тис. — у сфері туризму. Майже втричі зменши-

лася кількість нових зареєстрованих ФОПів (якщо у 2019 р. їх було близько 5000 щотижня, то під час карантину — не більш як 1500).

Щоб покращити бізнес-клімат, на урядовому рівні було прийнято низку законодавчих актів, які проводитимуться в декілька етапів:

- на початку карантинних заходів запроваджено звільнення суб'єктів господарювання від штрафних санкцій за порушення податкового законодавства, введено мораторій на податкові та інші перевірки, двомісячні пільги щодо плати за землю і податку на нежитлову нерухомість;
- звільнення ФОПів від сплати ЄСВ за себе (березень — квітень 2020 р.), відтермінування на три місяці розширення сфери застосування касових апаратів (РРО). Органам місцевого самоврядування надане право вносити зміни до вже ухвалених рішень щодо зменшення ставок єдиного податку. Водночас відбулося скорочення з двох до одного місяця діяння пільг щодо плати за землю та податку на нежитлову нерухомість;
- згодом мали місце подовження терміну незастосування штрафних санкцій за порушення податкового законодавства; можливості місцевих органів влади зменшувати ставки поширено з єдиного податку також на плату за землю і податок на нерухоме майно щодо об'єктів нежитлової нерухомості (протягом 2020 р.).

Незважаючи на запроваджені заходи державної підтримки малого та середнього бізнесу, саме він постраждав найбільше, адже в Україні основна частка ФОПів працює в найбільш уразливих пандемією галузях — торгівлі, готельному бізнесі, сфері харчування тощо. Більше того, низьку ефективність заходів державної політики можна пояснити «звичкою» малого й середнього бізнесу до прийняття ірраціональних рішень або навіть до навмисного порушення регуляторних норм. Така поведінка є реакцією на низький рівень прогнозованості ситуації для бізнесу, що зумовлено постійними змінами законодавства. Крім того, малий бізнес традиційно будується на кредитних ресурсах, а отже, на відміну від великого характеризується низькою поточною ліквідністю.

Щоб виправити складну ситуацію та розширити фінансові можливості бізнесу, на урядовому рівні за підтримки ЄС прийнято програму «Доступні кредити 5—7—9%», спрямовану на підтримку кредитування мікро-, малого та середнього бізнесу в умовах карантину. У 2020 р. в межах державної програми «Доступні кредити 5—7—9%» видано майже 8 тис. кредитів на загальну суму 18,48 млрд грн. Найактивнішими учасниками програми є представники сільського господарства (54%), торгівлі та виробництва (18%) і промислової переробки (16%). За регіональною класифікацією лідерами залишаються Львівська, Харківська та Київська області³. Однак з 18,48 млрд грн кредитних коштів, виданих за програмою, лише 3,6 (19%) являють собою кредити інвестиційного спрямування. Проблемою отримання бізнесом кредитів стали: обмеження кількості видів бізнесу, які можуть на них претендувати, складний перелік вимог до підприємців, формальні бюрократичні ви-

³ Укрінформ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3173582-za-derzprogramou-579-vidali-kreditiv-na-185-milarda.html> (дата звернення: 12.03.2021).

моги банків щодо звітності, документів, бізнес-моделей, ступеня ризику та інших критеріїв.

Негативний вплив коронакризи позначився і на зайнятості населення. Проте, якщо зростання (зниження) офіційно зайнятого населення у січні — вересні 2020 р. порівняно з аналогічним періодом попереднього року становило для більшості регіонів 93—96%, то збільшення неформально зайнятого населення в регіональному розрізі варіювало від 67,3 до 129%. Найменшою частка неформально зайнятого населення була в Київській області — 7,6%, а найвищою в Чернівецькій — 48,8% (рис. 5). Стрімке зростання неформальної зайнятості в багатьох регіонах свідчить про нарощування тіньового сектору економіки і банкрутство низки підприємницьких структур. Більше того, зниження доходів спонукає населення дедалі частіше погоджуватися на неформальну зайнятість.

Для України, як, утім, і для інших країн світу, час карантинної нестабільності характеризується зростанням попиту на готівку як найбільш ліквідний актив. Така поведінка населення і бізнесу є типовою для періодів високої невизначеності. Однак, якщо в попередні кризові роки мав місце відплив депозитів з банківської системи, то у 2020 р. вкрай нетиповим явищем для українських реалій стало їх істотне зростання. У цілому по Україні за період з лютого 2020 р. по лютий 2021 р. приріст депозитів, залучених депозитними корпораціями (крім Національного банку України), сягнув 20,2% (рис. 6). Інтерес становить і тенденція в міжрегіональному вимірі: найвищі темпи приросту вкладів населення характерні для регіонів, які не демонструють надто високих рівнів доходів населення. Так, Київ і Київська область показали найнижче зростання обсягів депозитів (+14,3%).

Об'єктивних чинників цієї ситуації вкрай мало: доходи населення не зросли за останній рік і навіть, навпаки, зменшились, у банківській системі мало місце зниження процентних ставок до рівня, який практично не покриває інфляцію, посилення довіри до банківської системи також не спостерігалось. Частково цей феномен можна пояснити зниженням витрат домогосподарств на такі статті, як подорожі, відпочинок, одяг і взуття. Фактично причиною такої ірраціональної поведінки домогосподарств може бути намагання збільшити власні накопичення і зберегти частину доходу через відсутність розуміння, як довго можуть тривати карантинні обмеження, і невпевненість у наявності джерел доходів у цей період.

Важливим питанням є оцінювання впливу змін в економіці регіону на доходи місцевих бюджетів, оскільки, з одного боку, податкові доходи в першу чергу реагують на зміну економічної динаміки, а з іншого — саме на місцеві бюджети лягли значні видатки на боротьбу з поширенням пандемії.

За результатами бюджетної децентралізації, основними бюджетоформуючими податками для місцевих бюджетів стали податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), а також місцеві податки і збори. Під впливом карантинних обмежень, запроваджених під час пандемії COVID-19, майже у всіх регіонах у 2020 р. не виконано план надходжень ПДФО до місцевих бюджетів, що можна пояснити скороченням зайнятості населення, вимушеними відпустками без збереження заробітної плати тощо. Водночас аналіз свідчить, що **всі регіони без винятку у 2020 р. наростили обсяги надходжень ПДФО порівняно з попереднім роком** (рис. 7).

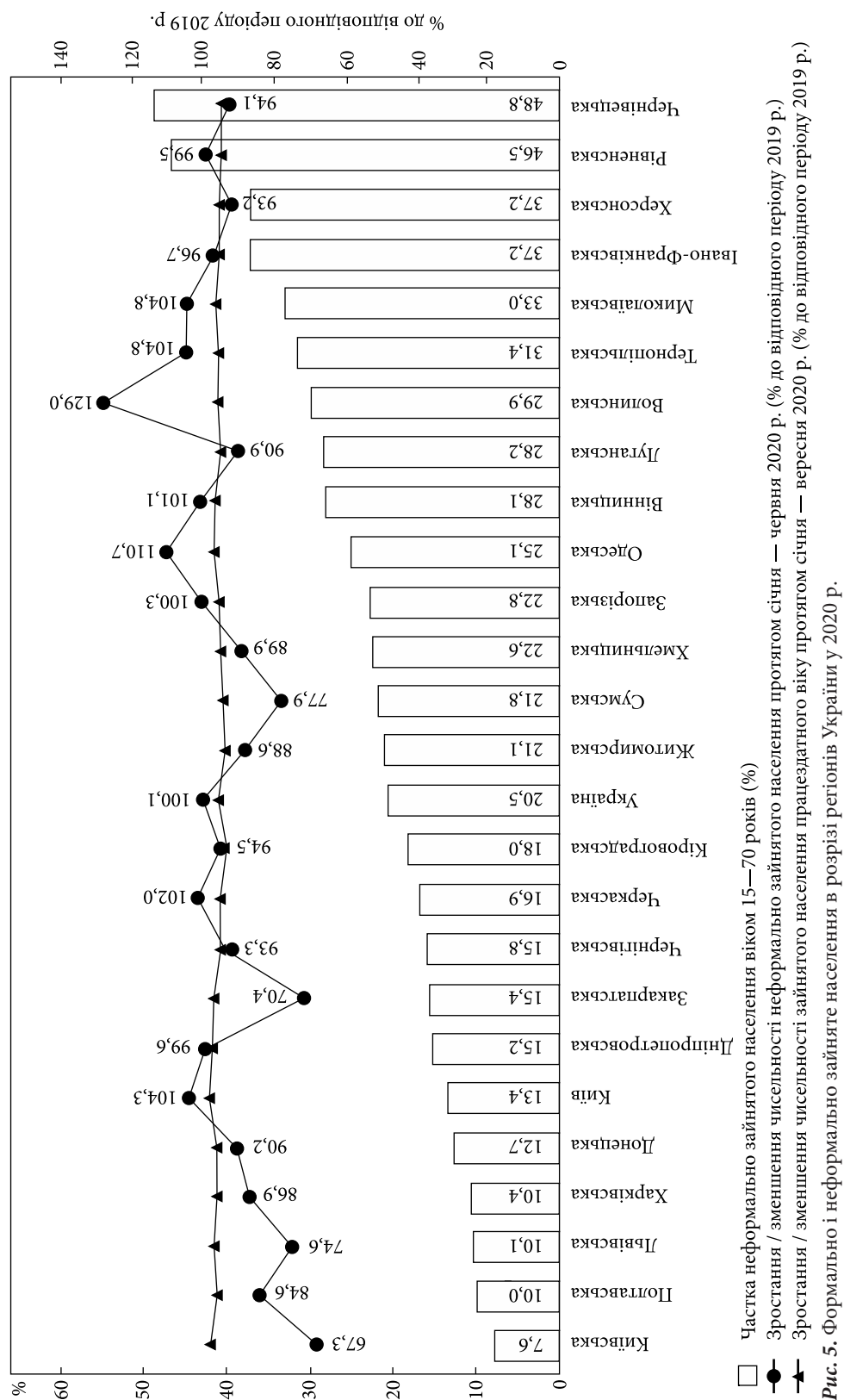


Рис. 5. Формально і неформально зайняте населення в розрізі регіонів України у 2020 р.

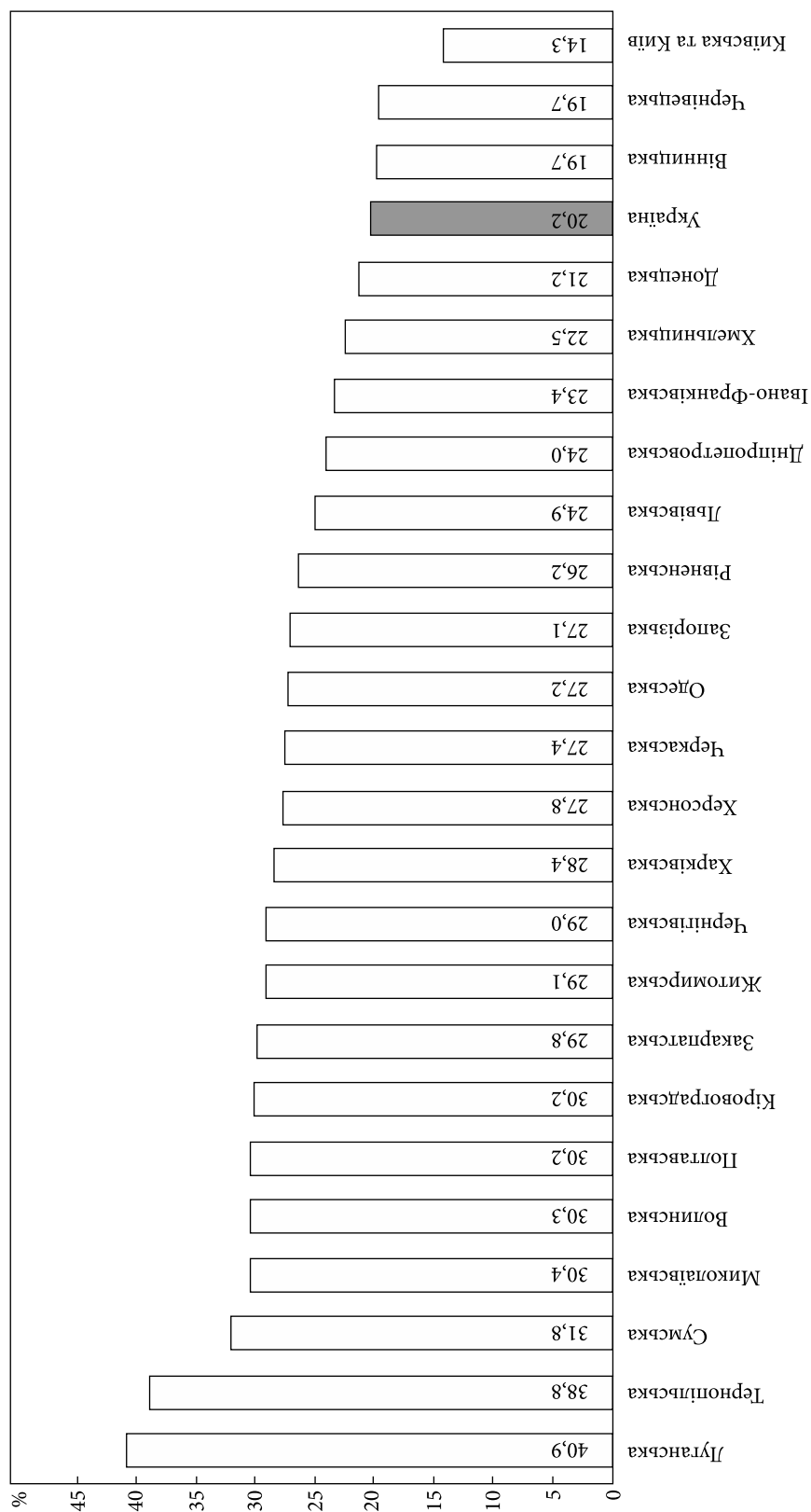


Рис. 6. Приріст депозитів, залучених депозитними корпораціями (крім НБУ), станом на лютий 2021 р. (% до лютого 2020 р.)
Джерело: побудовано авторами за: Національний банк України : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-financial/data-sector-financial#3fa> (дата звернення: 26.02.2021)

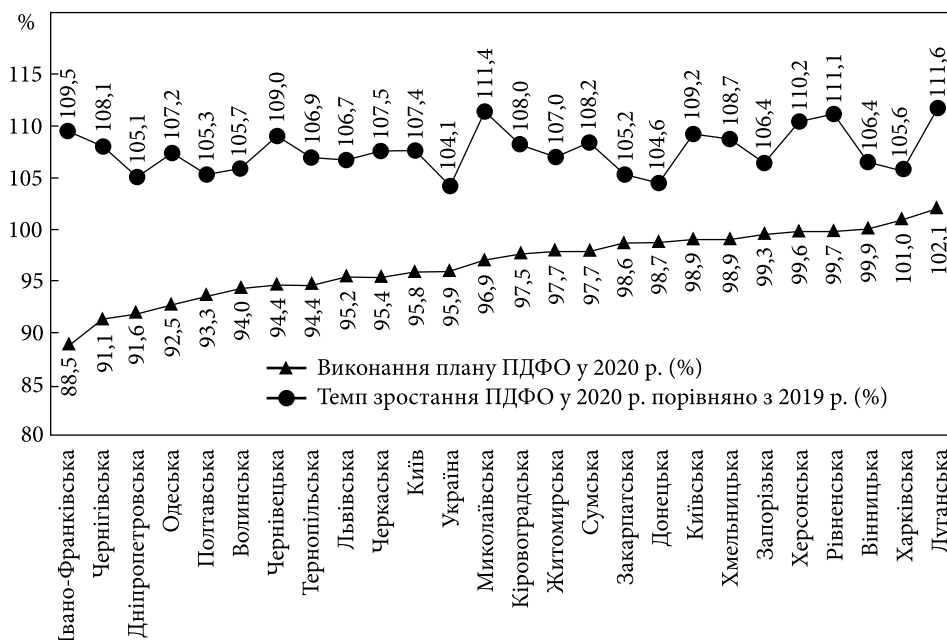


Рис. 7. Надходження ПДФО до місцевих бюджетів за регіонами України у 2020 р.

Джерело: тут і рис. 8 побудовано авторами за: Державна казначейська служба України : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/informaciya-shchodo-nadhodzhennya-do-miscevih-byudzhativ-podatkov-ta-zboriv> (дата звернення: 28.02.2021)

Значно глибші міжрегіональні асиметрії мали місце у 2020 р. за обсягами надходжень до місцевих бюджетів єдиного податку і податку на нерухомість. Це зумовлено наданим місцевим органам влади правом вносити зміни до вже ухвалених рішень щодо зменшення ставок єдиного податку і встановлення пільг за податком на нерухомість (рис. 8). Хоча слід зазначити, що навіть у цих умовах виконання плану за доходами від єдиного податку до місцевих бюджетів по Україні склало 103,1%. Більше того, у всіх регіонах було зафіксовано зростання доходів від єдиного податку.

Окреслені тенденції є досить нелогічними з огляду на падіння економічних показників розвитку в регіонах. Зростання доходів місцевих бюджетів від ПДФО вдалося забезпечити за рахунок збільшення розміру мінімальної зарплати. Крім того, слід узяти до уваги, що значна частина надходжень від цього податку забезпечується працівниками бюджетної сфери, які в період коронакризи виявилися чи не найбільш захищеною категорією і практично не втратили доходів. На противагу ПДФО, єдиний податок сплачують суб'єкти господарської діяльності на спрощеній системі оподаткування, тобто він є основним підприємницьким податком. Найбільшими платниками єдиного податку є фізичні особи-підприємці (у 2020 р. на них припало близько 85% загальних доходів від єдиного податку). Саме їх доходи суттєво знизилися протягом кризового року.

Отже, до основних чинників зростання доходів місцевих бюджетів від єдиного податку, на нашу думку, можна віднести такі.

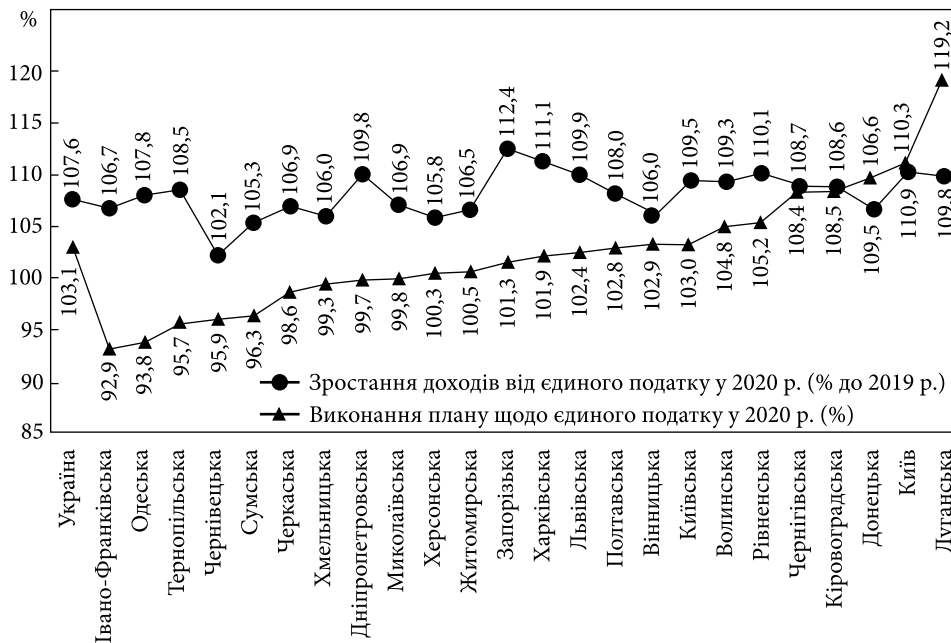


Рис. 8. Надходження єдиного податку до місцевих бюджетів за регіонами України у 2020 р.

По-перше, позитивні очікування щодо припинення карантинних обмежень і недосконалість інституційного середовища підприємницької діяльності (зокрема, складна процедура припинення підприємницької діяльності) спонукали підприємців сплачувати єдиний податок і не вступати в процедуру ліквідації ФОПів. У цілому спрацював «ефект капкана» — ситуації, коли власник, вклавши гроші, доклавши певних зусиль і витративши свій час на реалізацію якогось проекту, приймає рішення продовжувати робити це заради своїх первинних вкладень [7]. Відбувається переоцінка власниками вартості свого бізнесу, тобто має місце «ефект володіння» (коли до уваги беруть усі сили, вкладені в його створення і розвиток), хоча в перспективі проблеми розвитку галузі є очевидними.

По-друге, мають місце податкова оптимізація великого бізнесу (з огляду в тому числі й на об'єктивні процеси падіння обсягів доходів) та його реформатування з платника податку на прибуток у платника єдиного податку (інколи кількох платників).

По-третє, не слід забувати, що такі сфери, як ІТ, фармацевтика, логістика і виробництво суперфудів (які працюють переважно на єдиному податку), виявились у виграві в умовах карантинних обмежень. Там відбулося збільшення суб'єктів підприємницької діяльності.

Зростання податкових доходів місцевих бюджетів супроводжувалося зниженням обсягів міжбюджетних трансфертів і зростанням видатків на стримування поширення пандемії та підтримку медичної сфери. Реалізована децентралізація зумовила ситуацію, коли на «передовій» кризового управління опинилися не державні, а регіональні та місцеві органи управління як такі, що несуть відповідальність за найважливіші аспекти заходів стримування поширення пандемії, охорони здоров'я, соціального захисту,

економічного розвитку тощо. Намагання ж державної влади в умовах коронакризи перекласти всю відповідальність за розвиток подій і забезпечення потреб охорони здоров'я і населення на органи місцевого самоврядування призвело до значного протистояння на першому етапі. Як результат, лише наприкінці 2020 р. вдалося дещо знизити градус напруження і перейти до вибудовування критично важливої координації між рівнями управління і гілками влади. Нарешті, місцеві бюджети (як і державний) суттєво зменшили видатки на інвестиційну діяльність, що знизило потенціал відновлення економічного зростання в державі.

Як показав досвід кризи 2008 р., в умовах значного падіння економічної активності на перший план повинні виходити публічні інвестиції. При цьому дослідження Міжнародного валютного фонду засвідчують, що найбільш ефективними у стратегічному вимірі можуть бути публічні інвестиції, спрямовані в такі сфери, як охорона здоров'я, діджиталізація управління, суспільні послуги, освіта тощо, прискорення переходу до низьковуглецевої економіки. Український уряд також використав практику активізації публічного інвестування, і вже в березні 2020 р. Президент оголосив про старт інвестиційного проекту «Велике будівництво», який реалізується за кошти державного і місцевих бюджетів, Дорожнього фонду і Державного фонду регіонального розвитку. Точна сума публічних інвестицій у межах цього проекту ніде не озвучувалася, лише наголошувалося, що це понад 100 млрд грн. Не меншу суму передбачено на реалізацію проекту і у 2021 р., але, на відміну від більшості розвинутих країн, основними об'єктами інвестування стали не система охорони здоров'я (зокрема, підвищення її спроможності боротися з пандемією) чи діджиталізація суспільних послуг, а об'єкти «твердої» інфраструктури — будівництво доріг, шкіл, дитячих садків, амбулаторій. Ефективність таких інвестицій потребує докладної оцінки. Адже ОЕСР у своєму дослідженні якості публічного інвестування (2013 р.) визначає такі критерії його ефективності: спрямованість на комплексні проекти, що передбачають співфінансування за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів та бізнесу, налагодження взаємодії між рівнями управління (державний — регіональний — локальний), висока технологічність, застосування інноваційних низьковуглецевих технологій.

ВИСНОВКИ

Аналіз тенденцій економічного розвитку регіонів України в умовах коронакризи та їх впливу на формування податкових доходів місцевих бюджетів дозволяє стверджувати, що економічний, соціальний та фінансовий впливи кризи COVID-19 є територіально диференційованими, а її різноманітні ризики значною мірою зумовлені об'єктивними економічними та просторовими особливостями регіонального розвитку. Водночас розвиток регіонів в умовах дії карантинних обмежень відбувався залежно від поведінкових та інституційних чинників, наприклад, панічних настроїв, викликаних поширенням COVID-19, які спричинили прийняття низки ірраціональних рішень суб'єктами фінансово-економічних відносин на різних рівнях управління. Так, бізнес продовжував сплачувати податки, сподіваючись на якнай-

швидше відновлення економічної мобільності, а населення знижувало споживчі видатки і нарощувало заощадження з огляду на відсутність розуміння щодо тривалості карантинних обмежень.

Незважаючи на зупинення діяльності ряду підприємств і зниження доходів від підприємницької діяльності, у 2020 р. податкові доходи місцевих бюджетів зростали. При цьому їх збільшення супроводжувалося зниженням обсягів міжбюджетних трансфертів та зростанням видатків на стримування поширення пандемії та підтримку медичної сфери. Скорочення трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету негативно позначилося на фінансуванні інвестиційних програм регіонального розвитку.

У цілому окреслені ефекти зниження економічної активності бізнесу, споживчих видатків населення — поряд з падінням обсягів інвестування — можна вважати відкладеним ефектом згортання економічного зростання вже в короткостроковому періоді. Одним з першочергових кроків подолання негативних тенденцій має стати інтенсивне нарощування публічних інвестицій, які передбачають спільне фінансування проектів за рахунок бюджетних коштів і ресурсів бізнесу, налагодження взаємодії між державним, регіональним і локальним рівнями управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Сторонянська І.З., Бенюк Л.Я.* Економіка регіонів України під дією викликів пандемії COVID-19 // Регіональна економіка. — 2020. — № 2 (96). — С. 5—16.
2. *Tesfu S., Windhagen E.* Navigating the post-COVID-19 era: A strategic framework for European recovery / McKinsey & Company. — 2020. — Jun. 16 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/navigating-the-post-covid-19-era-a-strategic-framework-for-european-recovery> (дата звернення: 02.02.2021).
3. *Strasser A., Fischinger T., Stroschein M.* COVID-19 Will Test The Financial Flexibility Of LR Gs In Germany, Switzerland, And Austria / S&P Global Ratings. — 2020. — Apr. 27 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.allnews.ch/sites/default/files/files/COVID-19%20Will%20Test%20The%20Financial%20Flexibility%20Of%20LRGs%20In%20Germany%2C%20Switzerland%2C%20And%20Austria_27%20April%202020.PDF (дата звернення: 24.01.2021).
4. Україна після коронакризи — шлях одужання : наук. доп. ; [за ред. Я.А. Жаліла] / Національний інститут стратегічних досліджень. — К. : НІСД, 2020. — 304 с.
5. *Базилук Я., Гейко Т.* Організаційні механізми зниження загроз економічній безпеці у зв'язку із запровадженням заходів щодо запобігання поширенню на території України захворювань на COVID-19 : наук. доп. / Інститут стратегічних досліджень, 2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/ekonom-bezpeka-covid.pdf>
6. *Геєць В.* Феномен нестабільності — виклик економічному розвитку : моногр. / ДУ «Ін-т економ. та прогнозів НАН України». — К. : Академперіодика, 2020. — 454 с.
7. *Шаров О.* «Корона-тест» фінансової системи України: зовнішні загрози // Економіка України. — 2020. — № 7. — С. 14—26 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.07.014>).
8. *Данилишин Б., Степанюк Є.* Необхідні кроки для розвитку економіки та банківського сектору України в період коронакризи та після її завершення // Економіка України. — 2021. — № 1. — С. 40—53 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.01.040>).
9. *Кізима Т.О.* Поведінкові фінанси, як новий напрям досліджень сучасної фінансової науки // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. — 2013. — Вип. 9 (2). — С. 175—179.

Стаття надійшла 11.03.2021

REFERENCES

1. Storonyanska I., Benovska L. The economy of the regions of Ukraine under the influence of the challenges of the COVID-19 pandemic. *Regional Economy*, 2020, No. 2 (96), pp. 5-16 [in Ukrainian].
2. Tesfu S., Windhagen E. Navigating the post-COVID-19 era: A strategic framework for European recovery. McKinsey & Company, June 16, 2020, available at: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/navigating-the-post-covid-19-era-a-strategic-framework-for-european-recovery> (accessed on: 02.02.2021).
3. Strasser A., Fischinger T., Stroschein M. COVID-19 Will Test The Financial Flexibility Of LRGs In Germany, Switzerland, And Austria. S&P Global Ratings, April 27, 2020, available at: https://www.allnews.ch/sites/default/files/files/COVID-19%20Will%20Test%20The%20Financial%20Flexibility%20Of%20LRGs%20In%20Germany%2C%20Switzerland%2C%20And%20Austria_27%20April%202020.PDF (accessed on: 24.01.2021).
4. Ukraine after the Coronavirus Crisis: The Way to Recovery. Ya.A. Zhalilo (Ed.). National Institute for Strategic Studies, Kyiv, NISS, 2020 [in Ukrainian].
5. Bazylyuk Ya., Heiko T. Organizational mechanisms for reducing threats to economic security in connection with the introduction of measures to prevent the spread of diseases in Ukraine on COVID-19. National Institute for Strategic Studies, available at: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/ekonom-bezpeka-covid.pdf> [in Ukrainian].
6. Heyets V. The Phenomenon of Instability is a Challenge to Economic Development. Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine, Kyiv, Akademperiodyka, 2020 [in Ukrainian].
7. Sharov O. «Corona-test» of the financial system of Ukraine: External threats. *Economy of Ukraine*, 2020, No. 7, pp. 14-26 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.07.014>) [in Ukrainian].
8. Danylyshyn B., Stepaniuk Ye. Necessary steps for the development of Ukraine's economy and banking sector during and after the coronavirus crisis. *Economy of Ukraine*, 2021, No. 1, pp. 40-53 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.01.040>) [in Ukrainian].
9. Kizyma T. Behavioral finance as a new direction of research in modern financial science. *The Actual Problems of Regional Economy Development*, 2013, Iss. 9 (2), pp. 175-179 [in Ukrainian].

Received on March 11, 2021

Iryna Storonyanska, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Deputy Director
Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine
4, Kozelnytska St., Lviv, 79026, Ukraine
Liliya Benovska, PhD (Econ.), Senior Researcher
Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine
4, Kozelnytska St., Lviv, 79026, Ukraine

ECONOMY OF REGIONS IN THE CONDITIONS OF THE CORONAVIRUS CRISIS: TRENDS OF DEVELOPMENT AND THEIR IMPACT ON TAX REVENUES OF LOCAL BUDGETS

For the last year, Ukraine's economy has been operating in conditions of economic turbulence caused by the COVID-19 epidemic. This has been accompanied by an increase in the uneven development of the regions, which is caused, along with macroeconomic constraints, and the peculiarities of the behavior of government, business and the population. The tendencies of economic development of the regions of Ukraine in the conditions of coronavirus crisis and their influence on the formation of tax revenues of local budgets by means of such methods as abstract-logical, comparative analysis, graphic visualization, statistical are evaluated.

Analysis of economic development trends in the regions of Ukraine in the context of the coronavirus crisis and their impact on the formation of tax revenues of local budgets suggests

that the economic, social and fiscal effects of the COVID-19 crisis are territorially differentiated. At the same time, the development of regions during the quarantine restrictions took place depending on behavioral and institutional factors that led to a number of irrational decisions by the subjects of financial and economic relations at different levels of government. Despite the cessation of a number of enterprises and the decline in business revenues, in 2020 tax revenues of local budgets increased. However, this was accompanied by a decrease in intergovernmental transfers and an increase in spending on curbing the spread of the pandemic. The outlined effects of declining economic activity of business, consumer spending (along with falling investment) can be considered a delayed effect of curtailing economic growth in the short term.

One of the priority steps to overcome the negative trends should be an intensive increase in public investment, which involves co-financing projects from budget funds and business resources, establishing cooperation between state, regional and local levels of government.

Keywords: *development; region; coronavirus crisis; tax revenues; local budgets; behavioral effects.*