

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.
Ефективна економіка. 2026. № 1. ISSN 2307-2105

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2026.1.21>
УДК 336.14(477)

*М. О. Кужелєв,
д. е. н., професор, професор кафедри фінансів,
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7895-7879>*

*А. В. Нечипоренко,
к. е. н., доцент кафедри фінансів,
Київський столичний університет імені Бориса Грінченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2494-1465>*

*С. М. Стабіас,
к. е. н., докторант,
Національний університет «Чернігівська політехніка»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2758-5662>*

ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ ТА АСИМЕТРІЙ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ДЕРЖАВИ

*M. Kuzheliev,
Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Finance,
National University of «Kyiv-Mohyla Academy»*

*A. Nechyporenko,
PhD in Economics, Associate Professor of Department of Finance,
Borys Grinchenko Kyiv Metropolitan University*

*S. Stabias,
PhD in Economics, Doctoral Student,
Chernihiv Polytechnic National University*

FINANCIAL CAPACITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF WAR AND ASYMMETRIES IN THE FISCAL SPACE OF THE STATE

У статті досліджено фінансову спроможність територіальних громад в умовах війни та асиметрій фіскального простору держави. Проаналізовано тенденції розвитку місцевих бюджетів України, а також динаміку міжбюджетних трансфертів у 2021-2025 рр. Визначено, що з початком активної фази війни у лютому 2022 року відбулися зміни не тільки в структурі доходів територіальних громад, але й суттєві економічні дисбаланси. Розглянуто причини, що свідчать про неефективність в умовах війни механізму горизонтального вирівнювання, який було розроблено на початку реформи у 2015 році. Розглянуто зміни у видатках місцевих бюджетів за напрямками використання у 2024 році порівняно з 2021 роком. Окреслено основні проблемні аспекти фінансової спроможності територіальних громад в умовах війни та асиметрій фіскального простору, а також запропоновано заходи, які слід здійснити в системі публічних фінансів задля подолання зазначених проблем.

The article examines the financial capacity of local communities in conditions of war and fiscal asymmetry within the state. It notes that one of the key factors for the effective functioning of the local self-government system and sustainable development of territories is the financial capacity of local communities. In Ukraine, the issue of the financial capacity of communities has become particularly important in the context of martial law, when local budgets have been simultaneously affected by two different factors: on the one hand, a reduction in the revenue base, and on the other, an increase in spending on reconstruction, self-defense, and social payments. The trends in the development of local budgets in Ukraine, as well as the dynamics of interbudgetary transfers in 2021-2025, were analyzed. It has been determined that with the start of the active phase of the war in February 2022, there were changes not only in the structure of local government revenues, but also significant economic imbalances – nominal revenues began to grow (due to the impact of inflation on price levels, growth in subsidies, etc.), but in real terms there was a decline, which was offset by interbudgetary transfers. The reasons for the ineffectiveness of the horizontal equalization mechanism, which was developed at the beginning of the

reform in 2015, in the conditions of war are considered. Changes in local budget expenditures by area of use in 2024 compared to 2021 are considered. It is noted that one of the significant trends in 2023-2025 was the involvement of international assistance at the level of local communities. This became a comprehensive and multi-format factor in supporting the country's financial capacity and recovery. The main problematic aspects of the financial capacity of local communities in the context of war and fiscal space asymmetries are outlined, and measures to be implemented in the public finance system to overcome these problems are proposed. Competent optimization of expenditures will reduce the burden on local budgets and ensure sustainable financing of priority areas for the community – education, health care, housing and utilities, and defense – even in stressful economic conditions.

Ключові слова: *фінансова спроможність, територіальні громади, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, асиметрії фіскального простору*

Key words: *financial capacity, territorial communities, local budgets, interbudgetary transfers, fiscal space asymmetries*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Одним з основних факторів ефективного функціонування системи місцевого самоврядування та сталого розвитку територій є фінансова спроможність територіальних громад. В Україні особливого значення питання фінансової спроможності громад набули в умовах воєнного стану, коли місцеві бюджети опинилися одразу під впливом двох різновекторних факторів: з одного боку – скорочення доходної бази, з іншого – зростання витрат на відновлення, забезпечення самооборони та соціальних виплат. Де-факто територіальні громади, утворенні в процесі реформи децентралізації 2015-2019 рр., стали першою лінією реакції на виклики війни. Окрім передбачених чинним законодавством функцій (освітні та медичні послуги, комунальна інфраструктура та ін.) органи місцевого самоврядування додатково отримали необхідність забезпечення потреб воєнного часу –

фінансування безпекових заходів, підтримку внутрішньо переміщених осіб, організацію евакуаційних заходів та в перші місяці активної фази війни й оборону населених пунктів. Крім того, територіальні громади залишаються важливою ланкою ліквідації наслідків тимчасової окупації окремих територій та ракетно-бомбових ударів по цивільному населенню та інфраструктурним об'єктам країни.

Така трансформація реалій цивільного життя потребувала радикальних змін в системі розподілу та використання фінансових ресурсів публічного сектору. Якщо до 2022 року місцеві бюджети активно фінансували бюджетні програми розвитку, капітальне будівництво та соціальне інвестування, то після початку активної фази війни основний фокус витрат змістився на поточне утримання інфраструктурних об'єктів, фінансування безпекових потреб та відновлення [1]. Одночасно з цим відбулася суттєва централізація податкових ресурсів через об'єктивні потреби в коштах для забезпечення обороноздатності країни. Одним з переломних рішень стала передача військового ПДФО у повному обсязі до державного бюджету з жовтня 2023 року. Це рішення спричинило критичне скорочення надходжень до бюджетів місцевого рівня в тилкових регіонах, що мали розвинену промисловість військового призначення та базування підрозділів ЗСУ.

Як наслідок в Україні сформована доволі парадоксальна ситуація: потреба в фінансових ресурсах у територіальних громадах об'єктивно зросла через необхідність забезпечення нових функцій, а ресурсна база при цьому суттєво впала (особливо з урахуванням фактичної інфляції). Так, якщо у 2017-2022 рр. частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без міжбюджетних трансфертів) коливалася в межах 22,6%-24,4%, то у 2024 рр. вона впала до 15,7 % [2]. Для компенсації касових розривів Міністерство фінансів України традиційно застосовувало механізм міжбюджетних трансфертів, однак навіть вони мали негативну тенденцію для територіальних громад [3]. Так, згідно даних Містерства фінансів України, загальний обсяг міжбюджетних трансфертів під час воєнного стану мав тенденцію зменшення з 203200,2 млн грн у 2021 р. до 143 633,5 млн грн у 2022 р., 183812,6 млн грн у

2023 р. та 193340,5 млн грн у 2024 р. [4]. Все це відбувається на фоні доволі складної проблеми асиметрії фіскального простору, коли фінансова спроможність територіальних громад істотно варіюється залежно від географічного розташування, активності ракетно-бомбових ударів, віддаленості від лінії фронту та економічної інфраструктури.

За таких передумов питання оцінки фінансової спроможності територіальних громад в умовах війни та асиметрій фіскального простору держави потребує переосмислення та модернізації з урахуванням нових ризиків та змін у системі публічних фінансів. Саме тому дослідження фінансової спроможності територіальних громад в умовах війни та асиметрій фіскального простору набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній економічній літературі питання фінансової спроможності територіальних громад все частіше розглядаються через призму війни та змін фіскального середовища, що посилює асиметрії фіскального простору України. Активна фаза війни 2022–2025 рр. стала головною передумовою структурних змін в системі місцевих фінансів, посилюючи проблему фіскальної асиметрії та залежності територіальних громад від міжбюджетних трансфертів.

Аналіз публікацій показує, що традиційно акцент робиться на здатності громад формувати власну доходну базу, забезпечувати фінансування покладених на них повноважень та підтримувати соціально-економічний розвиток територій. Так, у своєму дослідженні Маліборський П. розглядає фінансову спроможність територіальних громад як комплексну характеристику бюджетної автономії, доходної бази та здатності реагувати на фінансові виклики на місцевому рівні, включно з управлінням місцевим боргом і міжбюджетними механізмами регулювання [5]. Аналогічний підхід можна зустріти у статті Копилюк О., Музичка О., Пелех П. та Тацій Є., де оцінювання спроможності громад базується на системі індикаторів доходів та видатків на одного мешканця, дотаційності бюджету та інших показниках, що визначають здатність виконувати свої повноваження в умовах децентралізації та воєнного стану [6]. Доволі цікавим є дослідження Казюк Я. та Венцелем В., які

проаналізували стан територіальних громад на основі адаптованої моделі 10-бального тесту Кена Брауна та підтвердили нерівномірність розподілу доходів між територіальними громадами в тилу та біля лінії фронту [7]. В свою чергу, Пасічний М., Непиталюк А., Поляков М., Обухов Р. та Стратійчук В. провели оцінювання фінансової спроможності територіальних громад і визначили ступінь впливу децентралізації доходів на економічне зростання [8].

Поява категорії «асиметрії фіскального простору» в дослідженнях останніх років пов'язана з вивченням нерівностей та дисбалансів у розподілі податкових і бюджетних інструментів між територіями (горизонтальна асиметрія) та рівнями влади (вертикальна асиметрія). Так, Василевська Г. у своїй статті визначає асиметрії як важливу складову фіскального простору, що впливає на соціально-економічний розвиток та якість життя громадян і пропонує їх типологізацію з метою подальшого аналізу та трансформації бюджетної політики держави [9]. В цілому погоджуємося з зазначеним підходом та акцентуємо увагу, що проблема фіскальної асиметрії в умовах воєнного стану набуває особливого значення, адже суттєво впливає на економічну безпеку, а відповідно й на обороноздатність держави [3].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – на основі системного підходу дослідити зміни у фінансовій спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану та зростання асиметрій фіскального простору, проаналізувати тенденції розвитку місцевих бюджетів та запропонувати основні рекомендації щодо трансформації сфери публічних фінансів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Метою реформи децентралізації, яка розпочалася у 2015 році, стала передача певних ресурсів та обов'язків з центрального рівню на місцеві, що забезпечувало б більшу свободу та відповідальність органів місцевого самоврядування за результати діяльності та сприяло ефективному розвитку територій. Базові принципи децентралізації ґрунтувалися на розподілі відповідальності між різними рівнями державного управління на основі принципів субсидіарності та достатності ресурсів. Тобто, згідно Європейської хартії місцевого самоврядування, фінансові ресурси, які

отримують органи місцевого самоврядування, мають бути пропорційні їхнім обов'язкам.

На практиці це й поклало основу для зростання асиметрій фіскального простору, так як в основу деякі місцеві очільники поклали не власні податкові надходження територіальних громад, а фінансування через механізми бюджетних дотацій та субвенцій (у 2021 р. – 36,61 % доходів місцевих бюджетів в Україні) [10]. Проблем додавав й факт домінування в структурі власних доходів територіальних громад одного джерела – податку на доходи фізичних осіб. Так, у 2021 році, як базовому до введення воєнного стану він займав 38,22 % (Рис. 1).

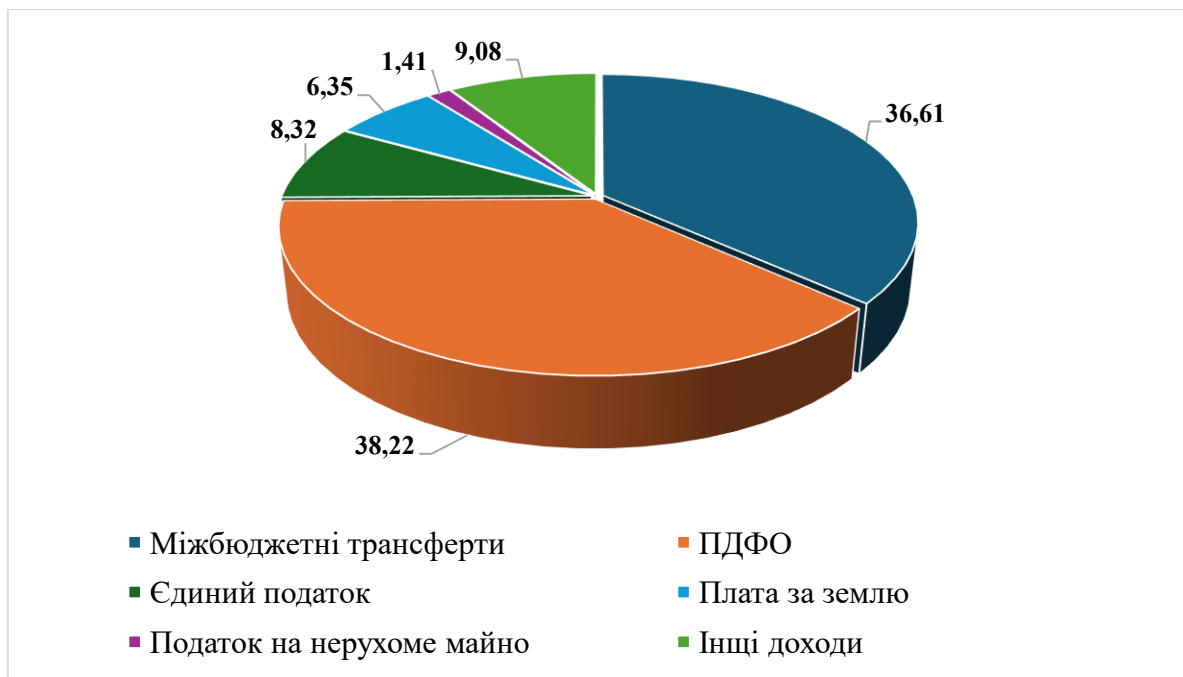


Рис 1. Структура доходів місцевих бюджетів в Україні у 2021 р., %

Джерело: складено авторами на основі [10]

В цілому до початку активної фази війни було створено доволі стійку систему муніципальних фінансів, яка дозволяла територіальним громадам мобілізувати власні фінансові ресурси з системним зростанням у зведеному бюджеті України (без трансфертів) з 18,5% у 2015 р. до 24,4% у 2022 р.[2]. Саме цей потенціал територіальних громад дозволив у 2022-2023 рр. запобігти краху бюджетної системи та утримати соціальну ситуацію на задовільному рівні. Проте горизонтальне вирівнювання виявилось неадекватним в умовах

війни, коли доходна база територіальних громад різко скоротилася через тимчасову окупацію або бойові дії, а обов'язки навпаки зросли. У свою чергу, вертикальне вирівнювання в цілому витримало перевірку воєнним стресом так як залежить від рішень Міністерства фінансів і Кабінету міністрів України.

У 2022-2025 рр. система міжбюджетних трансфертів зазнала фундаментальної трансформації та стала головним механізмом стабілізації доходної бази місцевих бюджетів. Головним пріоритетом міжбюджетних трансфертів стало забезпечення територіальних громад, які постраждали від тимчасової окупації, ОТГ в зоні бойових дій та наслідків ракетно-бомбових ударів по цивільному населенню. З одного боку, ця тенденція має об'єктивні передумови, з іншого – це збільшує проблему зростання асиметрій фіскального простору в країні. Динаміку міжбюджетних трансфертів у 2021-2025 рр. представлено на рисунку 2. Загальний обсяг міжбюджетних трансфертів під час активної фази війни має тенденцію падіння (2021 р. – 203200,2 млн грн, а у 2022 р. – лише 143633,5 млн грн), хоча вже у 2023-2024 рр. присутня тенденція поступового їх зростання. В той же час стабільною залишалася домінування цільових субвенцій в загальній структурі на рівні понад 80% [4].

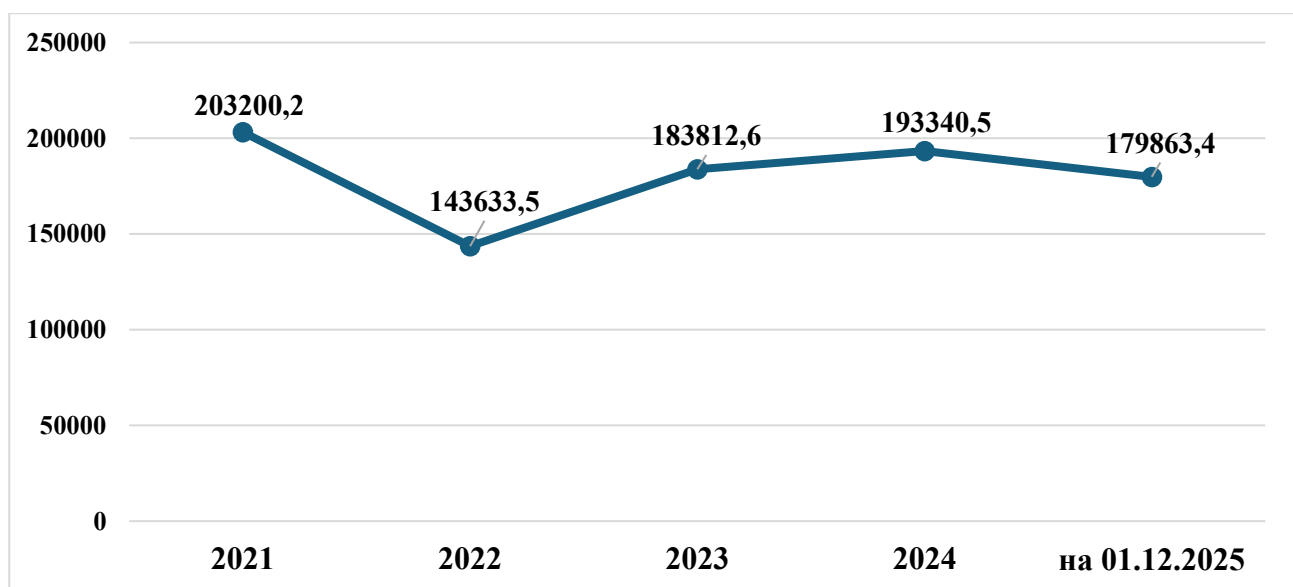


Рис. 2. Динаміка міжбюджетних трансфертів у 2021-2025 рр., млн грн

Джерело: складено авторами на основі [4]

З початком активної фази війни у лютому 2022 року відбулися зміни не тільки в структурі доходів територіальних громад, але й суттєві економічні дисбаланси – номінальні обсяги доходів почали зростати (через вплив інфляції на рівень цін, зростання обсягів дотацій тощо), але у реальному вимірі відбулося падіння, яке компенсувалося за рахунок міжбюджетних трансфертів (Таблиця 1).

Таблиця 1. Динаміка доходів місцевих бюджетів в Україні у 2022-2024 рр.

Показники	2022	2023	2024
Доходи загального фонду, млрд грн	409,4	441,9	451,1
Темп зростання, %	-	7,90%	2,10%
Реальне зростання (з урахуванням рівня інфляції), %	-27%	-8%	-14%
Доходи з урахуванням трансфертів, млрд грн	555,2	650,1	709,1
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	26,30%	32,00%	36,40%

Джерело: складено авторами на основі [7; 11]

Можна констатувати, що в період з 2022 по 2024 рр. місцеві бюджети реально не зростали, а через посилення інфляційних процесів почали стагнувати, а номінальне зростання показників не відображає реальну спроможність і сприяє розвитку проблеми фіскальної асиметрії.

Драматичною зміною для формування доходів місцевих бюджетів (але об'єктивно необхідною з точки зору держави) став перерозподіл «військового» ПДФО на користь державного бюджету (Таблиця 2).

Таблиця 2. Динаміка ПДФО у структурі власних доходів місцевих бюджетів в Україні у 2021-2024 рр.

Показники	2021	2022	2023	2024
Надходження ПДФО до місцевих бюджетів, млрд грн	212,3	234,1	289,4	257,5
Доля ПДФО в структурі власних доходів, %	60%	57%	65%	58%
Зміна в структурі, млрд грн	-	21,8	55,3	-31,9
Зміна у структурі, %	-	-3%	8%	-7%

Джерело: складено авторами на основі [4]

Падіння долі ПДФО в структурі власних доходів місцевих бюджетів у 2022 році (-3%) пов'язане з початком активної фази війни. У 2022-2023 рр. витрати державного бюджету на зарплати військовослужбовців суттєво збільшилися і це одразу призвело до зростання долі ПДФО в структурі власних доходів місцевих бюджетів у 2023 році (+8%). Падіння долі ПДФО в структурі власних доходів місцевих бюджетів у 2024 році (-31,9 млрд грн або -7%) пов'язане з рішенням передати «військову» частину до державного бюджету з жовтня 2023 року. Це рішення було виправдане з точки зору необхідності фінансування оборонних статей видатків державного бюджету, проте воно посилює проблему невідповідності між делегованими територіальним громадам обов'язками та їхніми фінансовими можливостями.

Ці фіскальні дисбаланси вдалося частково компенсувати за рахунок зростання доходів місцевих бюджетів від інших закріплених податків [4]:

- доходи від єдиного податку зросли з 46 198,0 млн грн у 2021 році до 69079,3 млн грн у 2024 році (+22881,3 млн грн або +49,53%);
- доходи від податку на нерухоме майно зросли з 7821,00 млн грн у 2021 році до 10767,3 млн грн у 2024 році (+2946,7 млн грн або +37,68%);
- доходи від плати за землю зросли з 35268,30 млн грн у 2021 році до 39331,5 млн грн у 2024 році (+4063,2 млн грн або +11,52%);
- обсяги міжнародної допомоги місцевим бюджетам зросли з 0,2 млрд грн у 2021 році до 1,4 млрд грн у 2024 році (+600%).

Такі зміни свідчать про певну адаптацію до умов воєнного стану та частково компенсували втрати по ПДФО за рахунок інших джерел, а також зросла підтримка з боку міжнародної спільноти. Але проблему зростання асиметрій фіскального простору не було вирішено і частка міжбюджетних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів продовжувала зростати незважаючи на абсолютні показники, представлені на рисунку 2. Наочно тенденцію зростання частки міжбюджетних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів представлено на рисунку 3.

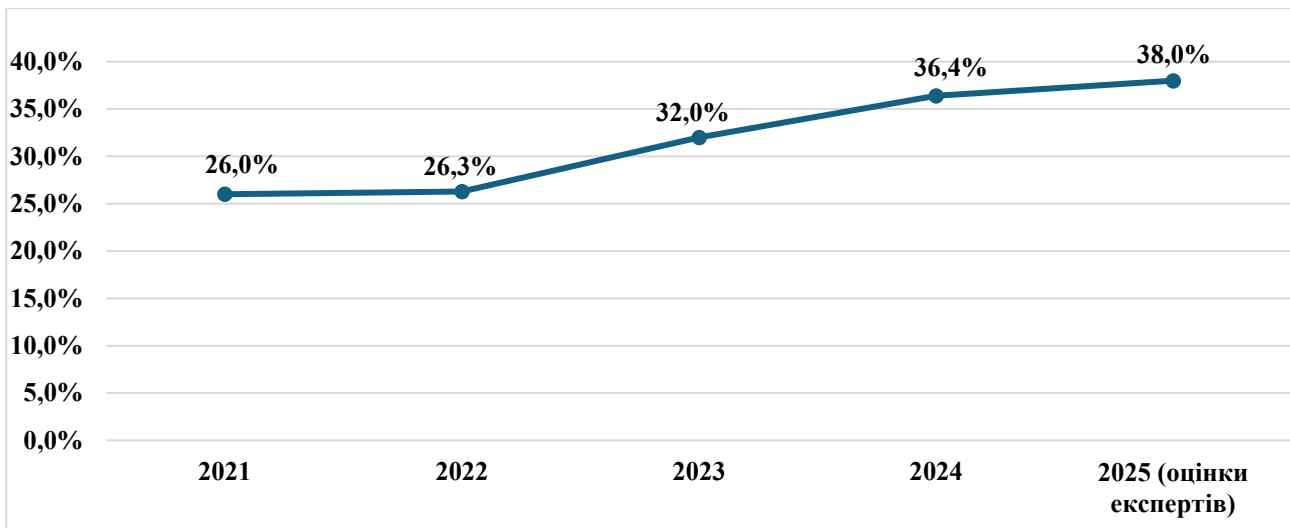


Рис. 3. Динаміка міжбюджетних трансфертів у 2021-2025 рр., %

Джерело: складено авторами на основі [7; 13]

Це свідчить про те, що один з фундаментальних принципів децентралізації - «фіскальна достатність» [12] порушується і посилює вплив фіскальної асиметрії на систему публічних фінансів. І якщо в середньому по країні більше третини доходів територіальних громад формують міжбюджетні трансферти, то у прифронтових та деокупованих громадах на сході і півдні країни цей показник сягає 80-95% [7; 13]. За даними Руху ЧЕСНО та Міністерства фінансів України, у 2025 році понад 70% територіальних громад отримували дотації з державного бюджету, додаткова дотація на прифронтові та деокуповані території склала понад 36,5 млрд грн, при цьому на першу десятку спроможних громад припало 53; усіх реверсних дотацій [14; 4].

Тобто, механізм горизонтального вирівнювання, розроблений на початку реформи у 2015 році [15], виявився неефективним в умовах війни з низки причин:

- розрахунки місцевих бюджетів, засновані на прогнозованих показниках абсолютно нездатні врахувати форс-мажори війни – тимчасову окупацію території, руйнування внаслідок бойових дій або ракетно-бомбових ударів, евакуацію населення тощо;

- створений в процесі бюджетної децентралізації механізм взагалі не враховував додаткових навантажень на територіальні громади, пов'язаних з

реаліями воєнного часу – видатки на відновлення інфраструктури [1], фінансування оборонних споруд та сил територіальної оборони, підтримку ВПО та ін.;

- бюджетні трансферти компенсують лише 80% потреби, що глобально для нормального фінансування делегованих функцій.

Ще одна проблема, що отримала подальшого розвитку – це географічна фіскальна асиметрія. Так, за підсумками 2024 року лідерами доходної спроможності були [7]:

- м. Київ – 88,7 млрд грн (+6,3% в порівнянні з 2023 р.): столиця країни, де сконцентровані великі платники податків та головні офіси банків і корпоративних структур;

- Дніпропетровська область – 71,3 млрд грн (+0,8% в порівнянні з 2023 р.): промисловий регіон, до якого частково евакуйовані окремі підприємства сусідніх областей Сходу країни;

- Львівська область – 48,6 млрд грн (+2,1% в порівнянні з 2023 р.): регіон, який знаходиться у глибокому тилу, до якого евакуйовано частину промислових підприємств та своєрідна «столиця» ВПО з різних регіонів України;

- Харківська область – 45,5 млрд грн (-0,5% в порівнянні з 2023 р.): після окупації частини Донецької та Луганської областей у 2014 році став промисловим центром країни, який щоденно потерпає від ракетно-бомбових атак через близькість лінії фронту, але продовжує «тримати удар» і працювати;

- Київська область – 30,1 млрд грн (+6,2% в порівнянні з 2023 р.): передмістя столиці.

Одночасно критично вразливими регіонами з точки зору формування місцевих бюджетів за підсумками 2024 року стали [7; 16]:

- Херсонська область – 15,4 млрд грн (-19,5% в порівнянні з 2023 р.): фактично зруйнована промислова, енергетична та цивільна інфраструктура після деокупації частини територій, велика частина території (72%) знаходиться під тимчасовою окупацією;

- Запорізька область – 12,1 млрд грн (-100% в порівнянні з 2023 р.): втрачено промисловість, велика частина території (74,8%) знаходиться під тимчасовою окупацією;

- Донецька область – 3,7 млрд грн (-44% в порівнянні з 2023 р.): активні бойові дії починаючи з 2014 року, втрачено промисловість, велика частина території (78,1%) знаходиться під тимчасовою окупацією;

- Луганська область – 0,5 млрд грн (-60,1% в порівнянні з 2023 р.): активні бойові дії починаючи з 2014 року, втрачено промисловість, велика частина території (99,6%) знаходиться під тимчасовою окупацією.

Але, незважаючи на негативні наслідки зростання асиметрій фіскального простору України, загальна картина фінансової спроможності територіальних громад свідчить про адаптацію до реалій воєнного стану і демонструють відносно непогані результати (Рис. 4). Тобто, 26,2% територіальних громад мають фінансову спроможність нижче задовільного рівню. Цікавим є той факт, що поряд з прифронтовими територіями, де проходять інтенсивні бойові дії і низькі показники фінансової спроможності цілком зрозумілі, більшість неспроможних територіальних громад знаходяться у глибокому тилу. Так, за підсумками 2024 року у Закарпатській області було 40 «неспроможних» територіальних громад (62,5% громад області), у Івано-Франківській області – 40 (64,5% громад області), у Рівненській області – 31 (48,43% громад області), у Чернівецькій області – 41 (78,85% громад області), на Волині – 26 (48,1% громад області) [7].

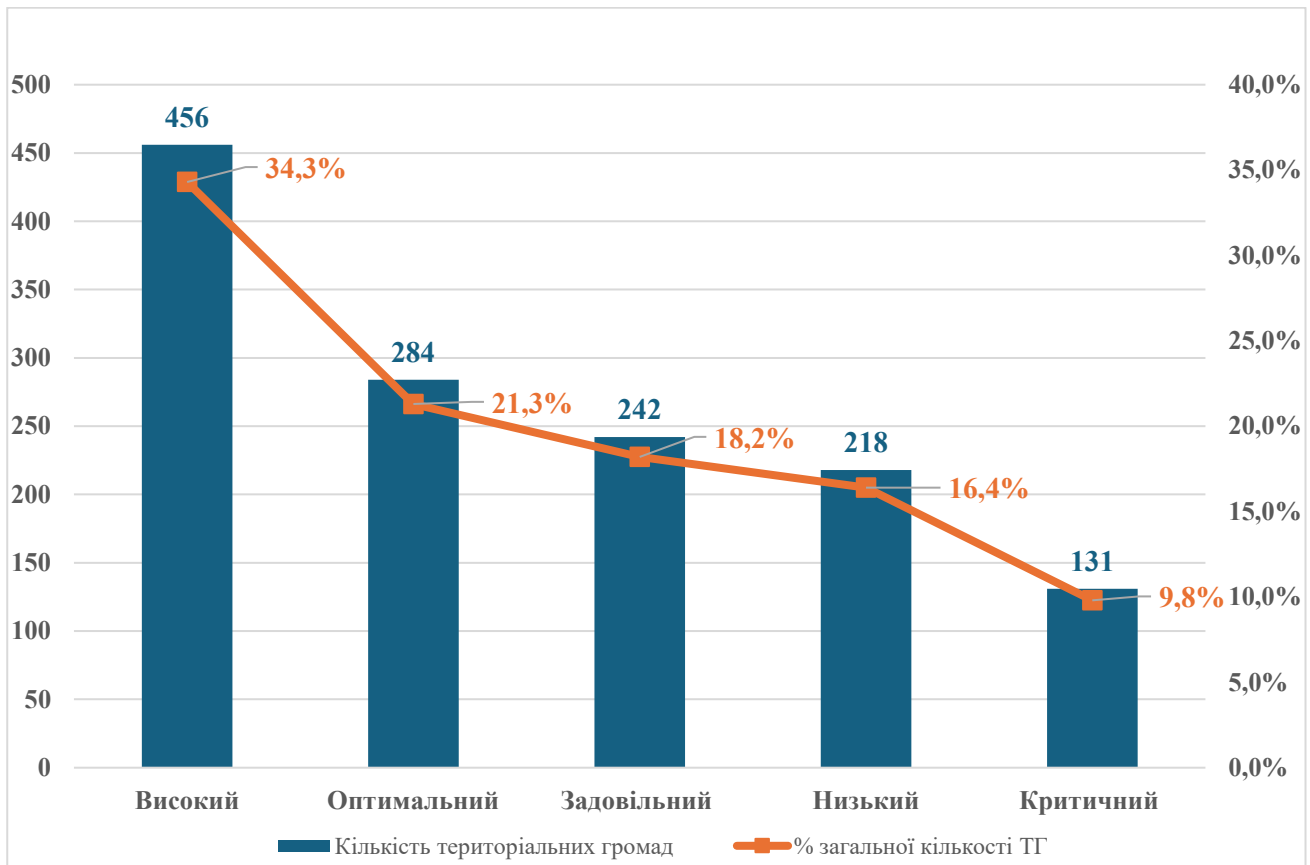


Рис. 4. Результати оцінювання фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2024 р.*

* До розрахунків не включено 107 територіальних громад на тимчасово окупованих територіях які було виключено із розрахунку базової та реверсної дотації Державного бюджету в 2025 році

Джерело: складено авторами на основі [7]

Кардинально іншу динаміку демонструють видатки місцевих бюджетів за період дії воєнного стану в країні. Якщо доходи мали лінійну тенденцію зростання (повільну і з довгим реагуванням на потреби), то видатки зростали експоненціально. Так, згідно даних шведсько-української програми Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні» видатки місцевих бюджетів зросли з 597 млрд грн у 2021 році до 701,3 млрд грн у 2024 році (+17,47%) [13]. На рисунку 5 представлено зміни у видатках місцевих бюджетів за напрямками використання у 2024 році порівняно з 2021 роком.

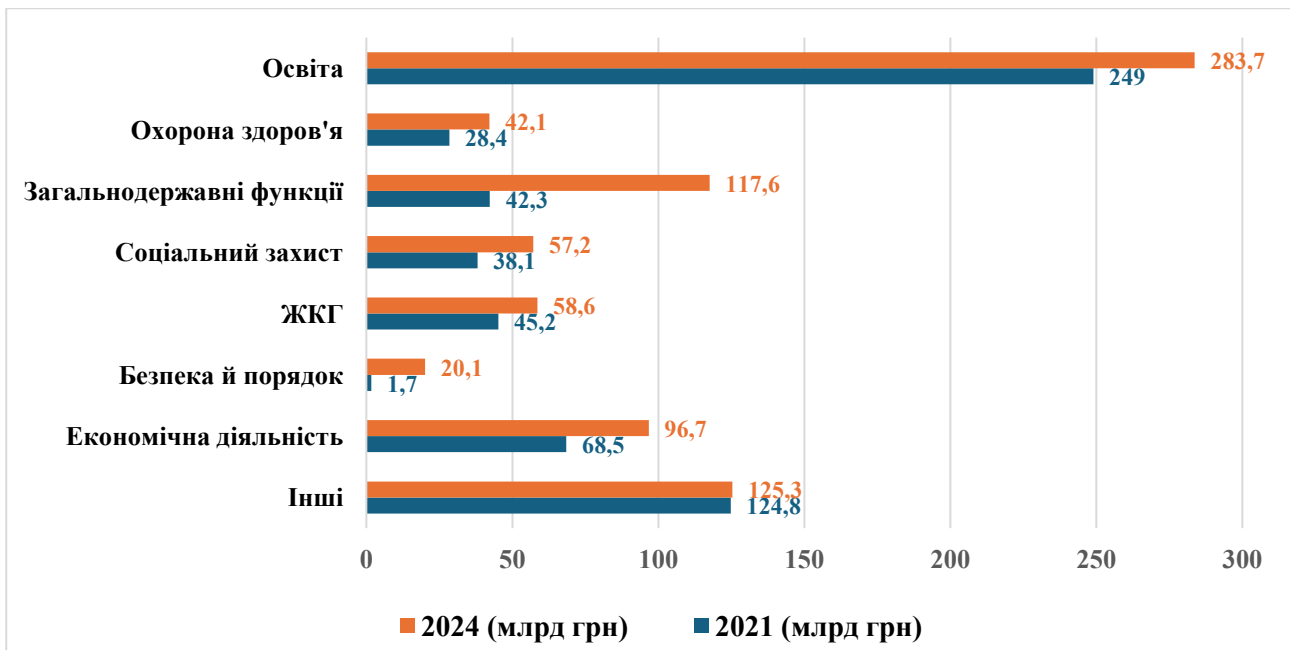


Рис. 5. Зміни у видатках місцевих бюджетів за напрямками використання у 2024 році (порівняння з 2021 роком)

Джерело: складено авторами на основі [13]

Дані рисунку 5 свідчать про те, що для територіальних громад фінансування освітніх послуг залишилося одним з пріоритетів, а органи місцевого самоврядування намагалися зберегти мережу освітніх закладів, не зважаючи на міграцію населення та виклики воєнного часу. Суттєво зросли видатки на соціальний захист (+50,1%), це пояснюється зростанням кількості ВПО, інвалідів та сімей загиблих захисників. ЖКГ отримало приріст 29,64% - через брак коштів фактично фінансуються відновлювальні роботи після ракетно-бомбових обстрілів цивільної інфраструктури з боку рф. Видатки на загальнодержавні функції зросли на 177,8%, так як відбулося розширення штатних одиниць для управління кризовими ситуаціями та ліквідацією наслідків війни. Видатки на безпеку зросли в 11,8 раз – цей напрям передбачає фінансування територіальної оборони, будівництво об'єктів укриття, обладнання на цивільну оборону тощо.

Однією з суттєвих тенденцій 2023-2025 рр. стало залучення міжнародної допомоги на рівень територіальних громад. Звісно, що основна частина фінансової допомоги країн-партнерок надходить до державного бюджету для

фінансування «цивільних» видатків, але й доволі великі кошти почали отримувати місцеві бюджети напряму (особливо ті ТГ, що постраждали від тимчасової окупації та бойових дій й потребують підтримки у відновленні інфраструктури). Серед цікавих прикладів можна навести наступні:

- Програма «Partnership for a Strong Ukraine» (Партнерство за Сильну Україну) – це міжнародна програма до якої залучено уряди Канади, Естонії, Норвегії, Великої Британії, Фінляндії, Швеції та Швейцарії та яка спрямована на підтримку територіальних громад, які зазнали значних руйнувань або мають потребу у відновленні об'єктів цивільної інфраструктури. Загальна сума проєкту 190 млн дол США [17].

- Програма U-LEAD з Європою за участі Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) – це програма, яка сприяє створенню міжмуніципальних партнерств і розвиток спроможності громад у 2023-2024 рр. в процесі реалізації програми створено 36 міжнародних міжмуніципальних партнерств, що сприятиме фінансовій спроможності громад України та їх сталому розвитку [18].

- Гуманітарна підтримка через міжнародні фонди (ЮНІСЕФ, Міжнародна організація з міграції, УВКБ ООН та ін.) протягом 2021-2025 рр. передбачала підтримку громад у регіонах, що знаходяться в зоні бойових дій, забезпечуючи підтримку критичної інфраструктури, грошову та продуктову підтримку домогосподарств (медикаменти, їжа, вода). Так, за даними Донецької обласної державної адміністрації у 2024 році таку допомогу отримали понад 37,2 тисяч домогосподарств [19].

Таким чином, за період з 2023 по 2025 рр. міжнародна пряма допомога на рівні територіальних громад України стала комплексним і багатоформатним фактором підтримки фінансової спроможності та відновлення країни.

Отже, на основі проведеного дослідження можна окреслити основні проблемні аспекти фінансової спроможності територіальних громад в умовах війни та асиметрій фіскального простору:

1. Невідповідність повноважень і власних фінансових ресурсів – цю проблему не було вирішено до активної фази бойових дій, а в умовах воєнного стану вона лише загострилася і призвела до суттєвих фіскальних асиметрій як горизонтального, так й вертикального характеру. Це доволі сильно ускладнює виконання повноважень органами місцевого самоврядування та створює ризики для соціально-економічного функціонування територіальних громад на фоні постійних ракетно-бомбових ударів з боку РФ та руйнування цивільної інфраструктури.

2. Неefективність існуючих механізмів міжбюджетного вирівнювання – існуюча система міжбюджетних трансфертів була розроблена в умовах мирного стану в країні і передбачає вертикальні та горизонтальні трансферти для компенсації касових розривів у фінансових можливостях громад. Однак, побудовані механізми просто не здатні гнучко реагувати на потреби окремих територіальних громад в умовах війни, що сприяє посиленню фіскальних асиметрій між громадами в зоні бойових дій та в глибокому тилу. Ця проблема носить не тільки структурний характер, а і значну операційну складову – непрозорість формул і коефіцієнтів, що застосовуються, неконтрольована міграція населення, економічні зсуви які відбуваються постійно.

3. Недостатня фінансова автономія та здатність до стратегічного планування на рівні територіальних громад – у багатьох громадах відсутні механізми навіть середньострокового бюджетного планування, а їх очільники «живуть одним днем», посилаючись на військові ризики та несподіванки війни. Нездатність системно оцінювати ризики і проводити сценарне прогнозування лише сприяють зростанню асиметрій фіскального простору, стресостійкості відповідних бюджетів та відсутності стратегії мобілізації нових джерел доходів на місцевому рівні.

4. Недосконалість податкового адміністрування на місцевому рівні – зростання власних доходів громад напряму пов'язане зі збільшенням ролі місцевих податків і зборів. Але існуюче законодавство обмежує автономію територіальних громад в плані адміністрування податків, що створює певні

бар'єри для мобілізації додаткових доходів і посилює диспропорції у фіскальному просторі.

5. Висока залежність місцевих бюджетів від одного джерела – податку на доходи фізичних осіб. В умовах, коли близько 58% власних податкових надходжень формує ПДФО, фінансова спроможність ТГ стає вразливою до будь яких змін у нормативному регулюванні цього податку (і кейс «військового» ПДФО у 2023 році це підтвердив).

6. Асинхронність здійснення видатків і надходження доходів (касові розриви). Ця проблема особливо негативно вплинула на фінансову спроможність територіальних громад у 2022-2023 рр., коли органи місцевого самоврядування приймали рішення щодо видатків, спираючись на доходи, які у них були в мирні часи і розраховуючи на певні бюджетні трансферти, які або не надходили вчасно, або були в менших обсягах через проблеми у самому Державному бюджеті країни. Це призводило до затримки виплат, загостренню соціальної напруги та недофінансованість заходів щодо відновлення.

Тобто, проблеми підвищення фінансової спроможності територіальних громад в умовах війни та асиметрій фіскального простору є комплексними і системними. Вони включають в себе як структурні дефіцити у формуванні місцевих бюджетів, обмеження в межах бюджетної політики держави і недостатність автономії, так й проблеми стратегічного фінансового планування.

Для подолання зазначених проблем та підвищення фінансової спроможності територіальних громад в умовах війни та асиметрій фіскального простору доцільно здійснити низку заходів в системі публічних фінансів:

1. Стратегічне вдосконалення системи міжбюджетних відносин – треба нарешті адаптувати механізми міжбюджетного вирівнювання до вимог воєнного стану та з «прицілом» на повоєнне відновлення країни. Реформування має враховувати вертикальні асиметрії фіскального простору та диференціацію процесів встановлення трансфертів (врахування не тільки стандартних соціально-економічних показників, а й ризиків, пов'язаних з близькістю лінії бойових дій або економічною деградацією території). Такі підходи сприятимуть

більш справедливому розподілу ресурсів та підтримають громади з низькою податковою базою в питаннях надання базових соціальних послуг для мешканців.

2. Посилення фінансової автономії та ролі власних доходів територіальних громад. Цей напрям вдосконалення передбачає:

- розширення податкової бази місцевих бюджетів;
- поліпшення якості адміністрування місцевих податків і зборів;
- стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу для створення нових робочих місць та розширення податкової бази.

Фактично – це основний напрямок зменшення залежності територіальних громад від бюджетних трансфертів і підвищення їх фінансової автономії.

3. Впровадження механізму середньострокового бюджетного планування на рівні громад. Такий підхід дозволить прогнозувати доходи і видатки на горизонті 3-5 років і адаптувати політику витрат до можливих сценаріїв розвитку національної економіки в умовах воєнного стану.

4. Розширення практики залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги для компенсації втрат бюджетної бази особливо в прифронтових та постраждалих громадах. А для цього органам місцевого самоврядування треба активніше залучати грантові програми, адаптувати місцеві бюджети до участі в міжнародних проєктах та приймати участь у міжмуніципальних партнерствах. Це не тільки мова про додаткові кошти, а, преш за все, запозичення ефективних практик управління місцевими бюджетами та посилення адміністративної спроможності громад у довгостроковому періоді.

5. Запровадження інструментів партисипативного бюджетування та інноваційних механізмів громадської участі в процесах управління на місцях. Саме партисипативне бюджетування сприяє прозорості бюджетів, їхньому адаптуванню до потреб населення, ефективнішому перерозподілу ресурсів та зростанню довіри громади до місцевої влади.

6. Оптимізація видаткової політики місцевих бюджетів під потреби воєнного часу – збалансування витрат можливо за трьома основними напрямками:

- оптимізація адміністративних та соціальних витрат;
- впровадження механізмів оцінки ефективності управління видатками;
- концентрації на проєктах, що генерують економічну активність і дохід.

Грамотна оптимізація видатків дозволить знизити навантаження на місцеві бюджети та забезпечити стає фінансування пріоритетних для громади сфер – освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство і оборону навіть у стресових економічних умовах.

Таким чином, підвищення фінансової спроможності територіальних громад в умовах війни та асиметрій фіскального простору потребує оперативного і комплексного підходу, який сприятиме зміцненню фіскальної стійкості, мінімізації існуючих ризиків та створенню передумов для розвитку сфери публічних фінансів у довгостроковій перспективі.

Література

1. Кужелев М. О., Нечипоренко А. В., Стабіас С. М. Видатки місцевих бюджетів на відновлення: тенденції, виклики та перспективи. *Економіка та суспільство*. 2025. №78. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-78-27> (дата звернення: 05.01.2026).

2. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/968/Моніторинг_IV_квартал_2024_року__1_.pdf (дата звернення: 05.01.2026).

3. Кужелев М. О., Нечипоренко А. В. Міжбюджетні трансферти в Україні в умовах воєнного стану: фіскальна асиметрія та перспективи розвитку. *Acta Academiae Beregsasiensis. Economics*. 2025. Вип. 11. С. 322-336.

4. Виконання доходів місцевих бюджетів. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv> (дата звернення: 05.01.2026).

5. Маліборський П. Фінансово-бюджетна спроможність територіальних громад. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2023. № 6. С. 131-140.

6. Копилук О. І., Музичка О. М., Пелех П. Р., Тацій Є. І. Фінансова спроможність територіальних громад Львівської області в умовах децентралізації. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Економічні науки*. 2024. № 75. С. 14-19.

7. Казюк Я., Венцель В. Фінансова спроможність громад у 2024 році у розрізі областей. *Децентралізація*. 2025. URL: <https://decentralization.ua/news/19512> (дата звернення: 05.01.2026).

8. Пасічний М., Непиталюк А., Поляков М., Обухов Р., Хачатрян В., Стратійчук В. Фінансова спроможність територіальних громад в Україні та державах-членах ЄС. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2025. № 6(65). С. 176-190.

9. Василевська Г. Асиметрії фіскального простору та їх систематизація у контексті фіскальної теорії. *Економічний аналіз*. 2020. Том 30. № 1. Частина 2. С. 31-36.

10. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2021 рік. *Міністерство фінансів України*. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/Довідка_на_сайт_за_січень-грудень_2021_року%281%29.pdf (дата звернення: 06.01.2026).

11. Про розгляд Звіту про результати аналізу виконання основних показників місцевих бюджетів за 2022-2024 роки : Рішення Рахункової палати від 25.11.2025 № 28-6. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/28-6_2025/R_RP_28-6_2025.pdf (дата звернення: 06.01.2026).

12. Нечипоренко А. В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6, Ч. 2. С. 122-125.

13. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2024 рік. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.ua/news/19387/> (дата звернення: 06.01.2026).

14. Куди завела фінансова децентралізація. URL: <https://www.chesno.org/post/6460/> (дата звернення: 06.01.2026).

15. Кужелєв М. О., Нечипоренко А. В. Механізм реалізації регіональних інвестиційних програм як фінансовий інструмент стимулювання регіонального розвитку. *Схід*. 2017. Вип. 6 (152). С. 22–27.

16. Скільки території України окуповано за 2025 рік і всього, цифри по областях. URL: <https://nsn.net.ua/ukraina/skilky-terytorii-ukrainy/> (дата звернення: 06.01.2026).

17. Партнери виділять £150 млн постраждалим громадам. *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://mindev.gov.ua/news/na-maizhe-200-mln-pidtrymaiut-partnery-postrazhdali-vid-viiny-hromady> (дата звернення: 06.01.2026).

18. Комплексна допомога громадам. *Об'єднання громад*. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/kompleksna-dopomoga-gromadam> (дата звернення: 06.01.2026).

19. Дайджест новин щодо підтримки міжнародною спільнотою Донецької області у 2024 році. *Донецька обласна державна адміністрація*. URL: <https://dn.gov.ua/news/dajdzhest-novin-shchodo-pidtrimki-mizhnarodnoyu-spilnotoyu-doneskoj-oblasti-u-2024-roci> (дата звернення: 06.01.2026).

References

1. Kuzheliev, M.O. Nechyporenko, A.V. and Stabias, S.M. (2025), “Local budget expenditures on reconstruction: trends, challenges and prospect”, *Ekonomika ta suspilstvo*, vol. 78. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-78-27>.

2. Decentralization (2025), “Monitoring of local self-government and territorial organization of power reforms”, available at: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/968/Моніторинг_IV_квартал_2024_року__1_.pdf (Accessed 5 January 2026).

3. Kuzheliev, M.O. and Nechyporenko, A.V. (2025), “Interbudgetary transfers in Ukraine under martial law: fiscal asymmetry and prospects for development”, *Acta Academiae Beregsasiensis. Economics*, vol. 11, pp. 322-336.

4. Ministry of Finance of Ukraine (2025), “Execution of local budget revenues”, available at: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv> (Accessed 5 January 2026).

5. Maliborskyi, P. (2023), “Financial and budgetary capacity of territorial communities”, *Publichne upravlinnia: kontseptsii, paradyhma, rozvytok, udoskonalenni*, vol. 6, pp. 131-140.

6. Kopyliuk, O.I. Muzychka, O.M. Peleh, P.R. and Tatsii, Ye.I. (2024), “Financial capacity of territorial communities of Lviv region in the conditions of decentralization”, *Visnyk Lvivskoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu. Ekonomichni nauky*, vol. 75, pp. 14-19.

7. Kazyuk, Ya. and Ventsel, V. (2025), “Financial capacity of communities in 2024 by region”, *Decentralization*, available at: <https://decentralization.ua/news/19512> (Accessed 5 January 2026).

8. Pasichnyi, M. Nepyaliuk, A. Poliakov, M. Obukhov, R. Khachatrian, V. and Stratiichuk, V. (2025), “Fiscal capacity of local authorities in Ukraine and the EU member-states”, *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, vol. 6(65), pp. 176-190.

9. Vasylevska, H. (2020), “Asymmetries of fiscal space and it’s systematization in the context of fiscal theory”, *Economic Analysis*, Vol. 30. No. 1. Part 2, pp. 31-36.

10. Ministry of Finance of Ukraine (2022), “Report on the status of local budget execution. Local budget revenue execution for 2021”, available at: https://mof.gov.ua/storage/files/Довідка_на_сайт_за_січень-грудень_2021_року%281%29.pdf (Accessed 6 January 2026).

11. Accounting Chamber of Ukraine (2025), “On consideration of the Report on the results of the analysis of the implementation of key indicators of local budgets for 2022-2024”, available at: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/28-6_2025/R_RP_28-6_2025.pdf (Accessed 6 January 2026).

12. Nechyporenko, A.V. (2016), “Theoretical aspects of budgetary decentralization of local government in Ukraine”, *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, vol. 6, part 2, pp. 122–125

13. Decentralization (2025), “Analysis of local budget execution for 2024”, available at: <https://decentralization.ua/news/19387> (Accessed 6 January 2026).

14. Bereziuk, K. (2025), “Where financial decentralization has led”, available at: <https://www.chesno.org/post/6460/> (Accessed 6 January 2026).

15. Kuzheliev, M.O. and Nechyporenko, A.V. (2017), “Mechanism for implementing regional investment programs as a financial instrument for stimulating regional development”, *Skhid*, vol. 6 (152), pp. 22-27.

16. Kovalenko, Yu. (2026), “How much of Ukraine's territory will be occupied by 2025 and overall, figures by region”, available at: <https://nsn.net.ua/ukraina/skilky-terytorii-ukrainy/> (Accessed 6 January 2026).

17. Ministry for Development of Communities and Territories of Ukraine (2025), “Partners to provide £150 million to affected communities”, available at: <https://mindev.gov.ua/news/na-maizhe-200-mln-pidtrymaiut-partnery-postrazhdali-vid-viiny-hromady> (Accessed 6 January 2026).

18. Community associations (2025), “Comprehensive assistance to communities”, available at: <https://www.auc.org.ua/novyna/kompleksna-dopomoga-gromadam> (Accessed 6 January 2026).

19. Donetsk Regional State Administration (2025), “News digest on international support for Donetsk Oblast in 2024”, available at: <https://dn.gov.ua/news/dajdzhest-novin-shchodo-pidtrimki-mizhnarodnoyu-spilnotoyu-doneckoyi-oblasti-u-2024-roci> (Accessed 6 January 2026).

Стаття надійшла до редакції 13.01.2026 р.