

технологій і регуляторна невизначеність. Для успішного та безпечного використання DeFi-інструментів бізнесу потрібно:

- ретельно вивчати можливості та ризики DeFi: проводити due diligence протоколів та інструментів перед використанням;
- розробляти комплексні стратегії управління ризиками: враховувати волатильність, безпеку та регуляторні ризики;
- забезпечувати відповідність діяльності чинним і майбутнім нормам та правилам: стежити за регуляторним ландшафтом і консулюватися із фахівцями;
- інвестувати в навчання персоналу та залучати кваліфікованих фахівців: набути відповідну експертизу для ефективного використання DeFi;
- починати з малого та поступово масштабувати використання DeFi: проводити пілотні проєкти й тестування перед повномасштабним впровадженням.

Майбутнє DeFi залежить від здатності екосистеми вирішити існуючі проблеми, мінімізувати ризики та створити стабільну, безпечну, регульовану й зручну для користувачів середу для подальшого розвитку та масового впровадження як бізнесом, так і приватними користувачами. DeFi – це не просто тренд, а фундаментальна зміна парадигми фінансів, яка має потенціал, кардинально змінивши спосіб ведення бізнесу в майбутньому, сприяти зміцненню фінансової безпеки як суб'єкта господарювання, так і держави загалом.

1.5. Фінансова спроможність територіальних громад України в умовах військового стану та кризових викликів

*(В. С. Ясенецький, здобувач третього
(освітньо-наукового) рівня вищої освіти,
Державний податковий університет)*

Для фінансової безпеки України питання фінансової спроможності територіальних громад (далі – ТГ) України набуло критичної гостроти, ставши ключовим чинником безпечного регіонального економічного розвитку та стійкості багаторівневого врядування. Місцеві бюджети, які традиційно є фундаментом бюджетної безпеки країни, зазнали докорінних трансформацій під впливом глобальних і національних

кризових викликів, насамперед пандемії COVID-19 та повномасштабного військового вторгнення. Ці події істотно змінили розподіл ресурсів, вплинули на дохідну частину бюджетів і призвели до структурних дисбалансів у фінансових потоках між громадами.

В умовах воєнного стану, що характеризується руйнуванням інфраструктури, масовою міграцією та зростанням видатків на оборону й гуманітарні потреби, фінансова стійкість ТГ перебуває під безпрецедентним тиском і створює певні загрози для фінансової безпеки України. Адаптація органів місцевого самоврядування до нових реалій вимагає не лише оперативного реагування, але й глибокого системного аналізу поточного стану та ідентифікації чинників, що становлять найбільшу загрозу.

Для оцінювання стану фінансової спроможності територіальних громад доцільно проаналізувати збалансованість (доходів і видатків) їхніх бюджетів. Їхні суттєві зміни, спричинені як впливом війни, так і законодавчими новаціями, наведені в таблиці 1.5.1.

Таблиця 1.5.1 – Загальний обсяг доходів і видатків місцевих бюджетів упродовж 2018–2024 рр. (млрд грн)

Показник	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Доходи	562,4	560,5	471,5	580,7	555,1	652,6	679,5	
Видатки	570,6	566,2	478,1	569,4	484,3	646,8	671,8	
Доходи мінус видатки	–8,2	–5,7	–6,6	11,3	70,8	5,8	7,7	

Джерело: Міністерство фінансів України [132].

Наведені дані демонструють зміну обсягів доходів і видатків місцевих бюджетів упродовж 2018–2024 рр. Водночас, якщо в період 2018–2020 рр. видатки суттєво перевищували доходи, то з 2021 р. тенденція змінилася – доходи перевищували видатки місцевих бюджетів. Певною мірою це свідчить про успішність кроків з проведення децентралізації та посилення спроможності громад, незважаючи на складні економічні умови, включаючи торговельні війни з росією 2013 року, анексію Криму, війну на Донбасі 2014 року та повномасштабне вторгнення 2022 року.

¹³² Відкритий бюджет / Міністерство фінансів України. URL : <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 01.10.2025).

На економічну активність 2020 р. негативно вплинула пандемія COVID-19. Через локдауни багато підприємств, зокрема у сфері послуг, торгівлі та громадського харчування, зазнали збитків або були змушені закритися. Закриття підприємств, особливо малого та середнього бізнесу, зменшило кількість активних платників податків. Тому обсяги податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), який є основним джерелом надходжень для місцевих бюджетів, значно знизилися в цей період через звільнення працівників і скорочення заробітних плат. Через економічний спад скоротилися доходи від продажу землі, оренди майна та інших джерел для наповнення місцевих бюджетів. Підприємства, які призупинили діяльність, не могли сплачувати місцеві податки, як-от податок на нерухомість і єдиний податок. У цих умовах багато фізичних осіб-підприємців отримали податкові відстрочки або звільнення від сплати податків, що також призвело до зниження надходжень від місцевих податків. Це зменшило можливості громад щодо реалізації інфраструктурних проєктів і розвитку. Водночас бюджетна система зіткнулася зі зростанням соціальних видатків, зокрема на охорону здоров'я та підтримку вразливих груп населення.

Пандемія по-різному вплинула на громади залежно від їхнього економічного профілю. Громади, що мали розвинений туристичний або малий бізнес, постраждали більше, ніж громади з індустріальною базою. Це посилює фінансову нерівність між регіонами. Місцеві органи влади з меншими фінансовими можливостями зазвичай мають менший рівень готовності до подолання кризових явищ порівняно з громадами, де фінансових ресурсів помітно більше.

Для покриття дефіциту бюджету, що утворився, деякі громади були змушені залучати кредити або використовувати резервні фонди, що посилює фінансове навантаження на громади в середньостроковій перспективі. Відбулося зниження інвестиційної активності: інвестори утримувалися від фінансування нових проєктів через невизначеність економічної ситуації, тому реалізація багатьох інфраструктурних і соціальних ініціатив була призупинена або відкладена. На додаток, пандемія ускладнила роботу органів місцевого самоврядування, оскільки багато співробітників працювали дистанційно, а кількість звернень від населення значно зросла. Це погіршило оперативність прийняття рішень і якість управління на рівні ОТГ.

Усі зазначені чинники негативно вплинули на здатність громад фінансувати свої поточні потреби та капітальні видатки. І хоча пандемія виявила слабкі місця в системі управління та фінансової стійкості громад, зокрема залежність від обмеженої кількості джерел доходів, проте для багатьох громад це стало стимулом до реформування фінансових систем, а саме впровадження цифрових технологій, оптимізації видатків і пошуку нових джерел доходів.

В умовах повномасштабної війни перед органами місцевого самоврядування (ОМС) України постали безпрецедентні виклики та нові завдання, що вимагали швидкої адаптації. Ключові виклики фінансовій спроможності ТГ можна згрупувати за такими аспектами:

зниження податкових надходжень: економічна криза, руйнування інфраструктури та міграція населення призвели до зменшення податкової бази в багатьох регіонах;

зростання нерівності між громадами: ті, що постраждали від бойових дій або втратили значну частину населення / бізнесу, відчувають гострий дефіцит коштів, тоді як тилові громади зберігають відносну стабільність;

зростання витрат бюджету на оборону та гуманітарні потреби: громади змушені виділяти значні кошти на підтримку військових частин, територіальної оборони, а також на гуманітарну допомогу та інтеграцію ВПО;

релокація бізнесу: переміщення підприємств до більш безпечних регіонів змінює податкову базу як для громад-донорів, так і для громад-реципієнтів;

вплив військового ПДФО на дохідну частину місцевих бюджетів;

скорочення як внутрішніх, так і зовнішніх інвестицій унаслідок невизначеності та ризиків війни, що погіршує фінансову безпеку громад;

інфляційне зростання витрат на реалізацію проєктів та утримання соціальної сфери.

Дослідження впливу війни на бюджетну стійкість територіальних громад виявило деструктивні зміни фінансових індикаторів, спричинені специфічними для кожного типу громад причинами. Так, прифронтові громади страждають не лише від безпекових ризиків, а й від масової релокації підприємств (понад 770 компаній, що забезпечували 35+ тис. робочих місць¹³³) та вимушеного переміщення

¹³³ Порівняльний аналіз фінансової спроможності територіальних громад (на основі показників 2021 та 2023 років) / Децентралізація. URL : <https://decentralization.ua/news/18171> (дата звернення: 02.10.2025).

трудовах ресурсів, що матиме довгострокові негативні наслідки. Прикордонні громади в тилу стикаються з вилученням значних земельних площ із господарського обігу через забруднення вибухонебезпечними предметами (наприклад, приблизно чверті території Шацької ТГ¹³⁴). Для приморських громад ключовою проблемою є втрата логістичного й туристичного потенціалу, що відображається в скороченні туристичного збору. Гірські громади Українських Карпат відчують на собі скорочення державної підтримки, а ті, що розташовані вздовж кордонів з Білоруссю та РФ, повністю втратили логістичні переваги. Нарешті, сільські території, що охоплюють більшу частину України, потерпають від незворотних змін у сільськогосподарському секторі – від непридатності земель і погіршення ґрунтів через забруднення вибухонебезпечними пристроями до наслідків підриву Каховської ГЕС, що вплинуло на родючість південних областей і логістику агропродукції.

Аналіз структури місцевих бюджетів України за типами громад також виявив значну диспропорцію в розподілі фінансових ресурсів між різними типами територіальних громад. 2024 р. міські бюджети акумулювали основний обсяг надходжень – 344,8 млрд грн, що становить понад 50 % від загальної суми. Водночас третина з цієї суми припадає виключно на бюджет столиці. Обласні бюджети зайняли другу позицію, становлячи майже 30 % від загального обсягу місцевих бюджетів. Натомість бюджети селищних і сільських громад разом становлять лише приблизно 21 % загальної суми [135]. Така структура чітко свідчить про домінування великих урбанізованих центрів у бюджетній системі та їхню значно вищу фінансову спроможність. Водночас менш забезпечені громади сіл і селищ мають суттєво обмеженіші фінансові можливості, що може впливати на їх здатність надавати якісні послуги, розвивати інфраструктуру та реалізовувати місцеві ініціативи. Врахування цих нерівномірностей є критично важливими під час формування стратегій повоєного відновлення та підтримки громад.

Відповідні зміни в рівні спроможності громад наведені в таблиці 1.5.2.

¹³⁴ Порівняльний аналіз фінансової спроможності територіальних громад (на основі показників 2021 та 2023 років) / Децентралізація. URL : <https://decentralization.ua/news/18171> (дата звернення: 02.10.2025).

¹³⁵ Показники державного бюджету на 2025–2026 роки / Міністерство фінансів України. URL : https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B8_%D0%94%D0%91%D0%A3_2025_2026.pdf

Таблиця 1.5.2 – Зміни рейтингових позицій територіальних громад у 2021–2024 роках

Рівні спроможності ТГ	Загальна кількість ТГ з відповідним рівнем спроможності			Динаміка змін			
	2021	2023	2024	2023/2021		2024/2023	
				Кількість	Відсотків	Кількість	Відсотків
високий	436	495	456	59	113,5 %	–39	–7,88
оптимальний	335	314	284	–21	93,7 %	–30	–9,55
задовільний	263	200	242	–63	76,0 %	42	21,00
низький	271	247	218	–24	91,1 %	–29	–11,74
критичний	133	182	131	49	136,8 %	–51	–28,02
Усього	1 438	1 438	1 331				

Джерело: [136].

Варто зауважити, що переміщення громад до вищих або нижчих категорій фінансової спроможності – це природний процес, що відображає їхній розвиток загалом і вплив війни зокрема. Однак збільшення розриву між фінансово спроможними й неспроможними громадами створює серйозні проблеми для фінансової та економічної безпеки України.

Загалом в умовах повномасштабної війни в Україні ситуація в політиці й економіці є мінливою та складно передбачуваною, що негативно позначається на рівні фінансової безпеки й спроможності територіальних громад. Для розробки заходів забезпечення останньої потрібно проаналізувати можливі загрози та ризики їхньої реалізації¹³⁷. Загрози можна класифікувати на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх належать неефективне управління бюджетними ресурсами ТГ, недостатня диверсифікація доходів і надмірна залежність від міжбюджетних трансфертів, що було встановлено в попередньому підрозділі. Низька якість фінансового планування, слабкість інституційних механізмів контролю й відсутність резервних фондів збільшують вразливість бюджетів до економічних коливань.

¹³⁶ Порівняльний аналіз фінансової спроможності територіальних громад (на основі показників 2021 та 2023 років) / Децентралізація. URL : <https://decentralization.ua/news/18171> (дата звернення: 02.10.2025).

¹³⁷ У науковому дискурсі ці терміни не є тотожними. Загроза – це потенційно небезпечне явище або чинник, що може призвести до негативних наслідків. Ризик – це кількісна характеристика (ймовірність) реалізації загрози та розміру можливих втрат, що вона може спричинити.

Зовнішні загрози охоплюють макроекономічну нестабільність (інфляція, девальвація гривні), неефективні політичні рішення, що обмежують податкову автономію, а також надзвичайні ситуації, як-от воєнні дії або екологічні катастрофи, які спричиняють значні витрати на відновлення місцевої інфраструктури.

На поточному етапі в Україні наявні загрози, що є безпосереднім наслідком воєнних дій, та такі, що лише загострилися під їхнім впливом і є перманентними для української економіки. Загрози можна згрупувати так (табл. 1.5.3).

Таблиця 1.5.3 – Класифікація загроз фінансової спроможності територіальних громад

Зовнішні загрози	Внутрішні загрози
<i>Макроекономічні загрози:</i>	<i>Фіскальні загрози:</i>
Інфляція, девальвація національної валюти, економічні спади, коливання на фінансових ринках	Наявність тіньового сектору економіки, несплата податків, низький рівень податкової культури, затримки з об'єднанням громад
<i>Політичні та законодавчі загрози:</i>	<i>Бюджетні загрози:</i>
Зміни в податковому та бюджетному законодавстві, нестабільність нормативної бази	Невідповідність між зобов'язаннями за видатками та джерелами фінансування, дефіцит бюджету
<i>Воєнні та геополітичні загрози:</i>	<i>Інституційні загрози:</i>
Руйнування інфраструктури, масова міграція	Недостатня кваліфікація персоналу, слабкість систем внутрішнього контролю
<i>Стихійні лиха та надзвичайні ситуації:</i>	<i>Демографічні загрози:</i>
Природні катастрофи, епідемії, техногенні аварії	Старіння населення, трудова міграція, депопуляція

Джерело: складено автором.

Проаналізуємо детальніше канали впливу ключових ризиків на фінансову спроможність територіальних громад:

1. Макроекономічні загрози.

Інфляційний тиск і девальвація національної валюти: знецінення грошової одиниці призводить до зменшення реальної купівельної спроможності місцевих бюджетів, зростання витрат на закупівлю товарів і послуг, а також на утримання бюджетних установ, нівелюючи номінальний приріст доходів. Хоча інфляція через зростання цін збільшує номінальні суми надходжень до бюджету (так званий інфляційний

податок), проте в довгостроковому періоді через негативний вплив на господарюючих суб'єктів створює несприятливі умови для фінансової спроможності.

Падіння ВВП та економічна рецесія: зниження загальної економічної активності, руйнування виробничих потужностей і логістичних ланцюгів призводить до скорочення податкової бази, зокрема надходжень від податку на прибуток підприємств, єдиного податку та ПДФО. Зниження інвестиційної активності: війна та пов'язана з нею невизначеність відлякують як внутрішніх, так і зовнішніх інвесторів, обмежуючи можливості громад щодо реалізації капітальних проєктів і стимулювання економічного зростання.

2. Бюджетно-фіскальні загрози.

Надмірна концентрація дохідної бази: домінуюча роль ПДФО у структурі доходів місцевих бюджетів робить їх вразливими до будь-яких змін у податковому законодавстві чи методиці розподілу цього податку, як це вже відбулося з ПДФО військовослужбовців.

Висока залежність від трансфертів з державного бюджету: значна частка офіційних трансфертів, хоча й забезпечує фінансування делегованих повноважень, зменшує фінансову автономію громад і створює ризик нестабільності в разі скорочення централізованої підтримки.

Недосконалість системи міжбюджетного вирівнювання: існуючі механізми не завжди повною мірою враховують реальні потреби громад і диспропорції в їхній фінансовій спроможності, що призводить до несправедливого розподілу ресурсів і поглиблення нерівності.

Зміни в податковому законодавстві та адмініструванні: непередбачувані або часті зміни в податковій політиці можуть створювати невизначеність для платників податків та ускладнювати планування доходів місцевих бюджетів.

3. Демографічні та міграційні загрози.

Масова міграція населення: відтік населення з громад, особливо молоді та працездатних громадян, призводить до скорочення податкової бази (ПДФО), зменшення кількості споживачів товарів і послуг та зниження економічної активності.

Навантаження, пов'язане з внутрішньо переміщеними особами (ВПО): пов'язане зі зростанням видатків на соціальний захист, охорону здоров'я, освіту та житлово-комунальні послуги, що створює додаткове фінансове навантаження на місцевий бюджет без адекватної компенсації.

4. Воєнні та геополітичні загрози.

Руйнування інфраструктури та виробничих потужностей призводять до втрати джерел доходів (податок на майно, орендна плата) й вимагають значних коштів на відбудову, що відволікає ресурси від інших важливих напрямів.

Зростання видатків на оборону та безпеку: громади змушені виділяти значні кошти на підтримку територіальної оборони, муніципальних варт, захист критичної інфраструктури, що обмежує можливості фінансування інших сфер.

Невизначеність і нестабільність, спричинена бойовими діями, ускладнює довгострокове бюджетне планування та реалізацію інвестиційних проєктів.

5. Загрози неефективного управління.

Низька ефективність управління публічними фінансами: недосконалість у процесах планування, виконання бюджету та контролю за використанням коштів може призводити до неефективного витрачання ресурсів і зниження якості публічних послуг.

Недостатня кваліфікація кадрів і брак кваліфікованих фахівців у сфері фінансового менеджменту на місцевому рівні може ускладнювати розробку та реалізацію ефективних фінансових стратегій.

6. Нестабільність нормативно-правової бази: хоча непередбачуваність економічної ситуації вимагає швидкого реагування регуляторних органів, проте постійні зміни чинного законодавства часто суперечать правилам їхнього впровадження. Досить вагомі з позиції фінансово-економічної логіки регуляторні новації щодо запобігання дисбалансам і викривленням в економіці часто деформують рух фінансових потоків, зокрема до місцевих бюджетів. Наприклад, ситуація щодо зміни норм законодавства ПДФО військовослужбовців з погляду загальноекономічної безпеки було виправданим кроком, але зумовило скорочення надходжень для місцевих бюджетів.

Найсуттєвішим ризиком для фінансової автономії місцевого самоврядування є ініціатива щодо перерозподілу 4 % податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на користь державного бюджету. Це рішення може значно знизити дохідну базу місцевих бюджетів, підриваючи принципи фінансової децентралізації та обмежуючи їх здатність до самостійного розвитку. Водночас позитивним аспектом є збереження та збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів (дотацій і субвенцій)

з державного бюджету. Зокрема, фінансування охорони здоров'я та енергоефективності й механізм горизонтального вирівнювання забезпечують стабільну підтримку та часткову компенсацію втрат місцевих бюджетів. Відновлення роботи Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) є позитивним кроком для підтримки регіонального розвитку. Проте ефективність його функціонування прямо залежатиме від обсягів фінансування та прозорості механізмів розподілу коштів

Загалом потрібно відмітити високий рівень невизначеності щодо майбутнього економічного середовища розвитку ТГ в Україні, що вимагає гнучкого й адаптивного підходу до бюджетного планування. Відсутність планів щодо суттєвого підвищення податкового навантаження в 2025–2026 рр. вказує на намір уряду не обтяжувати економіку додатковими фіскальними зобов'язаннями, що водночас підкреслює залежність від міжнародної фінансової допомоги.

За результатами аналізу, нами була сформована матриця загроз фінансовій спроможності територіальних громад, що базується на якісному оцінюванні ймовірності та масштабу впливу кожної загрози (рис. 1.5.1).

Неефективне управління бюджетом та адміністрування податків	Масова міграція населення та бізнесу	Руйнування інфраструктури й виробничих потужностей
Недостатня кваліфікація кадрів на місцевому рівні	Макроекономічна нестабільність (інфляція, девальвація)	Зміни в законодавстві, що змінюють розподіл податків
Неефективне управління й викривлення конкуренції	Відсутність резервних фондів	Зниження платоспроможності населення та бізнесу

Рисунок 1.5.1 – Матриця загроз фінансовій спроможності територіальних громад

Джерело: авторська розробка.

Зона високого ризику (червона):

1. Руйнування інфраструктури й виробничих потужностей. Ця загроза має найвищий рівень ризику. Імовірність її реалізації в умовах воєнного стану досить висока, а вплив є максимальним, оскільки призводить до фізичної втрати податкової бази (податки на майно, на прибуток) і вимагає колосальних витрат на відновлення.

2. Масова міграція населення та бізнесу має високу ймовірність і значний вплив. Вона прямо зменшує кількість платників ПДФО, єдиного податку та споживачів підакцизних товарів. Відтік кваліфікованих кадрів також знижує економічний потенціал громади в довгостроковій перспективі.

3. Зміни в законодавстві, що трансформують розподіл податків. Хоча ймовірність може бути непостійною, вплив таких рішень (наприклад, перерозподіл ПДФО військовослужбовців) є критичним, оскільки може миттєво скоротити значну частину доходів місцевого бюджету.

Зона середнього ризику (жовта):

1. Неефективне управління бюджетом та адміністрування податків. Це постійна внутрішня загроза з високою ймовірністю, але її вплив на загальні надходження може бути керованим. Вона спричиняє втрати через «тінізацію» економіки та недозбір податків (наприклад, податку на землю через застарілі реєстри), що є суттєвим, але не завжди критичним ризиком для фінансової спроможності громади.

2. Макроекономічна нестабільність (інфляція, девальвація) є зовнішньою загрозою з високим рівнем імовірності прояву, але її вплив щодо зниження реальної купівельної спроможності бюджету може бути частково компенсований зростанням номінальних надходжень.

3. Імовірність зниження платоспроможності населення та бізнесу в умовах війни досить висока, а вплив – значний, оскільки веде до зростання податкового боргу. Це неповна втрата податкової бази, але суттєве зменшення ліквідності бюджету.

Зона низького ризику (біла):

1. Недостатня кваліфікація кадрів на місцевому рівні: ймовірність посилення загрози є високою, але вплив на загальну фінансову спроможність, порівняно з іншими, – низьким. Це не є основною причиною фінансових втрат на рівні місцевих бюджетів, хоча може погіршувати ефективність управління.

2. Відсутність резервних фондів: імовірність ризику низька, а вплив є ситуативним. Хоча це негативно впливає на фінансову спроможність ТГ, проте більшість загроз пов'язані з втратою самих джерел доходів, а не з відсутністю фінансової «подушки».

Цей аналіз дає змогу органам місцевого самоврядування пріоритизувати зусилля та зосередити ресурси на нейтралізації загроз, що перебувають у «червоній» зоні, оскільки вони становлять найбільшу небезпеку для фінансової стійкості громад.

Ключова загроза, що впливає на всі види місцевих податків, – це скорочення податкової бази. Це явище має декілька взаємопов'язаних причин:

демографічні зміни й масова міграція населення зменшують кількість платників ПДФО та споживачів підакцизних товарів, що безпосередньо впливає на надходження від акцизного податку;

руйнування й релокація бізнесу, знищення інфраструктури та виробничих потужностей призводить до втрати об'єктів оподаткування для податку на нерухоме майно й податку на землю, а також спричиняє припинення діяльності платників єдиного податку та податку на прибуток;

законодавча й інституційна нестабільність, що зумовлює непередбачувані зміни в податковій політиці, як-от перерозподіл ПДФО військовослужбовців, ставить під загрозу фінансове планування громад. Це саме стосується й частої зміни нормативної бази для всіх інших податків, що створює невизначеність і спонукає до тінізації економічної діяльності;

втрата адміністративного контролю в зонах бойових дій і на тимчасово окупованих територіях, де громади повністю втрачають здатність адмініструвати податки, включно із контролем за використанням земельних ділянок та обігом підакцизних товарів, що призводить до значних фінансових втрат. Ця проблема є особливо гострою для податку на землю й податку на нерухомість, оскільки дані про об'єкти оподаткування можуть бути знищені;

зниження платоспроможності внаслідок падіння економічної активності та зменшення доходів населення й бізнесу. Це проявляється в зростанні податкового боргу, що становить особливу загрозу для єдиного податку та податку на нерухоме майно, а також у зменшенні обсягів споживання, що безпосередньо позначається на акцизних надходженнях.

Отже, комплексний аналіз загроз фінансовій спроможності територіальних громад у період воєнного стану дає змогу вийти за межі простого переліку ризиків, пов'язаних з окремими податками. Під цим кутом зору загрози фінансовій спроможності громад є не просто сукупністю окремих проблем, а й взаємопов'язаною системою, де наслідки одного негативного чинника (наприклад, міграції) ланцюгово поширюються на всі джерела податкових надходжень. Це вимагає від

органів місцевого самоврядування не просто «точкового», а комплексного стратегічного підходу до забезпечення фінансової безпеки регіону, що охоплює, крім суто фіскальних, також заходи із відбудови економіки, стимулювання бізнесу та вдосконалення системи адміністрування.

Загалом диспропорції фінансової спроможності місцевих бюджетів України свідчать про небезпечну трансформацію фіскальної моделі країни, що відбулася в умовах повномасштабної війни та значного бюджетного навантаження. Падіння частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету є не просто ситуативним погіршенням, а свідченням стратегічної загрози на разі тривалого збереження такої ситуації. Йдеться, по суті, про втрату збалансованості системою багаторівневого врядування, а принципи реформи децентралізації поступово відсуваються на другий план під тиском нагальних воєнних потреб. Якщо ця тенденція закріпиться, постане серйозна загроза фінансовій спроможності територіальних громад через падіння довіри до місцевої влади, обмеження її можливості надавати послуги, утримувати інфраструктуру та формувати довготривалі стратегії розвитку.

Війна й пов'язані з нею економічні зміни, як-от військові зарплати та порушення роботи місцевих підприємств, призводять до спотвореної й асиметричної структури місцевих бюджетів, що характеризуються як тимчасовими сплесками надходжень за певними статтями доходів, так і значними довгостроковими вразливостями. Ця структура за своєю сутністю не є стійкою, що ускладнює збалансоване повоєнне відновлення. І хоча деякі громади можуть здаватися фінансово стабільними в короткостроковій перспективі, їхня спроможність до довгострокового розвитку перебуває на досить низькому рівні. З цих причин загострюється потреба в диверсифікації джерел фінансування.

За макроекономічними прогнозами уряду, що використовуються для розрахунку бюджетів¹³⁸, можемо зробити припущення, що в повоєнний період структура основних джерел фінансування територіальних громад залишиться незмінною порівняно з довоєнним часом, проте їхні обсяги відчутно скоротяться. Зокрема, зменшаться й власні, й додаткові (власна діяльність, інвестиції тощо) доходи місцевих бюджетів

¹³⁸ Показники державного бюджету на 2025–2026 роки / Міністерство фінансів України.
URL : https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B8_%D0%94%D0%91%D0%A3_2025_2026.pdf

через загальне погіршення економічної ситуації в Україні, руйнування інфраструктури, виробничих потужностей і втрату робочих місць. Але може зрости фінансова підтримка місцевого самоврядування з боку держави (субвенції, дотації, інші форми допомоги) для покриття воєнних збитків.

За таких умов без відновлення дохідної автономії та перезапуску міжбюджетної системи громади не зможуть виконувати навіть базові функції, не кажучи вже про відновлення високого рівня фінансової спроможності. Така дилема вказує на нагальну потребу розробки плану повернення до фіскальної симетрії в післявоєнний період, що передбачатиме поступовий перерозподіл ресурсів відповідно до делегованих повноважень та системне зміцнення власної податкової бази територіальних громад. Йдеться про комплексне оновлення системи бюджетного планування та підвищення фінансової автономії місцевого рівня з особливим акцентом на стимулюванні зростання власних доходів громад, посилення їхньої бюджетної автономії та відповідальності, спрямування коштів на економічний розвиток і підвищення ефективності управління публічними фінансами на місцях як фундаментальної умови для стійкості й відновлення фінансової спроможності громад зокрема та України загалом.

На вирішення завдання підвищення фінансової спроможності територіальних громад держава вже впровадила ряд важливих інституційних механізмів, спрямованих на підвищення ефективності та фінансової стійкості місцевого самоврядування у воєнний час. Ці механізми охоплюють планування й виконання місцевих бюджетів, підтримку ВПО та релокованого бізнесу, стимулювання підприємництва й агробізнесу. Завдяки крокам з боку центральних органів влади спостерігаються такі позитивні тенденції:

підтримання надходжень до місцевих бюджетів, зокрема за рахунок спрямування частини акцизного податку з пального¹³⁹;

відбудова територій, що були звільнені від окупації, за рахунок отримання державних ресурсів для відшкодування завданих збитків;

¹³⁹ Про затвердження оновленого Порядку зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та із ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування в частині автоматичного зарахування до бюджетів територіальних громад частини (13,44 %) : постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2022 № 1427.

створення онлайн-платформи «Cities4Cities» для налагодження партнерських зв'язків між громадами за підтримки Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи;

відновлення та зростання бізнесу, зокрема 2024 року українці відкрили понад 26 тисяч компаній, найактивніше зростала частка нових у Miltech-секторі¹⁴⁰;

активна участь місцевої влади в релокації підприємств і в допомозі їхнім працівникам у пошуку житла, виробничих приміщень, підключенні до мереж і налагодженні логістики¹⁴¹.

Подальші законодавчі ініціативи матимуть на меті розширення можливостей залучення фінансових ресурсів із-за кордону, що сприятиме підвищенню фінансової спроможності територіальних громад. Також потрібне відновлення фіскальної симетрії та системне зміцнення дохідної автономії місцевого самоврядування, що є фундаментальною умовою для підвищення їхньої фінансової спроможності й підтримки фінансової безпеки України загалом. Зокрема, висунуто пропозиції щодо передбачення в Держбюджеті – 2026¹⁴²:

зарахування на постійній основі до бюджетів громад ПДФО в розмірі 64 %;

збереження коштів реверсної дотації в бюджетах територіальних громад;

збереження територіальним громадам коштів залишків місцевих бюджетів територій тимчасово окупованих рф (вилучення статті 42 законопроекту);

¹⁴⁰ 2024 року українці відкрили понад 26 тисяч компаній... / Фонд розвитку підприємництва. 2025. 30 січня. URL : <https://bdf.gov.ua/u-2024-rotsi-ukraintsi-vidkryly-ponad-26-tysiach-kompaniy-nayaktyvnishe-zrostala-chastka-novykh-u-miltech-sektori/> (дата звернення: 04.10.2025).

¹⁴¹ Уже на 1 травня 2022 року 601 підприємство завершило переїзд із зон бойових дій, причому 390 з них вже відновили свою діяльність у західних регіонах України. Яскравим прикладом є Хотинська громада Чернівецької області, яка не лише створила бізнес-хаб для релокованих компаній, а й надала значну підтримку харківському виробнику велосипедів «Velotrade», допомагаючи з орендою приміщень (понад 5 тис. кв. м) та безкоштовним житлом і соціальним забезпеченням для працівників. Подібних успішних прикладів адаптації та співпраці є чимало по всій країні.

¹⁴² Захист фінансової спроможності громад в Держбюджеті – 2026 / Асоціація міст України (АМУ). URL : <https://www.auc.org.ua/novyna/zahyst-finansovoyi-spromozhnosti-gromad-v-derzhbyudzheti-2026-0> (дата звернення: 04.10.2025).

погашення заборгованості з різниці в тарифах на послуги теплопостачання, гарячого водопостачання, водопостачання й водовідведення за обсягом 67 млрд гривень;

списання 9 млрд гривень заборгованості за середньостроковими позиками та безвідсотковими позичками 2009–2014 років;

спирання на дані щодо кількості ВПО, за інформацією Міністерства соціальної політики, сім'ї та єдності України, під час розрахунку показників горизонтального вирівнювання на 2026 рік;

розподілу між бюджетами територіальних громад освітньої субвенції;

субвенцію на підготовку змін до генеральних планів населених пунктів і детальних планів територій тощо.

Комплексний аналіз фінансової спроможності територіальних громад України в період 2018–2024 рр. дав змогу зробити ряд ключових висновків про наявність суттєвих загроз фінансовій безпеці України, які є взаємопов'язаною системою. Ключовою загрозою визначено скорочення податкової бази як наслідок ланцюгової дії ряду чинників, які перебувають у зоні високого ризику («темно-сіра зона»): руйнування інфраструктури, масова міграція населення та бізнесу, а також непередбачувані зміни в податковому законодавстві (перерозподіл податків).

Для нейтралізації цих загроз органи місцевого самоврядування повинні пріоритизувати зусилля на нейтралізації чинників «темно-сірої зони». Критично важливим є перехід до комплексного стратегічного підходу, що охоплює антикризове фінансове планування (стрес-тестування, створення стабілізаційних фондів), диверсифікацію джерел фінансування та підвищення ефективності управління публічними фінансами (внутрішній аудит, моніторинг кредитних ресурсів).