



DOI: 10.58423/2786-6742/2025-11-322-336

УДК 336.143(477)

Михайло КУЖЕЛЄВ

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри фінансів
Національний університет «Києво-Могилянська академія»,
м. Київ, Україна

ORCID ID: [0000-0002-7895-7879](https://orcid.org/0000-0002-7895-7879)

Scopus Author ID: [56786432900](https://orcid.org/56786432900)

e-mail: m.kuzheliev@ukma.edu.ua

(Corresponding author)

Аліна НЕЧИПОРЕНКО

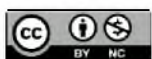
кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Київський столичний університет імені Бориса Грінченка,
м. Київ, Україна

ORCID ID: [0000-0003-2494-1465](https://orcid.org/0000-0003-2494-1465)

Scopus Author ID: [57217314806](https://orcid.org/57217314806)

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ФІСКАЛЬНА АСИМЕТРІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Анотація. В умовах воєнного стану система міжбюджетних відносин в Україні зазнала суттєвих трансформацій, зумовлених як падінням доходної бази місцевих бюджетів, так і необхідністю посилення фінансової спроможності держави для забезпечення оборонних потреб та підтримки критично важливих сфер. Зміни у структурі міжбюджетних трансфертів відображають наявну фіскальну асиметрію, що проявляється у зростанні залежності територіальних громад від дотацій і субвенцій з державного бюджету. Метою дослідження є системний аналіз трансформації міжбюджетних трансфертів в Україні в умовах воєнного стану, визначення впливу фіскальної асиметрії та проблем у сфері публічних фінансів, а також розробка комплексу рекомендацій щодо вдосконалення механізмів фінансового вирівнювання та посилення фінансової спроможності територіальних громад. У статті досліджено особливості функціонування системи міжбюджетних трансфертів в Україні в умовах воєнного стану. Окреслено проблемні питання формування доходів місцевих бюджетів, зокрема: низька автономність місцевих бюджетів і залежність від державних дотацій та субвенцій; недосконалість методології й механізму горизонтального вирівнювання; збільшення впливу горизонтальної фінансової асиметрії на формування доходної бази місцевих бюджетів. Зазначено, що процес децентралізації, що розпочався у 2014 році, сприяв зростанню фінансової спроможності громад та поступовому підвищенню якості місцевого самоврядування. Проаналізовано тенденцію змін у складі доходів місцевих бюджетів в Україні з 2021 по 2024 рр., а також динаміку міжбюджетних трансфертів у 2022–2025 рр. Окреслено ключові фінансові виклики і вразливості системи міжбюджетних трансфертів, а також наведено пропозиції щодо їх нейтралізації. Зроблено висновок, що ефективна модернізація системи міжбюджетних трансфертів має здійснюватися в трьох основних площинах: цільові компенсаційні механізми для постраждалих територіальних громад, якісне прогнозування та



This is an Open Access article distributed under the terms of the [Creative Commons CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



автоматизація перерахувань коштів міжбюджетних трансфертів, посилення фінансової спроможності місцевих бюджетів та прозорості використання ними коштів, особливо в частині донорських ресурсів.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, державний бюджет, місцеві бюджети, публічні фінанси, фінансове вирівнювання, фіскальна асиметрія, воєнний стан.

JEL Classification: H61, H72

Absztrakt. A hadiállapot körülményei között az ukrajnai költségvetési kapcsolatok rendszere jelentős átalakulásokon ment keresztül, amelyeket mind a helyi költségvetések bevételi bázisának csökkenése, mind az állam védelmi szükségleteinek biztosításához valamint a kritikus fontosságú területek támogatásához szükséges pénzügyi teherbíró képesség megerősítésének szükségessége indokolt. A költségvetési transzferek szerkezetében bekövetkezett változások tükrözik a fennálló fiskális aszimmetriát, amely a területi közösségek állami költségvetésből származó dotációktól és szubvencióktól való függőségének növekedésében nyilvánul meg. A kutatás célja a költségvetési transzferek hadiállapot alatti ukrajnai átalakulásának rendszerszintű elemzése, a fiskális aszimmetria és a közpénzügyi problémák hatásának meghatározása, valamint ajánlások kidolgozása a pénzügyi kiegyenlítési mechanizmusok tökéletesítésére és a területi közösségek pénzügyi teljesítőképességének megerősítésére. A cikk vizsgálja a költségvetési transzferrendszer működésének sajátosságait Ukrajnában a hadiállapot idején. Körvonalazódnak a helyi költségvetések bevételeinek képzésével kapcsolatos problémás kérdések, különösen: a helyi költségvetések alacsony autonómiája és az állami dotációktól és szubvencióktól való függőség; a horizontális kiegyenlítés módszertanának és mechanizmusának tökéletlensége; a horizontális fiskális aszimmetria növekvő hatása a helyi költségvetések bevételi bázisának kialakítására. Megjegyzésre kerül, hogy a 2014-ben kezdődött decentralizációs folyamat hozzájárult a közösségek pénzügyi teljesítőképességének növekedéséhez és a helyi önkormányzatiság minőségének fokozatos javulásához. Elemzésre került az ukrajnai helyi költségvetések bevételeinek összetételében bekövetkezett változások tendenciája a 2021–2024 közötti időszakban, valamint a költségvetési transzferek dinamikája a 2022–2025 közötti években. Felvázolásra kerülnek a költségvetési transzferrendszer kulcsfontosságú pénzügyi kihívásai és sebezhetőségei, valamint javaslatok fogalmazódnak meg ezek semlegesítésére. A kutatás eredményeként megállapítást nyert, hogy a költségvetési transzferrendszer hatékony modernizációjának három fő területen kell megvalósulnia: célzott kompenzációs mechanizmusok a károsult területi közösségek számára, a költségvetési transzferek átutalásának minőségi előrejelzése és automatizálása, valamint a helyi költségvetések pénzügyi teljesítőképességének és a pénzeszközök – különösen a donorforrások – felhasználása átláthatóságának erősítése.

Kulcsszavak: költségvetési transzferek, állami költségvetés, helyi költségvetések, közpénzügyek, pénzügyi kiegyenlítés, fiskális aszimmetria, hadiállapot.

Abstract. Under martial law, the system of interbudgetary relations in Ukraine has undergone significant transformations caused both by the decline in the revenue base of local budgets and the need to strengthen the state's financial capacity to meet defense needs and support critically important areas. Changes in the structure of interbudgetary transfers reflect existing fiscal asymmetry, which manifests itself in the growing dependence of territorial communities on subsidies and subventions from the state budget. The purpose of the study is to conduct a systematic analysis of the transformation of interbudgetary transfers in Ukraine under martial law, to determine the impact of fiscal asymmetry and challenges in public finance, and to develop a set of recommendations for improving financial equalization mechanisms and strengthening the financial capacity of territorial communities. The article examines the specific features of the functioning of interbudgetary transfers system in Ukraine under martial law. It outlines problematic issues in the formation of local budget revenues, in particular: low autonomy of local budgets and their dependence on state subsidies and subventions; the imperfect methodology and mechanism of horizontal equalization; and the increased



impact of horizontal financial asymmetry on the formation of the revenue base of local budgets. It is noted that the decentralization process, which began in 2014, contributed to strengthening the financial capacity of communities and gradually improving the quality of local self-government. The study analyzes trends in the structure of local budget revenues in Ukraine for 2021-2024, as well as the dynamics of interbudgetary transfers in 2022-2025. The key financial challenges and vulnerabilities of the interbudgetary transfer system are identified, and proposals for their neutralization are presented. It is concluded that effective modernization of the interbudgetary transfer system should be pursued in three main directions: implementing targeted compensation mechanisms for affected territorial communities, high-quality forecasting and automation of interbudgetary transfer payments, and strengthening the financial capacity of local budgets and transparency in their use of funds, especially donor resources.

Keywords: *interbudgetary transfers, state budget, local budgets, public finance, fiscal equalization, fiscal asymmetry, martial law.*

Постановка проблеми. Міжбюджетні трансферти є важливою підсистемою економічних відносин у структурі публічних фінансів та інструментом перерозподілу фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення базових потреб населення в країні. Саме вони дозволяють державним органам управління досягати відповідності між наявними бюджетними ресурсами та виконанням функцій, передбачених Конституцією, а також вирішити проблему розриву в бюджетній забезпеченості в регіональному розрізі та стабілізувати доходну базу бюджетів територіальних громад. Таким чином, система міжбюджетних трансфертів, яка передбачає функціонування механізму дотацій і субвенцій – це ключовий інструмент державної регіональної політики в сучасних умовах.

Проте в умовах воєнного стану в Україні у системі публічних фінансів відбулися фундаментальні трансформації, які стосуються й економічних відносин щодо структури доходів та видатків місцевих бюджетів. Активна фаза війни РФ проти України, що розпочалася в лютому 2022 року, призвела до різкого падіння доходної бази як державного бюджету, так і місцевих бюджетів через тимчасову окупацію частини території країни, руйнування промислової та енергетичної інфраструктури, шалену міграцію населення, евакуацію частини підприємств у глибокий тил та загальне падіння ділової активності. Особливо критична ситуація склалася в територіальних громадах, які опинилися в зоні бойових дій та постійних ракетно-бомбових ударів, які фактично втратили можливості отримувати власні доходи на фоні зростаючої потреби фінансування ліквідації наслідків бойових дій та фінансування соціальних та медичних програм для постраждалих громадян. Детальний аналіз видатків місцевих бюджетів на відновлення у 2022-2025 рр. міститься в окремому дослідженні [1], тому повторно на цьому зупинятися недоцільно.

У цих умовах Кабінет Міністрів України функціонально був зобов'язаний вирішувати ці питання й застосовував передбачені законодавством механізми фінансової підтримки територіальних громад через перерозподіл бюджетних ресурсів. Таким чином, міжбюджетні трансферти набули важливого значення в



умовах воєнного стану, а тематика досліджень цих процесів є актуальною і необхідною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням функціонування та розвитку міжбюджетних відносин присвячено роботи відомих українських науковців та практиків, які досліджують їх сучасний стан за декількома основними напрямками. Так, аналізу сутності та механізмів міжбюджетних відносин присвячено дослідження таких вчених, як Г. Островська, В. Дем'янишин, Л. Малюта, Р. Шерстюк, Т. Кузь [2]. Вони доволі ґрунтовно дослідили економічну сутність та концептуальні основи розвитку національної бюджетної системи. У свою чергу, І. Алексєєв, Г. Лопушняк та М. Ливдар досліджували бюджетний механізм і соціально-економічний розвиток регіонів, акцентуючи увагу на ролі процедур планування та оптимізації міжбюджетного регулювання [3]. Однак, ці роботи були написані у мирний час і не враховують потреби суспільства та держави в умовах воєнного стану.

Особливий інтерес представляють дослідження міжбюджетних відносин до та під час воєнного стану, які проводилися вже після 2022 року. Так, до 2012 року в системі міжбюджетних відносин спостерігалася стійка тенденція зростання дотаційності місцевих бюджетів і позитивні зміни відбулися внаслідок бюджетної децентралізації, про що зазначають у своїх дослідженнях І. Чугунов, І. Любчак, А. Ватульов, М. Титарчук, В. Чугунов та С. Зайчук [4]. Після запровадження воєнного стану в Україні та шокового стану публічних фінансів у 2022-2023 роках аналітичні огляди, зокрема І. Онищука свідчать про зростання доходів місцевих бюджетів на фоні високої залежності від ПДФО та міжбюджетних трансфертів [5]. Крім того, відмічаються тенденції зростання регіональних диспропорцій: прифронтові області (Донецька, Луганська, Херсонська, Запорізька) зазнали різкого падіння доходної бази, в той час як області тилу (Київська, Житомирська, Львівська, Волинська) демонструють зростання доходів місцевих бюджетів. Аналіз експертних публікацій проєкту "U-LEAD з Європою" підкреслює необхідність реформування системи міжбюджетних трансфертів задля підвищення ефективності системи публічних фінансів в цілому та вирішення проблеми фіскальної асиметрії [6].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Наукові та експертні публікації підтверджують роль міжбюджетних трансфертів в умовах воєнного стану, але носять переважно фрагментарний характер, що потребує актуалізації таких досліджень та розробки рекомендацій щодо реформування існуючих відносин у бюджетній системі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є системний аналіз трансформації міжбюджетних трансфертів в Україні в умовах воєнного стану, визначення впливу фіскальної асиметрії та проблем у сфері публічних фінансів, а також розробка комплексу рекомендацій щодо вдосконалення механізмів фінансового вирівнювання та посилення фінансової спроможності територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах воєнного стану перед державою та суспільством стоїть доволі складне завдання не лише забезпечення короткострокової стабілізації системи місцевих бюджетів через фінансові трансферти, а й розробка стратегічних напрямків розвитку публічних фінансів для створення стійкої фінансової бази для місцевих громад. Аналіз наукових робіт і аналітичних звітів неурядових та міжнародних організацій дозволяє зробити висновок, що на поточний момент в системі формування доходів місцевих бюджетів існує ціла низка проблемних питань, які потребують оперативного вирішення:

- низька автономність місцевих бюджетів і залежність від державних дотацій та субвенцій;
- недосконалість методології й механізму горизонтального вирівнювання (наприклад, інформація щодо чисельності населення (у т.ч. ВПО) надходить із запізненням, а її якість також недостатня);
- збільшення впливу горизонтальної фінансової асиметрії на формування доходної бази місцевих бюджетів;
- неконтрольована міграція населення, що призвело до непрогнозованих змін структури доходів місцевих бюджетів, особливо в частині отримання ПДФО;
- перерозподіл «військового» ПДФО до державного бюджету;
- міжбюджетні трансферти характеризуються нерівномірністю та нестабільністю, що негативно впливає на фінансове забезпечення територіальних громад;
- необхідність пошуку ресурсів для місцевих бюджетів на відновлення, особливо на деокупованих територіях та територіях громад, які знаходяться в зоні бойових дій або постраждали від ракетно-бомбових ударів;
- падіння видатків на освіту – освітня субвенція, яка має високу питому вагу в структурі міжбюджетних трансфертів, зменшилася, що призвело до перерозподілу власних доходів ОТГ для виплати заробітних плат педагогічним працівникам;
- недостатня прозорість використання коштів на рівні територіальних громад.

Звісно, більшість зазначених проблемних моментів мають об'єктивні передумови, але їх вирішення є актуальним, адже саме на місцеві бюджети покладено важливу соціальну функцію в державі – забезпечення базових потреб громадян в освіті, медичному обслуговуванні, наданні послуг ЖКГ та ін.

Проаналізуємо довоєнний фіскальний ландшафт місцевих бюджетів у 2019-2022 рр. Звісно, що в цей період на території країни вже відбувалися бойові дії на території Донецької і Луганської областей та було окуповано Крим. Це певним чином вплинуло на систему публічних фінансів, зокрема на формування доходів і видатків місцевих бюджетів, обсяги міжбюджетних трансфертів тощо [7]. Але спостерігалися й певні позитивні тенденції в розвитку територіальних громад.



Процес децентралізації, що розпочався у 2014 році, сприяв зростанню фінансової спроможності громад та поступовому підвищенню якості місцевого самоврядування. На місцевий рівень було передано низку повноважень і джерел формування доходної частини бюджетів, що дозволило ОТГ самостійно приймати рішення щодо перерозподілу коштів на пріоритетні для громад напрямки, планувати та використовувати власні фінансові ресурси. Загалом у період з 2017 по 2022 рр. частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без міжбюджетних трансфертів) коливалася в межах 22,6%-24,4%, однак під час активних бойових дій у 2023-2024 рр. спостерігається зміна тенденції на негативну (рис. 1).

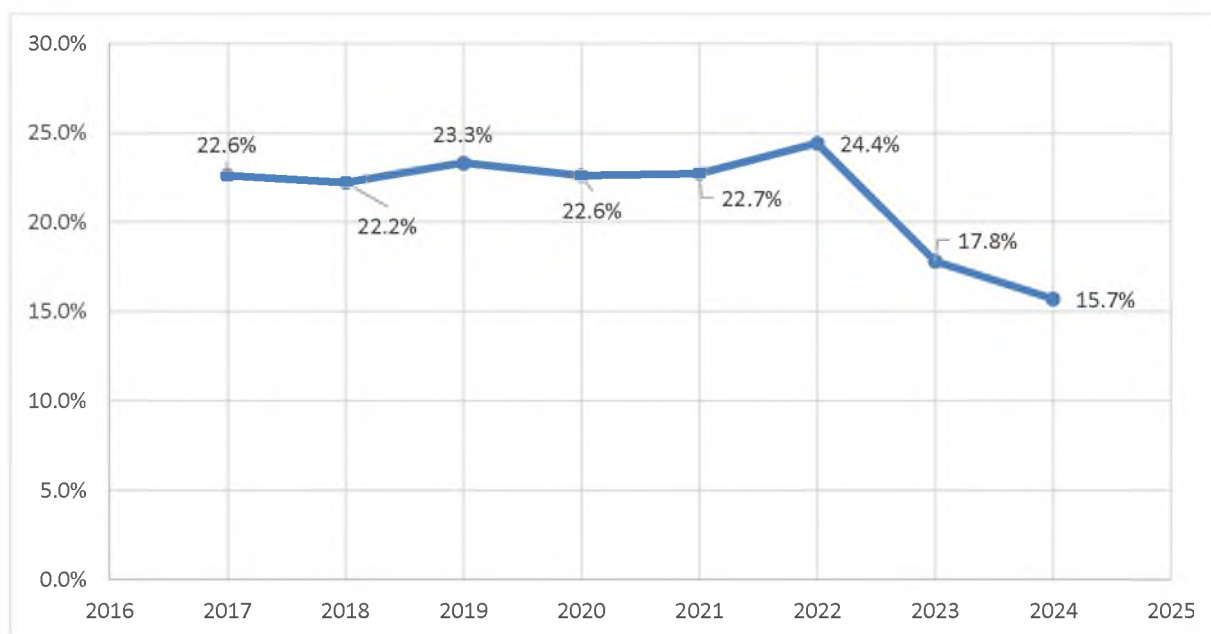


Рис. 1 Частка місцевих бюджетів (без трансфертів) у доходах зведеного бюджету України у 2017-2024 рр., %

** Сформовано авторами за джерелом [8]*

Збільшення частки місцевих бюджетів (без трансфертів) у доходах зведеного бюджету України стало реакцією системи публічних фінансів на початок фіскальної децентралізації та розширення податкової бази ОТГ, закріплених змінами до Бюджетного кодексу України та політикою Міністерства фінансів України та Міністерства розвитку громад та територій України в цей період. Помітне зростання частки місцевих бюджетів у 2022 році до 24,4% пов'язано із загальною трансформацією структури доходів зведеного бюджету України, проте після початку активної фази війни ситуація змінилася в протилежному напрямку.

Надходження до місцевих бюджетів у 2021 році, як базовому до введення воєнного стану в Україні, мають наступний склад (рис. 2).

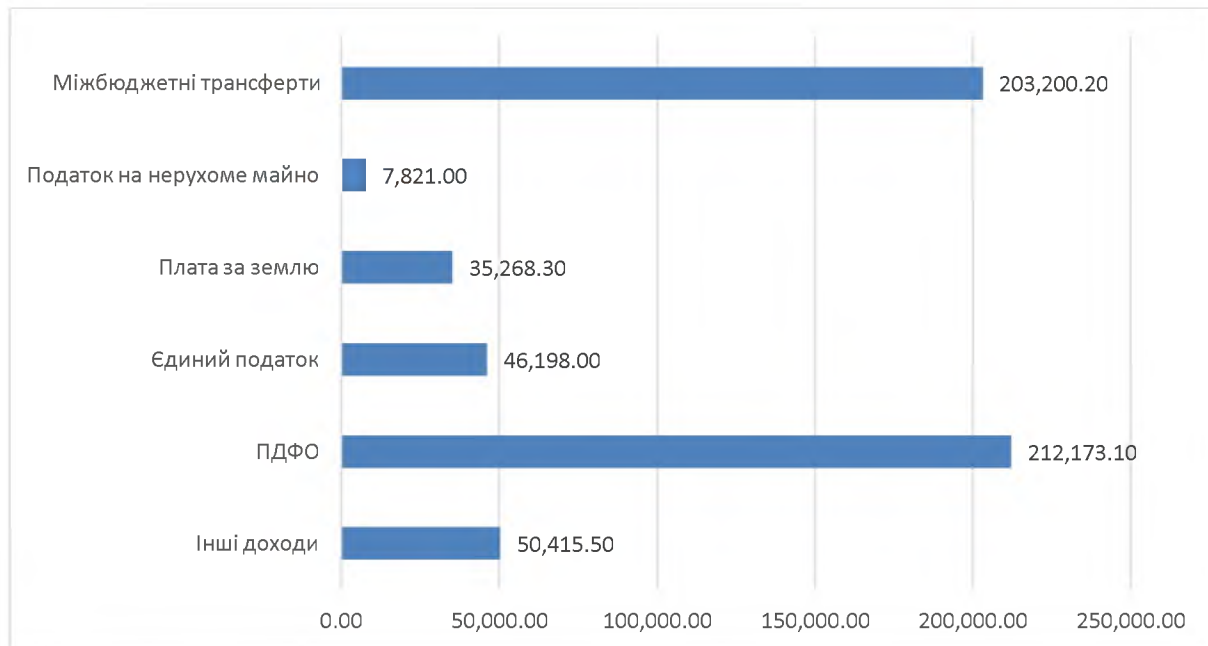


Рис. 2 Склад доходів місцевих бюджетів в Україні у 2021 р., млн грн
* Сформовано авторами за джерелом [9]

Доходна база місцевих бюджетів до 2022 року характеризується високою часткою саме податкових надходжень – 51,9% (у т.ч. ПДФО – 36,5%). Крім того, територіальні громади мали можливості формувати резерви та отримувати пасивні доходи від розміщення тимчасово вільних коштів (за підсумками 2021 року 644,8 млн грн). На долю міжбюджетних трансфертів приходилося 34,9% (або 203 200,20 млн грн), у тому числі [9]:

- базова дотація перерахована в сумі 15 703,0 млн грн або 100% до розпису асигнувань;
- освітня субвенція перерахована в сумі 100 135,2 млн грн або 100,0% до розпису.

Таким чином, до початку активної фази війни внаслідок успішної децентралізації було створено відносно стійку систему місцевих фінансів, яка дозволяла ОТГ мобілізувати власні фінансові ресурси з системним зростанням у зведеному бюджеті з 22,2% у 2018 році до 24,4% у 2022 році. Причинами такої позитивної динаміки також можна назвати відновлення національної економіки після COVID-шоку та зростання номінальних середніх заробітних плат (до 14 014 грн у 2021 р. або +20,9 % до 2020 р.). Саме цей накопичений потенціал дозволив вже у 2022-2023 рр. утримати соціально-економічну ситуацію на рівні територіальних громад та запобігти краху системи публічних фінансів в Україні. Незважаючи на зростання фінансового потенціалу місцевих бюджетів у довоєнний період спостерігалися певні структурні дисбаланси, пов'язані із залежністю від міжбюджетних трансфертів та критично високою вагою ПДФО у структурі доходів. Одночасно місцеві податки і збори складали відносно



невелику частку в структурі доходів. Це відбувалося на фоні ще однієї проблеми – горизонтальної фіскальної асиметрії, коли одні територіальні громади отримали різке зростання доходної бази внаслідок реформи децентралізації, а інші потребували значних фінансових трансфертів для забезпечення базових потреб громадян.

Видаткова складова місцевих бюджетів до введення воєнного стану у 2022 році мала чітку соціальну спрямованість. Так, ключовим напрямком витрат стала освіта – 249 078,3 млн грн (24,9% сукупних витрат місцевих бюджетів), з яких більшу частину профінансовано за рахунок місцевих бюджетів (освітня субвенція покрила лише 100 135,2 млн грн). На економічну діяльність ОТГ (дороги, інфраструктура, підтримка економіки) було витрачено 112 360,1 млн грн (20,2% сукупних витрат місцевих бюджетів), а на ЖКГ 56 771,5 млн грн (10,2% сукупних витрат місцевих бюджетів). Охорона здоров'я та соціальний захист отримали відповідно 5,9% та 5% сукупних витрат місцевих бюджетів [10].

В умовах повномасштабної військової агресії рф проти України система міжбюджетних трансфертів зазнала повної трансформації та стала інструментом фінансової стабілізації для органів місцевого самоврядування. Вектор міжбюджетних трансфертів зміщується на забезпечення життєдіяльності ОТГ, які постраждали від тимчасової окупації, бойових дій та ракетно-бомбових ударів по цивільній інфраструктурі, тобто проблема фіскальної асиметрії отримує подальший розвиток. Динаміку міжбюджетних трансфертів у 2022-2025 рр. представлено на рисунку 3.

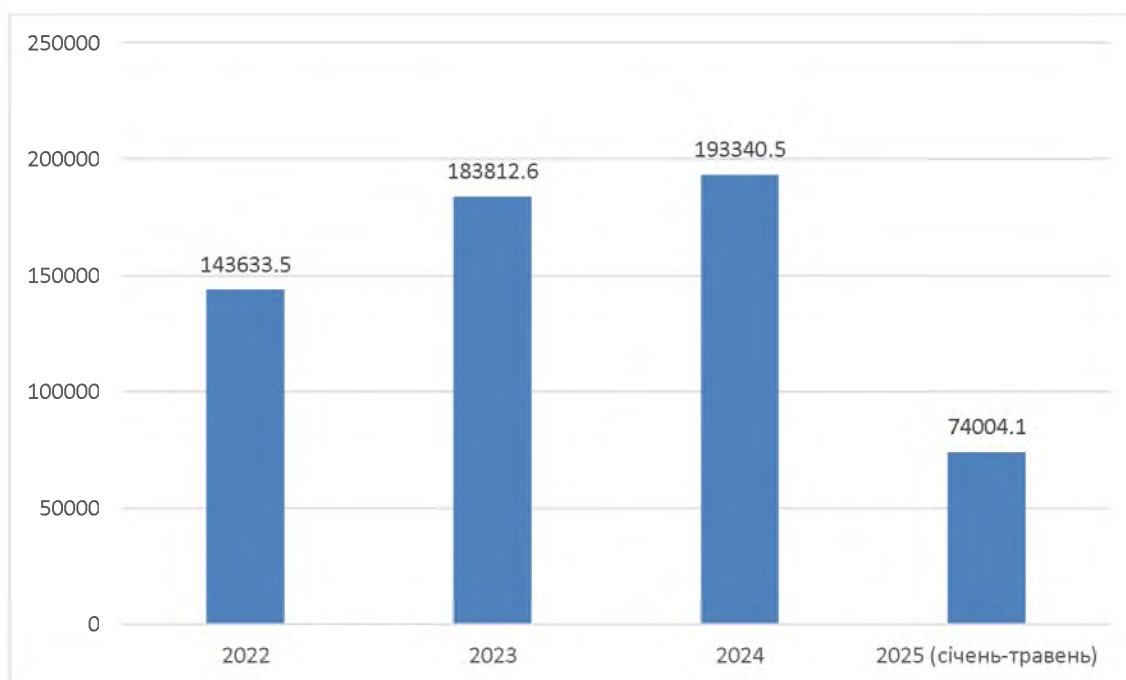


Рис. 3 Динаміка міжбюджетних трансфертів у 2022-2025 рр., млн грн

* Сформовано авторами за джерелом [11]

Загальний обсяг міжбюджетних трансфертів під час воєнного стану зменшився з 203 200,2 млн грн у 2021 р. до 143 633,5 млн грн у 2022 р. та 193 340,5 млн грн у 2024 р. Єдина стабільна тенденція в системі міжбюджетних трансфертів – це домінування цільових субвенцій (понад 80%) в загальній структурі. В той же час, можна констатувати поступове зростання міжбюджетних трансфертів за аналізований період з 143 633,5 млн грн у 2022 р. до 193 340,5 млн грн у 2024 р., хоча дані за 5 місяців 2025 р. свідчать про зворотню тенденцію – лише 74004,1 млн грн [11].

Ще одною особливістю міжбюджетних відносин у 2023 році стало запровадження нових напрямків міжбюджетних трансфертів для нейтралізації проблеми фіскальної асиметрії в системі публічних фінансів – було введено додаткову дотацію на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях, що постраждали від агресії РФ у розмірі 23 934,1 млн грн. Ця дотація розподіляється Кабінетом Міністрів України у два етапи з урахування кількості ВПО та фактичного надходження ПДФО до відповідного місцевого бюджету.

Проаналізуємо надходження до місцевих бюджетів у 2024 році, як останньому звітному на момент цього дослідження (рис. 4).

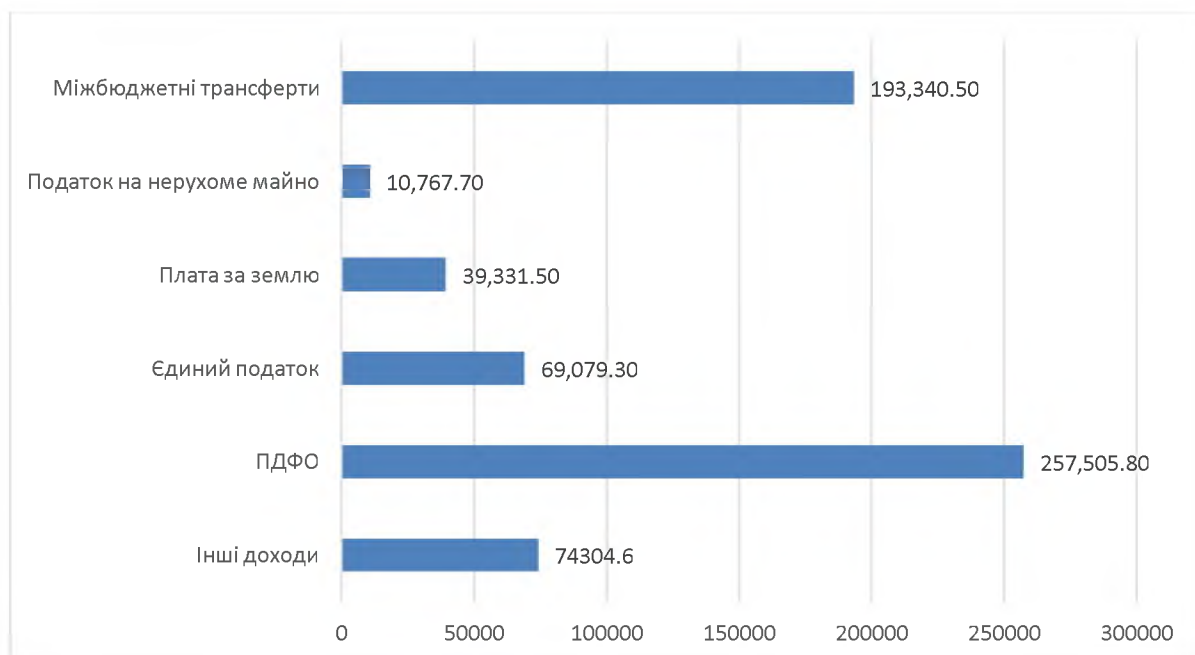


Рис. 4 Склад доходів місцевих бюджетів в Україні у 2024 р., млн. грн
* Сформовано авторами за джерелом [12]

Дані рисунку 4 свідчать про збереження небезпечної тенденції залежності доходної бази місцевих бюджетів від одного джерела – ПДФО, який в загальній структурі власних надходжень займав 57,1%. Залишилася й висока залежність ресурсної бази ОТГ від Державного бюджету України – частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів склала – 30,01% (для порівняння – у 2021 р. цей



показник був на рівні 34,9%). Загалом зміни у складі доходів місцевих бюджетів у 2021 та 2024 рр. представлено в таблиці 1.

Таблиця 1.

Зміни у складі доходів місцевих бюджетів у 2021 та 2024 рр., млн грн*

Доходи місцевих бюджетів	Бюджетний період		Зміни	
	2021	2024	млн грн	%
Міжбюджетні трансферти	203 200,20	193 340,50	-9 859,70	-4,85
ПДФО	212 173,10	257 505,80	45 332,70	21,37
Єдиний податок	46 198,00	69 079,30	22 881,30	49,53
Плата за землю	35 268,30	39 331,50	4 063,20	11,52
Податок на нерухоме майно	7 821,00	10 767,70	2 946,70	37,68
Інші доходи	50 415,50	74304,6	23 889,10	47,38

* Сформовано авторами за джерелами [9; 12]

Як видно з таблиці 1, у складі доходів місцевих бюджетів відбулися певні зміни. Як вже зазначалося, залежність від міжбюджетних трансфертів залишається доволі високою, але обсяг міжбюджетних трансфертів скоротився у 2024 році порівняно з 2021 роком на 4,85%, що в цілому можна вважати позитивною тенденцією якщо абстрагуватися від активних бойових дій на території окремих ОТГ на сході та півдні країни та необхідності постійного відновлення цивільної інфраструктури за рахунок коштів місцевих бюджетів. По іншим доходам місцевих бюджетів тенденції в цілому позитивні, окрім вражаючої залежності доходів місцевих бюджетів від ПДФО. В цьому контексті експерти та наукова спільнота наголошують на необхідності реформування міжбюджетної політики, оскільки для низових ланок бюджетного устрою країни (особливо селищних та сільських громад) характерною залишається значна нестабільність та фінансова вразливість, що потребує коригування для забезпечення рівномірного розвитку територій. Зокрема, потребують змін механізми горизонтального вирівнювання та відновлення реверсних дотацій, які мають мінімізувати вплив фіскальної асиметрії в Україні.

Проведений аналіз динаміки міжбюджетних трансфертів в умовах воєнного стану та його порівняння з ситуацією до початку активної фази війни дозволяє зробити наступні висновки щодо ключових фінансових викликів і вразливостей системи:

- висока залежність доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів (відповідно 30,01% у 2024 році та 34,9% у базовому до введення воєнного стану в Україні 2021 році);

- зростання рівня горизонтальної фіскальної асиметрії і втрата податкової бази на деокупованих, постраждалих територіях та в зоні бойових дій – у багатьох ОТГ власні джерела або взагалі зникли через тимчасову окупацію, руйнування цивільної інфраструктури та евакуацію та/або міграцію населення,



що підвищило фіскальну нерівність та потребу в адресних дотаціях з боку держави;

- критична залежність доходів місцевих бюджетів від одного податкового джерела – ПДФО. Так, порівняно з 2021 роком його обсяг зріс у 2024 році на 21,37% і це з урахуванням вилучення «військового» ПДФО на користь Державного бюджету України;

- перенаправлення частини ПДФО (зокрема «військового») в державний бюджет, що призвело до зсуву у структурі доходів та призвело до посилення фіскальної асиметрії, особливо в контексті формування доходів потерпілих від бойових дій громад;

- обмеженість місцевих запозичень і, як наслідок, обмежена спроможність ОТГ до самостійного фінансування капітальних витрат на відновлення житлового фонду та інфраструктурних об'єктів – формально місцеві позики передбачені Бюджетним кодексом, але де-факто місцеві органи влади мають обмежені можливості через ліміти боргових зобов'язань та кредитні ризики в умовах активних бойових дій на території країни;

- нестабільність касового виконання помісячних розписів власних доходів та міжбюджетних трансфертів – це створює короткострокові проблеми з виплатами зарплат, соціальної допомоги та закупівлями на місцевому рівні;

- основна частка «макроспокою» у 2022-2025 рр. покривалася зовнішнім фінансуванням та донорськими траншами, які знаходяться під впливом міжнародної політики та світової економіки (парламентські та президентські вибори в країнах коаліції, енергетичні та соціальні проблеми в європейських країнах, митні війни та ін.), як наслідок виникають дисбаланси і в системі міжбюджетних трансфертів;

- адміністративно-освітня вразливість регіональних еліт – дуже часто керівництво ОТГ не мають відповідної фінансової освіти [13] та «фіскального» досвіду для ефективного планування та реалізації великих цільових трансфертів та донорських ресурсів, що підтверджують і аналітики з Організації економічного співробітництва та розвитку [14] та Світового банку [15].

В якості пропозицій щодо нейтралізації зазначених фінансових викликів і вразливостей системи міжбюджетних трансфертів, на нашу думку, можна розглядати наступні заходи:

1. Запровадити оперативну формулу додаткових дотацій для деокупованих територій та ОТГ постраждалих від бойових дій та ракетно-бомбових ударів. Це передбачає розробку чіткої і прозорої методики розподілу фінансових ресурсів та автоматичного перерахування коштів за цією формулою громадам. Крім того, потребує розширення практика кварталних дотацій постраждалим громадам, яка вже почала застосовуватися Кабінетом Міністрів України.

2. Закріпити практику гарантованих мінімальних виплат «критичних» трансфертів, які направляються на заробітні плати, освітню субвенцію та соціальні виплати. Це дозволить знизити касові ризики ОТГ і утримає соціальні настрої населення в умовах війни. Рекомендації щодо застосування подібних



практик містяться й в рекомендаціях та висновках таких авторитетних міжнародних організацій, як Світовий банк та Міжнародний валютний фонд [15; 16].

3. Розробити та реалізувати чіткий механізм швидкої інтеграції донорської допомоги (“one-stop”) в систему національних трансфертів – централізований консолідований облік всіх видів донорських коштів оптимізує координацію їх використання і мінімізує дублювання звітності. Аналогічні рекомендації знову ж таки містяться в дослідженнях Світового банку та Організації економічного співробітництва та розвитку [15; 17].

4. Модернізувати структуру міжбюджетних трансфертів з акцентом на збільшення частки блокових трансфертів при збереженні мінімум цільових субвенцій. Система блок-трансфертів надасть ОТГ свободу пріоритизації витрат на відновлення та дозволить швидше відбудовувати необхідну цивільну інфраструктуру. Ця пропозиція цілком співпадає з рекомендаціями Світового банку та Організації економічного співробітництва та розвитку [15; 17] щодо балансу між блоковими і цільовими трансфертами в кризових умовах.

5. Оскільки основним критичним джерелом для місцевих бюджетів є ПДФО, то доцільно запровадити тимчасовий механізм компенсації втраченого ПДФО для постраждалих громад. Зазначений механізм має враховувати демографію, фактичні втрати надходжень та рівень інфраструктурних втрат.

6. Створити державний фонд відновлення громад у формі субфонду Державного бюджету України, який буде проводити прозорі конкурси на співфінансування заходів щодо відновлення інфраструктурних об’єктів на деокупованих та постраждалих територіях.

7. Розширити інструментарій забезпечення ліквідності ОТГ через механізми муніципальних позик та державних гарантій [18]. Наприклад, можна запровадити прозорий механізм короткострокових позик під гарантії держбюджету або тимчасові аванси Державної казначейської служби України для громад, які зазнали суттєвих втрат та руйнувань.

8. Розробити національну стратегію вирішення проблеми фіскальної асиметрії, яку буде реалізовано в Україні вже у повоєнний період, так як існуюча Національна стратегія доходів до 2030 року [19] не передбачає вирішення цього питання.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що після початку активної фази бойових дій в Україні посилилася проблема фіскальної асиметрії. Міжбюджетні трансферти в таких умовах не тільки зберегли роль «фіскальної опори», а й стали джерелом нових ризиків – підвищеної залежності від центральних органів влади, нерівномірного розподілу фінансової допомоги (особливо актуально для деокупованих та постраждалих ОТГ), а також операційних проблем внаслідок нерівномірності та несвоєчасності міжбюджетних трансфертів. Ефективна модернізація системи міжбюджетних трансфертів має здійснюватися в трьох основних площинах: цільові компенсаційні механізми для постраждалих ОТГ,



якісне прогнозування та автоматизація перерахувань коштів міжбюджетних трансфертів, посилення фінансової спроможності місцевих бюджетів та прозорості використання ними коштів, особливо в частині донорських ресурсів. Саме ці підходи, з одного боку, дозволять мінімізувати негативний вплив горизонтальної фіскальної асиметрії, а з іншого – повністю відповідають міжнародним практикам Організації економічного співробітництва та розвитку, Міжнародного валютного фонду і Світового банку в умовах кризи та вже імплементуються в окремі рішення Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та Міністерства розвитку громад та територій України. Перспектива подальших досліджень полягає в необхідності модернізації механізму формування доходів місцевих бюджетів задля подолання наслідків фіскальної асиметрії та критичної залежності від одного джерела в структурі власних ресурсів територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Кужелєв М. О., Нечипоренко А.В., Стабіас С. М. Видатки місцевих бюджетів на відновлення: тенденції, виклики та перспективи. *Економіка та суспільство*. №78. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-78-27> (дата звернення: 28.08.2025)
2. Ostrovska H., Demianyshyn V., Maliuta L., Sherstiuk R., Kuz T. Conception of an effective budget process and ways of improvement regional budget policy. *Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems*. 2020. Vol. 12, 07-Special Issue. P. 1686–1690.
3. Алексеев І. В., Лопушняк Г. С., Ливдар М.В. Бюджетний механізм і соціально-економічний розвиток регіонів : монографія. Львів : Ліра-Прес, 2014. 248 с.
4. Chugunov I., Liubchak I. Vatulov A., Titarchuk M., Chugunov V., Zaychuk S. State budget expenditures under martial law: Case of Ukraine. *Public and Municipal Finance*. 2025. Vol. 14(2). P. 52–63. URL: [http://dx.doi.org/10.21511/pmf.14\(2\).2025.06](http://dx.doi.org/10.21511/pmf.14(2).2025.06)
5. Онищук І. Аналітичний огляд: місцеві бюджети під тиском війни - підсумки першого півріччя 2025 року. *Polaris*. 2025. URL: <https://polaris.org.ua/novyny-ta-zakhody/novyny/novyny/analichnyi-ohliad-mistsevi-biudzhety-pid-tyskom-viiny-pidsumky-pershoho-pivrichchia-2025-roku> (дата звернення: 25.08.2025)
6. Місцеві бюджети 2025: особливості, пріоритети, перспективи. “U-LEAD з Європою”. URL: <https://u-lead.org.ua/news/582> (дата звернення: 20.08.2025)
7. Фінансові інструменти регіонального розвитку в Україні в умовах децентралізації : монографія / за заг. ред. к.е.н., доцента М.Д. Бедринець. Ірпінь : Університет ДФС України, 2021. 318 с.
8. 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: 28.08.2025)
9. 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: 30.08.2025)
10. Статистичний збірник «Бюджет України 2021». Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2021.pdf (дата звернення: 30.08.2025)
11. Виконання доходів місцевих бюджетів. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ> (дата звернення: 30.08.2025)
12. Довідка щодо виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за 2024 рік без урахування непідконтрольних Україні територій до 24.02.2022. Міністерство фінансів



- України. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/Довідка%20на%20сайт%20за%20січень-грудень%202024%20року.pdf> (дата звернення: 18.09.2025)
13. Кужелев М.О., Нечипоренко А.В. Цифрова трансформація бюджетної системи України: стан, виклики та перспективи. *Європейський науковий журнал Економічних та Фінансових інновацій*. 2025. №3(17). С. 376–384.
 14. OECD. Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління. 2023. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk> (дата звернення: 15.09.2025)
 15. Shah Anwar M. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. *Policy, Research working paper*; no. WPS 4039 Washington, DC: World Bank. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/216941468339553694> (дата звернення: 11.09.2025)
 16. Ryota Nakatani Preventing Fiscal Crises under Decentralization: Intergovernmental Policies and Institutions. *IMF Working Papers*. 2025. Volume 2025: Issue 087. URL: <https://doi.org/10.5089/9798229009089.001> (дата звернення: 18.09.2025)
 17. Dougherty S., A. Montes Nebreda, N. Urrutia Intergovernmental fiscal transfers and fiscal equalisation in a time of consolidation”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*. 2025. No. 50. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/4853a4d0-en> (дата звернення: 10.09.2025)
 18. Кужелев М. О., Нечипоренко А. В. Механізм реалізації регіональних інвестиційних програм як фінансовий інструмент стимулювання регіонального розвитку. *Схід*. 2017. Вип. 6 (152). С. 22–27.
 19. Національна стратегія доходів до 2030 року. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf (дата звернення: 10.09.2025)

References

1. Kuzheliev, M. O., Nechyporenko, A. V., & Stabias, S. M. (2025). Expenditures of local budgets on recovery: trends, challenges and prospects. *Economy and society*, 78. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-78-27> [in Ukrainian].
2. Ostrovska, H., Demianyshyn, V., Maliuta, L., Sherstiuk, R., & Kuz, T. (2020). Conception of an effective budget process and ways of improvement regional budget policy. *Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems*, 12, 07-special issue, 1686–1690.
3. Aliksiev, I. V., Lopushniak, H. S., & Lyvdar, M.V. (2014). *Budget mechanism and socio-economic development of regions: monograph*. Lviv : Liha-Pres [in Ukrainian].
4. Chugunov, I., Liubchak, I. Vatulov, A., Titarchuk, M., Chugunov, V., & Zaychuk, S. (2025). State budget expenditures under martial law: Case of Ukraine. *Public and Municipal Finance*, 14(2), 52–63. [http://dx.doi.org/10.21511/pmf.14\(2\).2025.06](http://dx.doi.org/10.21511/pmf.14(2).2025.06)
5. Onyshchuk, I. (2025). Analytical review: local budgets under the pressure of war - results of the first half of 2025. *Polaris*. <https://polaris.org.ua/novyny-ta-zakhody/novyny/novyny/analitychnyi-ohliad-mistsevi-biudzhety-pid-tyskom-viiny-pidsumky-pershoho-pivrichchia-2025-roku> [in Ukrainian].
6. U-LEAD z Yevropoiu. (2024). Local budgets 2025: features, priorities, prospects. <https://u-lead.org.ua/news/582> [in Ukrainian].
7. Bedrynets, M.D. (Ed.). (2021). *Financial instruments of regional development in Ukraine under decentralization: monograph*. Irpin : Universytet DFS Ukrainy [in Ukrainian].
8. Decentralization.gov.ua (2024). Monitoring of the reform of local self-government and territorial organization of power. https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/968/Моніторинг_IV_квартал_2024_року__1_.pdf [in Ukrainian].
9. Ministry of Finance of Ukraine. (2021). Information on the status of local budget execution. Execution of local budget revenues for 2021.



- https://mof.gov.ua/storage/files/Довідка_на_сайт_за_січень-грудень_2021_року%281%29.pdf [in Ukrainian].
10. Ministry of Finance of Ukraine. (2021). Statistical collection „Budget of Ukraine 2021”. https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2021.pdf [in Ukrainian].
 11. Ministry of Finance of Ukraine. (2025). Execution of local budget revenues. <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetyv> [in Ukrainian].
 12. Ministry of Finance of Ukraine. (2024). Certificate on the implementation of the general fund revenues of local budgets for 2024, excluding territories not controlled by Ukraine, by 24.02.2022. <https://mof.gov.ua/storage/files/Довідка%20на%20сайт%20за%20січень-грудень%202024%20року.pdf> [in Ukrainian].
 13. Kuzheliev, M.O., & Nechyporenko, A.V. (2025). Digital Transformation of the Budget System of Ukraine: Status, Challenges and Prospects. *European scientific journal of Economic and Financial innovation*, 3(17), 376–384 [in Ukrainian].
 14. OECD. (2023). Rebuilding Ukraine through Strengthening Regional and Municipal Governance. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk> [in Ukrainian].
 15. Shah, A. M. (2006). A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. *Policy, Research working paper*; no. WPS 4039 Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/216941468339553694>
 16. Nakatani, R. (2025). Preventing Fiscal Crises under Decentralization: Intergovernmental Policies and Institutions. *IMF Working Papers*, volume 2025: issue 087. <https://doi.org/10.5089/9798229009089.001>
 17. Dougherty, S., Montes Nebreda, A., Urrutia, N. (2025). Intergovernmental fiscal transfers and fiscal equalisation in a time of consolidation”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 50. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/4853a4d0-en>
 18. Kuzheliev, M. O., & Nechyporenko, A. V. (2017). Mechanism of implementation of regional investment programs as a financial instrument for stimulating regional development. *East*, 6(152), 22–27 [in Ukrainian].
 19. Ministry of Finance of Ukraine. (2025). National Revenue Strategy until 2030. https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf [in Ukrainian].

Отримано:	14.10.2025	Beérkezett:	2025.10.14	Received:	14.10.2025
Прийнято до друку:	15.11.2025	Elfogadva:	2025.11.15	Accepted:	15.11.2025
Опубліковано:	17.12.2025	Megjelent:	2025.12.17	Published:	17.12.2025