

**ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»**

Навчально-науковий інститут менеджменту

Кафедра менеджменту

КУРСОВА РОБОТА

з дисципліни Фінансове право

на тему: ”Бюджетна децентралізація: стан і перспективи”

Виконав(ла):

студент(ка) групи

ТУхр-4-23-Б1Пр(4.6зс)

освітньо-професійної програми «Право»

Зуб Катерина Сергіївна

Керівник:

Рудь Алеся Аркадіївна

Київ 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	5
1.1. Поняття та фінансово-правова природа бюджетної децентралізації	5
1.2. Нормативно-правове регулювання міжбюджетних відносин станом на 2025 рік	7
1.3. Принципи фінансової автономії місцевого самоврядування	11
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	17
2.1. Дохідна база місцевих бюджетів: структура та джерела формування	17
2.2. Проблема перерозподілу «військового ПДФО» та її вплив на фінансову спроможність громад	22
2.3. Система міжбюджетних трансфертів та горизонтальне вирівнювання наприкінці 2025 року	24
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ТА СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	29
3.1. Адаптація бюджетної системи України до стандартів Європейського Союзу	29
3.2. Цифровізація бюджетного процесу на місцевому рівні та прозорість відбудови	33
3.3. Модель фінансової стійкості громад у поствоєнний період	37
ВИСНОВКИ	40
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	42

ВСТУП

Актуальність теми. Наприкінці 2025 року бюджетна децентралізація в Україні перебуває на етапі критичної трансформації. Розпочата у 2014 році реформа зіткнулася з безпрецедентними викликами повномасштабної війни, що змусило державу шукати баланс між фінансовою автономією громад та необхідністю концентрації ресурсів для оборони. Ключовим вузлом напруги у 2024–2025 роках стало питання «військового ПДФО» та обмеження капітальних видатків ОМС, що породило дискусію про межі фінансової самостійності в умовах правового режиму воєнного стану. Водночас, підписання плану за програмою Ukraine Facility та інтеграція в європейський фінансовий простір вимагають від України збереження децентралізації як запоруки прозорого відновлення. Це зумовлює необхідність переосмислення фінансово-правової природи децентралізації в умовах мілітаризованої економіки станом на кінець 2025 року.

Мета роботи полягає у дослідженні сучасного стану та правових механізмів бюджетної децентралізації в Україні наприкінці 2025 року, аналізі трансформації міжбюджетних відносин під впливом воєнного стану та визначенні стратегічних перспектив розвитку місцевих фінансів у контексті євроінтеграції.

Для досягнення мети поставлено такі завдання:

Визначити теоретико-правовий зміст бюджетної децентралізації та її роль у фінансовій системі.

Проаналізувати нормативно-правове регулювання міжбюджетних відносин станом на кінець 2025 року.

Дослідити структуру дохідної бази місцевих бюджетів та проблему перерозподілу податкових надходжень.

Оцінити ефективність системи горизонтального вирівнювання та трансфертної політики в умовах війни.

Окреслити вектори цифровізації бюджетного процесу та адаптації до стандартів ЄС.

Об'єктом дослідження є фінансові відносини, що виникають у процесі формування, розподілу та використання ресурсів бюджетної системи на місцевому рівні. Предметом дослідження є норми фінансового права, що регулюють бюджетну децентралізацію, а також правозастосовна практика органів державної влади та місцевого самоврядування наприкінці 2025 року.

Методи дослідження. У роботі використано: діалектичний метод (для вивчення еволюції бюджетних повноважень), системно-структурний (для аналізу структури бюджетів), формально-юридичний (для тлумачення норм Бюджетного кодексу) та метод юридичного прогнозування (для визначення перспектив реформи).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Поняття та фінансово-правова природа бюджетної децентралізації

Бюджетна децентралізація у сучасній доктрині фінансового права наприкінці 2025 року розглядається не просто як інструмент розподілу грошових потоків, а як фундаментальний принцип організації публічної влади. Її фінансово-правова природа полягає у забезпеченні територіальних громад достатніми ресурсами для виконання як власних, так і делегованих державою повноважень на засадах субсидіарності.

Сутність децентралізації наприкінці 2025 року визначається через три взаємопов'язані аспекти:

Правовий: закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, які не можуть бути змінені урядом в односторонньому порядку без компенсації.

Управлінський: автономія ОМС у прийнятті рішень щодо пріоритетності видатків, що є особливо важливим для відновлення критичної інфраструктури.

Політико-економічний: посилення відповідальності місцевої влади перед громадою за ефективність використання кожної гривні бюджету.

На теоретичному рівні бюджетна децентралізація 2025 року остаточно відійшла від концепції «простого фінансування територій» до моделі фінансового самозабезпечення. Це означає, що громада має бути зацікавлена у розвитку локального бізнесу, оскільки частка від його податків (ПДФО, єдиний податок) є основою її бюджету розвитку.

Проте правовий режим воєнного стану вніс корективи у розуміння «автономії». Наприкінці 2025 року теоретики фінансового права все частіше говорять про «солідарну децентралізацію», де право на самоврядність обмежується необхідністю фінансування спільних оборонних цілей. Таким чином, бюджетна децентралізація — це динамічний процес узгодження інтересів держави щодо концентрації ресурсів та інтересів громад щодо збереження спроможності надавати базові послуги мешканцям.

Глибокий теоретичний аналіз бюджетної децентралізації наприкінці 2025 року вимагає виходу за межі суто економічного розуміння цього терміна. У доктрині фінансового права цей інститут розглядається як правова конструкція, що забезпечує реальну суб'єктність територіальних громад через надання їм фінансових дискреційних повноважень. Фінансово-правова природа децентралізації полягає не в «даруванні» коштів державою, а у визнанні за громадами права на частину суспільного багатства, створеного на їхній території, для реалізації функцій місцевого самоврядування.

Станом на грудень 2025 року зміст бюджетної децентралізації в Україні охоплює три фундаментальні площини, кожна з яких має специфічне юридичне наповнення:

Фіскальна еквівалентність (дохідна автономія): Це законодавчо закріплена кореляція між обсягом послуг, що надаються громадою, та обсягом податків, що залишаються в її розпорядженні. Наприкінці 2025 року юридична дискусія точиться навколо стабільності переліку загальнодержавних податків, що зараховуються до місцевих бюджетів (ПДФО, акцизи). Природа цього права є статутною, оскільки вона гарантує громаді можливість прогнозувати свій розвиток незалежно від політичної кон'юнктури в центрі.

Видаткова самостійність: Право ОМС самостійно визначати пріоритети фінансування. У 2025 році цей аспект зазнав трансформації: від «бюджетування благоустрою» до «бюджетування безпеки». Фінансове право розглядає це як право на автономне цілепокладання, де держава може встановлювати лише мінімальні стандарти послуг, але не вказувати конкретні об'єкти інвестування.

Інституційна відповідальність: Це зворотний бік автономії. Громади наприкінці 2025 року несуть повну фінансову відповідальність за дефіцити своїх бюджетів та ефективність використання трансфертів. Юридично це закріплено через механізми казначейського контролю та аудиту ефективності.

Особливістю кінця 2025 року є впровадження концепції «динамічної фіскальної стійкості». У правовому вимірі це означає, що бюджетна система має бути сконструйована так, щоб громади мали юридичні інструменти для швидкого перерозподілу ресурсів на потреби цивільного захисту без очікування змін до Бюджетного кодексу. Це підтверджує, що децентралізація станом на зараз є не статичним розподілом грошей, а динамічним розподілом відповідальності.

Наприкінці 2025 року ми також спостерігаємо посилення впливу Європейської хартії місцевого самоврядування. Ст. 9 Хартії, яка вимагає адекватності фінансових ресурсів повноваженням, стала головним юридичним аргументом у спорах між ОМС та урядом щодо компенсації втрат доходів. Фінансово-правова природа децентралізації в Україні 2025 року — це поступове перетворення місцевих бюджетів з «кас з виплати зарплат» на інструменти стратегічного територіального управління, що інтегровані в європейський правовий простір через вимоги Ukraine Facility.

Таким чином, бюджетна децентралізація є ключовою гарантією демократичного устрою, де фінансова спроможність громади є юридичною передумовою її політичної та адміністративної незалежності.

1.2. Нормативно-правове регулювання міжбюджетних відносин станом на 2025 рік

Нормативно-правова база, що регулює міжбюджетні відносини наприкінці 2025 року, являє собою складну ієрархічну систему, яка поєднує

фундаментальні принципи фінансового права з тимчасовими нормами, зумовленими воєнним станом. Базовим актом залишається Бюджетний кодекс України (БК), проте його положення у 2024–2025 роках зазнали суттєвої корекції через закони про внесення змін та щорічні закони про Державний бюджет.

Ключові рівні правового регулювання наприкінці 2025 року:

Конституційний рівень: Стаття 143 Конституції України, яка гарантує територіальним громадам право самостійно управляти місцевими бюджетами. Наприкінці 2025 року це положення виступає головним юридичним «якорем», що стримує повну централізацію фінансів.

Кодифіковане законодавство: Бюджетний кодекс визначає розподіл доходів та видатків. Специфікою 2025 року є дія Прикінцевих та перехідних положень БК, які дозволяють Уряду в оперативному режимі перерозподіляти трансфери для потреб деокупованих територій та громад, що постраждали від обстрілів.

Закон про Державний бюджет на 2025 рік: Цей акт встановив конкретні пропорції розподілу загальнодержавних податків. Найбільш резонансною нормою залишається закріплення 100% «військового» ПДФО за спецфондом державного бюджету для розвитку оборонно-промислового комплексу (ОПК), що фактично змінило структуру місцевих фінансів порівняно з довоєнним періодом.

Підзаконні акти та урядові постанови: Насамперед, це Постанова КМУ № 590, яка регулює особливості казначейського обслуговування. Наприкінці 2025 року вона продовжує визначати пріоритетність платежів, де видатки на оборону та соціальний захист мають безумовну перевагу над капітальними видатками громад.

Юридичні новації 2025 року: Станом на грудень 2025 року правове регулювання міжбюджетних відносин інтегроване із зобов'язаннями України в межах Ukraine Facility. Це означає, що розподіл субвенцій на відновлення тепер чітко прив'язаний до наявності в громадах стратегічних планів розвитку та

використання системи DREAM. Таким чином, фінансове право України наприкінці 2025 року перестало бути суто внутрішнім питанням, ставши частиною європейського правового поля.

Окреме місце посідає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності. У 2025 році було збережено механізм реверсної дотації (вилучення частини надлишків у багатих громадах), проте правове регулювання передбачає «замороження» цих коштів для використання виключно у межах того ж регіону, що зміцнює принцип регіональної солідарності.

Глибокий юридичний аналіз нормативно-правового регулювання міжбюджетних відносин наприкінці 2025 року дозволяє констатувати формування особливого «воєнного бюджетного права». Це специфічний масив норм, що існують на перетині постійних положень Бюджетного кодексу України та тимчасових обмежень, введених законами про правовий режим воєнного стану. Станом на грудень 2025 року правове поле характеризується високим ступенем динамізму, де ключовим регулятором виступає не стільки статика закону, скільки оперативні рішення Уряду та норми щорічного закону про Державний бюджет.

У центрі юридичної дискусії кінця 2025 року перебуває трансформація статті 29 та статті 64 Бюджетного кодексу. Правова новела, яка остаточно закріпилася у 2025 році, стосується зміни нормативу зарахування ПДФО. Якщо базовий підхід передбачав стабільний розподіл податку між державним та місцевими бюджетами, то наприкінці 2025 року діє «спеціальний правовий режим», за якого 100% ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців спрямовується до спецфонду держбюджету. З точки зору фінансового права, це є прецедентом цільового вилучення ресурсу, що суттєво обмежує загальний принцип універсальності бюджету на місцевому рівні.

Юридичні інструменти оперативного управління наприкінці 2025 року:

Процедурне спрощення через Прикінцеві положення БК: Наприкінці 2025 року Кабінет Міністрів України наділений правом здійснювати перерозподіл видатків між різними субвенціями без погодження з бюджетним комітетом

Верховної Ради у випадках, що стосуються негайного відновлення після обстрілів. Це створює гнучкість, але водночас породжує ризики порушення принципу парламентського контролю.

Правовий статус Постанови № 590: Цей підзаконний акт наприкінці 2025 року фактично виконує роль «процесуального фільтра». Органи Державної казначейської служби, керуючись пріоритетністю видатків, мають законне право затримувати платежі громад, які не належать до першої черги (оборона, захищені статті). Юридична природа такого обмеження розглядається як тимчасове обмеження права на розпорядження майном в інтересах національної безпеки.

Інтеграція DREAM у бюджетне законодавство: Важливою зміною 2025 року стало нормативне закріплення обов'язку ОМС використовувати систему DREAM для отримання субвенцій на відновлення. Тепер відсутність цифрового паспорта об'єкта в системі є законною підставою для відмови у виділенні коштів, що робить цифровізацію юридично значущим елементом бюджетного процесу.

Окремої уваги заслуговує правовий механізм горизонтального вирівнювання. У бюджетному періоді 2025 року було впроваджено норму, згідно з якою реверсна дотація (кошти, що вилучаються у громад-донорів) не просто розчиняється у держбюджеті, а має чітке юридичне спрямування — підтримку прифронтових територій. Це втілює європейський принцип міжтериторіальної солідарності, закріплений у Хартії місцевого самоврядування, але адаптований до українських реалій.

Таким чином, нормативне регулювання наприкінці 2025 року є компромісом між жорсткою централізацією, необхідною для фінансування армії, та збереженням залишків фінансової автономії громад. Правовий аналіз підтверджує, що Бюджетний кодекс станом на грудень 2025 року перетворився на інструмент стратегічного розподілу ресурсів у режимі «реального часу», де кожна норма оцінюється через її вплив на обороноздатність.

1.3. Принципи фінансової автономії місцевого самоврядування: теорія та виклики практики

Наприкінці 2025 року принципи фінансової автономії місцевого самоврядування (ОМС) є не просто теоретичними конструкціями, а предметом гострого правового та політичного діалогу між центром і громадами. Фінансова автономія — це здатність громад самостійно формувати свою бюджетну політику, маючи для цього достатні та стабільні ресурси. Проте у 2025 році ці принципи проходять через серйозну «ревізію» під тиском воєнної доцільності.

Ключові принципи фінансової автономії наприкінці 2025 року:

Принцип достатності (адекватності): Обсяг фінансових ресурсів має відповідати обсягу повноважень. Наприкінці 2025 року цей принцип порушується через передачу громадам додаткових функцій (утримання укриттів, ППО, підтримка ВПО) без належного компенсаційного механізму після вилучення «військового ПДФО».

Принцип стабільності та передбачуваності: Громади мають знати свої доходи на середньострокову перспективу. У 2025 році цей принцип поступився принципу оперативної гнучкості, коли держава може змінювати правила розподілу податків посеред бюджетного року для фінансування оборонних програм.

Принцип свободи розпорядження власними коштами: ОМС мають право самостійно вирішувати, куди спрямувати вільні залишки. На практиці в грудні 2025 року цей принцип обмежений Постановою № 590, яка де-факто вводить «ручне управління» видатками через казначейські черги.

Теорія vs Практика: Аналіз викликів наприкінці 2025 року

Принцип (Теорія)	Стан реалізації (Грудень 2025)	Характер виклику
Власна дохідна база	Звуження через централізацію ПДФО та акцизів.	Юридичне нівелювання фінансової незалежності громад.
Субсидіарність	Виконання загальнодержавних завдань за місцевий кошт.	«Вертикалізація» управління без передачі ресурсів.
Пропорційність	Витрати на енергонезалежність та безпеку перевищують доходи.	Ризик банкрутства муніципальних підприємств.
Самостійність бюджетів	Залежність від погодження капітальних видатків з ВА.	Трансформація самоврядування в «агентів» держави.

Критична заувага 2025 року: Наприкінці 2025 року викристалізувався новий, раніше невідомий фінансовому праву принцип — принцип фінансової резильєнтності (життестійкості). Він означає, що автономія тепер вимірюється не кількістю грошей у бюджеті, а здатністю громади забезпечувати критичні сервіси автономно від центральних трансфертів у разі блекаутів чи логістичних розривів.

Таким чином, фінансова автономія наприкінці 2025 року перебуває у стані «керованого стиснення». Теоретичні засади, закладені в Європейській

хартії, формально зберігаються, але їхнє наповнення стало максимально милітаризованим. Громади змушені доводити своє «право на автономію» через ефективність у підтримці сил оборони, що створює нову, прагматичну модель муніципального фінансового права.

Глибокий юридичний аналіз принципів фінансової автономії наприкінці 2025 року виявляє серйозний дисонанс між міжнародними зобов'язаннями України та поточною бюджетною практикою. У центрі цього конфлікту перебуває ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка проголошує право громад на «адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень». Станом на грудень 2025 року ми спостерігаємо ситуацію, яку правознавці називають «функціональним перевантаженням без фіскального забезпечення».

Глибокий розбір колізії принципів

1. Принцип адекватності ресурсів vs. Милітаризація видатків Згідно з Хартією, ресурси громад мають бути пропорційними їхнім обов'язкам. Однак наприкінці 2025 року ОМС фактично взяли на себе «державну ношу»: фінансування підрозділів ППО, облаштування фортифікацій та повне утримання енергетичних островів у громадах. Вилучення «військового ПДФО», яке відбулося раніше, створило касовий розрив. Юридично це створює прецедент, коли держава делегує повноваження «за замовчуванням», не забезпечуючи їх фінансово, що прямо суперечить ст. 142 Конституції України.

2. Субсидіарність vs. Централізований контроль Принцип субсидіарності передбачає, що кошти мають витратитися там, де вони збираються. Проте наприкінці 2025 року фінансове право України трансформувало цей принцип у модель «вертикальної солідарності». Через механізми реверсної дотації та прямі вилучення, ресурси «багатих» громад (таких як Київ, Харків чи Дніпро) перерозподіляються на загальнодержавні потреби оборони. З точки зору класичного фінансового права — це крок назад, але з позиції права воєнного часу — це єдиний спосіб втримати бюджетну стійкість країни.

Аналіз ключових точок напруги (Грудень 2025)

«Казначейський зашморг»: Постанова № 590 наприкінці 2025 року залишається головним інструментом обмеження автономії. Навіть маючи гроші на рахунках, громада не може їх витратити на розвиток, якщо казначейство не ставить ці платежі в першу чергу. Це створює ілюзію автономії: цифри в бюджеті є, а права розпоряджатися ними — немає.

Дискреція військових адміністрацій: У громадах, де діють ВА, фінансова автономія звужена до мінімуму. Начальник ВА може одноособово змінювати цільове призначення коштів, що закладалися радою на соціальні програми, спрямовуючи їх на «заходи правового режиму воєнного стану». Це створює юридичний ризик «бюджетного волюнтаризму», де інтереси громади ігноруються заради оперативних військових цілей.

Юридичний висновок кінця 2025 року: Фінансова автономія в Україні зараз перебуває в стані «тимчасової дерогації». Це означає, що держава формально не скасовує принципи децентралізації, але «призупиняє» їхню дію через пріоритет виживання нації. Головним завданням для реформи на 2026 рік стане повернення до стандартів Хартії без втрати темпів фінансування оборони.

Наприкінці 2025 року ми спостерігаємо унікальний юридичний феномен: делегування «за замовчуванням». Органи місцевого самоврядування (ОМС) фактично перебрали на себе функції, які за Конституцією належать державі (оборона, енергетична безпека), проте фінансовий ресурс для цього було вилучено через централізацію «військового» ПДФО.

Юридична колізія: Стаття 142 Конституції України вимагає, щоб держава фінансувала витрати ОМС, що виникли внаслідок рішень органів державної влади. Проте наприкінці 2025 року більшість витрат на енергонезалежність та підтримку Сил оборони здійснюються громадами «добровільно» через місцеві програми, що дозволяє державі формально уникати прямих компенсацій.

Принцип субсидіарності під тиском: Замість того, щоб кошти витрачалися на місцях, ми бачимо «вертикалізацію» бюджетних потоків. Громади стають залежними від цільових субвенцій з центру, що суперечить духу Європейської хартії.

Станом на грудень 2025 року судова практика Верховного Суду щодо оскарження бюджетних обмежень виробила чітку позицію: безпека держави є пріоритетом, але не може бути безмежним виправданням для порушення закону.

Ключові правові позиції кінця 2025 року:

Пропорційність обмежень: Суди визнають правомірним обмеження капітальних видатків через Постанову № 590, але лише за умови, що ОМС не доведе критичну необхідність таких витрат для цивільного захисту.

Заборона «бюджетного волюнтаризму»: Рішення військових адміністрацій про перерозподіл коштів місцевих бюджетів мають бути вмотивованими та прямо пов'язаними із заходами воєнного стану.

Експертний коментар: «Наприкінці 2025 року фінансова автономія в Україні — це не про свободу витратити, а про обов'язок обґрунтовувати. Кожна гривня з бюджету громади тепер проходить через "подвійне сито": воєнну доцільність та соціальну критичність».

Порівняльний аналіз фінансової автономії: 2021 vs 2025

Ознака автономії	Стан у 2021 році (Довоєнний)	Стан на грудень 2025 року
Розпорядження ПДФО	Стабільна частка (60%–64% у громадах)	Вилучення "військової" частини (100% до центру)
Капітальні видатки	Вільне планування (парки, стадіони)	Фактичне блокування через казначейські черги

Зовнішні запозичення	Складна процедура погодження	Спрощений доступ до грантів ЄС (Ukraine Facility)
Роль Військових адміністрацій	Відсутні / обмежені	Пряме втручання в бюджетний процес

Принципи фінансової автономії наприкінці 2025 року існують у режимі «дерогації» (тимчасового відступу). Проте саме ця обмежена автономія стала запорукою того, що громади змогли закупити генератори, облаштувати мобільні котельні та підтримати локальні підрозділи ТрО. Таким чином, теорія фінансового права 2025 року збагатилася новим поняттям — «солідарна автономія», де незалежність громади реалізується через її здатність бути надійним партнером держави в обороні.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ (СТАН НА 2025 РІК)

2.1. Дохідна база місцевих бюджетів: структура та джерела формування наприкінці 2025 року

Станом на грудень 2025 року дохідна база територіальних громад зазнала не лише кількісних, а й якісних трансформацій. Якщо раніше місцеві бюджети формувалися за принципом «стабільного зростання», то наприкінці 2025 року домінує принцип «бюджетної адаптивності». Структура доходів відображає глибоку мілітаризацію економіки та значну залежність від державної податкової політики.

Основними джерелами наповнення бюджетів громад наприкінці 2025 року є:

Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО): Попри вилучення «військового» компонента, ПДФО залишається «хребтом» місцевих фінансів (становить близько 60-65% доходів загального фонду). Наприкінці 2025 року діє норма про залишення в громадах 64% ПДФО (замість базових 60%), що є певним компенсатором за втрату інших надходжень.

Єдиний податок: Це найбільш стабільне джерело для тилових громад. У 2025 році він демонструє життєздатність малого бізнесу, який адаптувався до роботи в умовах відключень світла та логістичних розривів.

Майнові податки (плата за землю та податок на нерухомість): Наприкінці 2025 року ці надходження мають «географічний розрив». У деокупованих та прифронтових громадах діють широкі пільги, що фактично обнуляє цей сегмент доходів, тоді як у західних регіонах спостерігається зростання через релокацію підприємств.

Акцизний податок: Зокрема, акциз з пального, який наприкінці 2025 року розподіляється за складною формулою, враховуючи обсяги реалізації на території громади, що стимулює ОМС боротися з «тіньовим» ринком АЗС.

Структура доходів типової громади (Грудень 2025)

Джерело доходу	Питома вага (%)	Динаміка порівняно з 2024 р.
ПДФО (цивільний)	62%	Стійке зростання (через легалізацію зарплат)
Єдиний податок	18%	Стабілізація
Плата за землю	7%	Падіння (через безпекові пільги)
Акцизи та інше	5%	Незначне зростання
Власні надходження установ	8%	Зростання (платні послуги, благодійність)

Новий феномен 2025 року: «Грантова суб'єктність» Наприкінці 2025 року у структурі багатьох громад з'явилася нова вагома стаття — міжнародна безповоротна допомога. Завдяки прямому партнерству з фондами ЄС та програмам типу U-LEAD, громади отримують ресурси в обхід державного бюджету. Юридично це оформлюється як «власні надходження бюджетних установ», що дає ОМС більше свободи у використанні цих коштів порівняно з бюджетними трансфертами.

Юридичний нюанс: Наприкінці 2025 року гостро постало питання «податкового патріотизму». ОМС активно працюють над тим, щоб великі підприємства, які фізично працюють у громаді, сплачували ПДФО за місцем фактичної діяльності, а не за місцем юридичної реєстрації. Це стало головним інструментом боротьби за дохідну базу в умовах дефіциту.

Таким чином, дохідна база наприкінці 2025 року є вкрай неоднорідною. Громади фактично розділилися на ті, що мають «релокаційний прибуток», та ті, що перебувають на «бюджетній апараті ШВЛ» (повна залежність від дотацій вирівнювання).

Глибокий розбір дохідної бази місцевих бюджетів наприкінці 2025 року виявляє складну картину «фінансового виживання». Основна колізія полягає в тому, що формальні показники доходів можуть демонструвати зростання за рахунок інфляційних процесів та підвищення мінімальної заробітної плати, проте реальна купівельна спроможність муніципальних бюджетів залишається обмеженою.

ПДФО як «фінансовий хребет»: Нові умови 2025 року

Наприкінці 2025 року ПДФО залишається основним бюджетоутворюючим податком. Юридичний компроміс, досягнутий у бюджетному періоді 2024–2025 років, полягає у залишенні громадам 64% надходжень від «цивільного» ПДФО.

Проблема реєстрації: Найгострішим юридичним питанням грудня 2025 року є адміністрування ПДФО за місцем фактичного здійснення діяльності підприємства. ОМС через Асоціацію міст України продовжують лобіювати зміни, щоб податок не «витікав» до мегаполісів, де зареєстровані головні офіси, а залишався в громадах, де реально працюють люди та використовується інфраструктура.

Податкові розриви: Через міграційні процеси громади на Сході та Півдні втратили до 50–70% своєї бази ПДФО, що змусило державу запровадити систему додаткових дотацій, які наприкінці 2025 року мають компенсаторний характер.

Специфіка майнових податків у прифронтових територіях

Станом на грудень 2025 року податок на нерухомість та плата за землю зазнали найбільшої «юридичної деформації». Згідно зі змінами до Податкового кодексу, ОМС отримали право самостійно встановлювати пріоритетні пільги для територій, де велися бойові дії або є загроза обстрілів.

Звільнення від оподаткування: Для територій, включених до переліку Мінреінтеграції, податок на нерухомість та плата за землю наприкінці 2025 року фактично не нараховуються. Це створює «дірку» в доходах ОМС, але є критично важливим для підтримки бізнесу, що залишився в регіоні.

Адміністрування через ГІС: Громади почали активно використовувати геоінформаційні системи (ГІС) для верифікації об'єктів оподаткування, що дозволило наприкінці 2025 року виявити «тіньову» оренду землі та збільшити надходження без підвищення ставок.

Порівняльна структура доходів «Тилової» та «Прифронтової» громад (Грудень 2025)

Стаття доходу	Тилова громада (Захід)	Прифронтова громада (Схід/Південь)
ПДФО (цивільний)	65% (зростання через ВПО)	35% (падіння через міграцію)
Місцеві податки (земля/майно)	15%	2% (через пільги та руйнування)
Єдиний податок	12%	5%
Дотації вирівнювання	3%	55%

Грантові кошти (EU/USAID)	5%	3%
------------------------------	----	----

Юридичний висновок: Наприкінці 2025 року дохідна спроможність ОМС стала географічно дискримінованою. Це вимагає від фінансового права розробки нових інструментів «бюджетного вирівнювання», які б враховували не лише кількість мешканців, а й ступінь руйнування економічного потенціалу громади.

Окремим чинником наприкінці 2025 року є акцизний податок з тютюну та алкоголю. ОМС через суди та податкові перевірки борються за кожну гривню від роздрібного акцизу, оскільки в умовах дефіциту ПДФО ці «стабільні» гроші дозволяють фінансувати критичні потреби громад.

2.2. Юридичні аспекти перерозподілу «військового ПДФО» та фінансова спроможність територіальних громад

Наприкінці 2025 року питання перерозподілу податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення військовослужбовців (так званого «військового ПДФО») залишається найбільш дискусійною темою у вітчизняному фінансовому праві. Це рішення, прийняте як тимчасовий захід наприкінці 2023 року, станом на грудень 2025 року остаточно трансформувало архітектуру міжбюджетних відносин, змістивши акцент від муніципального розвитку до жорсткої державної централізації ресурсів.

Правове підґрунтя та механізм вилучення: Згідно із законодавчими змінами, що діють у 2025 році, 100% «військового» ПДФО спрямовується до спеціального фонду державного бюджету. Юридично цей ресурс розподіляється за трьома основними напрямками:

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації (на закупівлю дронів та засобів РЕБ).

Міністерство оборони України (на закупівлю боєприпасів та озброєння).

Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості (на розвиток власного ОПК).

Для громад, на території яких дислокуються великі військові частини, це рішення наприкінці 2025 року спричинило «фінансовий шок». Втрати окремих бюджетів становлять від 30% до 80% їхніх загальних доходів.

Юридичні наслідки для спроможності громад:

Дефіцит коштів на цивільний захист: ОМС наприкінці 2025 року стикаються з парадоксом: маючи обов'язок утримувати укриття та допомагати Силам оборони (через місцеві програми), вони втратили прямий інструмент фінансування цих потреб.

Конфлікт із принципом стабільності: Фінансове право передбачає, що правила розподілу податків не повинні змінюватися «раптово». Проте у 2025 році це обмеження було нівельоване пріоритетом національної безпеки, що стало предметом численних звернень до Конституційного Суду України.

Залежність від додаткових дотацій: Щоб не допустити колапсу, держава запровадила механізм «додаткової дотації на здійснення повноважень ОМС». Проте юридично ця дотація є дискреційною (виділяється Кабміном), що робить громади політично та адміністративно залежними від центру.

Позиція суду та експертів наприкінці 2025 року: Юридична спільнота схиляється до думки, що вилучення військового ПДФО є правомірним лише як винятковий захід. Наприкінці 2025 року гостро стоїть питання розробки «виходу» з цієї моделі, щоб після завершення активних бойових дій громади не залишилися з розрушеною інфраструктурою та порожніми рахунками.

Для таких міст, як Харків, ситуація ускладнюється тим, що навіть при наявності оборонних потреб на місцях, кошти спочатку йдуть до Києва, а потім повертаються у вигляді цільових субвенцій, що уповільнює реакцію на критичні руйнування.

Глибокий аналіз юридичної природи перерозподілу «військового ПДФО» наприкінці 2025 року дозволяє виявити серйозний розрив між доктринальними засадами місцевого самоврядування та практикою фінансового виживання держави. У грудні 2025 року цей перерозподіл уже не розглядається як «шокова новела», а став сталим елементом бюджетної архітектури, що, проте, продовжує генерувати правові колізії на рівні Конституційного Суду України та Верховного Суду.

Правова деформація принципу фіскальної стабільності

Згідно з Бюджетним кодексом України, податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) є основним джерелом формування загального фонду місцевих бюджетів. До 2024 року «військовий» компонент ПДФО вважався невід'ємною частиною доходу громад, на території яких дислоковані військові частини. Однак Закон України № 3424-IX та наступні зміни до Бюджетного кодексу, чинні наприкінці 2025 року, легітимізували повне вилучення цього ресурсу до Спеціального фонду Державного бюджету.

Юридична дискусія наприкінці 2025 року зосереджена на трьох ключових аспектах:

Конституційність вилучення без компенсації: Представники ОМС (зокрема, Асоціація міст України) апелюють до ст. 142 Конституції України, яка зобов'язує державу компенсувати витрати місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади. Наприкінці 2025 року суди все частіше розглядають позови громад про визнання бездіяльності уряду щодо компенсації за делеговані повноваження (наприклад, утримання ППО чи облаштування фортифікацій), які раніше покривалися за рахунок «військового» ПДФО.

Обмеження права власності територіальних громад: У фінансово-правовій доктрині 2025 року висувається теза, що ПДФО за своєю природою є місцевим ресурсом, оскільки він генерується мешканцями (у тому числі військовослужбовцями), які користуються муніципальною інфраструктурою. Вилучення 100% цього податку трактується деякими правознавцями як

порушення принципу фінансової автономії, закріпленого в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Ерозія принципу субсидіарності: Замість того, щоб кошти працювали на місці дислокації частин (вирішення логістичних та побутових проблем військових через місцевий бюджет), вони проходять через складний цикл перерозподілу в Києві. Наприкінці 2025 року це призвело до уповільнення темпів дрібного «окопного» відновлення, яке раніше фінансувалося громадами напряду.

Наслідки для фінансової спроможності громад у 2025 році

Наприкінці 2025 року фінансова спроможність громад розділилася за критерієм «ПДФО-залежності». Для малих громад, де військова частина була єдиним великим платником податків, вилучення призвело до технічного дефіциту бюджету. Навіть такі мегаполіси, як Харків, наприкінці 2025 року змушені переглядати свої програми підтримки оборони, оскільки «цивільного» ПДФО ледь вистачає на покриття критичних видатків ЖКГ після обстрілів.

Держава намагається нівелювати цей негатив через «реверсну дотацію» та цільові субвенції, проте юридично ці кошти мають «зв'язаний» характер. Громада не може вільно ними розпоряджатися, що перетворює її з автономного суб'єкта на адміністративного виконавця волі центру.

Юридичний висновок: Станом на грудень 2025 року перерозподіл «військового ПДФО» став інструментом фінансової централізації, який виправдовується потребами оборони, але створює небезпечний прецедент ігнорування майнових інтересів територіальних громад. Подальше збереження цієї моделі у 2026 році потребуватиме фундаментального перегляду системи міжбюджетних трансфертів, щоб не допустити остаточної деградації місцевого самоврядування в прифронтових зонах.

2.3. Система міжбюджетних трансфертів та горизонтальне вирівнювання наприкінці 2025 року

Наприкінці 2025 року система міжбюджетних трансфертів в Україні трансформувалася з інструменту «бухгалтерського вирівнювання» в інструмент забезпечення територіальної стійкості. В умовах воєнного стану та значного розриву між доходами громад Сходу та Заходу, роль державного бюджету як «арбітра» та «донора» стала критичною.

Ключові компоненти трансфертної політики (грудень 2025 р.):

Базова дотація: Станом на кінець 2025 року вона залишається головним рятівним кругом для понад 60% громад України. Розрахунок базової дотації у 2025 році враховує не лише індекс податкоспроможності, а й коефіцієнт навантаження ВПО та ступінь руйнування промислової бази.

Реверсна дотація: Це найбільш конфліктний елемент. Юридично — це вилучення частини надлишку доходів (понад 1,1 від середнього по Україні) у заможних громад до державного бюджету. Наприкінці 2025 року ведеться дискусія про «замороження» реверсу для тих громад, які безпосередньо фінансують підрозділи Сил оборони та ППО, оскільки вилучення цих коштів підриває їхню здатність допомагати фронту.

Цільові субвенції (Освітня та Медична): Наприкінці 2025 року ці трансферти мають жорстку прив'язку до фактичної кількості отримувачів послуг (учнів, пацієнтів), що створює труднощі для деокупованих територій, де населення ще не повернулося в повному обсязі.

Порівняльна характеристика трансфертів (Стан на грудень 2025 р.)

Тип трансферту	Цільове призначення	Юридична особливість 2025 року
Базова дотація	Підтримка бюджетів з низьким ПДФО	Збільшена для прифронтових громад.

Реверсна дотація	Вилучення «надлишків»	Частково скасована для громад з великими витратами на безпеку.
Субвенція на відбудову	Капітальний ремонт інфраструктури	Надається виключно через систему DREAM.
Додаткова дотація	Компенсація втрат від війни	Має дискреційний характер (рішення КМУ).

Юридична колізія горизонтального вирівнювання: Основною проблемою наприкінці 2025 року є те, що чинна формула вирівнювання (ст. 98–100 БК України) базується на показниках минулих періодів, які часто не відображають реальний фінансовий стан громади в режимі «тут і зараз». Юридично це призводить до ситуацій, коли громада, що втратила великий завод через обстріл у вересні 2025-го, досі змушена сплачувати реверсну дотацію, розраховану за показниками початку року.

Важливо для 2025 року: Впровадження інструментів Ukraine Facility змусило державу зробити систему трансфертів прозорішою. Будь-яка субвенція на розвиток наприкінці 2025 року вимагає від ОМС звітування у форматі Open Data, що є вимогою європейських донорів.

Таким чином, система міжбюджетних відносин наприкінці 2025 року є «гібридною»: вона зберігає довоєнну логіку вирівнювання, але змушена щомісяця адаптуватися до воєнних реалій через механізми додаткових дотацій та ручного управління казначейськими чергами.

Глибокий фінансово-правовий аналіз системи міжбюджетних трансфертів наприкінці 2025 року виявляє складну еволюцію від статичного вирівнювання до динамічного ресурсного забезпечення. Станом на грудень 2025 року міжбюджетні відносини в Україні функціонують у режимі «подвійного

навантаження»: необхідно підтримувати базові соціальні стандарти в депресивних регіонах і водночас стимулювати громади-донори до подальшого наповнення державного бюджету для потреб оборони.

Правова природа реверсної дотації: колізії та позиція Мінфіну

Одним із найгостріших юридичних питань кінця 2025 року є правомірність та доцільність вилучення реверсної дотації. Згідно зі ст. 99 Бюджетного кодексу, якщо індекс податкоспроможності громади перевищує 1,1, держава вилучає 50% суми, що перевищує цей показник.

Позиція Міністерства фінансів: Наприкінці 2025 року Мінфін обстоює жорстку позицію — реверсна дотація є ключовим інструментом солідарності. В умовах війни надприбутки окремих громад (наприклад, через релокацію великого бізнесу) мають працювати на виживання всієї системи.

Контрпозиція ОМС: Юридичні служби великих міст апелюють до того, що реверсна дотація у 2025 році розраховується без урахування реальних витрат на цивільний захист та підтримку ВПО, що де-факто перетворює її на «податок на ефективність». Наприкінці року в судах перебуває низка позовів про визнання протиправними актів Мінфіну щодо розрахунку обсягів реверсу для прифронтових міст-донорів (таких як Дніпро чи Запоріжжя), які несуть величезні витрати на відновлення після обстрілів.

Додаткова дотація як інструмент дискреційного управління

Специфікою 2025 року стало домінування додаткових дотацій, які, на відміну від базової, не мають чітко визначеної формули у Бюджетному кодексі. Їх розподіл здійснюється Кабінетом Міністрів України за погодженням з Бюджетним комітетом ВРУ. Юридично це створює ситуацію «ручного управління», де фінансова спроможність громади залежить не від її економічного потенціалу, а від оперативного рішення уряду. Станом на грудень 2025 року правознавці вказують на ризики такої моделі: вона забезпечує гнучкість у кризові моменти (наприклад, термінове виділення коштів на енергонезалежність), але підриває принцип фінансової передбачуваності місцевого самоврядування.

Формула горизонтального вирівнювання: Виклики 2025 року

Станом на кінець 2025 року чинна формула вирівнювання (ст. 98 БК) дедалі частіше критикується за свою нерелевантність. Вона базується на надходженнях ПДФО за попередні періоди, що в умовах динамічної війни призводить до помилок:

Громади, що зазнали раптових руйнувань у середині 2025 року, продовжують вважатися «заможними» за паперами.

Не враховується вартість надання публічних послуг, яка значно вища в громадах з великою кількістю пошкодженої інфраструктури.

Юридичний висновок: Наприкінці 2025 року система трансфертів перетворилася на «бюджетний демпфер». Вона успішно запобігає касовим розривам у бідних громадах, але потребує негайної цифровізації алгоритмів розрахунку. Вимогою міжнародних донорів (у межах Ukraine Facility) є перехід до автоматичного перерахунку обсягів вирівнювання на основі даних реєстрів у режимі реального часу, що має стати головною правовою реформою міжбюджетних відносин у 2026 році.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВЕКТОР

3.1. Адаптація фінансового законодавства України до стандартів ЄС (Ukraine Facility)

Наприкінці 2025 року процес європейської інтеграції перестав бути для українських громад віддаленою політичною декларацією, перетворившись на конкретний перелік фінансово-правових зобов'язань. Ключовим драйвером змін стала програма Ukraine Facility — чотирирічний план фінансової підтримки від ЄС обсягом 50 млрд євро, реалізація якого у 2024–2025 роках висунула жорсткі вимоги до прозорості та підзвітності місцевих фінансів.

Основні напрями адаптації фінансового законодавства наприкінці 2025 року:

Гармонізація систем внутрішнього фінансового контролю (PIFC): Згідно з вимогами ЄС, ОМС наприкінці 2025 року активно впроваджують системи внутрішнього аудиту, що відповідають європейським стандартам. Це зміщує акцент з «контролю за цільовим використанням» (формальна відповідність паперам) на «аудит ефективності» (чи було досягнуто найкращого результату за витрачені кошти).

Прозорість та антикорупційні запобіжники: У межах виконання Плану України (Ukraine Plan) наприкінці 2025 року було посилено юридичну відповідальність за нецільове використання коштів міжнародної допомоги. Громади, які претендують на фінансування з «Інвестиційного компонента» (Pillar II), зобов'язані забезпечити 100% публічність бюджетних даних у форматі Open Data.

Перехід до середньострокового бюджетного планування: Європейські стандарти вимагають від громад планувати свої фінанси не на один рік, а на трирічний цикл. Наприкінці 2025 року це стало обов’язковою умовою для отримання інвестиційних субвенцій, що змусило ОМС розробляти якісні стратегії фінансового розвитку, узгоджені з державними пріоритетами.

Вплив Ukraine Facility на бюджетну децентралізацію (Грудень 2025 р.)

Вимога ЄС	Зміни в українському праві	Наслідок для громад
Децентралізація управління	Зміни до БК щодо прямих грантів ОМС	Можливість напряму залучати кошти ЄС без участі Кабміну.
Екологізація («Зелений перехід»)	Нормативи щодо «зелених» закупівель	Бюджетні видатки мають відповідати критеріям енергоефективності.
Цифровізація	Обов’язковість системи DREAM	Автоматичне відсікання корупційних ризиків при фінансуванні проектів.

Важливо для 2025 року: Наприкінці року в українському фінансовому праві остаточно закріпився принцип «Conditionality» (кондиційності). Це означає, що надходження наступних траншів допомоги від ЄС безпосередньо залежить від успішності реформ на місцях. Якщо громади в певному регіоні не демонструють прогресу в боротьбі з корупцією або прозорості тендерів, це може призвести до призупинення фінансування всього регіонального блоку.

Висновок: Адаптація до стандартів ЄС наприкінці 2025 року фактично «примушує» громади до якісного управління. Україна не просто копіює європейські закони, а створює гібридну модель, де воєнна стійкість поєднується з жорсткими фінансовими стандартами Брюсселя. Це відкриває шлях до майбутнього доступу України до структурних фондів ЄС після набуття повноправного членства.

Глибокий аналіз адаптації фінансового законодавства наприкінці 2025 року свідчить про те, що Україна перейшла від декларативного зближення з ЄС до етапу жорсткої інституційної синхронізації. Основним інструментом цього процесу став Регламент ЄС про створення Ukraine Facility, який де-факто став «зовнішнім фінансовим кодексом» для українських громад. У грудні 2025 року правова природа місцевого самоврядування в Україні визначається не лише Бюджетним кодексом, а й показниками (квотами та маркерами), закладеними у Плані України (Ukraine Plan).

Правова природа кондиційності (Conditionality) у 2025 році

Наприкінці 2025 року в українському фінансовому праві остаточно закріпилася концепція «реформ в обмін на інвестиції». Для органів місцевого самоврядування (ОМС) це означає, що доступ до ресурсів у межах Другого стовпа (Pillar II) Ukraine Facility — який передбачає надання гарантій та змішане фінансування — відкритий лише для тих громад, які відповідають критеріям «належного врядування».

Юридично це оформлюється через систему рейтингування громад, де ключовими показниками є:

Рівень впровадження PIFC (Public Internal Financial Control): Перехід від формального бухгалтерського обліку до створення незалежних відділів внутрішнього аудиту в структурі виконкомів. Наприкінці 2025 року це стало обов'язковою умовою для отримання статусу «надійного партнера» для європейських банків (EIB, EBRD).

Прозорість закупівель: Інтеграція Prozorro з європейськими закупівельними стандартами. Будь-яке будівництво за кошти ЄС наприкінці

2025 року супроводжується міжнародним технічним наглядом, що виключає «ручне» обрання підрядників місцевою владою.

Роль Європейської Комісії та Аудиторської ради

Специфікою кінця 2025 року є те, що контроль за використанням коштів на місцях здійснює не лише ДАСУ чи Рахункова палата, а й спеціально створена Аудиторська рада (Audit Board) при Європейській Комісії. Це створює систему «подвійного юридичного контролю». Громади наприкінці 2025 року зобов'язані надавати прямий доступ представникам ОЛАФ (Європейське бюро з питань запобігання зловживанням) до своєї фінансової документації. Це фактично обмежує суверенітет у сфері місцевих фінансів на користь прозорості, що є необхідною ціною за масштабну фінансову підтримку.

Порівняння підходів до бюджетування (До і Після впровадження Ukraine Facility)

Елемент бюджетного права	Традиційна модель (до 2024 р.)	Модель Ukraine Facility (кінець 2025 р.)
Планування	Річне (короткострокове)	Середньострокове (3 роки + стратегія до 2027)
Критерій успіху	Освоєння коштів (виконання плану)	Досягнення КРІ (економічний та соціальний ефект)
Контроль	Зовнішній (ДАСУ, прокуратура)	Багаторівневий (Внутрішній аудит + Аудиторська рада ЄС)

Джерело фінансування	Податки + дотації з Держбюджету	Мікс: бюджет + гранти + кредитні гарантії ЄС
----------------------	---------------------------------	--

Критичний аналіз 2025 року: Головним юридичним викликом залишається спроможність малих громад (з населенням до 10-15 тис.) відповідати цим стандартам. Наприкінці 2025 року ми спостерігаємо процес «адміністративної сегрегації»: великі та прогресивні громади швидко акумулюють європейські кошти, тоді як менші громади, що не змогли створити аудиторські офіси, залишаються на межі фінансового виживання. Це стимулює нову хвилю добровільного об'єднання громад задля створення спільних фінансових органів.

Таким чином, адаптація до стандартів ЄС наприкінці 2025 року — це не лише зміна законів, а повна перебудова ментальності муніципального фінансиста. Громада тепер розглядається не як «утримувач бюджету», а як інвестиційний проект, успіх якого залежить від юридичної бездоганності та цифрової прозорості кожного управлінського рішення.

3.2. Цифровізація бюджетного процесу та запровадження екосистеми DREAM як інструменту прозорості

Наприкінці 2025 року цифровізація місцевих фінансів остаточно перейшла з категорії «експерименту» у статус обов'язкового правового стандарту. В умовах воєнного стану та необхідності залучення колосальних обсягів міжнародної допомоги, Україна зробила ставку на повну прозорість бюджетного циклу відновлення через створення єдиної цифрової вертикалі. Центральне місце у цій системі посіла екосистема DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management).

Правові та технічні аспекти цифровізації наприкінці 2025 року:

Принцип «Цифровий за замовчуванням»: Згідно зі змінами до Бюджетного кодексу, чинними у 2025 році, фінансування будь-якого проекту капітального будівництва чи відновлення за рахунок бюджетних коштів (або коштів міжнародних донорів) є неможливим без його реєстрації в системі DREAM. Це створило «цифровий фільтр», який відсікає корупційні ризики ще на етапі планування.

Інтеграція з бюджетною мережею: Система DREAM наприкінці 2025 року повністю інтегрована з базами даних Державної казначейської служби та платформою Prozorro. Це дозволяє в режимі реального часу бачити не лише «планові цифри», а й фактичне проходження платежів по конкретному об'єкту — від тендеру до акту виконаних робіт.

Відкриті дані (Open Data) як засіб контролю: Громади наприкінці 2025 року використовують «публічні дашборди», де кожен мешканець (або міжнародний аудитор) може перевірити, скільки коштів виділено на ремонт школи чи лікарні, хто є підрядником та який графік робіт.

Ефективність цифрових інструментів у бюджетному процесі (Грудень 2025 р.)

Цифровий інструмент	Функція у бюджетному процесі	Вплив на прозорість
Екосистема DREAM	Управління проектами відновлення	100% відстежуваність кожної гривні донорів.
Е-закупівлі (Prozorro)	Конкурентний відбір виконавців	Мінімізація нецільового використання коштів.

Open Budget	Оприлюднення звітності громад	Прямий контроль з боку територіальної громади.
AI-моніторинг ризиків	Автоматичне виявлення аномалій у цінах	Попередження завищення вартості матеріалів.

Юридична значимість цифровізації для ОМС: Для таких громад, як Харків, що перебувають під постійним ризиком руйнувань, цифровізація бюджету стала питанням оперативності. Наприкінці 2025 року використання цифрових інструментів дозволяє автоматично формувати заявки на отримання субвенцій з Фонду ліквідації наслідків збройної агресії, скорочуючи бюрократичний цикл з місяців до декількох днів.

Важливо для 2025 року: Цифровізація стала головним аргументом у діалозі з ЄС. Вимога дотримання стандартів DREAM прописана у регламентах Ukraine Facility. Це означає, що громада, яка не забезпечує прозорість свого бюджету через цифрові інструменти, автоматично втрачає доступ до європейських грантів та інвестиційних кредитів.

Таким чином, цифровізація бюджетного процесу наприкінці 2025 року — це не лише про комп'ютери, а про нову юридичну реальність, де корупція стає технічно неможливою або миттєво помітною. Це фундамент довіри, без якого повноцінне відновлення та децентралізація у 2026 році будуть неможливими.

DREAM як правовий стандарт та інструмент комплаєнсу

Станом на кінець 2025 року юридична природа системи DREAM вийшла за межі звичайного IT-рішення. Тепер це обов'язкова процедурна стадія бюджетного процесу. Будь-яка територіальна громада, яка планує залучити кошти на капітальні видатки, повинна пройти через «цифрове вікно» системи.

Ключові аспекти функціонування системи у 2025 році:

Принцип «єдиного джерела істини»: Дані про об'єкт будівництва, тендерну документацію, договори та фактичні оплати синхронізуються автоматично. Це унеможлиблює ситуації, коли в різних реєстрах фігурують різні суми або терміни виконання робіт.

Алгоритмічний моніторинг ризиків: Наприкінці 2025 року система DREAM інтегрована з модулями штучного інтелекту, які автоматично порівнюють ціни на будматеріали в кошторисах ОМС із середньоринковими показниками. У разі виявлення аномалій (завищення ціни на 15% і більше), система автоматично блокує подальший рух проекту до надання пояснень.

Електронний кабінет донора: Міжнародні фінансові організації (МФО) отримали прямий доступ до моніторингу «своїх» проектів. Це зняло проблему багаторівневої звітності, оскільки аудит відбувається в режимі реального часу.

Роль Штучного Інтелекту (AI) у муніципальному фінансовому плануванні

Наприкінці 2025 року передові громади почали впроваджувати прогностичні моделі бюджетування. Замість того, щоб планувати доходи «від досягнутого», алгоритми аналізують міграцію населення, релокацію бізнесу та безпекові ризики, видаючи три варіанти бюджетного прогнозу (песимістичний, базовий, оптимістичний).

Це дозволило ОМС у 2025 році:

Уникати касових розривів за рахунок точного прогнозування надходжень ПДФО.

Оптимізувати видатки на енергоносії через автоматизований аналіз споживання в комунальних закладах.

Обґрунтовувати перед Мінфіном потребу в додатковій дотації, використовуючи математично вивірені дані про втрату податкової бази.

Юридичний висновок кінця 2025 року: Цифровізація бюджетного процесу призвела до появи нового інституту у фінансовому праві — цифрової фінансової підзвітності. Це означає, що юридичну силу мають не лише паперові звіти, а й записи в розподілених реєстрах (blockchain-елементи DREAM), що гарантує неможливість фальсифікації даних «заднім числом».

Вплив на прозорість: Громадський контроль 2.0

Наприкінці 2025 року бюджет громади перестав бути «таємницею за сімома замками». Завдяки відкритим API системи DREAM та платформі Open Budget, мешканці громад отримали доступ до інтерактивних карт відбудови. Будь-який громадянин через смартфон може побачити:

Хто є кінцевим бенефіціаром підрядника, що будує укриття в школі.

Який відсоток робіт уже оплачено з бюджету.

Відеофіксацію етапів будівництва (для великих об'єктів).

Це радикально підвищило рівень довіри до місцевої влади, що є критично важливим для залучення приватних інвестицій та пожертв на відновлення. Таким чином, цифровізація наприкінці 2025 року — це головний запобіжник проти «втоми донорів» та ключовий фактор повернення капіталу в українські громади.

3.3. Модель фінансової стійкості громад у поствоєнний період

Наприкінці 2025 року наукова та практична дискусія навколо бюджетної децентралізації змістилася від питання «як вижити під час війни» до розробки стратегічної моделі фінансової резильєнтності (стійкості) територіальних громад у поствоєнний період. Станом на грудень 2025 року очевидно, що повернення до довоєнної моделі 2021 року є неможливим і недоцільним. Нова фінансово-правова реальність вимагає від громад перетворення з пасивних отримувачів трансфертів на активних суб'єктів капіталізації територій.

Основні складові моделі фінансової стійкості 2026+:

Реформа податкового міксу: Наприкінці 2025 року гостро постало питання перегляду структури місцевих податків. Очікувана реформа 2026 року передбачає поступове повернення частини «військового» ПДФО громадам, але з чітким юридичним зобов'язанням спрямовувати ці кошти виключно на заходи

безпеки та енергонезалежності. Також розглядається перехід до оподаткування нерухомості на основі її ринкової (оціночної) вартості, що дозволить громадам отримати стабільний ресурс, незалежний від центральних дотацій.

Муніципальні запозичення та ринок облігацій: У 2025 році було закладено правовий фундамент для активного виходу ОМС на внутрішній та зовнішній ринки запозичень. Модель стійкості передбачає, що великі громади наприкінці 2025 року все частіше використовують муніципальні облігації (зелені облігації) для фінансування проектів з відновлення енергомереж та водопостачання. Це дозволяє залучати капітал приватних інвесторів під державні та міжнародні гарантії.

Енергетична децентралізація як фінансовий актив: Станом на грудень 2025 року громади, які інвестували у власну генерацію (сонячні станції, біогазові установки), перетворилися з «платників за тарифами» на «просюмерів». Юридично це дозволяє муніципальним підприємствам не лише економити бюджетні кошти, а й заробляти на продажу надлишків енергії в мережу, створюючи додатковий нецільовий дохід бюджету.

Порівняльна стратегія: Від «Survival» до «Resilience» (Перехід 2025–2026 рр.)

Параметр	Модель виживання (2024–2025)	Модель стійкості (2026+)
Основний ресурс	Державні субвенції та ПДФО	Мікс: Власні податки + Інвестиції + Гранти
Роль громади	Адміністратор видатків	Локальний інвестиційний офіс
Приоритет	Латання дірок та	Проекти розвитку з

видатків	гуманітарна допомога	високою окупністю
Управління боргами	Мінімізація запозичень	Активне використання кредитних важелів

Юридичне забезпечення фінансової самодостатності: Наприкінці 2025 року в експертних колах МАУП та провідних правничих центрах обговорюється впровадження «Муніципального кодексу», який мав би об'єднати бюджетні та управлінські норми в один цілісний акт. Головна ідея — надати ОМС більше юридичної свободи у створенні спільних комунальних підприємств та управлінні земельними активами, що є ключовим для залучення прямих іноземних інвестицій у поствоєнний період.

Прогноз на 2026 рік: Стійкість громад наприкінці 2025 року прямо корелює з їхньою здатністю до горизонтальної співпраці. Модель фінансової стійкості передбачає, що невеликі громади будуть об'єднувати свої бюджети для реалізації масштабних інфраструктурних проєктів (сміттєпереробка, логістичні хаби), що дозволить їм вийти на якісно новий рівень фіскальної автономії.

Таким чином, поствоєнна модель бюджетної децентралізації — це не просто про гроші, а про правові інструменти, які роблять громаду сильнішою за обставини. Це шлях до самостійності, де кожна територія має власний «фінансовий імунітет» проти зовнішніх криз.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження теоретичних та практичних аспектів бюджетної децентралізації в Україні наприкінці 2025 року, можна сформулювати такі підсумкові висновки:

Трансформація фінансово-правової природи децентралізації. Бюджетна децентралізація наприкінці 2025 року остаточно переросла рамки простого інструменту розподілу публічних коштів. В умовах воєнного стану вона трансформувалася у фундаментальний інститут забезпечення державної резильєнтності. Доведено, що фінансова автономія громад є юридичною передумовою їхньої здатності оперативно реагувати на критичні виклики (енергетичний терор, руйнування інфраструктури) без прямого втручання центру.

Адаптація законодавства до умов воєнного стану. Аналіз нормативно-правової бази (зокрема змін до Бюджетного кодексу 2024–2025 рр.) виявив формування моделі «керованої централізації». Вилучення «військового ПДФО» та обмеження капітальних видатків через Постанову № 590 визнано правомірними, але винятковими заходами, що диктуються пріоритетом національної безпеки. Водночас виявлено юридичну колізію між цими заходами та нормами Європейської хартії місцевого самоврядування щодо адекватності ресурсів повноваженням громад.

Криза та нові можливості дохідної бази. Станом на грудень 2025 року дохідна спроможність громад стала вкрай неоднорідною. Юридично це зумовило перехід від стандартного горизонтального вирівнювання до системи цільових компенсаційних дотацій. Новим феноменом року стала «грантова суб'єктність» громад — здатність ОМС напряму залучати ресурси міжнародних донорських організацій, що де-факто створює паралельний канал наповнення місцевих бюджетів поза традиційною податковою системою.

Цифровізація як правовий стандарт. Запровадження екосистеми DREAM наприкінці 2025 року змінило правила гри в бюджетному процесі. Цифрова прозорість перестала бути побажанням, ставши обов'язковою юридичною умовою отримання коштів на відбудову. Це мінімізувало корупційні ризики та створило механізм автоматичного комплаєнсу, де кожна витрачена гривня фіксується у відкритих реєстрах, доступних для міжнародних аудиторів.

Євроінтеграційний вектор та «кондиційність». Впровадження плану Ukraine Facility інтегрувало українські місцеві фінанси у європейський правовий простір. Головним принципом 2025 року став принцип Conditionality (кондиційності) — фінансування в обмін на інституційні реформи. Громади змушені впроваджувати стандарти внутрішнього аудиту та середньострокового планування ЄС, що є ключовим етапом підготовки до майбутнього використання структурних фондів Євросоюзу.

Стратегічні перспективи. Поствоєнна модель бюджетної децентралізації має базуватися на принципі «солідарної автономії». Це передбачає повернення частині податкових важелів громадам (зокрема, реформування податку на нерухомість та часткове повернення ПДФО) за умови збереження високих стандартів прозорості. Перспективним є прийняття Муніципального кодексу України, який юридично закріпить нову роль громади як інвестиційного та безпекового хабу.

Загалом, бюджетна децентралізація наприкінці 2025 року продемонструвала свою життєздатність. Вона стала тим «запобіжником», який не дозволив фінансовій системі країни колапсувати в умовах війни, та створила надійний фундамент для подальшого відновлення України на засадах європейської демократії та прозорості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

I. Нормативно-правові акти та судова практика

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. (зі змінами).
2. Бюджетний кодекс України: Закон від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами та доповненнями, внесеними Законами від 16.01.2025 № 4225-IX та ін.).
3. Податковий кодекс України: Закон від 02.12.2010 № 2755-VI (зі змінами щодо особливостей оподаткування у 2025–2026 рр.).
4. Про Державний бюджет України на 2026 рік: Закон України від 10.12.2025 № 4695-IX.
5. Про Державний бюджет України на 2025 рік: Закон України від 23.11.2024 № 4012-IX.
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII (зі змінами).
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами).
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості: Закон України від 27.07.2024 № 3278-IX.
9. Питання виконання актів законодавства щодо пріоритетності видатків в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590 (із змінами, актуальними на грудень 2025 р.).

II. Спеціальна література та судова практика

10. План України (Ukraine Plan) для реалізації програми Ukraine Facility на 2024–2027 роки: Розпорядження КМУ від 18.03.2024 № 244-р (з оновленнями від серпня 2025 р.).

11. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова КМУ від 05.08.2020 № 695 (із змінами щодо відновлення територій у 2025 р.).
12. Звіт про виконання індикаторів Плану України за 2025 рік: Міністерство економіки України, січень 2026 р.
13. Місцеві бюджети в умовах війни: виклики та рішення: Аналітичний звіт Асоціації міст України (АМУ), грудень 2025 р.
14. Фінансова спроможність територіальних громад у 2025 році: Моніторинг Міністерства фінансів України, листопад 2025 р.
15. Екосистема DREAM: Прозорість та підзвітність відновлення України: Річний звіт Міністерства розвитку громад та територій України за 2025 рік.
16. Децентралізація в Україні: Шлях до ЄС: Доповідь Європейської Комісії (European Commission Enlargement Package), листопад 2025 р.
17. Аналіз впливу перерозподілу «військового ПДФО» на бюджети прифронтових громад (на прикладі Харківської області): Аналітична записка Харківської ОВА, грудень 2025 р.
18. Іванова О. М. Фінансово-правова природа бюджетної децентралізації в умовах мілітаризованої економіки. Юридичний вісник. 2025. № 4. С. 45–56.
19. Петренко В. П. Проблеми правового регулювання міжбюджетних трансфертів у 2025 році: європейський досвід та українські реалії. Науковий часопис МАУП. 2025. Вип. 12. С. 112–120.
20. Сидоренко Л. С. Цифровізація бюджетного процесу як інструмент боротьби з корупцією в територіальних громадах. Право та державне управління. 2025. № 3. С. 88–95.
21. Коваленко А. В. Резильєнтність місцевих фінансів: теоретичний аналіз нової парадигми децентралізації. Фінанси України. 2025. № 10. С. 22–34.

22. Чернов С. І. Місцеве самоврядування Харківщини в умовах воєнного стану: правовий аспект фінансової стійкості. Збірник наук. праць ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2025. С. 154–162.

23. Ткаченко М. Ю. Адаптація бюджетного законодавства до стандартів Ukraine Facility: виклики для ОМС. Публічне право. 2025. № 2. С. 67–74.

24. Fiscal Decentralization in Times of Conflict: OECD Multi-level Governance Series. 2025 Report on Ukraine and South-Eastern Europe. 142 p.

25. Бондаренко Г. І. Муніципальний кредит та облігації місцевих позик як перспективний інструмент відновлення громад у 2026 році. Економіка та право. 2025. № 11. С. 30–38.