

Боргова спроможність та інституційні ризики місцевого самоврядування України

*Куліш Ганна Ігорівна¹, Гапонюк Микола Анатолійович²,
Сущенко Олександр Миколайович³*

Опубліковано	Секція	УДК
30.01.2026	Економіка	336.77:330.322.5(477)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.19450916>

Анотація. У статті здійснено комплексний аналіз боргової спроможності та інституційних ризиків місцевого і регіонального самоврядування України в умовах дії воєнного стану. Дослідження базується на інституційному та бюджетно-фіскальному підходах і поєднує аналіз нормативно-правової бази, стратегічних документів та практик місцевого фінансового управління. Розкрито вплив реформи децентралізації реформи після 2014 року на доходну базу територіальних громад, міжбюджетні відносини, боргову політику та інвестиційний потенціал муніципалітетів. На прикладі міст Київ, Львів, Одеса та Кривий Ріг розглянуто особливості використання боргових інструментів у 2015-2024 роках. Обґрунтовано, що за умов збереження формальної платоспроможності громади стикаються з підвищеними фіскальними, валютними та інституційними ризиками, що потребує адаптації механізмів фінансового управління та посилення інституційної спроможності в період воєнного та післявоєнного відновлення.

Ключові слова: місцеві фінанси; боргова спроможність; міжбюджетні відносини; інституційні ризики; муніципальний борг; воєнний стан.

Borrowing capacity and institutional risks of local governments in Ukraine

Annotation. The article presents a comprehensive analysis of the borrowing capacity and institutional risks of local and regional governments in Ukraine under martial law. Using institutional and fiscal approaches, the study examines the impact of decentralisation reform and full-scale war on local revenue structures, intergovernmental fiscal relations, municipal debt, and investment capacity. Case studies of Kyiv, Lviv, Odesa, and Kryvyi Rih reveal differentiated patterns of fiscal resilience and vulnerability. The findings demonstrate that despite maintaining formal solvency, local governments face heightened fiscal, credit, and operational risks, which require adaptive financial governance mechanisms and strengthened institutional capacity during wartime and post-war recovery.

¹ аспірантка кафедри фінансів, Київського національного економічного університету імені В. Гетьмана, ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8898-8037>

² кандидат економічних наук, професор кафедри фінансів, Київського національного економічного університету ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1541-0307>

³ доктор економічних наук, професор кафедри інноваційних бізнес-технологій, Інституту бізнес освіти, Київського національного економічного університету Науковий співробітник Центру дослідження довкілля імені Гельмгольца (Лейпциг, Німеччина) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6364-5656>

Keywords: local public finance; borrowing capacity; intergovernmental relations; institutional risk; municipal debt; martial law.

Вступ

Реформа децентралізації, започаткована в Україні у 2014 році, стала однією з наймасштабніших інституційних трансформацій у системі публічного управління. Її ключовою метою було формування спроможного місцевого самоврядування, здатного самостійно управляти фінансовими ресурсами та забезпечувати надання якісних публічних послуг відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Запровадження воєнного стану у 2022 році суттєво змінило умови функціонування органів місцевого і регіонального самоврядування, посиливши бюджетні ризики та управлінські виклики.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю оцінки того, наскільки фінансова автономія, здобута внаслідок децентралізації, дозволяє громадам зберігати стійкість в умовах скорочення доходів, зростання видатків на безпеку, соціальний захист та відновлення інфраструктури.

У науковій літературі питання децентралізації та місцевих фінансів в Україні здебільшого аналізуються в умовах мирного розвитку або економічних криз. Натомість вплив воєнного стану на бюджетну стійкість, боргову політику та інституційну спроможність органів місцевого самоврядування залишається недостатньо дослідженим. Особливої уваги потребує оцінка ризиків, які виникають на місцевому рівні в умовах обмежених ресурсів і підвищеної невизначеності.

Метою статті є дослідження боргової спроможності та інституційних ризиків місцевого і регіонального самоврядування України в умовах воєнного стану.

Завдання статті:

- проаналізувати інституційні та нормативні засади функціонування місцевих фінансів;
- оцінити динаміку доходів місцевих бюджетів в обраних громадах;
- дослідити боргову позицію та інвестиційний потенціал муніципалітетів;
- ідентифікувати ключові фінансові та інституційні ризики на основі емпіричних кейсів.

Результати

Процес децентралізації в Україні розпочався з ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [8]. Подальше законодавче забезпечення реформи було закріплено законами України «Про співробітництво територіальних громад» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4, 5]. У 2014-2020 роках було сформовано понад 1 070 об'єднаних територіальних громад, які охопили близько 47 % території України та понад 70 % її населення [13]. Закон України № 562-IX визначив адміністративні центри та території спроможних громад і завершив формування нової територіальної основи місцевого самоврядування [2]. Бюджетна діяльність територіальних громад регулюється Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Податковим кодексом України [1, 2, 3].

Таблиця 1

Ключові виклики децентралізації, які впливають на боргову спроможність громад

Виклик	Характеристика
--------	----------------

Соціально-економічна згуртованість	Балансування регіональних диспропорцій в умовах війни та різного рівня розвитку територій.
Відновлення і модернізація інфраструктури	Висока вартість відбудови та потреба в плануванні за принципами «build back better» або «building forward better».
Функціональне планування і типологія територій	Ускладнення планування через необхідність валідних індикаторів та узгодження підходів зі стейкхолдерами.
Відновлення деокупованих територій	Відбудова інституцій, послуг, довіри та безпекових режимів.
Законодавчі та адміністративні реформи	Потреба в уточненні меж, центрів громад та процедур територіальної організації.
Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування	Дефіцит ресурсів і фахівців для виконання розширених повноважень.
Прозорість і участь громадян	Необхідність механізмів підзвітності й участі для відновлення довіри.
Узгодження з політиками ЄС	Адміністративна складність гармонізації зі стандартами та практиками ЄС.

Джерело: складено авторами на основі джерел [14, 15, 17, 18].

Наукові та аналітичні публікації, присвячені децентралізації в Україні, засвідчують суттєві досягнення реформи у сфері місцевого розвитку, фінансової та боргової спроможності громад (див. *Табл. 1*). Водночас дослідники наголошують на наявності системних викликів, зокрема політико-правових, організаційних і фінансових, що обмежують повну реалізацію потенціалу децентралізації. Відсутність конституційного закріплення реформи створює ризики її політичної вразливості та можливого згорання. Суттєвими залишаються проблеми нерівномірного розподілу ресурсів, кадрового дефіциту в сільських і віддалених громадах, а також неврегульованості питань управління земельними ресурсами. Запровадження воєнного стану додатково загострило ці проблеми, посиливши бюджетний тиск на органи місцевого самоврядування та розширивши коло їхніх функціональних обов'язків. У наукових працях підкреслюється зростання ризиків корупції та зловживань за умов розширення повноважень без належного адміністративного нагляду. Для забезпечення стійкості реформи необхідними є конституційні зміни, удосконалення системи контролю та нагляду, а також цілеспрямовані інвестиції у людський капітал і фінансове вирівнювання громад. Важливу роль у подоланні наявних обмежень відіграє також інтеграція органів місцевого самоврядування в міжнародні програми відновлення та розвитку.

Фінансова децентралізація суттєво розширила дохідну базу місцевих бюджетів, надавши громадам більші повноваження у сфері податкового адміністрування, управління видатками та планування розвитку. На прикладі чотирьох громад (м. Київ, м. Одеса, м. Лівів та м. Кривий Ріг), які найбільш активно взаємодіють з комерційними банками та банками розвитку, проаналізуємо їх спроможність щодо залучення кредитних ресурсів для підтримки розвитку та фінансування заходів з відновлення.

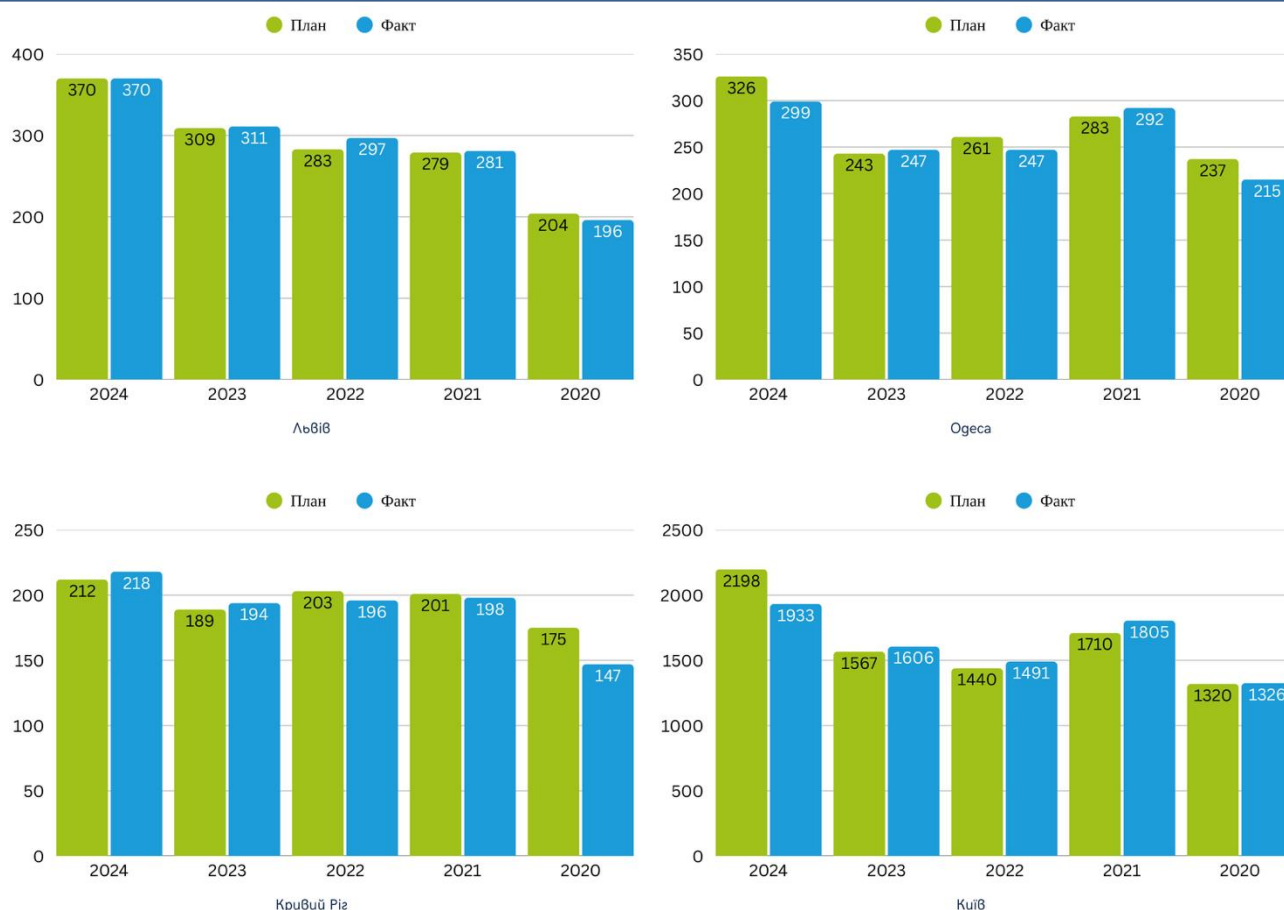


Рис. 1. Динаміка доходів місцевих бюджетів вибраних міст у 2019–2024 рр., млн євро (план і факт).

Джерело: побудовано авторами на основі даних [19].

Поданий графік відображає динаміку планових і фактичних обсягів мобілізованих ресурсів у містах Львів, Одеса, Кривий Ріг та Київ у 2020–2024 роках і демонструє різноспрямовані тенденції виконання планів (див. *рис. 1*). У Львові та Кривому Розі у більшості років фактичні показники незначно перевищували або були близькими до планових, що свідчить про відносно реалістичне планування та стабільний доступ до фінансування. В Одесі спостерігається помітніша волатильність: у 2021–2023 роках фактичні обсяги перевищували план, тоді як у 2024 році зафіксовано недовиконання. Київ характеризується найбільшими абсолютними обсягами запозичень, але також і найбільшими відхиленнями між планом і фактом, особливо у 2024 році, що відображає підвищені фіскальні ризики та складність прогнозування в умовах воєнного стану. Загалом графік свідчить, що у 2022–2024 роках зростає невизначеність виконання боргових планів, що пов'язано з макроекономічними шоками та зміною пріоритетів бюджетної політики.

Аналіз структури податкових надходжень, який наведено на *рис. 2*, демонструє зростання ролі міжбюджетних трансфертів у фінансуванні поточних видатків громад. Поданий графік відображає структуру доходів місцевих бюджетів міст Київ, Львів, Одеса та Кривий Ріг у 2023–2024 роках і підкреслює високу залежність громад від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО).

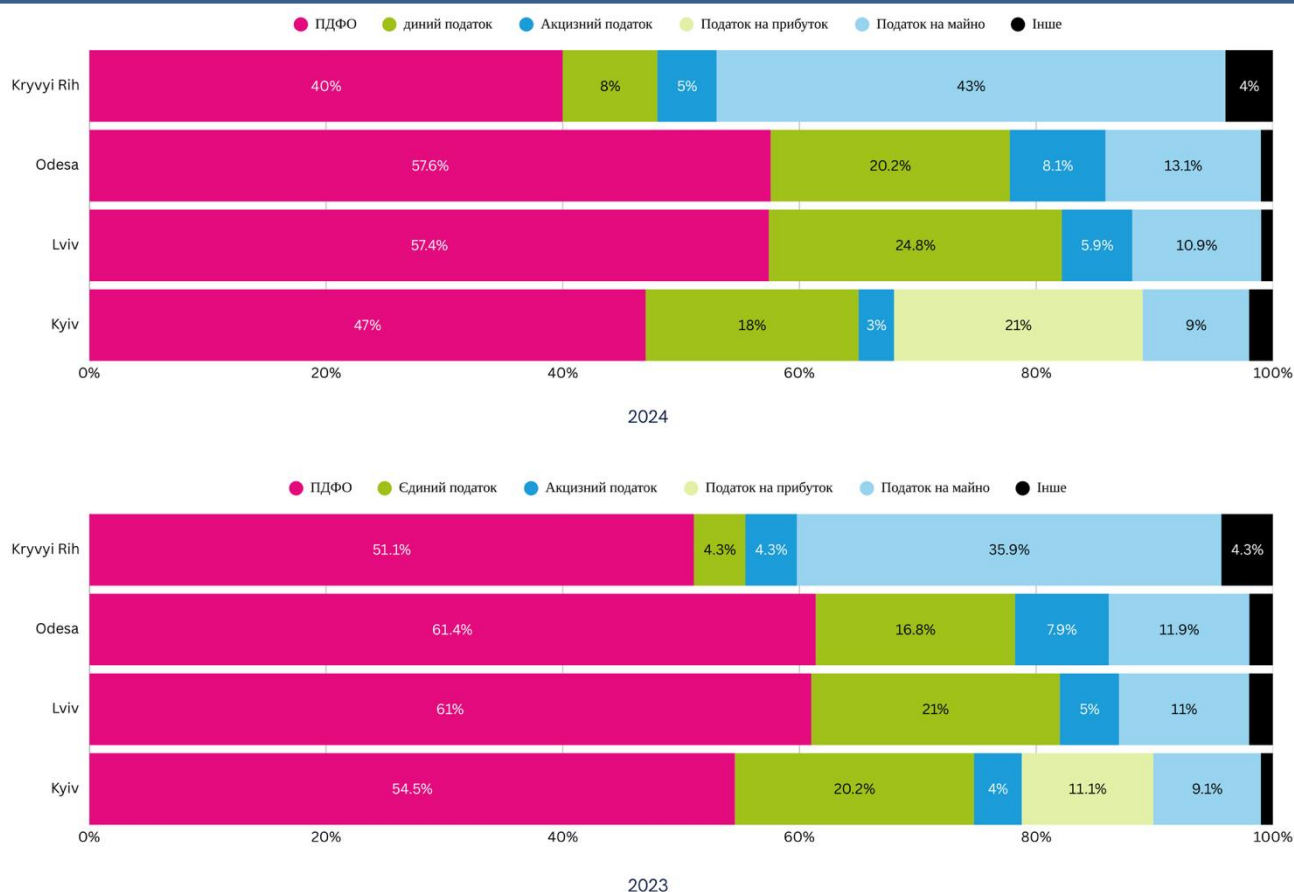


Рис. 2. Структура доходів місцевих бюджетів вибраних міст, %.

Джерело: побудовано авторами на основі даних [19].

В обраних громадах ПДФО залишається основним джерелом доходів, хоча у 2024 році його частка дещо знизилася порівняно з 2023 роком, особливо у Львові та Одесі. Натомість зросла роль єдиного податку та податку на прибуток, що є наслідком змін в податковому законодавстві. Так, м. Київ вирізняється найбільш збалансованою структурою доходів, з відносно вагомою часткою податку на прибуток і стабільними надходженнями від податку на майно. Кривий Ріг характеризується підвищеною часткою податку на майно, що відображає специфіку його економічної бази. Загалом порівняння 2023 і 2024 років показує зростання фіскальної чутливості місцевих бюджетів до змін у структурі зайнятості та підприємницької активності, що є особливо важливим в умовах воєнного стану.

Зміни законодавства в період воєнного стану призвели до централізації частини податкових надходжень з метою фінансування оборонних потреб держави. Водночас це зменшило частку власних доходів громад у зведеному бюджеті та підвищило залежність від дотацій і субвенцій. Як показано на рис. 3, у 2022-2024 рр. індекси фіскальної спроможності поступово знижувались, де м. Київ та Кривий Ріг продемонструвало незначне падіння даного показника.

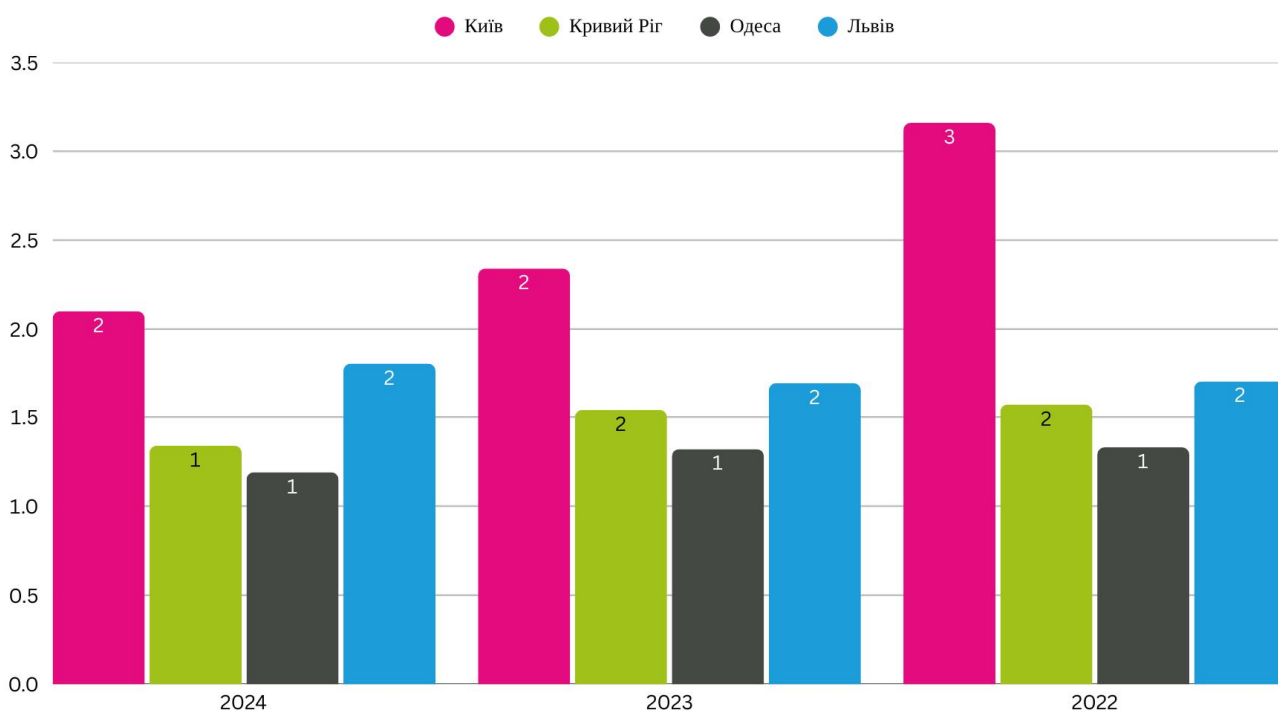


Рис. 2. Індекси фінансової спроможності місцевих бюджетів у 2023-2024.
Джерело: побудовано авторами на основі даних [19].

Проведені розрахунки свідчать про суттєву диференціацію фінансового потенціалу між громадами. Київ стабільно демонструє найвищі значення індексу, хоча у 2023-2024 роках спостерігається його зниження порівняно з піковим рівнем 2022 року, що може бути пов'язано зі зростанням бюджетних навантажень у воєнний період. Львів характеризується відносно стабільною фінансовою спроможністю з незначними коливаннями протягом аналізованого періоду в бік зростання. Це може бути наслідком реалокатії до міста додаткової робочої сили та бізнесу. Кривий Ріг демонструє помірне зниження індексу у 2023-2024 роках, що свідчить про поступове послаблення доходної бази. Одеса має найнижчі показники фінансової спроможності серед досліджуваних міст, із незначними змінами протягом трьох років. Загалом динаміка індексу підтверджує збереження структурних дисбалансів у фінансових можливостях великих міських громад, які потребують урахування при формуванні міжбюджетної та боргової політики.

Як свідчить *рис.3* домінуючу роль в структурі позичальників демонструє Європейський інвестиційний банк (EIB), який протягом 2015-2024 рр. забезпечував основну частку залучених ресурсів, особливо у 2018-2021 та 2023 роках. ЄБРР (EBRD) відігравав також важливу з піковими значеннями у 2015, 2017 та 2022 роках, що свідчить про проектно-орієнтований характер фінансування.

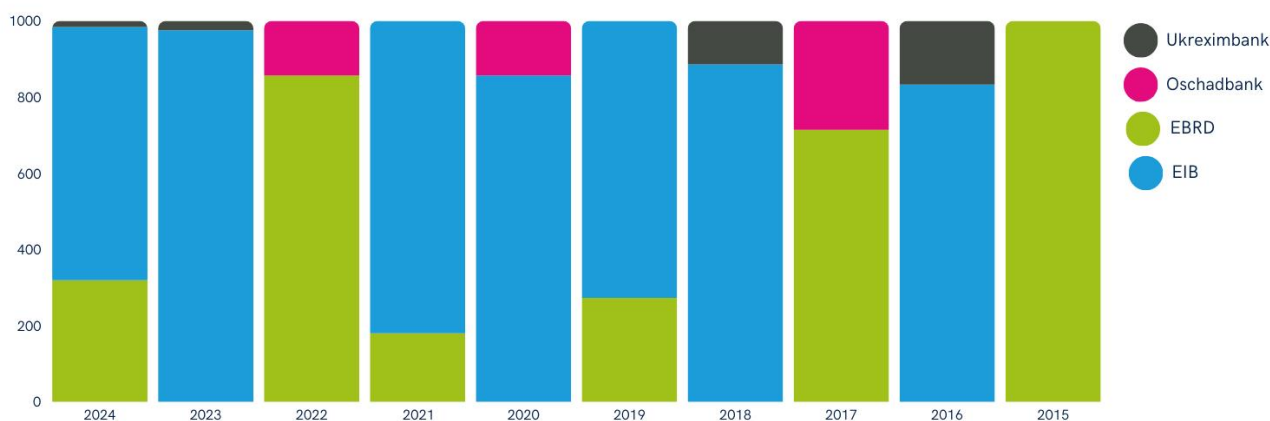


Рис. 3. Структура місцевого боргу у вибраних громадах в розрізі позичальників, %.

Джерело: побудовано авторами на основі даних [19].

Державні банки України – Ощадбанк та Укрексімбанк – мали допоміжну, але стабілізаційну функцію, забезпечуючи фінансування переважно у періоди зростання внутрішніх ризиків. У 2022-2024 роках спостерігається зниження загальних обсягів залучення коштів порівняно з піковими довоєнними роками, що відображає вплив воєнного стану та підвищену обережність кредиторів.

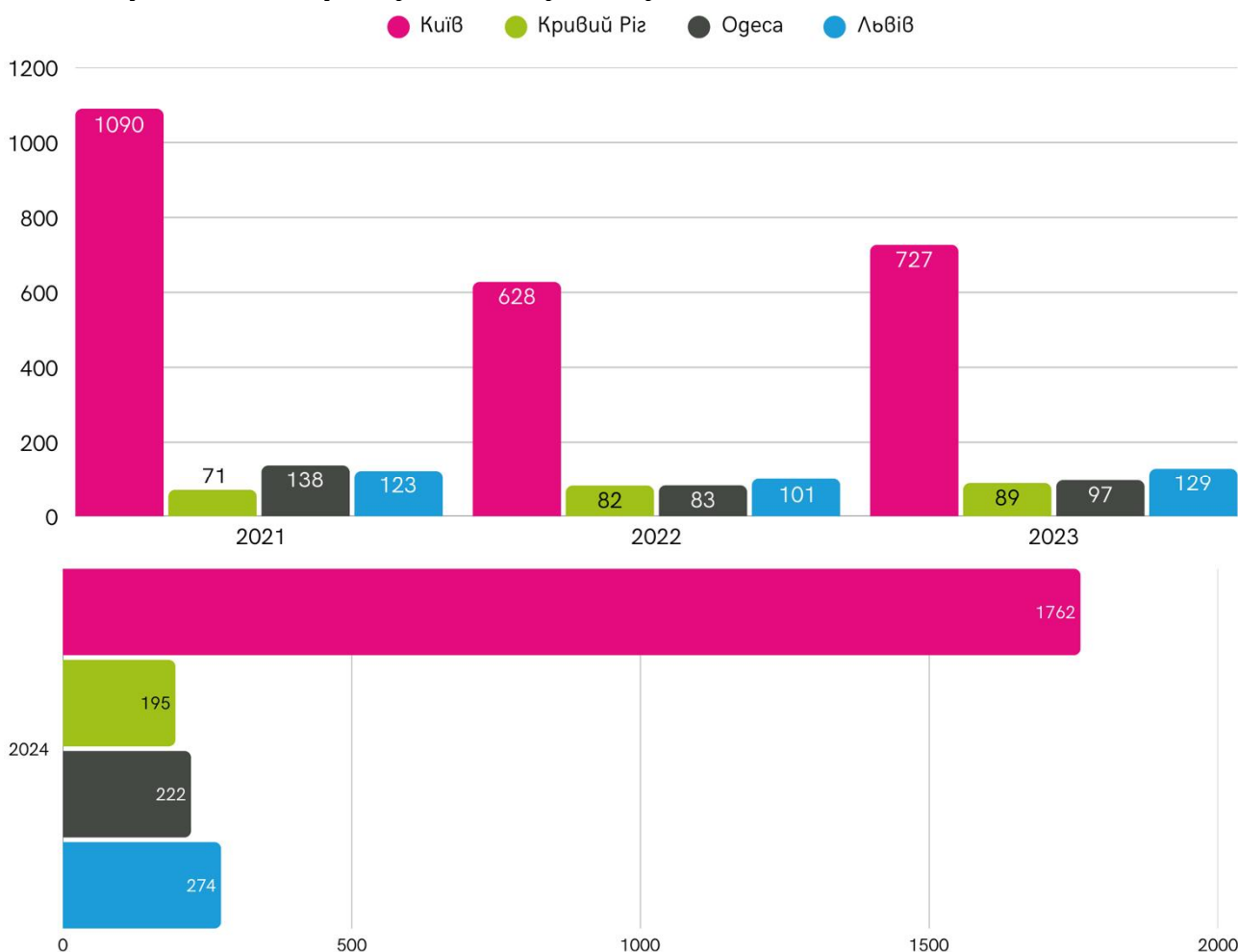


Рис. 4. База для обрахунку боргової спроможності для м. Києва, Львова, Кривого Рогу та Одеси, а також боргові ліміти на 2024 рік, млн євро.

Джерело: побудовано авторами на основі даних [19].

Водночас структура кредиторів залишається відносно диверсифікованою, що знижує ризики залежності від одного джерела фінансування. Загалом динаміка підтверджує ключову роль міжнародних фінансових інституцій у підтримці інвестиційної спроможності громад за умов макроекономічної нестабільності.

Завдяки змінам до українського законодавства у 2024 році вдалося значно підвищити верхні ліміти запозичень для громад. Так, відбулася заміна бази для розрахунку відповідного показника – з бюджету розвитку на доходи загального фонду бюджету громади. Зокрема, на рис. 4 наведено базові показники доходів загального фонду місцевих бюджетів у 2021–2023 роках, які використовуються для обчислення граничної боргової (кредитної) спроможності громад у 2024 році. Так, для м. Київ середньорічна база доходів загального фонду за 2021–2023 роки забезпечила найвищу кредитну спроможність у 2024 році, що відображається у встановленому ліміті місцевих запозичень на рівні 1 762 млн євро. Водночас базові показники інших міст були суттєво нижчими: для Львова – 123, 101 та 129 млн євро відповідно у 2021–2023 роках, для Одеси – 138, 83 та 97 млн євро, для Кривого Рогу – 71, 82 та 89 млн євро, що зумовило значно менші ліміти запозичень у 2024 році. У результаті кредитна спроможність Львова у 2024 році становить 274 млн євро, Одеси – 222 млн євро, Кривого Рогу – 195 млн євро. Така методика, заснована на середньорічних доходах загального фонду, дозволяє значно розширити межі запозичень, підвищує фіскальну дисципліну та обмежує надмірне боргове навантаження, однак водночас відтворює структурні економічні диспропорції між громадами. Зміна підходу до розрахунку лімітів з бюджету розвитку на доходи загального фонду посилила зв'язок між поточною фінансовою стійкістю громади та її інвестиційними можливостями, що особливо відчутно для міст із менш диверсифікованою доходною базою.

Висновки

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що реформа децентралізації, започаткована в Україні після 2014 року, суттєво посилила фінансову автономію та боргову спроможність органів місцевого самоврядування, створивши передумови для активнішого залучення інвестиційних ресурсів і використання боргових інструментів. Водночас умови воєнного стану істотно трансформували середовище функціонування місцевих фінансів, підвищивши рівень фіскальної невизначеності та інституційних ризиків.

Аналіз динаміки доходів, структури податкових надходжень та індексів фіскальної спроможності свідчить про збереження формальної платоспроможності великих міських громад, зокрема Києва, Львова, Одеси та Кривого Рогу. Разом з тим зростання залежності від міжбюджетних трансфертів, висока концентрація доходів навколо ПДФО та централізація частини податкових ресурсів у воєнний період посилюють вразливість місцевих бюджетів до макроекономічних і безпекових шоків.

Дослідження боргової спроможності громад підтвердило ключову роль міжнародних фінансових інституцій, передусім Європейського інвестиційного банку та Європейського банку реконструкції та розвитку, у підтримці інвестиційної спроможності громад. Водночас зниження обсягів нових запозичень у 2022–2024 роках відображає зростання кредитних ризиків та обмеження доступу до фінансових ринків в умовах воєнного стану. Зміна методики визначення граничних лімітів запозичень у 2024 році, заснована на доходах загального фонду, розширила можливості громад щодо залучення кредитних ресурсів, але водночас закріпила структурні диспропорції між громадами з різною економічною базою.

Отримані результати свідчать, що ключовими обмеженнями для ефективної реалізації боргового потенціалу місцевого самоврядування залишаються не стільки фінансові, скільки інституційні чинники: дефіцит технічної спроможності, кадрові втрати, підвищені операційні ризики, а також недостатня інтеграція стратегічного, бюджетного та інвестиційного планування. В умовах воєнного та післявоєнного відновлення це потребує адаптації механізмів фінансового управління, посилення прозорості та підзвітності, а також системного розвитку інституційної спроможності громад.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на поглиблений аналіз взаємозв'язку між борговою політикою, інвестиційними пріоритетами та стійкістю громад, а також на розроблення інструментів диференційованого підходу до міжбюджетного вирівнювання й боргового регулювання з урахуванням воєнних ризиків і потреб післявоєнної відбудови.

Список використаних джерел

1. Верховна Рада України. (1996). *Конституція України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
2. Верховна Рада України. (2010). *Бюджетний кодекс України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
3. Верховна Рада України. (2011). *Податковий кодекс України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
4. Верховна Рада України. (2014). *Закон України «Про співробітництво територіальних громад»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
5. Верховна Рада України. (2015). *Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Верховна Рада України. (2020). *Закон України № 562-IX (щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Верховна Рада України. (2024). *План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Кабінет Міністрів України. (2014). *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*. URL: <https://www.kmu.gov.ua>
9. Кабінет Міністрів України. (2020). *Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки*. URL: <https://www.kmu.gov.ua>
10. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. (2024). *Дорожня карта децентралізації 2024–2027*. URL: <https://www.minregion.gov.ua>
11. Міністерство фінансів України. (2024). *Місцевий борг та місцевий гарантований борг*. URL: <https://www.mof.gov.ua>
12. Портал «Децентралізація». (2020). *Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*. URL: <https://decentralization.gov.ua>
13. Портал «Децентралізація». (2023). *Міжмуніципальне співробітництво та спроможні громади*. URL: <https://decentralization.gov.ua>
14. Прутська, О., Мартинова, Л. (2023). Управління публічними фінансами під час війни. *Економіка та суспільство*, (55). URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-57>
15. Русинок, Б. (2018). *Автономія місцевого самоврядування та державний контроль в Україні* (наукова праця). *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*, Том 29 (68), №1, с. 135-138.

16. Укрінформ (2021). *Повоєнне відновлення та реконструкція інфраструктури України*. URL: <https://www.ukrinform.ua>
17. Melnychenko B., Midyk M. (2023). Local government in Ukraine under the conditions of marital state. *Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*. Vol. 10, No. 2(38), pp. 137-145. <https://doi.org/10.23939/law2023.38.137>
18. OECD (2023), *Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk>.
19. Open Budget (2025). *Budget for citizens*, URL: <https://openbudget.gov.ua/about-portal>
20. Vox Ukraine. (2023). *Functional typology of regions in Ukraine*. URL: <https://voxukraine.org>