Конституційне право, муніципальне право

УДК 342.2

Лялюк Олексій Юрійович
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
Lialiuk Oleksii
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Head of Department of State Building
Yaroslav Mudryi National Law University
ORCID: 0000-0003-1214-0580

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ВРАХУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СПЕЦИФІКИ ТА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ
PROBLEMS OF ENSURING REGIONAL POLICY IN UKRAINE: CONSIDERATION OF REGIONAL SPECIFICS AND FINANCIAL CAPACITY

Анотація. *Вступ. У статті здійснено комплексне дослідження проблем забезпечення регіональної політики України з урахуванням регіональної специфіки та фінансової спроможності територіальних громад в умовах трансформаційних процесів, воєнного стану та майбутнього повоєнного відновлення. Обґрунтовано, що фінансова спроможність регіонів є не лише інструментом бюджетного вирівнювання, а ключовою передумовою збереження територіальної цілісності держави, стійкості системи публічного адміністрування та ефективної реалізації принципів децентралізації.*

Проаналізовано конституційно-правові засади державної регіональної політики, зокрема положення законодавства та стратегічних документів, що визначають цілі, принципи й механізми регіонального розвитку. Особливу увагу приділено аналізу наслідків вилучення «військового податку на доходи фізичних осіб» з місцевих бюджетів, що створює істотні ризики для інвестиційної та відновлювальної спроможності територій. Досліджено прояви регіональної асиметрії соціально-економічного розвитку та доведено необхідність переходу від уніфікованих підходів до диференційованих фінансових механізмів, орієнтованих на внутрішній потенціал регіонів.

Метою дослідження є комплексне наукове обґрунтування напрямів удосконалення забезпечення регіональної політики України з урахуванням регіональної специфіки та фінансової спроможності територіальних громад в умовах трансформаційних процесів і воєнних викликів.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження виступили праці вітчизняних вчених, які досліджували окремі аспекти регіональної політики України, а також нормативно-правові акти в цій сфері. Для дослідження було використано діалектичний, нормативно-правовий та формально-юридичний методи дослідження, які дозволили проаналізувати засади державної регіональної політики, виявити прояви регіональної асиметрії соціально-економічного розвитку та обґрунтувати доцільність запровадження диференційованих фінансових механізмів з урахуванням внутрішнього потенціалу регіонів.

Результати. На основі комплексного аналізу засади та практики реалізації державної регіональної політики виявлено, що надмірна централізація фінансових ресурсів, посилена в умовах воєнного стану, призводить частково до згортання фіскальної децентралізації, зростання вертикальної бюджетної залежності та зниження довгострокової фінансової автономії територіальних громад.

Перспективи. Зроблено висновок, що відновлення принципів субсидіарності та фінансової автономії територіальних громад у післявоєнний період є необхідною умовою сталого регіонального розвитку та зміцнення демократичних засад публічної влади в Україні. Обґрунтовано доцільність застосування інноваційних інструментів регіональної політики, зокрема смарт-спеціалізації, державно-приватного партнерства, регіональних інноваційно-інвестиційних фондів і корпорацій соціального розвитку.

Ключові слова: *правове регулювання, державна регіональна політика, фінансова спроможність, децентралізація, фіскальна автономія, регіональна асиметрія, воєнний стан, міжбюджетні трансферти.*

Summary. *Introduction. The article provides a comprehensive study of the issues of ensuring Ukraine's regional policy, taking into account regional specificities and the financial capacity of territorial communities in the context of transformational processes, martial law, and future post-war recovery. It substantiates that the financial capacity of regions is not merely an instrument of budget equalization, but a key prerequisite for preserving the territorial integrity of the state, ensuring the resilience of the public administration system, and effectively implementing the principles of decentralization.*

The constitutional and legal foundations of state regional policy are analyzed, in particular the provisions of legislation and strategic documents that define the goals, principles, and mechanisms of regional development. Special attention is paid to the analysis of the consequences of the withdrawal of the «military personal income tax» from local budgets, which creates significant risks for the investment and recovery capacity of territories. The manifestations of regional asymmetry in socio-economic development are examined, and the necessity of transitioning from unified approaches to differentiated financial mechanisms oriented toward the internal potential of regions is substantiated.

The aim of the study is to provide comprehensive scientific justification for areas of improvement in Ukraine's regional policy, taking into account regional specifics and the financial capacity of local communities in the context of transformation processes and military challenges.

Materials and methods. The research materials included works by domestic scientists who studied certain aspects of Ukraine's regional policy, as well as regulatory and legal acts in this area. The study used dialectical, regulatory and formal legal research methods, which made it possible to analyse the foundations of state regional policy, identify manifestations of regional asymmetry in socio-economic development and justify the feasibility of introducing differentiated financial mechanisms, taking into account the internal potential of the regions.

Results. Based on a comprehensive analysis of the principles and practices of implementing state regional policy, it has been found that excessive centralisation of financial resources, exacerbated by martial law, leads in part to a rollback of fiscal decentralisation, increased vertical budgetary dependence and a reduction in the long-term financial autonomy of local communities.

Prospects. It is concluded that the restoration of the principles of subsidiarity and financial autonomy of communities in the post-war period is a necessary condition for sustainable regional development and the strengthening of the democratic foundations of public authority in Ukraine. The feasibility of applying innovative regional policy instruments, in particular smart specialisation, public-private partnerships, regional innovation and investment funds, and social development corporations, has been substantiated.

Key words: *legal regulation, state regional policy, financial capacity, decentralization, fiscal autonomy, regional asymmetry, martial law, interbudgetary transfers.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження проблем забезпечення регіональної політики України зумовлена загостренням структурних диспропорцій соціально-економічного розвитку територій у контексті трансформаційних процесів, пов'язаних із децентралізацією, воєнним станом та повоєнними викликами відновлення. Фінансова спроможність регіонів сьогодні постає не лише як інструмент вирівнювання бюджетних можливостей, а як ключова передумова збереження територіальної цілісності держави, стійкості системи публічного адміністрування та здатності місцевого самоврядування виконувати власні й делеговані повноваження. Надмірна централізація ресурсів, фіскальна залежність громад і асиметрія інвестиційних потоків істотно обмежують потенціал регіонального розвитку та актуалізують потребу наукового переосмислення фінансових засад регіональної політики.

Особливої гостроти проблема набуває в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації, яка частково спричинила втрату фінансової самостійності територіальних громад та посилення вертикальної бюджетної залежності регіонів від державного центру. Вилучення значної частини доходів місцевих бюджетів, зокрема «військового» податку на доходи фізичних осіб, призвело до істотних фінансових втрат територіальних громад, звуження їх інвестиційних і відновлювальних можливостей, а також до згортання довгострокового стратегічного планування на місцях. За таких умов зростає ризик перетворення територіальних громад на пасивних отримувачів дотацій, що суперечить ідеї децентралізації та підриває інституційні засади демократичного управління.

Не менш важливим аспектом актуальності дослідження є необхідність комплексного врахування регіональної специфіки при формуванні та реалізації державної регіональної політики. Ігнорування економічних, соціальних, демографічних, історичних і структурних

особливостей окремих територій знижує ефективність владних рішень і посилює соціальну напругу. В умовах глибокої регіональної асиметрії особливої значущості набуває розроблення диференційованих фінансових механізмів, спрямованих не лише на бюджетне вирівнювання, а й на стимулювання внутрішнього потенціалу регіонів, розвиток смарт-спеціалізації та формування стійкої фінансової автономії громад. Саме це визначає наукову й практичну актуальність дослідження проблем забезпечення регіональної політики України з урахуванням регіональної специфіки та фінансової спроможності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ступінь наукової розробки проблеми свідчить про її комплексне, але водночас фрагментарне опрацювання у вітчизняній науковій думці. У наукових дослідженнях ґрунтовно висвітлено теоретичні засади регіональної політики, фінансової спроможності територіальних громад, механізми міжбюджетного регулювання та наслідки регіональної асиметрії соціально-економічного розвитку. Водночас більшість наукових підходів сформовано в умовах відносної макрофінансової стабільності та завершальної фази реформи децентралізації, що обмежує їх прикладну цінність за умов воєнного стану та післявоєнного відновлення. Недостатньо систематизованими залишаються питання згортання фіскальної децентралізації, перерозподілу податкових надходжень, а також впливу цих процесів на довгострокову фінансову автономію територіальних громад. Потребують подальшого наукового осмислення й інтегровані підходи до врахування регіональної специфіки у поєднанні з інноваційними фінансовими інструментами, здатними забезпечити не лише вирівнювання, а й стійке відтворення соціально-економічного потенціалу регіонів України.

Мета та завдання. Метою дослідження є комплексне наукове обґрунтування напрямів удосконалення забезпечення регіональної політики України з урахуванням регіональної специфіки та фінансової

спроможності територіальних громад в умовах трансформаційних процесів і воєнних викликів. Для досягнення поставленої мети передбачається виконання таких завдань: проаналізувати теоретико-методологічні засади фінансового забезпечення регіональної політики; оцінити вплив централізаційних та децентралізаційних процесів на фінансову автономію регіонів; дослідити прояви регіональної асиметрії та її наслідки для соціально-економічного розвитку територій; визначити роль бюджетного регулювання і міжбюджетних трансфертів у формуванні фінансової спроможності громад; узагальнити вплив воєнного стану на можливості регіонального розвитку; обґрунтувати доцільність застосування диференційованих та інноваційних інструментів регіональної політики, спрямованих на відновлення та стійкий розвиток територій у післявоєнний період.

Виклад основного матеріалу. Закон України № 156-VIII від 5 лютого 2015 року «Про засади державної регіональної політики» (далі – Закон № 156-VIII) формує конституційно-правову основу регіональної політики, встановлюючи мету, принципи, об'єкти та суб'єкти державної політики розвитку територій у всій Україні. Він чітко визначає, що метою регіональної політики є створення умов для збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення їхньої єдності, підвищення рівня життя населення та гарантування соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання, що відповідає загальним засадам конституційного устрою та принципам рівності й недискримінації, закріпленим у Конституції України.

Закон № 156-VIII впроваджує конституційні засади через систему принципів (зокрема, законності, субсидіарності, збалансованості, ефективності), які забезпечують узгодженість дій центральних та місцевих органів влади, взаємодію з органами місцевого самоврядування та законодавче закріплення механізмів реалізації регіональної політики. Це

сприяє правовому регулюванню відносин між різними рівнями влади, визначенню повноважень, відповідальності та порядку фінансової підтримки регіонального розвитку, тим самим упорядковуючи реалізацію державної політики на основі Конституції України та законодавства загалом [1].

Постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 5 серпня 2020 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» (далі – Постанова КМУ № 695) є важливим інструментом конституційного регулювання регіональної політики України, оскільки визначає довгострокову орієнтацію державної політики у сфері збалансованого розвитку територій, формуючи загальнодержавні цілі, пріоритети та механізми їх реалізації. Ця стратегія встановлює основні напрямки стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, зменшення територіальних диспропорцій, підвищення конкурентоспроможності територій та зміцнення інтеграційних процесів між рівнями влади, що узгоджує дії уряду з конституційними засадами рівності, сприяння всебічному розвитку кожної території та забезпечення прав громадян на рівний доступ до послуг і можливостей незалежно від місця проживання.

Через затверджену Стратегію уряд створює передумови для реалізації положень Конституції України щодо децентралізації влади та місцевого самоврядування, породжуючи системний підхід до планування та координації регіональних програм і проєктів, а також інтегруючи національні та регіональні плани дій у єдину концептуальну рамку. Вона також слугує орієнтиром для розроблення місцевих стратегій розвитку, бюджетного планування та оцінювання ефективності державних політик, що забезпечує взаємозв'язок між центральною владою, місцевим самоврядуванням і суспільством у реалізації конституційно закріплених прав і свобод громадян у сфері регіонального розвитку [2].

Проблематика формування та реалізації ефективної регіональної політики в Україні на сучасному етапі тісно пов'язана з необхідністю системного й поглибленого врахування специфіки окремих територій. Саме такий диференційований підхід становить фундаментальну передумову для подолання стійких диспропорцій у соціально-економічному розвитку та зміцнення національної безпеки. Управління регіональним розвитком не зводиться до механічного сумування локальних досягнень, а передбачає гармонійне поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів на засадах диференційованого регулювання територіальних процесів [5].

У контексті сучасних трансформаційних викликів, суттєво посилених повномасштабною збройною агресією Російської Федерації, проблематика фінансового забезпечення регіональної політики України набуває фундаментального значення для реалізації стратегії сталого розвитку та збереження державної цілісності. Фінансова спроможність у цьому випадку розуміється не лише як наявність достатніх грошових ресурсів, а насамперед як здатність органів публічної влади самостійно та ефективно здійснювати покладені на них повноваження [9].

Протягом тривалого періоду система управління регіональним розвитком в Україні не відповідала вимогам ринкової економіки через надмірну централізацію фінансових та матеріальних ресурсів на рівні центральної влади. Така модель зумовлювала хронічну фінансову залежність територіальних громад від суб'єктивних рішень виконавчої гілки влади, обмежуючи їхню самостійність у розв'язанні місцевих завдань [11, с. 92-98]. Одним із найсуттєвіших бар'єрів на шляху гармонійного розвитку залишається глибока регіональна асиметрія: значна частка капіталовкладень та інвестицій в основний капітал традиційно концентрується в обмеженій кількості центрів економічного зростання, тоді як периферійні та депресивні території систематично позбавлені достатньої

фінансової бази для відтворення інфраструктури та забезпечення сталого соціально-економічного прогресу [13, с. 181-185]. Ця диспропорція не лише поглиблює територіальні розриви, а й створює ризики для загальної стабільності держави, оскільки нерівномірний розподіл ресурсів та інвестиційного потенціалу ускладнює формування єдиного економічного простору та послаблює можливості протидії зовнішнім загрозам.

Наукові дослідження свідчать, що нехтування унікальними економічними, природно-ресурсними, історико-культурними, етнічними та екологічними та іншими особливостями територій призводить до зниження ефективності владних рішень і загострення соціальної напруженості. Державна політика має ґрунтуватися на комплексному аналізі національних та соціокультурних характеристик кожної території, що дає змогу не лише адекватно реагувати на поточні виклики, а й цілеспрямовано впливати на довгострокові тенденції регіонального розвитку.

Одним із ключових методологічних інструментів такого підходу є типізація територій, яка визначає вибір адекватних механізмів державного впливу. У депресивних регіонах, де пріоритетним завданням залишається подолання бідності, акцент робиться на залученні екстенсивних приватних інвестицій та поглибленій інтеграції в державні цільові програми на умовах пільгового співфінансування. Для економічно відсталих областей основними напрямами стають запобігання зубожінню населення та пом'якшення наслідків безробіття шляхом спорудження нових промислових об'єктів та розвитку інфраструктури. Натомість у «регіонах надії» доцільно стимулювати інтенсивні інвестиції, спрямовані на підвищення ефективності використання наявного ресурсного потенціалу та впровадження інноваційних технологій; при цьому податкові преференції надаються за умови зростання продуктивності праці, а не лише за кількістю створених робочих місць. У регіонах-лідерах стратегічна мета полягає в забезпеченні найвищого рівня соціально-економічної безпеки та

міжнародного престижу через комерціалізацію державної власності та підтримку акціонерних форм бізнесу [14].

Особливу увагу потребує регулювання структурних трансформацій у регіонах традиційної індустріалізації, де історично сформувалася концентрація галузей першого та другого індустріальних укладів. Такі території характеризуються високою структурною та соціальною інертністю, низьким рівнем адаптивності та внутрішньо зумовленою депресивністю [12, с. 80-87]. У цих умовах державне регулювання має спиратися на модель постіндустріального синтезу та інструменти розумної (смарт-) спеціалізації, що передбачають ідентифікацію унікальних науково-технічних компетенцій і промислових ресурсів для формування нових конкурентних переваг. Критично важливим є врахування специфіки людського капіталу та поступове формування нового типу соціально-економічної поведінки населення, що дозволяє подолати психологічну залежність від застарілих моделей господарювання.

Соціальний вимір регіональної політики також потребує чіткої диференціації залежно від демографічної динаміки, рівня доходів населення та доступності соціальних послуг у конкретних територіях. Регіональна асиметрія, коли регіони з високими показниками валового регіонального продукту можуть демонструвати низькі значення індексу людського розвитку, підкреслює необхідність переходу від вирівнювання лише економічних параметрів до гармонізації соціальних стандартів життя [13, с. 181-185]. Оптимізація публічного адміністрування в цій сфері має базуватися на постійному моніторингу індикаторів сталого розвитку та гнучкій адаптації державних гарантій до реальних потреб жителів територій [8, с. 27-30]. Лише визнання пріоритетності регіональної самобутності та широка реалізація принципу субсидіарності здатні забезпечити збалансоване відтворення соціального, господарського та екологічного потенціалу України в умовах трансформаційних змін.

Серед інноваційних інструментів фінансового відновлення депресивних регіонів сучасні наукові підходи та практика пропонують перехід від моделі пасивного дотування до активного стимулювання внутрішнього потенціалу територій. Одним із ключових інституційних механізмів є створення корпорацій соціального розвитку регіону, які виконують функцію системних інтеграторів, об'єднуючи інтереси влади, бізнесу та громадянського суспільства для мобілізації як бюджетних, так і позабюджетних ресурсів [6, с. 88-99]. Діяльність таких корпорацій сприяє економії коштів територіальних громад завдяки випереджальному вирішенню соціальних проблем переважно за рахунок інвестицій великих бізнес-структур у рамках державно-приватного партнерства.

Важливим фінансовим механізмом виступає формування регіональних інноваційно-інвестиційних фондів на засадах пайової участі місцевих органів влади та компаній-розробників [3, с. 89-95]. Такі фонди здійснюють придбання та впровадження перспективних науково-технічних рішень на взаємовигідних умовах, а їхнє управління доручається професійним командам, орієнтованим на досягнення окупності вкладень протягом інвестиційного циклу. Для депресивних територій також пропонуються спеціальні фінансові важелі, зокрема компенсація частини відсоткової ставки за кредитами комерційних банків при реалізації ефективних проєктів та державне страхування комерційних ризиків інвесторів [14].

Серед інноваційних підходів до структурної перебудови економіки регіонів особливе місце посідає впровадження стратегій смарт-спеціалізації, що ґрунтуються на виявленні унікальних науково-технічних знань і промислових ресурсів для створення нових конкурентних переваг [12, 80-87]. Держава повинна забезпечувати для таких територій «неринкові переваги», зокрема делегуючи регіональним органам влади повноваження щодо встановлення максимальних податкових пільг для інвесторів та

спрощення доступу до природних ресурсів. Актуальним є також розвиток лізингових і венчурних механізмів, оскільки традиційні банківські установи часто виявляють консерватизм щодо довгострокових інноваційних проєктів у депресивних зонах [3, с. 89-95].

Ефективність фінансового відновлення значною мірою залежить від застосування проєктно-цільового підходу, що відкриває можливості для залучення ресурсів через міжнародну технічну допомогу, гранти та міжмуніципальне співробітництво [15, с. 40-53]. Додатковим стимулом слугує створення спеціально обладнаних промислових парків, технополісів та науково-технологічних парків, які забезпечують необхідну інфраструктуру для притоку приватного капіталу [16, с. 89-102]. Важливою передумовою успішної реалізації зазначених інструментів є підвищення цифрової зрілості органів влади, що сприяє оптимізації витрат і забезпеченню прозорості використання обмежених ресурсів, зокрема в умовах воєнного стану.

Залучення приватних інвестицій у регіони з низькою фінансовою спроможністю вимагає відходу від суто ринкових механізмів і переходу до активної державної стратегії формування штучних («неринкових») конкурентних переваг, які компенсують інвесторам підвищені ризики [14]. Серед основних груп інструментів виділяються фінансові та фіскальні стимули (пільгове кредитування, компенсація відсоткових ставок, державне страхування ризиків, максимальні податкові преференції, заохочувальні виплати за створення робочих місць), створення спеціальних інституційних форм (корпорації соціального розвитку регіону як посередники в державно-приватному партнерстві [6, с. 88-99]; регіональні інноваційно-інвестиційні фонди [3, с. 89-95]), розвиток інфраструктури та спеціальних територій (промислові парки, спеціальні економічні зони, кластери [16, с. 89-102]), маркетингове та інформаційне забезпечення (агенції регіонального розвитку, просування іміджу території [11, с. 92-98]),

а також структурна адаптація через смарт-спеціалізацію для старопромислових регіонів [12, с. 80-87].

Що стосується бюджетного регулювання то бюджетна система нерідко орієнтована на підтримку дотаційних територіальних громад за рахунок вилучення ресурсів у самодостатніх територій, що фактично демотивує місцеву владу до нарощування власного економічного потенціалу [7, с. 74-76]. У таких умовах фінансовий механізм державної регіональної політики має бути спрямований не тільки на вирівнювання диспропорцій, а й на системне відтворення ресурсів через розвиток місцевих фінансових ринків та підвищення інвестиційної привабливості регіонів. Особливого значення набуває перехід від моделі простого використання ресурсів до моделі їх системного відтворення, де податкові інструменти та міжбюджетні трансферти виступають важелями стимулювання господарської активності, а не лише засобами покриття дефіцитів [11, с. 92-98].

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну спричинило радикальну трансформацію механізму фінансової взаємодії між центральним і місцевими рівнями публічної влади. У науковій літературі часто відзначається, що запровадження воєнного стану актуалізувало прояви згортання фіскальної децентралізації, що проявилися, зокрема, у вилученні з доходів місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), сплаченого з грошового забезпечення військовослужбовців, на користь державного бюджету [4, с. 135–141]. Такий підхід був мотивований необхідністю централізації фінансових ресурсів для забезпечення обороноздатності держави в умовах збройної агресії.

Нормативне закріплення цього рішення відбулося шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ). Відповідно до п. 60 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» БКУ, запровадженого

Законом України від 8 листопада 2023 року № 3428-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України», як виняток із положень п. 1 і 1^{-1} ч. 1 ст. 64 та п. 1 ч. 1 ст. 66 БКУ встановлено спеціальний режим зарахування частини ПДФО. Йдеться про ПДФО з доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу (далі – «військове ПДФО»), який відповідно до загальних правил належить до доходів загального фонду місцевих бюджетів.

Згідно з указаною нормою, починаючи з 1 січня 2024 року і до 31 грудня року, в якому буде припинено чи скасовано воєнний стан, зазначені надходження зараховуються в повному обсязі до спеціального фонду Державного бюджету України та спрямовуються на фінансування потреб сектору безпеки і оборони. Законодавець детально визначив напрями використання цих коштів, передбачивши їх розподіл між Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Міністерством з питань стратегічних галузей промисловості України, а також головними розпорядниками коштів державного бюджету, що належать до сектору безпеки і оборони, з подальшим автоматичним спрямуванням відповідних сум військовим частинам.

У доктринальному вимірі вилучення «військового ПДФО» з доходів місцевих бюджетів слід розглядати як прояв особливого фінансово-правового режиму, обумовленого воєнним станом. До осені 2023 року порядок зарахування ПДФО відповідав класичній моделі фіскальної децентралізації, закріпленій у БКУ, відповідно до якої цей податок визнавався одним із ключових бюджетоутворювальних джерел місцевого самоврядування та зараховувався до місцевих бюджетів за територіальним принципом. Саме така конструкція забезпечувала відносну фінансову

самостійність територіальних громад і корелювала з європейськими стандартами місцевої демократії.

Зміни, що набрали чинності з 1 жовтня 2023 року, не скасували зазначеної моделі, однак істотно модифікували її шляхом установлення тимчасового, виняткового порядку розподілу окремого виду податкових надходжень. Таким чином, «військовий ПДФО» був фактично виведений із фінансової бази територіальних громад і зосереджений на загальнодержавному рівні з чіткою цільовою орієнтацією на фінансування потреб оборони та оборонно-промислового комплексу.

Хоча відповідне рішення обґрунтовується пріоритетами національної безпеки та оборони, воно водночас створює суттєві ризики для фінансової спроможності територіальних громад. Втрата одного з найстабільніших джерел доходів призводить до значних прямих фінансових втрат, ускладнює бюджетне планування на середньо- та довгострокову перспективу, а також обмежує можливості органів місцевого самоврядування щодо фінансування відновлення та утримання критичної інфраструктури. У цьому контексті зазначені зміни фактично відтворюють модель вертикальної фіскальної залежності, характерну для попередніх етапів розвитку бюджетної системи України [10, с. 17–25], що ставить під сумнів сталість досягнень реформи фіскальної децентралізації в умовах тривалого воєнного стану.

Згортання фіскальної децентралізації в умовах війни несе низку стратегічних і операційних ризиків: підрив місцевої автономії через передачу бюджетних повноважень від місцевих рад до призначених військових адміністрацій; відновлення вертикальної фіскальної залежності; суттєве обмеження можливостей повоєнного відновлення; прямі фінансові втрати громад (за оцінками, від вилучення «військового» ПДФО – близько 65 млрд грн) [4, с. 135-141]; втрату ініціативності громад, їх перетворення на пасивних виконавців; посилення неформального тиску на місцеві еліти;

ризик зростання соціальної напруги через неспроможність вирішувати нагальні проблеми добробуту; руйнування інституційного дизайну децентралізації як основи демократичного устрою [10, с. 17-25].

Наукова спільнота та уряд пропонують низку механізмів компенсації фінансових втрат громад. Зокрема, обґрунтовується необхідність докорінного перегляду принципів формування адресних державних програм: відмова від паритетного співфінансування на користь диференційованого підходу, де частка участі регіону пропорційна його бюджетним можливостям, а для найбільш депресивних територій – повне звільнення від співфінансування в державних цільових програмах [15]. В антикризовому публічному адмініструванні акцент робиться на збільшенні міжбюджетних трансфертів для прифронтових та постраждалих регіонів, ширшому впровадженні інноваційних інституцій, таких як корпорації соціального розвитку регіону, що виступають інтеграторами приватних інвестицій у соціальні проєкти в рамках державно-приватного партнерства [6, с. 88-99].

Для стимулювання економічного відродження пропонується створення регіональних інноваційно-інвестиційних фондів із пайовою участю місцевої влади, надання регіонам повноважень щодо встановлення максимальних податкових пільг для інвесторів, компенсації частини відсоткових ставок за кредитами для підприємств депресивних територій. Ефективність цих заходів залежить від запровадження проєктного підходу, активного залучення міжнародної допомоги та міжмуніципального співробітництва, що зменшує пряму залежність від державних дотацій [3, с. 89-95]. Крім того, науковці наголошують на впровадженні смарт-спеціалізації, державно-приватного партнерства та регіональних фондів, а також на підвищенні цифрової зрілості органів влади для оптимізації витрат і забезпечення безперервності публічних послуг в умовах обмеженості ресурсів [15, с. 40-53].

Стратегічна мета полягає в досягненні такого рівня фінансової автономії регіонів, за якого кожна територіальна одиниця здатна не лише гарантувати мінімальні соціальні стандарти, а й виступати активним економічним суб'єктом, що конкурує за інвестиції та людський капітал у глобальному постіндустріальному просторі [12, с. 80-87]. Розв'язання означеної проблематики неможливе без відновлення принципів субсидіарності та повернення фіскальної автономії громад у післявоєнний період [9].

Висновки та перспективи подальших досліджень. У ході дослідження встановлено, що фінансове забезпечення регіональної політики України залишається системно вразливим через поєднання історично зумовленої централізації ресурсів, глибокої регіональної асиметрії та недосконалості механізмів бюджетного регулювання. Фінансова спроможність територіальних громад у більшості випадків не забезпечує повноцінної реалізації делегованих і власних повноважень, що обмежує можливості регіонів щодо самостійного економічного розвитку та відтворення інфраструктурного потенціалу. Орієнтація на вирівнювання замість стимулювання призводить до дотаційності та не заохочує місцеву владу збільшувати власні доходи.

Доведено, що повномасштабна збройна агресія та запровадження воєнного стану істотно трансформували систему фінансових відносин між центром і регіонами, спричинивши згортання фіскальної децентралізації та відновлення вертикальної бюджетної залежності. Вилучення «військового ПДФО» із місцевих бюджетів, попри його обґрунтування потребами національної безпеки, призвело до значних фінансових втрат територіальних громад, обмеження їх інвестиційної активності та зниження спроможності до довгострокового планування відновлення. Це посилює ризики соціальної напруги, інституційної деградації місцевого

самоврядування та зниження ефективності публічного управління на регіональному рівні.

Обґрунтовано, що підвищення ефективності регіональної політики України неможливе без системного врахування регіональної специфіки та переходу від моделі пасивного бюджетного вирівнювання до моделі стимулювання ендогенного (внутрішньо зумовленого) розвитку територій. Ключового значення набуває впровадження диференційованих та інноваційних фінансових інструментів, зокрема смарт-спеціалізації, державно-приватного партнерства, регіональних інноваційно-інвестиційних фондів і проєктного підходу до відновлення. У післявоєнний період стратегічним пріоритетом має стати відновлення принципів субсидіарності та фіскальної автономії громад як необхідної умови сталого розвитку регіонів і зміцнення демократичних засад публічного управління.

Література

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. *Голос України.* 04.03.2015. № 39. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text (дата звернення: 16.12.2025).

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695. *Урядовий кур'єр.* 14.08.2020 № 156. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 06.12.2025).

3. Бондарчук Н. В. Напрями вдосконалення механізмів державної політики розвитку інноваційного потенціалу регіонів в контексті антикризового управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління.* 2012. Вип. 1. С. 89-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2012_1_14 (дата звернення: 16.01.2026).

4. Васильєв О. В. Теоретичні засади державної регіональної політики в умовах реалізації антикризового управління. *Проблеми економіки.* 2024. № 3. С. 135-141. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pekon_2024_3_16 (дата звернення: 16.01.2026).

5. Ворона П. В. Забезпечення ефективного управління регіоном на основі кадрової антикризової політики. *Державне будівництво.* 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_21 (дата звернення: 10.01.2026).

6. Дорохова Л. М. Соціальне управління в контексті модернізації державної регіональної економічної політики. *Mechanism of Economic Regulation.* 2013. № 1. С. 88-99. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mre_2013_1_11 (дата звернення: 10.01.2026).

7. Жовнірчик Я. Ф. Механізми державного управління у сфері політичного та геополітичного розвитку регіонів. *Економіка та держава.* 2010. № 6. С. 74-76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2010_6_24 (дата звернення: 08.12.2025).

8. Комірна В. В. Місцеві органи управління та місцевий ринок як інститути регіональної політики. *Інвестиції: практика та досвід.* 2009. № 3. С. 27-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2009_3_8 (дата звернення: 06.12.2025).

9. Лелеченко А. П. Автономність органів місцевого самоврядування та їх вплив на трансформацію публічного управління регіональною політикою сталого розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2024. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2024_11_4 (дата звернення: 12.12.2025).

10. Мовчан У. І. Війна і регіональне управління: як змінилася архітектура політичної взаємодії в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Питання*

політології. 2025. Вип. 47. С. 17-25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPPO_2025_47_4 (дата звернення: 09.12.2025).

11. Петрук О. Ф. Політика управління регіональним соціально-економічним розвитком. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки.* 2013. Вип. 4. С. 92-98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei_2013_4_15 (дата звернення: 08.12.2025).

12. Снігова О. Ю. Управління структурними трансформаціями у старопромислових регіонах України: концепт державної політики. *Економічний вісник Донбасу.* 2020. № 3. С. 80-87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd_2020_3_10 (дата звернення: 18.12.2025).

13. Утвенко В. В. Формування засад регіональної політики як чинник оптимізації системи державного управління в соціальній сфері. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2012. № 2. С. 181-185. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2012_2_43 (дата звернення: 02.12.2025).

14. Холоднюк З. В. Удосконалення механізмів реалізації соціально-економічної політики держави в управлінні регіоном. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2011. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_7_14 (дата звернення: 06.12.2025).

15. Шумська Г. М. Забезпечення дієвого публічного управління територіальним розвитком для здійснення ефективної державної та регіональної економічної політики: теоретико-методичні аспекти. *Бізнес Інформ.* 2024. № 4. С. 40-53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2024_4_7 (дата звернення: 22.12.2025).

16. Яценко О. В. Інструменти регіональної політики управління інвестиційною активністю територій у зарубіжній практиці. *Вісник економіки транспорту і промисловості.* 2021-2022. № 76-77. С. 89-102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2021-2022_76-77_12 (дата звернення: 21.12.2025).

References

1. Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku No. 156-VIII "Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky". (2015). *Holos Ukrainy*, (39). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text [in Ukrainian].

2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 serpnia 2020 roku No. 695 "Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky". (2020). *Uriadovyi kurier*, (156). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text [in Ukrainian].

3. Bondarchuk, N. V. (2012). Napriamy vdoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoi polityky rozvytku innovatsiinoho potentsialu rehioniv v konteksti antykryzovoho upravlinnia. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia: Upravlinnia*, (1), 89–95. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2012_1_14 [in Ukrainian].

4. Vasyliev, O. V. (2024). Teoretychni zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky v umovakh realizatsii antykryzovoho upravlinnia. *Problemy ekonomiky*, (3), 135–141. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pekon_2024_3_16 [in Ukrainian].

5. Vorona, P. V. (2011). Zabezpechennia efektyvnoho upravlinnia rehionom na osnovi kadrovoi antykryzovoi polityky. *Derzhavne budivnytstvo*, (1). http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_21 [in Ukrainian].

6. Dorokhova, L. M. (2013). Sotsialne upravlinnia v konteksti modernizatsii derzhavnoi rehionalnoi ekonomichnoi polityky. *Mechanism of Economic Regulation*, (1), 88–99. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mre_2013_1_11 [in Ukrainian].

7. Zhovnirchyk, Ya. F. (2010). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia u sferi politychnoho ta heopolitychnoho rozvytku rehioniv. *Ekonomika ta derzhava*, (6), 74–76. http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2010_6_24 [in Ukrainian].

8. Komirna, V. V. (2009). Mistsevi orhany upravlinnia ta mistsevyi rynok yak instytuty rehionalnoi polityky. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, (3), 27–30. http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2009_3_8 [in Ukrainian].

9. Lelechenko, A. P. (2024). Avtonomnist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta yikh vplyv na transformatsiiu publichnoho upravlinnia rehionalnoiu politykoiu staloho rozvytku. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, (11). http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2024_11_4 [in Ukrainian].

10. Movchan, U. I. (2025). Viina i rehionalne upravlinnia: yak zminylasia arkhitektura politychnoi vzaiemodii v Ukraini. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriia: Pytannia politolohii*, (47), 17–25. http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPPO_2025_47_4 [in Ukrainian].

11. Petruk, O. F. (2013). Polityka upravlinnia rehionalnym sotsialno-ekonomichnym rozvytkom. *Visnyk Chernivetskoho torhovelno-ekonomichnoho instytutu. Ekonomichni nauky*, (4), 92–98. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei_2013_4_15 [in Ukrainian].

12. Snihova, O. Yu. (2020). Upravlinnia strukturnymy transformatsiiamy u staropromyslovykh rehionakh Ukrainy: kontsept derzhavnoi polityky. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu*, (3), 80–87. http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd_2020_3_10 [in Ukrainian].

13. Utvenko, V. V. (2012). Formuvannia zasad rehionalnoi polityky yak chynnyk optymizatsii systemy derzhavnoho upravlinnia v sotsialnii sferi. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (2), 181–185. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2012_2_43 [in Ukrainian].

14. Kholodniuk, Z. V. (2011). Udoskonalennia mekhanizmiv realizatsii sotsialno-ekonomichnoi polityky derzhavy v upravlinni rehionom. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, (7). http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_7_14 [in Ukrainian].

15. Shumska, H. M. (2024). Zabezpechennia diievoho publichnoho upravlinnia terytorialnym rozvytkom dlia zdiisnennia efektyvnoi derzhavnoi ta rehionalnoi ekonomichnoi polityky: teoretyko-metodychni aspekty. *Biznes Inform*, (4), 40–53. http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2024_4_7 [in Ukrainian].

16. Iatsenko, O. V. (2021–2022). Instrumenty rehionalnoi polityky upravlinnia investytsiinoiu aktyvnistiu terytorii u zarubizhnii praktytsi. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti*, (76–77), 89–102. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2021-2022_76-77_12 [in Ukrainian].