

## ЕВОЛЮЦІЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

### EVOLUTION OF LOCAL FINANCE DEVELOPMENT IN UKRAINE

Сучасна система управління на рівні місцевого самоврядування в Україні перебуває у фазі активного становлення на сучасному етапі. Реформа децентралізації, яка впроваджена в Україні з 2014 р. створила нові умови функціонування органів місцевого самоврядування і системи місцевих фінансів. На місцевому рівні значно зросла кількість функцій та повноважень, а також відповідальності. Проте сучасна система місцевих фінансів перебуває у стані постійного розвитку, оскільки відбуваються постійні зміни у зовнішніх умовах функціонування. Органи управління місцевими фінансами стикаються зі значними викликами і проблемами сьогодення, а саме: починаючи з 2019 року це проблеми, що пов'язані з поширенням COVID-19, а з 2022 року – великі проблеми, що пов'язані з наслідками повномасштабного вторгнення росії на територію України. Тому у процесі вирішення існуючих проблем у сфері публічного управління та місцевого самоврядування важливим є аналіз тенденцій розвитку місцевих фінансів у історичному аспекті.

У статті здійснено аналіз різних наукових підходів до періодизації етапів становлення та еволюції місцевих фінансів в Україні. На основі детального аналізу узагальнено і виділено шість основних етапів: античний період (VII ст. до н.е. – X ст. н.е.); стародавній період, пов'язаний із європейським розвитком у тих умовах, які були на той час (X – XV ст.); середньовічний період, (X – XVIII ст.); російський період – 1917 – 1919 рр.; радянський період – 1919 – 1991 рр.; періоду сучасної незалежності з 1991 року.

За результатами опрацювання особливостей функціонування місцевих фінансів в історичному аспекті на українських землях визначено основні проблеми, що ускладнювали ці процеси. До них, передусім, належать: часті кардинальні зміни системи державного управління внаслідок завоювання окремих територій різними країнами, що унеможливило поступальний розвиток об'єкта дослідження.

У статті проаналізовано тенденції розвитку системи місцевих фінансів за часів незалежності України, тобто з 1991 р. та основні особливості цього етапу, особливо в контексті реалізації децентралізаційної реформи.

**Ключові слова:** публічне управління, місцеві фінанси, гроші, місцеве самоврядування, еволюція.

The modern management system at the level of local government in Ukraine is currently in an active phase of development. The decentralization reform, which has been implemented in Ukraine since 2014, has created new conditions for the functioning of local government bodies and the local finance system. At the local level, the number of functions, powers, and responsibilities has significantly increased. However, the modern system of local finance is in a state of constant development due to ongoing changes in external operating conditions. Local finance management bodies face significant challenges and problems today, such as those related to the spread of COVID-19 since 2019 and the substantial issues arising from the full-scale Russian invasion of Ukraine since 2022. Therefore, in addressing existing problems in public administration and local self-government, it is important to analyze trends in the development of local finance from a historical perspective.

The article analyzes various scientific approaches to the periodization of the stages of formation and evolution of local finance in Ukraine. Based on a detailed analysis, six main stages have been summarized and identified: the ancient period (7th century BC – 10th century AD); the Old Kyiv period, associated with European development under the conditions of that time (10th – 15th centuries); the medieval period (10th – 18th centuries); the Russian period (1917-1919); the Soviet period (1919-1991); and the period of modern independence since 1991.

As a result of examining the peculiarities of local finance functioning in a historical context on Ukrainian lands, the main problems complicating these processes have been identified. These primarily include frequent radical changes in the state management system due to the conquest of individual territories by various countries, which made the progressive development of the research object impossible.

The article analyzes the trends in the development of the local finance system during the period of Ukraine's independence, starting from 1991, and the main features of this stage, especially in the context of the implementation of the decentralization reform.

**Key words:** public administration, local finance, money, local government, evolution.

УДК 352 : 330.8 : 336  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.41.21>

**Стефанчук Ю.Д.**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** З часу проголошення незалежності України засадничими основами були завдання щодо модернізації місцевих фінансів, підвищення їх спроможності, забезпечення сталості і як наслідок поліпшення добробуту населення.

Проте, не вдавалося досягнути цих завдань через відсутність консолідації у суспільстві, неготовності до кардинальних змін, небажання робити кроки на перспективу. Тобто, процеси відбувалися без еволюційності та спрямо-

увалися на досягнення певних зрушень в суспільній та соціальній сферах, але не більше. Розуміння глобальних змін, структурних перетворень в економіці і важливості у цьому місцевих фінансів виявилось недостатньо, щоб привести державу до числа успішних модернізованих, рівної у системі світової та європейської спільноти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Детальний аналіз наукових праць в межах досліджуваної проблематики, а саме: гене-

зису та еволюції системи місцевих фінансів в Україні присвячено чимало праць, основними з них є наукові публікації: В. Базилевича [1], О. Василика [2], Н. Власюк, Н. Мединської, М. Мельник [3], В. Ігнатова, В. Рудого [4], О. Кириленка [5, 6], О. Клепанчука [7], В. Кравченка [8], І. Косарьової, Г. Сукрушевої, Д. Войнова Б. [9], І. Когута [10], М. Кульчицького [11], Лановика [12], І. Луніної [13], Т. Молодченко [14], І. Чугунова [15].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас досліджуючи різні наукові підходи до питання еволюції системи місцевих фінансів України приходимо до висновку, що науковці не мають єдності у цьому питанні і дуже по-різному підходять до питань періодизації розвитку місцевих фінансів в Україні.

**Мета статті.** Метою даного дослідження є вивчення, виокремлення та обґрунтування основних етапів еволюції місцевих фінансів в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи першоджерела походження сутності і розуміння фінансів, приходимо до висновку, що розуміння сутності грошей зводилося до того, що вони є тільки елементом розрахунку при продажах та купівлях. Глобальне розуміння грошей, як капіталу і як чинника, що є основним у всіх структурних змінах не стало визначальним.

Британський історик, дослідник, письменник Ніл Фердюзон у книзі «Еволюція грошей. Фінансова історія світу» пише: «Гроші є об'єктом віри, майже релігійної, віри в людину, яка вкладає ці гроші... Гроші – це не метал, це філософія довіри» [16]. Зрозуміло, що це є більш, як філософське осмислення фінансів, ніж розкриття сутності фінансового базису, але у демократичній, суверенній державі, де народ є законодавцем, саме довіра має більше значення: самостійно визначати напрями та особливості витрачання публічних фінансових ресурсів; самостійно встановлювати податки й збори, інші платежі; здійснювати місцеві заповзичення [17, с. 111]. Громада, як низова ланка самоврядування, за умов демократичного устрою, набуває свого розвитку як первісна базова ланка формування держави: об'єднуючись з іншими громадами, регіональні союзи, області, штати, провінції, кантони. Далі відбувається процес об'єднання громади в державу, а фінансових ресурсів – у публічні фінансові ресурси [18, с. 292].

Таким чином, є підстави стверджувати: людство змінювалося, змінювалися і фінанси. Відбувався еволюційний процес місцевих фінансів та розвитку цивілізації. Напевно поми-

ляються ті, хто категорично стверджує – гроші люблять тишу. Бо якщо брати через призму вище викладеного – система місцевих фінансів і суспільство, то вони спільно пережили такі перепитії, які аж ніяк не можна назвати спокійними та тихими. Надто великий відгомін від цього прослідковується в історичному ракурсі розвитку суспільних, економічних змін. Без сумніву – це рушійна сила історичного процесу.

Надзвичайно важливо відзначити, що у цьому контексті дуже цікавою є історія фінансів в Україні. З витоків такої історії робиш висновки про Україну, як державу з сильними традиціями, міцними основами державності і такими складовими, як фінанси та економіка. Попри численні дослідження саме фінансовим складовим увага приділена недостатньо. Такий висновок можна робити з того, що ці процеси не вивчалися як цінності, і, так би мовити, виривалися із контексту. Це дуже важлива деталь через яку можна зробити висновок, що українська незалежна держава на всіх її етапах розвитку, фінансова система мають вагоме значення у європейській цивілізації.

Отже, фінансова система – це сукупність різноманітних фінансових відносин, у структурі державності суспільних відносин, які сягають часів Київської Русі. У той період вона базувалася на збиранні податків у натуральній формі. Були відсутні інструментальні ознаки фінансів, як таких. Окремі з них з'явилися за часів княгині Ольги. Тут важливо інше, дискусія щодо держави Київська Русь не може існувати в іншому ракурсі, як визнання того, що ми є нація, незалежний народ, попри твердження політиків із шовіністичним та великодержавним мисленням, що ми не є народом, і не є державою. В цьому контексті ми маємо таке ж право говорити і про фінансову систему, що формувала нашу державу у ті часи. Зрозуміло, що на твердження про системи місцевих фінансів претендують і інші історики, дослідники, експерти. Багато говорять про фінансову систему часів Відродження, злету родин Ротшільдів, систему Сороса. Кожний відстоює ту позицію, яка має місце в історії. При цьому наводяться приклади взаємозалежності фінансів та економіки. Яскравими прикладами є країни, які називають економічним дивом – Південна Корея, Японія, ОАЕ, Ірландія, Сінгапур. Наводиться, як приклад, план Маршалла в Німеччині. Тут головне в іншому, у цих країнах економіка і фінанси зазнавали величезних змін на ґрунті розвитку місцевих фінансів – коштів муніципалітетів, що в кінцевому результаті дозволило у названих державах покращити життя людей, а країни вивести у число лідерів світового прогресу. Ось тому і

є таким надзвичайно важливим світ місцевих фінансів у контексті людського розвитку.

Цікаво, що грошовою одиницею України завжди була гривня, що підтверджує думку про те, що фінанси нашої держави теж можна розглядати у контексті розвинутих фінансових систем та основою економічних змін до яких прагне Україна.

Взагалі дослідники намагалися протягом довгого періоду і це триває досі, дослідити історію грошей і на цій основі простежували розвиток місцевих фінансів, пов'язуючи їх із різними історичними подіями та епохами. У цілому на теренах нашої держави ці події мають наступну послідовність:

- античний період (VII ст. до н.е. – X ст. н.е.);
- старокіївський період, пов'язаний із європейським розвитком у тих умовах, які були на той час (X – XV ст.);
- середньовічний період, (X – XVIII ст.);
- російський період – 1917 – 1919 рр.;
- радянський період -1919 – 1991 рр.;
- періоду сучасної незалежності з 1991 року.

Якщо брати в контексті історичного розвитку, то даний перелік може викликати певні дискусії, але не є дискусійними питання щодо грошової одиниці часів незалежності, і, коли люди та державні інституції могли впливати на їх еволюцію, врешті, коли вони були основою товарно-грошових відносин. Це підтверджувало самостійність держави та її можливість співпрацювати, розвивати відносини з іншими країнами. У період, коли цього не було досягнуто, на фінанси впливали, зокрема, Польща, Литва, Угорщина, Молдова, Росія, фінансова система України та місцеві фінанси не були самостійними.

Втім важливо, що впродовж довгого періоду ознаки місцевої фінансової системи таки проглядалися. В часи Б. Хмельницького, приблизно в 1563 році, організувалася державна скарбниця та впроваджувалися певні види податків, які носили доволі своєрідні назви – стація, показанщина (теперішній акциз, даний податок сьогодні наповнює місцеві бюджети громад). Головним розпорядником цієї казни був Гетьман. Не дивлячись на деяку стрункість та ознаки українськості, ця система була доволі не справедливою. Всі податкові навантаження у той час лягали на плечі нижчих верств населення. Доходи ішли на шляхту, козацьку старшину, духовенство. Окрім того, ця категорія взагалі не оподатковувалась. Підполковники і старшини (тодішня ієрархія) керували фінансами на закріплених за ними територіях.

В кінці XIX ст. – початку XX ст., як видно із історичних джерел ця система знову наби-рала певної стрункості. За часів гетьмана П. Скоропадського взагалі було сформовано перший бюджет. Діяли управлінські структури такі як, секретарство фінансових справ. В цілому ж фінансова система не була справедливою у розподільчих функціях. Вона у вигляді грошових коштів мала за мету акумулювати їх навколо центрів і аж ніяк не розподілялася між населенням. Місцеві фінанси на той час мали формальне значення.

Вдаючись до історичного ракурсу, ми ставили собі за мету прослідкувати становлення засад державності, суспільних відносин, цивілізаційних процесів та змін у контексті такого ж розвитку місцевих фінансів. Треба зазначити, що в багатьох державах ці процеси проходили надто складно. Змінювалися соціально-економічні устрої, відбувалися революції, перевороти і навіть війни. Проте, ніхто не відкидав такої складової, як публічні фінанси. Вони зникали хіба що разом із державами, яких не стало на карті світу.

Період 1992-1995 років розпочався у нас з перехідного періоду. Проблеми нашої держави аж нічим докорінно не відрізнялися від проблем держав з перехідними економіками, а тим більше нестабільними фінансами. Головне, процес утвердження бюджетної системи незалежної держави був уже незворотнім. Перші бюджети зводилися з великим дефіцитом. Скажімо, він перевищував у той час 5% від ВВП та був і позитивний результат. Від 1994 року через видатки державного і місцевого бюджетів перерозподілялося 50% ВВП, а уже у 2001 – 2002 роках – 27%, тобто на половину менше. Це ще не було ознакою децентралізації фінансів, але в усякому разі, уже було помітно шлях до неї.

Отже, на даний час дуже важливо зрозуміти історичну суть грошей як таких та фінансової системи і місцевих бюджетів в цілому. Розуміти, що в кінцевому результаті сприяє сформованому базису фінансів. Справа в тому, що грошовий аспект розпочинався ще з часів древньої Елади, а найбільшого структуризованого вигляду він почав набирати завдяки Магдебурзькому праву, який спершу здобували міста. Навести для прикладу можна Володимир-Волинський (1324 р.), Львів (1352 р.), Кам'янець (1374 р.), Київ (1394 р.). Тут важливо, що вони отримували право на самоврядність і з усіма наступними чинниками. У Європі, якщо розглядати в історичному контексті, реального наповнення місцеве самоврядування набуло у часи великої Французької революції. Потрібно зазначити, що кожний

етап, який проходило місцеве самоврядування, відбувався надто складно. Виклики у нього були завжди і залишаються у XXI столітті. Можливо, окремі з них не є викликами, а є відповіддю на еволюційність розвитку місцевих фінансів з урахуванням різних чинників.

На даний час в Україні триває реформа децентралізації, яка передбачає становлення та зміцнення новоутворених територіальних громад. Важливо наголосити на тому, що на всьому шляху децентралізаційних процесів, чітко дотримувалася основна лінія, визначена Концепцією 2014 року, а саме зниження рівня впливу центральних органів виконавчої влади на місцеві органи влади, що дозволяло громадам вирішувати питання на самоврядній основі та досягати певного рівня економічного та соціального розвитку. В принципі, це є європейський шлях держави з перехідною економікою.

У липні 2014 року було дано старт для розробки стратегії сталого розвитку «Україна 2020». Цей документ визначав напрямки та пріоритети розвитку України, зокрема, в частині децентралізації та реформи державного управління. В ньому визначено чіткий пріоритет в управлінні публічними фінансами і як результат підвищення прозорості та ефективності розподілу та витрачання коштів. Відповідно до розподілу повноважень органи місцевого самоврядування отримали більше прав управління часткою суспільних благ.

Аналізуючи мету і завдання реформи очевидно, що їх можна розділити на організаційно-правові (напрацювання та прийняття законодавчих актів), економічно-фінансові (розподіл доходів, право визначати податки і збори, мати доступ до кредитів, в тому числі, міжнародних, трансферти), повноважні (сталі економічний розвиток, місцева інфраструктура, утримання інфраструктури, забудова, благоустрій, громадська безпека).

Наша держава, як і багато інших, які проходять етап становлення або уже мають сталі економіки, у процесі децентралізації зіштовхнулася з численними викликами. Однак, період широкомасштабного наступу росії на Україну є надскладним для всього світу. Сьогодні є багато тверджень про те, що надання фінансової автономії громадам та стійкості їхньої життєдіяльності, попри всі успіхи та невдачі реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, стали запорукою того, що ми вистояли перед ворогом на перших порах і в кінцевому результаті його перемаємо.

Як ніколи, сьогодні, в громадах приходить реагувати на виклики, які не можна заз-

далегідь передбачити. Це приходиться робити одночасно із участю громад у воєнних діях та підготовці і формуванню плану відновлення України.

Цей час розвитку місцевого самоврядування можна назвати етапом «Відновлення України» на основі структурної перебудови української економіки, українських фінансів та формування фінансово спроможних територіальних громад, в тому числі, які діятимуть і у системі діджиталізації.

**Висновки.** Таким чином досліджуючи питання еволюції місцевих фінансів, підходи до становлення фінансів в країні очевидним є те, що це процес пройшов доволі складний і тривалий період через призму різних історичних епох та подій. Все це дає фундамент для розуміння сутності, побудови та розвитку системи місцевого самоврядування в сучасній Україні на етапі децентралізаційних процесів.

Процес розвитку системи місцевих фінансів в Україні проходив складно і неоднозначно. Однією з причин таких проблем були часті кардинальні зміни системи державного управління внаслідок завоювання окремих територій різними країнами, що унеможливило поступальний розвиток об'єкта дослідження.

Перспективними є дослідження подальшого розвитку міжбюджетних відносин, оптимізації розподілу доходів між бюджетами різного рівня та зростання фінансової спроможності територіальних громад в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Базилевич В. Д. Державні фінанси: навч. посіб. К. : Атака, 2002. С. 93.
2. Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник. К.: НІОС, 2003. 416 с.
3. Власюк Н.І., Мединська Т.В., Мельник М.І. Місцеві фінанси: навчальний посібник. Київ: Алерта, 2011. 328 с.
4. Ігнатов В.Г. Рудой В.В. Місцеве самоврядування: підручник. Фенікс, 2003. 384 с.
5. Кириленко О.П. Муніципальні фінанси: навчальний посібник. Тернопіль : Астон, 2015. 360 с.
6. Місцеві фінанси : підруч. за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. – 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.
7. Теорія та історія фінансової системи : навч. посібник; за заг. редакцією О. Ю. Клепанчук. Львів : ЛНУ імені Івана Франка. 282 с.
8. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. Київ : Знання КОО, 1999. 487 с.
9. Косарєва І.П., Сукрушева Г.О., Войнов Д.В. Етапи становлення та сутність місцевих бюджетів в Україні. Гроші, фінанси і кредит. 2019. Випуск 35. URL : [http://www.market-infr.od.ua/journals/2019/35\\_2019\\_ukr/64.pdf](http://www.market-infr.od.ua/journals/2019/35_2019_ukr/64.pdf)
10. Когут І.Т. Становлення та розвиток системи фінансового забезпечення органів місцевого

самоврядування в Україні. Збірник Таврійського державного агротехнологічного університету. Випуск 18, Том 5. URL : <http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/426/1/394.pdf>

11. Кульчицький М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування. Фінанси України. 2001. № 9.

12. Лановик Б.Д., Лазарович М.В. Історія України : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Знання-Прес, 2006. 598 с.

13. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія. Київ : Наукова думка, 2006. 432 с.

14. Молодченко Т.Г. Формування бюджетної системи України: історичний аспект. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-2/doc/2/06.pdf>

15. Чугунов І. Я. Становлення бюджетної системи і механізму бюджетного регулювання. Наукові записки. Економічні науки. 2004. Том 30. С.12 – 16.

16. Фергюсон Н. Еволюція грошей. Фінансова історія світу. К. Наш формат. 2017. 384 с.

17. Дяченко С. А. Розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування шляхом розвитку ринку муніципальних запозичень. Інвестиції: практика та досвід. Сер. Державне управління. 2014. № 19. С. 110–114. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=3958&i=20>.

18. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Одеса : Атлант, 2014. 461 с.