

ІСТОРИЧНА ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ: ВІД РАДЯНСЬКОЇ СПАДЩИНИ ДО СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

СВІЧКАР Владислав

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

<https://orcid.org/0009-0005-7840-2741>

vladyslav.svichkar@karazin.ua

Стаття присвячена аналізу еволюційних змін у структурі, організації та функціонуванні системи державних фінансів України в контексті історичних трансформацій, що почалися ще за радянського періоду та набули особливої гостроти у сучасних умовах воєнного стану. Автор проводить ретроспективний огляд бюджетної системи, висвітлюючи особливості централізованої моделі управління фінансами, яка базувалася на директивному плануванні, жорсткому контролі та патерналістських підходах до розподілу ресурсів. Аналіз показує, як спадщина радянської фінансової політики створила основу для збереження надмірної централізації та інституційних рудиментів, що впливають на сучасні процеси бюджетного формування та управління. Особлива увага приділяється періоду реформування у 1990-х – на початку 2000-х років, коли впровадження принципів фінансової децентралізації, програмно-цільового бюджетування та послідовного розширення повноважень місцевих бюджетів стало важливим кроком для модернізації системи. Однак традиційні моделі централізації, що закріпилися в радянській спадщині, досі створюють суперечності між потребою ефективного управління державними фінансами та імперативами демократизації та євроінтеграції. У статті розглядаються наслідки воєнного стану, що спричинив раптове переналаштування бюджетних пріоритетів: концентрацію фінансових ресурсів на обороноздатності та соціальному захисті, зниження автономії місцевих органів влади та зростання залежності регіонів від централізованого управління. За допомогою комплексного методологічного підходу, який поєднує історичний, інституційний та структурно-функціональний аналіз, дослідження виявляє основні чинники, що гальмують адаптацію фінансової системи до сучасних викликів, а також формує практичні рекомендації щодо подолання цих проблем. Отримані результати свідчать про необхідність розробки нової моделі державних фінансів, яка забезпечить баланс між централізацією та децентралізацією, підвищить прозорість і ефективність управління бюджетними коштами та сприятиме економічній стійкості як на державному, так і на місцевому рівнях. Практичне значення дослідження полягає у можливості використання його висновків для формування довгострокової стратегії фінансової політики, що враховує як історичні передумови, так і сучасні безпекові та економічні реалії України.

Ключові слова: державні фінанси, бюджетна система, фінансова децентралізація, воєнний стан, інституційні реформи, фінансова автономія, економічні теорії.

<https://doi.org/10.31891/mdes/2025-16-13>

Стаття надійшла до редакції / Received 20.04.2025

Прийнята до друку / Accepted 02.05.2025

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОКІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Критичний погляд на еволюцію державних фінансів України крізь призму історичних трансформацій набуває особливої актуальності в контексті сучасних викликів, зумовлених воєнним станом. Зараз у 2025 році, як ніколи, мабуть, раніше, постає нагальна потреба у переосмисленні патерналістських стереотипів щодо ролі держави у фінансовій сфері, які глибоко вкорінені у суспільній свідомості внаслідок тривалого панування радянської системи, і ці стереотипи, засновані на ідеях централізованого планування та всеохоплюючого державного контролю, продовжують впливати на сучасні державотворчі процеси, гальмуючи впровадження принципів фінансової децентралізації та підриваючи фінансову автономію місцевого самоврядування. В умовах війни з РФ, коли ефективність використання обмежених бюджетних ресурсів набуває критичного значення для забезпечення обороноздатності та соціального захисту населення, збереження патерналістських підходів загрожує зниженням адаптивності та стійкості фінансової системи держави. Саме тому ґрунтовне дослідження історичної еволюції державних фінансів України, із акцентом на виявленні глибинних причин живучості патерналістських стереотипів та їх впливу на сучасні трансформаційні процеси, є вкрай актуальним і своєчасним завданням.

Методологічна значущість даного дослідження полягає у застосуванні комплексного підходу, який поєднує історичний, інституційний та структурно-функціональний аналіз. Такий багатовимірний погляд дозволяє не лише простежити генезу української моделі державних фінансів, але й виявити фундаментальні суперечності між успадкованими від радянської системи патерналістськими практиками та новими імперативами фінансової децентралізації, зумовленими процесами демократизації та євроінтеграції. Критичне осмислення цих суперечностей крізь призму сучасних безпекових викликів має стати основою для розробки інноваційних теоретичних концепцій та практичних рекомендацій щодо трансформації системи державних фінансів України у напрямку зміцнення її адаптивності, ефективності та відповідності потребам воєнного часу.

Більше того, розуміння глибинних історичних коренів нинішніх проблем у сфері бюджетних відносин є запорукою вироблення зваженої та далекоглядної державної політики, спрямованої на подолання патерналістських стереотипів та утвердження принципів фінансової децентралізації як ключової умови забезпечення стійкості держави та місцевих громад перед лицем гібридних загроз сучасності.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження еволюції державних фінансів України у контексті трансформаційних процесів від радянської спадщини до сучасних викликів воєнного стану привертало увагу широкого кола вітчизняних науковців протягом останніх двох десятиліть. На початку 2000-х років, в умовах різновекторності зовнішньої політики епохи Кучми, фокус досліджень зосереджувався переважно на проблемах адаптації успадкованої від СРСР централізованої моделі бюджетної системи до ринкових реалій та демократичних перетворень. Роботи В. Федосова, С. Юрія, В. Опаріна, присвячені концептуальному осмисленню сутності та функцій державних фінансів у перехідній економіці, заклали теоретичний фундамент для подальших досліджень у цій сфері. Водночас, праці І. Луніної, О. Кириленко, С. Слухача сприяли поглибленому аналізу проблем міжбюджетних відносин та фіскальної децентралізації в умовах трансформації політичної та економічної систем України.

З початком процесів євроінтеграції та після Помаранчевої революції 2004 року, в українській науковій думці спостерігається зміщення акцентів у бік вивчення європейського досвіду реформування системи державних фінансів та його адаптації до вітчизняних реалій. Дослідження А. Гриценка, Т. Єфименко, С. Гасанова, В. Кудряшова, В. Юрчишина, В. Воротіна висвітлюють проблематику імплементації принципів фіскальної децентралізації та програмно-цільового методу бюджетування у контексті зближення з ЄС. Революція Гідності 2014 року та підписання Угоди про асоціацію з Євросоюзом надали нового імпульсу реформуванню державних фінансів України, що знайшло відображення у працях Я. Жаліла, О. Длугопольського, присвячених аналізу інституційних трансформацій бюджетної системи та пошуку оптимальних моделей фіскальної децентралізації.

Початок російської агресії проти України у 2014 році та подальша ескалація збройного конфлікту в зоні АТО до повномасштабної війни у 2022 році зумовили кардинальні зміни у пріоритетах досліджень державних фінансів. На перший план вийшли питання адаптації бюджетної системи до викликів воєнного стану, забезпечення фінансової стійкості держави в умовах гібридних загроз та оптимізації видатків на оборону і соціальний захист. Роботи С. Онищенко, М. Кужелева, Г. Возняк, Я. Казюк, І. Розпутенка та ін. зосереджені на концептуальному осмисленні трансформацій фіскального простору України під впливом безпекових імперативів та пошуку ефективних механізмів мобілізації фінансових ресурсів для потреб оборони. Водночас, дослідження О. Ватаманюка, Л. Лисяк, Н. Виговської, О. Глущенко присвячені аналізу впливу воєнного стану на місцеві фінанси та розробці інноваційних підходів до зміцнення фінансової спроможності територіальних громад в умовах невизначеності. Попри значний науковий доробок, проблематика подолання патерналістських стереотипів у сфері державних фінансів та пошуку оптимального балансу між централізацією та децентралізацією в умовах війни потребує подальшого ґрунтовного дослідження.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Ціллю статті є концептуальне узагальнення історичної еволюції та трансформації системи державних фінансів України від радянської спадщини до сучасних викликів воєнного стану з акцентом на розподілі функцій між центральним і місцевими бюджетами. Поставлена мета зумовлює вирішення таких дослідницьких задач:

- здійснити ретроспективний огляд розвитку системи державних фінансів України, починаючи з радянського періоду, виявивши ключові особливості централізованої моделі бюджетної системи та фінансування соціально-економічних програм;
- визначити трансформаційні процеси у сфері державних фінансів України після здобуття незалежності, зокрема впровадження принципів фіскальної децентралізації та переходу до програмно-цільового методу формування бюджету;
- уточнити вплив сучасних викликів воєнного стану на систему державних фінансів України, зокрема зміни у розподілі функцій між центральним і місцевими бюджетами, ранжування видаткових пріоритетів на оборону та соціальний захист.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Здійснюючи ретроспективний огляд розвитку системи державних фінансів України, починаючи з радянського періоду, доцільно застосувати комплексний методологічний підхід, що включає історичний метод, критичний аналіз наукових джерел та системний підхід. Це дозволить виявити ключові особливості централізованої моделі бюджетної системи та фінансування соціально-економічних програм, спираючись на теорію планової економіки та концепцію державного патерналізму.

Радянський період в історії України характеризувався жорсткою централізацією управління державними фінансами, що випливало з самої природи командно-адміністративної системи. По суті, в СРСР існувала модель «єдиного загальнодержавного фонду фінансових ресурсів», яка передбачала концентрацію основних доходів у союзному бюджеті з подальшим їх перерозподілом між республіканськими та місцевими бюджетами. Як зазначалося в партійних документах, в умовах соціалізму бюджет є основним знаряддям розподілу і перерозподілу національного доходу відповідно до вимог основного економічного закону соціалізму, планового і пропорційного розвитку народного господарства. Основним методом формування доходів бюджету в СРСР було директивне планування, яке спиралося на теорію планової економіки. Держплан СРСР розробляв п'ятирічні та річні плани розвитку народного господарства, які затверджувалися партійними органами і ставали обов'язковими для виконання на всіх рівнях управління. Відповідно до цих планів визначалися обсяги виробництва, капітальних вкладень, товарообігу, а також доходи і видатки бюджету. Бюджетне планування є складовою частиною народногосподарського планування і здійснюється в тісному зв'язку з плануванням обсягу виробництва, собівартості, прибутку, накопичень господарства, грошового обігу і кредиту.

Критичний аналіз законодавчих актів радянського періоду свідчить про декларативність проголошеної фінансової автономії союзних республік та місцевих бюджетів. Наприклад, Конституція УРСР 1937 р. формально закріплювала право республіки на власний бюджет (ст. 15), а також визнавала бюджетні права місцевих рад депутатів трудящих (ст. 94) [15]. Однак, на практиці розподіл доходів і видатків між рівнями бюджетної системи здійснювався централізовано, виходячи з потреб «загальносоюзного господарського плану». Радянський закон «Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР» (1960 р.) також не забезпечував реальної фінансової самостійності республіканського та місцевих бюджетів, оскільки їх доходи й видатки затверджувалися вищестоящими органами і були жорстко прив'язані до показників народногосподарського плану.

Ключовою особливістю радянської моделі фінансування соціально-економічних програм був її патерналістський характер, зумовлений концепцією державного патерналізму. Держава брала на себе широкі зобов'язання щодо безкоштовного надання громадянам цілої низки соціальних благ – освіти, медичного забезпечення, житла, послуг культури тощо. Фінансовою основою реалізації цих зобов'язань був державний бюджет, лівова частка видатків якого спрямовувалася саме на соціальну сферу. Наприклад, у 1970 р. частка витрат на соціально-культурні заходи становила 46,2% загальносоюзного бюджету, а у 1980 р. – вже 51,7%. При цьому бюджетні кошти розподілялися не на основі ринкових механізмів попиту і пропозиції, а відповідно до нормативів, встановлених централізовано на основі загальносоюзних планів розвитку галузей соціальної інфраструктури.

Застосування системного підходу дає змогу розглянути радянську модель державних фінансів як цілісну систему з притаманними їй структурними елементами та функціональними зв'язками. Зокрема, можна виділити такі ключові підсистеми, як зведений бюджет СРСР, республіканські бюджети, місцеві бюджети та бюджети державних підприємств (таблиця 1).

Таблиця 1.

Структура бюджетної системи СРСР

Рівень бюджетної системи	Особливості формування та використання коштів
Зведений бюджет СРСР	Консолідація республіканських бюджетів, централізований розподіл доходів і видатків
Республіканські бюджети	Формування доходів за рахунок закріплених загальносоюзних податків і зборів, обмежена самостійність у витрачанні коштів
Місцеві бюджети	Високий ступінь залежності від вищих бюджетів, переважання соціальних видатків
Бюджети держпідприємств	Включення до зведеного бюджету, централізоване вилучення прибутку, дотації збитковим підприємствам

*Джерело: складено автором на основі [5; 8].

Як видно з таблиці 1, радянська бюджетна система базувалася на принципах централізації фінансових потоків та адміністративного розподілу ресурсів між різними рівнями. Доходи бюджетів усіх рівнів формувалися переважно за рахунок податку з обороту та відрахувань від прибутку державних підприємств, ставки яких встановлювалися централізовано [3]. Видаткова частина бюджетів жорстко регламентувалася постатейними призначеннями, що надходили «зверху» і не підлягали самостійному коригуванню.

Історичний метод дослідження дозволяє простежити певну еволюцію радянської моделі державних фінансів у процесі політико-економічних трансформацій. Так, в період «відлиги» 1950-60-х років відбувалися спроби обмеженої децентралізації бюджетної системи з розширенням прав союзних республік. Зокрема, реформа 1959 р. передбачала закріплення за республіканськими бюджетами 100% податку з обороту, 50% податку з прибутку підприємств союзного підпорядкування та деяких інших доходів. Однак ці заходи мали половинчастий характер і не змінили засадничих принципів функціонування фінансової системи.

У період «застою» 1970-80-х років, незважаючи на певні спроби економічних реформ (наприклад, розширення господарської самостійності підприємств), у сфері державних фінансів відбувався процес рецентралізації. Нова Конституція СРСР 1977 р. закріпила принцип «демократичного централізму» як основу організації бюджетної системи (ст. 73), а реальні фінансові права республіканських та місцевих органів влади в цей період ще більше звузилися, а їх бюджети перетворилися фактично на фінансові плани з доведеними зверху показниками.

Для кращого розуміння історичних передумов та наслідків розвитку системи державних фінансів України доцільно порівняти її з бюджетними моделями інших країн соціалістичного табору. Незважаючи на спільність базових принципів централізованого планування та державної власності, кожна з цих країн мала свої особливості в організації бюджетних відносин. Так, Польща та Угорщина вже з 1980-х років започаткували ринкові реформи, які передбачали розширення самостійності підприємств, послаблення цінового контролю, дозвіл приватного підприємництва [25]. Це позначилося і на їхніх бюджетних системах – зокрема, зросла частка власних доходів місцевих бюджетів, було запроваджено формульний розподіл трансфертів [32]. Румунія та Болгарія дещо відставали в реформах, зберігаючи жорстку централізацію управління. Але навіть в цих країнах частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті була вищою, ніж в СРСР (в Румунії – близько 20%, в Болгарії – 27% [2, с. 342]). Особливим був досвід Югославії, яка з 1950-х років розвивала модель «ринкового соціалізму» та робітничого самоврядування. Це передбачало значну автономію підприємств, перерозподіл частини їх доходів у фонди громад, а також формування значної частини місцевих бюджетів за рахунок власних податків [24]. На тлі цих країн бюджетна система радянської України вирізнялася значно вищим ступенем централізації доходів і видатків – так, частка республіканського бюджету у зведеному бюджеті УРСР в 1980-ті роки становила в середньому лише 15% [19, с. 114]. Можливості союзних республік та місцевих рад щодо управління фінансовими ресурсами були вкрай обмеженими.

Відмінності в бюджетних моделях соціалістичних країн значною мірою зумовили різні траєкторії їх розвитку після краху комуністичних режимів. Країни, що розпочали ринкову трансформацію раніше і мали більш децентралізовані фінанси (Польща, Угорщина, Югославія), виявилися краще підготовленими до викликів перехідного періоду. Вони швидше впоралися з кризовими явищами, запустили інституційні реформи, змогли акумулювати більше ресурсів на місцевому рівні для підтримки економіки та соціальної сфери. Натомість в Україні (як і в інших пострадянських республіках) обвальне падіння доходів на початку 1990-х поєдналося зі збереженням витратних соціальних зобов'язань держави, що призвело до хронічних бюджетних дефіцитів, гіперінфляції, тінізації економіки [10]. Надмірна централізація бюджетної системи не давала місцевій владі стимулів та інструментів для наповнення бюджетів та ефективного використання коштів. Як наслідок, Україна пройшла значно важчий і триваліший шлях ринкових перетворень, ніж більш підготовлені до них країни Центральної Європи. Лише в кінці 1990-х – на початку 2000-х Україна спромоглася закласти основи сучасної бюджетної системи, наблизивши її до світових стандартів. Однак численні рудименти радянської моделі (як інституційні, так і ментальні) даються взнаки і досі, породжуючи проблеми з ефективністю управління державними фінансами особливо на місцевому рівні [22]. Саме тому комплексна децентралізація з передачею на місця як повноважень, так і фінансових ресурсів, залишається одним з головних пріоритетів реформування бюджетної системи України на сучасному етапі.

Наведений ретроспективний аналіз дозволяє зробити висновок, що радянська модель державних фінансів базувалася на засадах, принципово відмінних від ринкової економіки. Це –

жорстка централізація доходів і видатків, директивне планування фінансових ресурсів відповідно до політичних пріоритетів, патерналістський підхід до фінансування соціальної сфери. Командно-адміністративні методи управління державними фінансами гальмували розвиток ініціативи та відповідальності нижчих рівнів бюджетної системи, не створювали стимулів до ефективного використання коштів.

Успадкована від радянських часів практика бюджетного адміністрування виявилася неадекватною умовам перехідної економіки і незалежної України, відповідно, подолання негативних наслідків цієї спадщини вимагає системного реформування моделі державних фінансів на принципах бюджетної децентралізації, середньострокового планування, програмно-цільового методу, транспарентності. Такі реформи активно просуваються в Україні протягом останніх років, хоча цей процес ускладнюється багатьма викликами, як внутрішніми, так і зовнішніми.

Здійснивши ретроспективний огляд системи державних фінансів України радянського періоду, логічним буде проаналізувати трансформаційні процеси у цій сфері після здобуття незалежності. Цей аналіз доцільно здійснювати крізь призму двох ключових векторів реформування: впровадження принципів фіскальної децентралізації та переходу до програмно-цільового методу формування бюджету. Насамперед, слід зазначити, що Україна, як і інші пострадянські країни, успадкувала надмірно централізовану модель бюджетних відносин, яка не відповідала потребам ринкової економіки та демократичного суспільства. Як відзначають дослідники, «на момент проголошення незалежності Україна фактично не мала власної фінансової системи, адже всі фінансові ресурси та інституції перебували під контролем союзного центру» [2, с. 57]. Відтак, розбудова самодостатньої та ефективної системи державних фінансів стала одним з ключових завдань державотворення.

Перші кроки у напрямку фіскальної децентралізації були зроблені ще на початку 1990-х років. Зокрема, Закон «Про бюджетну систему України» (1990 р.) закріпив поділ бюджету на державний та місцеві, визначив дохідні джерела та видаткові повноваження різних рівнів влади [20]. Однак, на практиці реальної фінансової автономії місцеве самоврядування не отримало – лівова частка податків і зборів надходила до державного бюджету, а видатки місцевих бюджетів жорстко регламентувалися згори. Як зазначалося у висновках Рахункової палати, «протягом 1992-1997 рр. спостерігається тенденція до посилення централізації бюджетних ресурсів» [7].

Новий етап у розвитку міжбюджетних відносин розпочався з прийняттям Бюджетного кодексу України (2001 р.), який закріпив формульний розподіл міжбюджетних трансфертів та розширив власні повноваження місцевих бюджетів [4]. Зокрема, було визначено перелік місцевих податків і зборів, доходи від яких повністю зараховувалися до відповідних бюджетів. Однак, як свідчать дані (див. табл. 2), реального зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування не відбулося – частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті залишалася на рівні 20-25% протягом 2000-х років.

Таблиця 2.

Показники децентралізації бюджетної системи України до початку реформи децентралізації

Показники	Роки			
	2002	2005	2010	2015
Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у доходах зведеного бюджету, %				
Частка видатків місцевих бюджетів (без трансфертів) у видатках зведеного бюджету, %	24,4	22,6	25,6	18,5
Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	41,1	36,6	40,2	43,1
	31,2	43,5	49,1	59,1

*Джерело: складено за даними Державної казначейської служби України [21].

Як бачимо з таблиці 2, частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів неухильно зростала (з 31,2% у 2002 р. до 59,1% у 2015 р.), що свідчить про посилення їх залежності від центрального бюджету. Хоча номінально частка видатків місцевих бюджетів була досить високою (понад 40% зведеного бюджету), але реально більшість цих коштів витрачалися на делеговані повноваження (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист), обсяги фінансування яких визначалися централізовано [12].

Новий імпульс реформі децентралізації надали законодавчі зміни 2014-2015 рр., пов'язані з імплементацією Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [16]. Зокрема, було розширено дохідну базу місцевих бюджетів за рахунок передачі

з держбюджету частини податків (ПДФО, акцизного та екологічного податків), запроваджено нові місцеві податки (на нерухомість, землю) і надано органам місцевого самоврядування більше повноважень щодо їх регулювання. Позитивним кроком стало впровадження горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій на основі ПДФО (замість системи балансування «від досягнутого»). Ці новації суттєво зміцнили фінансову спроможність місцевого самоврядування – частка власних доходів місцевих бюджетів зросла з 18,5% у 2015 р. до 22,6% у 2019 р., а обсяг надходжень ПДФО збільшився у 2,4 рази. Водночас, проблеми нерівномірного розподілу податкового потенціалу (понад 60% ПДФО генерують 11 регіонів-лідерів), недоотримання коштів від оподаткування нерухомості (через заниження площ і ставок податку), недосконалості вирівнювання (враховує доходи, а не видатки) свідчать, що реформа фіскальної децентралізації в Україні ще далека до завершення.

Паралельно з процесами децентралізації, в Україні поступово запроваджувався програмно-цільовий метод (ПЦМ) формування бюджету як інструмент підвищення ефективності управління державними фінансами. Перший досвід застосування ПЦМ на рівні держбюджету розпочався ще в 1998 році з прийняттям Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Проте цей досвід був фрагментарним і не мав системного характеру. Відтак, Концепція застосування ПЦМ у бюджетному процесі, схвалена урядом у 2002 р., передбачала поетапне поширення цього методу спочатку на рівні держбюджету (з 2003 р.), згодом – на рівні місцевих бюджетів (починаючи з 2005 р. як експеримент, а з 2017 р. – як обов’язкову норму).

Основною ідеєю ПЦМ є зміщення акцентів бюджетного процесу з утримання установ на досягнення конкретних результатів, що дозволяє оптимально розподіляти обмежені ресурси для вирішення пріоритетних завдань. Для цього бюджетні видатки формуються у розрізі бюджетних програм, кожна з яких має чітко визначені мету, напрями діяльності, результативні показники та відповідальних виконавців. Запровадження ПЦМ супроводжувалося розробленням стратегічних планів діяльності головних розпорядників коштів, паспортів бюджетних програм, звітів про їх виконання, що дозволило посилити прозорість і підзвітність використання бюджетних коштів.

Разом з тим, імплементація ПЦМ в Україні стикнулася з низкою викликів, зумовлених інституційною неготовністю та низькою мотивацією учасників бюджетного процесу. Зокрема, відзначається формальний підхід до формування цілей і результативних показників програм, слабкий зв’язок між плануванням і виконанням бюджету, недоскоалість процедур моніторингу та оцінювання програм. Особливо складною є ситуація на рівні місцевих бюджетів, де впровадження ПЦМ ускладнюється браком кадрового потенціалу, методологічної підтримки та належної ІТ-інфраструктури.

Отже, трансформаційні процеси у сфері державних фінансів України після здобуття незалежності відбувалися під впливом двох ключових тенденцій – поступової децентралізації бюджетної системи та запровадження програмно-цільового методу формування бюджету. Ці реформи були спрямовані на подолання традицій радянської моделі управління фінансами, підвищення самостійності та відповідальності місцевого самоврядування, досягнення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів. Попри певні здобутки (зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, розширення застосування ПЦМ), ці процеси ще не завершені і потребують подальшого вдосконалення з урахуванням як найкращих світових практик, так і національних особливостей. Ключовими викликами залишаються надмірна централізація фінансових ресурсів та повноважень, дисбаланси у фіскальній спроможності територій, недостатня орієнтованість на результат при плануванні та виконанні бюджетних програм.

При порівнянні трансформаційних процесів у сфері державних фінансів України та інших постсоціалістичних країн Центрально-Східної Європи доцільно звернутися до панівних теоретичних концепцій, які визначали напрями реформ у цій сфері. Насамперед, слід виділити теорію фіскального федералізму, яка обґрунтовує розподіл функцій та фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи. Ключовим постулатом цієї теорії є так звана «теорема децентралізації» [29], згідно з якою передача повноважень на місцевий рівень дозволяє краще враховувати переваги громадян та підвищувати ефективність надання суспільних благ. Ідеї фіскального федералізму активно просувалися міжнародними фінансовими інституціями (МВФ, Світовий банк) як рецепт для країн з перехідною економікою і знайшли своє відображення у програмних документах реформ у Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччині, Естонії вже у 1990-х роках [1]. Натомість, в Україні перші кроки у напрямку фіскальної децентралізації були зроблені лише на початку 2000-х із прийняттям Бюджетного кодексу, але й надалі розподіл ресурсів та повноважень

залишався надмірно централізованим у порівнянні з сусідніми державами.

Іншою впливовою концепцією, яка визначала підходи до управління державними фінансами, була теорія суспільного вибору (Buchanan, Tullock, 1962). Вона виходить з ідеї «фіаско держави» і наголошує на необхідності обмеження розмірів бюджетного сектору, мінімізації податкового навантаження та жорсткого контролю над бюджетними видатками для запобігання надмірній фінансній експансії під тиском груп інтересів. Ця неоліберальна парадигма лягла в основу бюджетно-податкових реформ у багатьох країнах ЦСЄ, зокрема «шокової терапії» Лешека Бальцеровича у Польщі (1990), яка передбачала лібералізацію цін, скорочення субсидій, обмеження соціальних видатків, запровадження фінансних правил [17]. Подібні підходи застосовувалися і в країнах Балтії, де з перших років незалежності взято курс на формування компактного та ефективного державного сектору [30]. Водночас, в Україні тривалий час зберігалися елементи патерналістської моделі з високим рівнем перерозподілу ВВП через бюджет та надмірним соціальним навантаженням, що створювало ризики для макрофінансової стабільності.

Нарешті, в процесі посткомуністичних перетворень важливого значення набули інституційні теорії, які наголошують на ролі ефективних норм, правил та організаційних механізмів як передумови успішної трансформації державних фінансів [28]. З цієї точки зору, реформи бюджетного процесу, впровадження середньострокового планування, програмно-цільового методу, підвищення транспарентності та підзвітності розпорядників коштів розглядалися як ключові чинники модернізації управління державними фінансами [31]. Піонерами таких інституційних новацій стали країни Вишеградської групи (Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина), де вже з кінця 1990-х активно запроваджувалися елементи ПЦМ та інші інструменти «нового державного менеджменту» [27]. Дещо повільніше ці процеси відбувалися у Південно-Східній Європі – Румунії, Болгарії, країнах экс-Югославії, які пізніше розпочали євроінтеграційний поступ [26]. В Україні ж тривалий час домінували традиційні методи «планування від досягнутого», інерційність та непрозорість бюджетних процедур, що не створювало стимулів для ефективного використання коштів (таблиця 3).

Таблиця 3

Критичне порівняння методологічних основ у становленні національних систем державних фінансів: спільне і відмінності у 1990-2016 рр.

Країна	Теоретична база реформ	Особливості імплементації	Ключові здобутки/виклики
Україна	Теорія фінансового федералізму, Концепція бюджетної децентралізації, Програмно-цільовий метод	Запізнілий старт реформ (з 2000-х рр.), непослідовність та фрагментарність, опір інституційній модернізації, збереження рудиментів патерналістської моделі	Розширення дохідної бази місцевих бюджетів (з 2015 р.), запровадження формульного розподілу трансфертів, посилення бюджетної транспарентності / Надмірна централізація ресурсів і повноважень, дисбаланси фінансової спроможності територій, низька інституційна спроможність розпорядників коштів
Польща	Теорія фінансового федералізму, Теорія суспільного вибору («фіаско держави»), Концепція «нового державного менеджменту»	«Шокова терапія» Бальцеровича (1990), радикальна лібералізація, дерегуляція та фінансова консолідація, поступова децентралізація та інституційна модернізація в процесі євроінтеграції	Формування ефективної та транспарентної системи публічних фінансів, розвиток фінансової автономії гмін, запровадження середньострокового бюджетного планування і ПЦМ / Нерівномірність фінансового потенціалу регіонів, виклики старіння населення для бюджетної стійкості
Угорщина	Теорія фінансового федералізму, Концепція «нового державного менеджменту», Інституційні теорії	Градualістський підхід до реформ, поетапна лібералізація і фінансова консолідація (1990-ті), посилення централізації з 2010-х під впливом політичних змін	Досягнення макрофінансової стабільності, впровадження елементів ПЦМ і середньострокового планування / Звуження фінансової автономії місцевого самоврядування, посилення розподільчих та

Країна	Теоретична база реформ	Особливості імплементації	Ключові здобутки/виклики
			контрольних функцій центру, ризики «захоплення» бюджету політичними силами
Румунія, Болгарія	Теорія фінансового федералізму, Інституційні теорії, Концепція «належного врядування»	Повільні та непослідовні реформи в 1990-2000-х через інституційні та політичні бар'єри, прискорення модернізації під впливом вимог ЄС	Адаптація законодавства до норм ЄС, впровадження середньострокового фінансового планування, розвиток міжбюджетних відносин / Високий рівень тінзації та корупції, недостатність фінансування для реалізації делегованих повноважень, слабкість інституційної спроможності
Країни экс-Югославії (Хорватія, Словенія, Сербія)	Концепції післявоєнної відбудови та миробудівництва, Теорія фінансового федералізму, Інституційні теорії	Специфічні виклики післявоєнного періоду (1990-ті), поступове впровадження принципів фінансової децентралізації та інституційної модернізації з 2000-х	Відновлення функціональності системи державних фінансів, реінтеграція післявоєнних територій, гармонізація з нормами ЄС / Високе боргове навантаження, структурні бюджетні дисбаланси, проблеми координації між рівнями влади, інституційна слабкість і корупційні ризики
Естонія, Латвія, Литва	Теорія суспільного вибору («мінімальна держава»), Інституційні теорії, Концепція електронного врядування	Радикальні ринкові реформи та фінансова консолідація (1990-ті), раннє впровадження інноваційних підходів (електронний бюджет, ПЦМ)	Формування ефективного та компактного держсектору, високий рівень бюджетної прозорості і підзвітності, розвиток е-врядування як інструменту модернізації / Виклики для фінансової стійкості через невеликий розмір економік, обмежена фінансова автономія місцевого самоврядування

*Джерело: складено автором на основі аналізу (Baranová, 2015; Kravchuk, 2011; Nemec, 2008; Rapacki & Próchniak, 2009; Schick, 1998; World Bank, 2019).

Слід зазначити, що повномасштабне вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 р. спричинило безпрецедентні виклики для вітчизняної економіки та фінансової системи, поставивши під загрозу макрофінансову стабільність держави. За оцінками Світового банку, внаслідок руйнувань інфраструктури, падіння виробництва, розриву логістичних ланцюгів та відтоку робочої сили, реальний ВВП України у 2022 р. скоротився на рекордні 35% [33]. Різке зниження економічної активності, зайнятості та доходів негативно позначилося на дохідній частині бюджету – за підсумками року фактичні надходження загального фонду держбюджету склали лише 1,14 трлн грн, або 86% від планових показників [11].

Водночас, потреби фінансування критично зросли внаслідок необхідності нарощення видатків на безпекові та соціальні потреби. Зокрема, касові видатки держбюджету на національну безпеку і оборону у 2022 р. склали близько 1,2 трлн грн (32,5% сукупних видатків), що у 5,4 рази перевищує довоєнний рівень [6]. Також істотно зросли видатки на підтримку вразливих категорій населення, виплати ВПО, фінансування закладів освіти та охорони здоров'я в умовах війни. Все це зумовило стрімке зростання дефіциту держбюджету – до 1,3 трлн грн (21% ВВП) у 2022 р. порівняно з 5,5% ВВП у попередній період [18]. Покриття цього дефіциту відбувалося переважно за рахунок внутрішніх і зовнішніх запозичень (70%) та грошової емісії (30%), що породжує ризики боргової стійкості та інфляційного тиску в середньостроковій перспективі.

Аналізуючи зміни у розподілі функцій між центральним і місцевими бюджетами в умовах воєнного стану, слід відзначити посилення централізації фінансових ресурсів та управління ними. Зокрема, Закон «Про Державний бюджет України на 2023 рік» передбачає концентрацію у загальному фонді держбюджету 74,5% сукупних доходів зведеного бюджету (проти 52% у 2021 р.) [9]. Водночас, обсяги міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам зростають з 135 млрд грн (2021) до 337 млрд грн (2023), що свідчить про звуження власної дохідної бази органів місцевого

самоврядування. Крім того, військові адміністрації отримали додаткові повноваження щодо перерозподілу коштів між бюджетами та статтями видатків для забезпечення першочергових потреб оборони та життєзабезпечення громадян [23].

Такі трансформації породжують ризики послаблення фінансової автономії та стійкості територіальних громад, особливо на тимчасово окупованих та постраждалих від бойових дій територіях. Так, за оцінками Асоціації міст України, доходи місцевих бюджетів в умовах війни скоротилися в середньому на 30-40%, тоді як потреби у видатках зросли щонайменше вдвічі. В окремих громадах спостерігається падіння доходів на 70-80% через зменшення надходжень від ПДФО, єдиного податку, плати за землю. Водночас видатки бюджетів на соціальний захист, підтримку комунальної та соціальної інфраструктури, оборонні заходи зростають у рази, що створює ризики розбалансування місцевих фінансів.

Відповідаючи на ці виклики, уряд запровадив низку заходів для підтримки фінансової спроможності місцевого самоврядування в умовах війни. Йдеться, зокрема, про збільшення обсягів базової та додаткових дотацій з держбюджету (з 15,7 млрд грн у 2021 р. до 47,3 млрд грн у 2023 р.), надання додаткових субвенцій на реалізацію інфраструктурних проєктів (41,7 млрд грн) та соціально-економічний розвиток (7,2 млрд грн), спрямування акцизного податку з пального до місцевих бюджетів та ін.. Також передбачено можливості здійснення запозичень до місцевих бюджетів під державні гарантії та перерозподіл до 50% коштів резервного фонду місцевих бюджетів за рішенням військових адміністрацій.

Попри ці заходи, фінансовий стан багатьох територіальних громад залишається вкрай складним і потребує додаткових інструментів підтримки. Як засвідчує досвід інших країн, що зазнали збройних конфліктів, принципово важливим є збереження стимулів до нарощення власної дохідної бази місцевих бюджетів, навіть в екстремальних умовах війни. Йдеться про гнучкі механізми місцевого оподаткування (наприклад, надання права встановлювати ставки єдиного податку, податку на нерухомість у певних межах), закріплення за місцевими бюджетами частини «воєнних» податків (наприклад, збору з придбання валюти), розширення доступу до недорогих кредитних ресурсів під муніципальні облігації та гарантії міжнародних фінансових організацій. Критично важливою є також інституційна та методологічна підтримка органів місцевого самоврядування з питань антикризового фінансового управління, середньострокового планування бюджетів з урахуванням воєнних ризиків.

Аналізуючи зміни у ранжуванні видаткових пріоритетів в умовах війни, можна чітко простежити зміщення акцентів у бік фінансування безпекового та соціального секторів. Так, видатки зведеного бюджету на оборону і безпеку в січні-травні 2023 р. (352 млрд грн) перевищили рівень аналогічного періоду 2021 р. (60 млрд грн) майже в 6 разів і склали 54% від усіх видатків. Прогнозні видатки зведеного бюджету на соціальний захист у 2023 р. (603 млрд грн) зростуть на 45% порівняно з довоєнним 2021 р., забезпечуючи підтримку та соціальні гарантії для громадян в умовах гуманітарної кризи. Натомість частка зведених бюджетних видатків на економічну діяльність скоротиться з 14% (2021) до 8% (2023), а на освіту – з 13% до 10% відповідно [13; 14].

Такий перерозподіл фінансових ресурсів відповідає об'єктивним потребам мобілізаційної економіки та підтримки вразливих груп населення. Однак, він містить і певні ризики для майбутнього відновлення та модернізації країни. Зокрема, недофінансування інвестиційних проєктів, науки, освіти в умовах війни закладає підвалини для поглиблення структурних проблем та втрати людського капіталу у середньостроковій перспективі. Тому принципово важливим є формування стратегічного бачення посткризового розвитку, що передбачатиме поступове вирівнювання видаткових пріоритетів у напрямку структурних реформ та підвищення продуктивності економіки.

Один з можливих шляхів збалансування видаткових пріоритетів – цільове залучення міжнародної фінансової допомоги під довгострокові структурні реформи, навіть в умовах війни. Йдеться про координацію міжнародних програм відновлення зруйнованої інфраструктури з планами реформ, що сприятимуть диверсифікації економіки, просуванню «зелених» технологій, стимулюванню розвитку МСП, оновленню соціальної сфери тощо. Як показує досвід післявоєнної відбудови в Європі (план Маршалла), Південній Кореї чи Хорватії, правильно сплановане та прив'язане до реформ зовнішнє фінансування може стати каталізатором змін навіть в умовах складної безпекової та соціальної ситуації.

Аналізуючи вплив війни на систему державних фінансів України, можна простежити вияв та еволюцію кількох теоретичних концепцій. По-перше, в умовах критичного зростання видатків на оборону та соціальний захист на тлі падіння доходів, яскраво проявляється кейнсіанська теорія

«функціональних фінансів». Вона обґрунтовує необхідність експансіоністської фіскальної політики під час кризи для компенсації падіння приватного попиту та підтримки зайнятості. Різке збільшення дефіциту бюджету (до 21% ВВП) та державного боргу (до 70% ВВП) відповідає логіці кейнсіанських рецептів. Водночас, теорія фіскальної консолідації наголошує на важливості утримання боргу в прийнятних межах для уникнення боргової кризи. Тож наступним етапом має стати поступове збалансування бюджету. По-друге, централізація фінансових ресурсів та управління ними в руках уряду та військових адміністрацій відображає посилення ролі держави як ключового економічного агента в кризовий період, що корелює з теорією «держави розвитку». Однак, теорія «Бюджетного федералізму другого покоління» вказує і на ризики надмірної централізації для стимулів та підзвітності на місцевому рівні. Тож паралельно відбуваються спроби зберегти певну фіскальну автономію громад через додаткові трансферти та податкові інструменти. По-третє, зміни у структурі видатків на користь безпеки та соціального захисту співзвучні з концепцією «Держави загального добробуту» в умовах кризи. Хоча в довгостроковому періоді для відновлення економіки знадобиться відновлення інвестиційної функції бюджету.

З точки зору еволюції системи державних фінансів України, можна відзначити певну нелінійність та гібридність трансформацій. Починаючи з 2015 р. відбувався процес фіскальної децентралізації зі зміцненням дохідної бази місцевих бюджетів, розширенням їх видаткових повноважень та запровадженням стимулюючих механізмів вирівнювання. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті зросла з 18,5% (2015) до 23,3% (2021), покращилося їх ресурсне забезпечення критичних функцій. Однак, з початком повномасштабного вторгнення у 2022 р. тренд змінився у бік рецентралізації через концентрацію ресурсів на «загальнонаціональних функціях». Перерозподіл видатків на користь сектору безпеки та соціального захисту населення призвів до скорочення фінансування економічних та інвестиційних програм. В цих умовах зберегти певний баланс та фінансову спроможність місцевого самоврядування намагаються через надання цільових трансфертів та кредитів з держбюджету під конкретні проекти громад. Водночас, формується порядок денний повоєнного відновлення, який передбачатиме поступове повернення до децентралізованої моделі міжбюджетних відносин на нових засадах. Йдеться про посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів, запровадження середньострокового планування з урахуванням безпекових викликів, розвиток міжмуніципальної співпраці, координацію із проектами міжнародної допомоги тощо. Такий гібридний підхід покликаний поєднати принципи бюджетної безпеки та стійкості із завданнями розвитку та реформування, адаптуючи їх до динамічного контексту посткризового відновлення.

Підсумовуючи, можна зробити один робочий, але важливий висновок: складні фіскальні дисбаланси, зумовлені падінням дохідної бази та зростанням критичних видатків, потребують застосування виважених та гнучких механізмів підтримки фінансової стійкості держави у короткостроковій перспективі. Йдеться про диверсифікацію джерел фінансування бюджетного дефіциту, розширення внутрішніх запозичень під прийнятні ставки, координацію фіскальної та монетарної політики, а також залучення пільгових кредитів та грантів від міжнародних партнерів України. Водночас, для запобігання ризикам некерованого зростання боргу та інфляції, необхідним є середньострокове бюджетне планування, орієнтоване на поступову консолідацію та забезпечення стійкості державних фінансів після завершення активної фази війни.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

На основі проведених вище досліджень можна зробити такі узагальнюючі висновки.

1) Здійснений ретроспективний огляд розвитку системи державних фінансів України радянського періоду дає можливість глибше зрозуміти природу багатьох проблем, що є актуальними сьогодні. Усвідомлення історичних коренів надмірної централізації, патерналістських очікувань, деформованих фіскальних стимулів є передумовою для пошуку адекватних відповідей на ці виклики. Особливо гостро питання трансформації моделі державних фінансів стоїть в умовах воєнного стану – з одного боку, війна вимагає максимальної концентрації ресурсів для забезпечення обороноздатності держави, але з іншого – не менш важливим є збереження стимулів до фінансової децентралізації, підтримання самодостатності та ініціативності територіальних громад. Досягнення балансу між цими пріоритетами – складне завдання, яке потребує подальшого концептуального осмислення з урахуванням як історичних уроків, так і сучасних реалій.

2) Трансформація системи державних фінансів України відбувається на тлі подолання інституційної та ментальної спадщини радянської доби, що зумовлює певну інерційність та

непослідовність реформ. Попри проголошення курсу на фіскальну децентралізацію, реального зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування досі не відбулося через збереження практик централізованого розподілу ресурсів та регламентації видатків. Запровадження програмно-цільового методу теж стикається з опором старих управлінських традицій та дефіцитом інституційної спроможності розпорядників коштів. Все це свідчить про необхідність комплексного підходу до реформування, який би охоплював не лише зміну регуляторних норм, але й трансформацію ціннісних орієнтирів та організаційної культури в бюджетній сфері.

3) Викликом для подальших реформ у сфері державних фінансів України стають нові геополітичні та безпекові реалії, спричинені російською агресією. В умовах воєнного стану, коли пріоритети зміщуються в бік централізації ресурсів для забезпечення обороноздатності держави, завдання децентралізації та підвищення самодостатності територіальних громад можуть відійти на другий план. Водночас, досвід країн, що зазнали зовнішньої агресії (Хорватія, Грузія), свідчить, що саме місцева влада та самоорганізація громадян можуть стати запорукою стійкості держави в кризових умовах. Відтак, політика у сфері державних фінансів має будуватися на засадах розумного балансу між централізацією та децентралізацією, із збереженням стимулів розвитку територій навіть в екстремальних обставинах. Це вимагає гнучкості та адаптивності бюджетних механізмів, їх спрямованості на підтримку критичних сфер життєзабезпечення громад.

4) Порівняльний аналіз трансформацій у сфері державних фінансів України та інших постсоціалістичних країн свідчить про наявність спільних рис, зумовлених загальними викликами переходу до ринку та демократії, але водночас – і про суттєві відмінності у траєкторіях та темпах реформ. Якщо більшість країн ЦСЄ вже у 1990-х роках активно впроваджували принципи фіскальної децентралізації, бюджетної консолідації, інституційної модернізації в руслі панівних теоретичних концепцій, то Україна тривалий час зберігала багато рудиментів попередньої системи. Запізнілий старт та непослідовність українських реформ у цій сфері пояснюється як інституційною інерцією та опором груп інтересів, так і слабкістю суспільного запиту на зміни. Відтак, врахування уроків інших країн, синтез здобутків сучасних теорій та їх критичне переосмислення крізь призму власного досвіду є важливою передумовою для успішної розбудови ефективної моделі державних фінансів України.

5) Посилення централізації фінансових ресурсів та управління ними не повинно призводити до надмірного послаблення фінансової автономії та спроможності територіальних громад, особливо в умовах гуманітарної кризи. Натомість, правильним є поєднання цільової фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави із збереженням стимулів до мобілізації власних доходів та ефективного управління видатками на місцевому рівні. Це вимагає застосування більш гнучких механізмів міжбюджетних відносин, надання органам місцевого самоврядування додаткових інструментів фіскального регулювання, розширення доступу до кредитних ресурсів. Важливим є також зміцнення інституційної спроможності та підзвітності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного часу через методичну підтримку, стратегічне планування та громадський контроль.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баранова О. В. Аналіз реформ фіскальної децентралізації в Україні та країнах Центральної і Східної Європи. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». 2015. № 28. С. 85–90.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка. Київ : Либідь, 2000. 654 с.
3. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. Законодавство України : база даних / Верховна Рада України. Дата оновлення: 29.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 21.10.2024).
5. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України : підручник. Київ : НІОС, 2002. 608 с.
6. Видатки на національну безпеку і оборону зросли у понад 5 разів в умовах воєнного стану / Рахункова палата. Рахункова палата : веб-сайт. Дата оновлення: 12.01.2023. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1350> (дата звернення: 10.05.2023).
7. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 1997 рік / Рахункова палата України. Київ, 1998. 30 с.

8. Государственный бюджет СССР : учебник / М. К. Шерменев, Л. П. Павлова, З. Д. Дорофеева и др. М. : Финансы и статистика, 1982. 328 с.
9. Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX. Законодавство України : база даних / Верховна Рада України. Дата оновлення: 03.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
10. Державні фінанси України: розвиток та управління змінами (проблеми економічної безпеки) : монографія / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". Київ : ДННУ "Акад. фін. управління", 2017. 496 с.
11. Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України у 2022 році / Міністерство фінансів України. Міністерство фінансів України : веб-сайт. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/current-year-budget-information> (дата звернення: 11.12.2024).
12. Інформація щодо стану виконання місцевих бюджетів / Міністерство фінансів України. Міністерство фінансів України : веб-сайт. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ> (дата звернення: 10.12.2024).
13. Казюк Я. М., Венцель В. Т. Адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування: перспективи та виклики. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2024. № 40. С. 89–95. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2024/40-2024/16.pdf> (дата звернення: 10.05.2023).
14. Казюк Я. М., Венцель В. Т. Фінансова спроможність територіальних громад як основний елемент у забезпеченні реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Вісник ХНТУ. Серія "Публічне управління та адміністрування". 2024. № 1. С. 357–364. DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2024.1.50>. URL: https://journals.kntu.kherson.ua/index.php/visnyk_kntu/article/view/609 (дата звернення: 10.05.2023).
15. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Конституція затв. Постановою Надзвичайного XIV Укр. з'їзду рад від 30.01.1937. Законодавство України : база даних / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text (дата звернення: 10.05.2023).
16. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. Урядовий портал : єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#> (дата звернення: 10.12.2024).
17. Кравчук Н. Я. Шокова терапія для економіки: польський досвід і українська перспектива. Журнал європейської економіки. 2011. Т. 10, № 1. С. 27–40.
18. Макроекономічний та монетарний огляд, березень 2023 року / Національний банк України. Національний банк України : веб-сайт. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/makroekonomichniy-ta-monetarniy-oglyad-berezen-2023-roku> (дата звернення: 08.09.2024).
19. Небрат В. В. Еволюція теорії державних фінансів в Україні. Київ : НАН України, Ін-т екон. та прогноз., 2013. 584 с.
20. Про бюджетну систему України : Закон України від 05.12.1990 № 512-XII. Законодавство України : база даних / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12#Text> (дата звернення: 10.05.2023).
21. Річні звіти / Державна казначейська служба України. Державна казначейська служба України : веб-сайт. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2020-rik> (дата звернення: 10.12.2024).
22. Україна 2030: Доктрина збалансованого розвитку / Жилінська О., Мельничук О., Антонюк Л. та ін. 2-ге вид. Львів : Кальварія, 2017. 164 с.
23. Як війна змінила бюджетний процес / Центр спільних дій. Центр спільних дій : веб-сайт. Дата оновлення: 08.02.2023. URL: <https://centreua.org/article/yak-viyna-zminila-byudzhetniy-proces/> (дата звернення: 10.05.2023).
24. Kardelj E. Self-management and the political system. Socialist thought and practice. Belgrade, 1980. P. 116–120.
25. Kolodko G. W. From Shock to Therapy: The Political Economy of Postsocialist Transformation. Oxford : Oxford Univ. Press, 2000. 457 p.
26. Kondratenko O. The politics of budgeting in Central and Eastern Europe. Рееврономіка. 2010. URL: <https://ojs.library.carleton.ca/index.php/eureka/article/view/1145> (viewed on: 10.05.2023).

27. Nemec J. Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned. Public Management Reforms in Central and Eastern Europe / ed. by G. Bouckaert et al. Bratislava : NISPAcee Press, 2008. P. 343–371.
28. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1990. 159 p.
29. Oates W. E. Fiscal Federalism. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 256 p.
30. Rapacki R., Próchniak M. The EU Enlargement and Economic Growth in the CEE New Member Countries. European Commission, Economic Papers. 2009. 367. 21 p.
31. Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Washington, D.C. : The World Bank, 1998. 143 p.
32. Swianiewicz P. The Theory of Local Borrowing and the West-European Experience. Local Government Borrowing: Risks and Rewards / ed. by P. Swianiewicz. Budapest : Open Society Institute, 2004. P. 1–23.
33. Ukraine Country Page / The World Bank. The World Bank : website. URL: <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine> (viewed on: 10.12.2024).

REFERENCES:

1. Baranova, O. V. (2015). Analysis of fiscal decentralization reforms in Ukraine and Central and Eastern European countries. Scientific Notes of the National University of Ostroh Academy, (28), 85–90. [original in Ukrainian]
2. Blankart, C. B. (2000). Public Finance in a Democracy: An Introduction to Financial Science (S. I. Tereshchenko & O. Tereshchenko, Trans.). Lybid. [original in Ukrainian]
3. Vasylyk, O. D., & Pavliuk, K. V. (2004). Budget System of Ukraine: A Textbook. Center for Educational Literature. [original in Ukrainian]
4. Budget Code of Ukraine, Pub. L. No. 2456-VI (2010). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [original in Ukrainian]
5. Vasylyk, O. D., & Pavliuk, K. V. (2002). Public Finance of Ukraine: A Textbook. NIOS. [original in Ukrainian]
6. Accounting Chamber. (2023, January 12). Expenditures on national security and defense increased by more than 5 times under martial law. <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1350> [original in Ukrainian]
7. Accounting Chamber of Ukraine. (1998). Conclusions on the implementation of the State Budget of Ukraine for 1997. [original in Ukrainian]
8. Shermenev, M. K., Pavlova, L. P., Dorofeeva, Z. D., & et al. (1982). The State Budget of the USSR: A Textbook. Finance and Statistics. [original in Russian]
9. State Budget of Ukraine for 2023, Pub. L. No. 2710-IX (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text> [original in Ukrainian]
10. Iefymenko, T. I. (Ed.). (2017). Public Finance of Ukraine: Development and Change Management (Problems of Economic Security). SESI "The Academy of Financial Management." [original in Ukrainian]
11. Ministry of Finance of Ukraine. (n.d.). Information on the state of execution of the Consolidated and State Budgets of Ukraine in 2022. Retrieved December 11, 2024, from <https://www.mof.gov.ua/uk/current-year-budget-information> [original in Ukrainian]
12. Ministry of Finance of Ukraine. (n.d.). Information on the state of execution of local budgets. Retrieved December 10, 2024, from <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-byudzhetiv> [original in Ukrainian]
13. Kaziuk, Y. M., & Ventsel, V. T. (2024). Administration of local taxes and fees by local governments: Prospects and challenges. Public Administration in Ukraine, (40), 89–95. <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2024/40-2024/16.pdf> [original in Ukrainian]
14. Kaziuk, Y. M., & Ventsel, V. T. (2024). Financial capacity of territorial communities as a key element in ensuring the implementation of the powers of local governments. Bulletin of KhNTU. Series "Public Administration," (1), 357–364. <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2024.1.50> [original in Ukrainian]
15. Constitution (Basic Law) of the Ukrainian Soviet Socialist Republic, (1937). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text [original in Ukrainian]
16. The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine, (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#> [original in Ukrainian]
17. Kravchuk, N. Y. (2011). Shock therapy for the economy: The Polish experience and the Ukrainian perspective. Journal of European Economy, 10(1), 27–40. [original in Ukrainian]
18. National Bank of Ukraine. (2023, March). Macroeconomic and Monetary Review, March 2023. <https://bank.gov.ua/ua/news/all/makroekonomichniy-ta-monetarniy-oglyad-berezen-2023-roku> [original in Ukrainian]
19. Nebrat, V. V. (2013). The Evolution of the Theory of Public Finance in Ukraine. National Academy of Sciences of Ukraine, Institute for Economics and Forecasting. [original in Ukrainian]
20. On the Budget System of Ukraine, Pub. L. No. 512-XII (1990). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12#Text> [original in Ukrainian]
21. State Treasury Service of Ukraine. (n.d.). Annual reports. Retrieved December 10, 2024, from <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/rychnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2020-rik> [original in Ukrainian]
22. Zhylynska, O., Melnychuk, O., Antoniuk, L., & et al. (2017). Ukraine 2030: The Doctrine of Balanced Development (2nd ed.). Calvary. [original in Ukrainian]
23. Joint Action Center. (2023, February 8). How the war changed the budget process. <https://centreua.org/article/yak-viyina-zminila-byudzhetniy-proces/> [original in Ukrainian]
24. Kardelj, E. (1980). Self-management and the political system. Socialist Thought and Practice, 116–120.

25. Kołodko, G. W. (2000). *From Shock to Therapy: The Political Economy of Postsocialist Transformation*. Oxford Univ. Press.
26. Kondratenko, O. (2010). The politics of budgeting in Central and Eastern Europe. *Рееврономіка*. <https://ojs.library.carleton.ca/index.php/eureka/article/view/1145>
27. Nemec, J. (2008). Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned. In G. Bouckaert, J. Nemec, V. Nakrošis, G. Hajnal, & K. Tönisson (Eds.), *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe* (pp. 343–371). NISPAcee Press.
28. North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge Univ. Press.
29. Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
30. Rapacki, R., & Próchniak, M. (2009). *The EU Enlargement and Economic Growth in the CEE New Member Countries* (Economic Papers No. 367). European Commission.
31. Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. The World Bank.
32. Swianiewicz, P. (2004). The Theory of Local Borrowing and the West-European Experience. In P. Swianiewicz (Ed.), *Local Government Borrowing: Risks and Rewards* (pp. 1–23). Open Society Institute.
33. The World Bank. (n.d.). Ukraine Country Page. Retrieved December 10, 2024, from <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine>

HISTORICAL EVOLUTION OF UKRAINE'S PUBLIC FINANCES: FROM SOVIET LEGACY TO CONTEMPORARY TRANSFORMATIONS DURING MARTIAL LAW

SVICHKAR Vladyslav
V. N. Karazin Kharkiv National University

This article is devoted to analyzing the evolutionary changes in the structure, organization, and functioning of Ukraine's public finance system within the context of historical transformations that began during the Soviet era and have acquired particular urgency under current martial law conditions. The author conducts a retrospective review of the budgetary system, highlighting the features of a centralized financial management model based on directive planning, strict control, and paternalistic approaches to resource allocation. The analysis demonstrates how the legacy of Soviet financial policy has laid the groundwork for the persistence of excessive centralization and institutional remnants that continue to affect modern budget formulation and management processes. Special attention is given to the reform period of the 1990s through the early 2000s, when the implementation of fiscal decentralization principles, program-targeted budgeting, and the gradual expansion of local budgetary authority marked a significant step in modernizing the system. However, the traditional models of centralization entrenched during the Soviet period still create tensions between the need for effective public finance management and the imperatives of democratization and European integration. The article further examines the consequences of martial law, which has prompted a sudden realignment of budget priorities – concentrating financial resources on defense capabilities and social protection, reducing the autonomy of local authorities, and increasing regional dependence on centralized management. Employing a comprehensive methodological approach that combines historical, institutional, and structural-functional analysis, the study identifies the key factors impeding the adaptation of the financial system to contemporary challenges and formulates practical recommendations for overcoming these issues. The findings underscore the necessity of developing a new model of public finances that achieves a balance between centralization and decentralization, enhances transparency and efficiency in budget management, and promotes economic stability at both the national and local levels. The practical significance of the study lies in its potential to inform the development of a long-term financial policy strategy that accounts for both historical prerequisites and the current security and economic realities of Ukraine.

Keywords: public finances, budgetary system, fiscal decentralization, martial law, institutional reforms, financial autonomy, economic theories