

СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ ВІД РАДЯНСЬКИХ ЧАСІВ ДО НАБУТТЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

Афанасьєва К. М.

У статті з метою виявлення особливостей сучасного стану бюджетних відносин в Україні здійснено аналіз розвитку бюджетних відносин від радянських часів до проголошення незалежності держави, яка стала на шлях докорінного реформування бюджетних відносин. На основі з'ясування особливостей формування бюджетних відносин зазначеного періоду фактично наочно наводяться приклади як помилок, так і ефективних рішень, з яких важливо зробити правильні висновки.

Ключові слова: бюджетні відносини, фінансові відносини, місцеві фінанси, формування доходів, податки.

В статье с целью выявления особенностей современного состояния бюджетных отношений в Украине осуществлен анализ развития бюджетных отношений с советских времен и до провозглашения независимости государства, которое стало на путь коренного реформирования бюджетных отношений. На основе выяснения особенностей формирования бюджетных отношений указанного периода фактически наглядно приводятся примеры как ошибок, так и эффективных решений, из которых важно сделать правильные выводы.

Ключевые слова: бюджетные отношения, финансовые отношения, местные финансы, формирование доходов, налоги.

In the article in order to identify the features of the current state of budgetary relations in Ukraine, an analysis of the development of budgetary relations is implemented from the Soviet times and to the proclamation of the independence of the state, which has become the way for radical reforming of budgetary relations. On the basis of clarification of the peculiarities of the formation of budget relations of this period, in fact, the examples of errors and effective decisions from which it is important to draw the correct conclusions are clearly shown.

Key words: budgetary relations, financial relations, local finances, formation of incomes, taxes.

Постановка проблеми. У фінансово-правовій літературі визначається, що бюджетні відносини є складовою частиною соціально-економічних відносин. Але така система бюджетних відносин, яка існує нині в державі, виникла не відразу. Вона поступово еволюціонувала разом зі змінами державного устрою, системи місцевого самоврядування, бюджетно-фінансової та податкової систем, а також з іншими факторами, що впливали на її становлення.

Тому аналіз розвитку бюджетних відносин в Україні має на меті виявлення особливостей їх побудови саме в нашій країні. Крім того, це фактично наочні приклади як помилок, так і ефективних рішень, з яких важливо зробити правильні висновки.

Питання теоретичних аспектів генези формування місцевих бюджетів у світовій економічній та правовій науці висвітлені у працях таких вчених: А. Вагнера, Л. Штейна, Л. Косса. В Україні цьому питанню присвячено багато праць вітчизняних вчених (О.Д. Василик, І.О. Луніна, К.В. Павлюк, В.П. Кириленко, В.І. Кравченко, С.В. Слухай, С.І. Юрій та інші). Проте, враховуючи, що з розвитком бюджетної системи виникають нові про-

блеми і погляди на їх розв'язання, деякі питання потребують подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження становлення та розвитку бюджетних відносин в Україні від радянських часів і до проголошення незалежності держави, яка стала на шлях докорінного реформування бюджетних відносин.

Виклад основного матеріалу. Питання розширення доходної бази місцевих бюджетів було одним із найбільш пріоритетних у механізмі правового регулювання новоствореної радянської держави. Підтвердженням цьому є прийнятий 17 березня 1919 р. декрет «Про грошові кошти і видатки місцевих Рад», яким для впорядкування місцевого оподаткування було проведено розмежування податків між окремими видами місцевих бюджетів: податки на користь губернських, повітових, міських, волосних рад. Механізм стягнення запроваджених Декретом податків відображав особливості становища, в якому опинилася соціалістична держава, а також завдання фінансової політики на цьому етапі. Цим документом зроблено спробу розмежування доходних джерел бюджетів різних рівнів, що було важливим кроком для впорядкування місцевих фінансів.

Окрім цього, Декретом було визначено основні засади витрачання коштів місцевих бюджетів, їхнє втілення мало сприяти налагодженню контролю за витрачанням державних коштів. Встановлювалося, що кошти місцевих бюджетів мають витратитися у межах кошторисів і лише за цільовим призначенням, а фінансування видатків, не передбачених кошторисами місцевих рад, дозволялося лише у виняткових випадках [5, с. 70].

Одразу після встановлення радянської влади спочатку на північній, а потім і річні бюджети почали складати як єдині, тобто без виокремлення в їхньому складі союзного бюджету, бюджетів автономних республік, які входили до складу СРСР, і місцевих бюджетів. Така централізація бюджетної системи була спричинена надзвичайно важким економічним і політичним становищем у країні. Основна частина державних видатків того часу припадала на союзний бюджет, друге місце посідали видатки місцевих бюджетів, а третє – видатки республіканських бюджетів.

Держава вбачала вигідним об'єднання всіх бюджетів, а також збільшення ставок по найбільш прибуткових податках, які зараховувалися, насамперед, до місцевих бюджетів (зрештою, вони включалися до загальносоюзного бюджету). Правове становище місцевих бюджетів того часу залишалося далеко не ідеальним, що пояснювалося недосконалістю та обмеженістю законодавчих актів у цій галузі. Досліджуючи питання місцевих фінансів на різних етапах розвитку, М. Сирінов зазначав, що у перший період існування Радянської Республіки в епоху «воєнного комунізму» – система місцевого господарства та місцевих фінансів виявилася абсолютно невідповідною у зв'язку з відсутністю необхідної правової

та економічної обстановки [19, с. 109]. Отже, створення СРСР у 1922 р. природно вимагало прийняття нових союзних актів із питань бюджету.

Необхідно зазначити, що саме на період становлення комуністичної влади на території радянської України припадає прийняття перших нормативно-правових актів у сфері врегулювання бюджетних відносин. Серед них, насамперед, варто виділити Декрет РНК «Про місцеві грошові кошти» від 22 серпня 1921 р. [15], Декрет ВЦВК «Про заходи щодо впорядкування фінансового господарства» від 10 жовтня 1921 р. [12] (цим актом було розроблено систему місцевих бюджетів, які виділялися зі складу державного бюджету, а також скасовано об'єднання загальнодержавного та місцевих бюджетів), Декрет ВЦВК та РНК від 10 грудня 1921 р. «Про місцеві бюджети» [14], яким було підтверджено, що, починаючи з 1922 р., окремо від загальнодержавних, склалися губернські (обласні), повітові, міські та волосні річні кошториси за принципом покриття місцевих видатків місцевими коштами.

Місцеві ради отримали власну фінансову базу, завдяки якій уможливилася прискорення організації місцевого господарства, яке реально відповідало би потребам населення. У той період загальнодержавний бюджет складався зі значним бюджетним дефіцитом, який доводилося покривати шляхом додаткової емісії коштів. Місцеві бюджети були необхідним доповненням до загальнодержавного бюджету і стали засобом побудови правильного фінансового господарства в країні, що дало змогу значно зменшувати обсяг бюджетного дефіциту [7, с. 14].

У 1924 р. було прийнято Конституцію СРСР, де за п. «л» ч. 1 гл. 1 до предметів відання вищих органів влади СРСР належали: затвердження єдиного бюджету СРСР (до його складу входили бюджети союзних республік); встановлення загальносоюзних податків і доходів, а також відрахувань від них і нарахувань до них, які надходили до бюджетів союзних республік. Дозволялися також додаткові податки і збори на утворення бюджетів союзних республік [6].

Місцеві бюджети не відокремлювалися через те, що входили до складу державного бюджету кожної союзної республіки. Тому варто погодитися з висновком О.А. Музики про те, що всі акти, які приймалися після 1924 р. нібито з метою зміцнення та збільшення доходної бази місцевих бюджетів, насправді мали за мету збільшення доходів, насамперед, саме загальносоюзного бюджету [8, с. 26].

Механізм формування місцевих бюджетів як складової частини державного бюджету знайшов своє подальше закріплення і в Конституції УРСР (1929 р.) [6], яка містила розділ IV «Про бюджет Української РСР». У цьому розділі було зазначено, що всі місцеві прибутки та всі місцеві видатки об'єднуються в місцевий бюджет у порядку законодавства СРСР та УРСР.

Таким чином, починаючи з 1929 р., місцеві бюджети були повністю залежними від державного бюджету, а їх складання та виконання контролювалося центральними органами влади, що повністю виключало автономію місцевих бюджетів.

Аналогічний підхід до правового закріплення механізму формування місцевих бюджетів було закріплено і в Конституції СРСР 1936 р. Відповідно до неї, Конституція УРСР 1937 р. [6.] підтверджувала існування місцевих

бюджетів, але їхня автономність обмежувалася п. «в» ст. 43, де було зазначено, що РНК УРСР вживає заходів щодо здійснення державного і місцевих бюджетів. До відання УРСР в особі її найвищих органів влади та органів державного управління належало також керування здійсненням бюджету Молдовської Автономної РСР і місцевих бюджетів областей (ст. 19). Такі положення Конституції вкотре підтверджували принцип жорсткої централізації бюджетної системи і, відповідно, неможливість існування автономних місцевих бюджетів.

Із метою посилення доходної бази місцевих бюджетів 21 грудня 1931 р. було прийнято Постанову ЦВК і РНК СРСР «Про республіканські та місцеві бюджети» [1, с. 9] Цим документом було передбачено, що розміри відрахувань до республіканських і місцевих бюджетів від реалізації масових державних позик щорічно визначалися при затвердженні державного бюджету СРСР. Для розширення доходів, закріплених за місцевими бюджетами, до останніх повністю надходили доходи від земельного майна, торф'яних боліт, рибальських і мисливських територій загальнодержавного значення. Встановлювалося, що всі доходи від комунального до житлового господарства мали використовуватися виключно на потреби того ж відповідного господарства.

Завершальним кроком формування структурного складу бюджетної системи СРСР вважається 1932 р., в якому було здійснено загальне запровадження сільських бюджетів. У подальшому відбувалися лише кількісні зміни ланок бюджетної системи, які були пов'язані зі створенням і включенням до СРСР нових союзних республік, областей, міст, районів тощо, а також зміни складу доходів і видатків, які включали до тих чи інших бюджетів.

Фактичним результатом посилення процесу централізації державних фінансових ресурсів у країні стало затвердження в 1938 р. сесією Верховної Ради СРСР єдиного бюджету на 1938 р., до якого офіційно було включено як місцеві бюджети, так і бюджет соціального страхування. Рішенням цієї сесії перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, започаткований у 20-ті рр. XX ст. Починаючи з 1938 р., місцеві бюджети затверджувалися «згори донизу» за принципом «піраміди» [7, с. 17].

Таким чином, аналізуючи становлення правового регулювання формування доходної бази місцевих бюджетів у 20–30-х рр. XX ст., варто сказати, що в цей період на території Української РСР у бюджетній сфері було здійснено такі нововведення: затверджено тимчасові положення про місцеві фінанси, якими було збільшено доходну частину місцевих бюджетів; встановлено суми відрахувань від загальнодержавних та доходів до місцевих бюджетів; визначено підстави складання районних бюджетів; введено єдиний сільськогосподарський податок; запроваджені елементи фінансового регулювання у міжбюджетних відносинах. Водночас кінець 30-х рр. XX ст. став періодом остаточної ліквідації задекларованої на правовому рівні автономії місцевих фінансів як у СРСР загалом, так і в Україні зокрема.

У період Великої Вітчизняної війни зміни у бюджетній системі країни були зумовлені окупацією частини територій СРСР, що призвела до вимушеного зникнення багатьох місцевих бюджетів, оскільки вони фактично не могли бути сформовані та виконані належним чином, унаслідок чого значно скоротилися доходи бюджетів усіх рівнів [9, с. 27].

Головною ознакою правового регулювання бюджетних правовідносин в Україні повоєнних років було спрямування більшості доходів місцевих бюджетів на відбудову національної економіки та системи господарювання. Формально це знайшло вираження у прийнятому в 1959 р. Законі «Про бюджетні права союзу СРСР і союзних республік», яким закріплювалося положення про те, що «місцеві бюджети є складовою частиною Державного бюджету Української РСР і забезпечують необхідними грошовими коштами фінансування заходів господарського та культурного будівництва, яке здійснюється місцевими органами державної влади та органами державного управління» [4, с. 52].

Правові підвалини автономії місцевих бюджетів у республіках Радянського Союзу було закладено у 80-х рр. ХХ ст., коли було прийнято наступні нормативно-правові акти: від 25 червня 1980 р. Закон «Про основні повноваження крайових, обласних Рад народних депутатів, Рад народних депутатів автономних областей і автономних округів»; Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 р. «Про місцеві податки і збори», який визначав порядок проведення самооподаткування сільсько-го населення; Указ Президії Верховної Ради СРСР від 23 квітня 1984 р. «Про самооподаткування сільського населення» [16–18].

Місцеві податки та збори у 80-ті рр. визначались як обов'язкові платежі громадян та юридичних осіб. Основним джерелом доходів місцевих бюджетів визначалися доходи від соціалістичного господарства та частини загальнодержавних доходів. Відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 р. «Про місцеві податки і збори» збиралися такі місцеві податки: з власників будівель, земельний податок, податок із власників транспортних засобів. Указ надавав право союзним республікам вводити різні місцеві збори [20, с. 235].

Отже, проаналізувавши становлення бюджетних відносин в Україні у радянський період, можна зробити висновок, що функціонування бюджетної системи передбачало відповідну взаємодію її окремих ланок, серед методів якої використовувалися такі методи бюджетного фінансування, як дотації, субвенції, відрахування від певних видів податків, закріплення власних джерел доходів за місцевими бюджетами. Недоліки у функціонуванні зазначених систем пов'язані, насамперед, із наявною на той час у державі адміністративно-командною системою управління.

Із проголошенням незалежності України в 1991 р. почалося становлення власних політичної, соціальної, економічної, фінансової систем. Однак ці процеси відбувалися досить суперечливо, нерідко спонтанно, не зовсім логічно та продумано. Це призвело до таких негативних наслідків, як розрив економічних зв'язків із країнами, які входили до СРСР, стагнація виробництва, висока інфляція тощо.

Так, першим та ключовим нормативно-правовим актом незалежної України, що визначав доходи бюджетів, був Закон України від 5 грудня 1990 р. «Про бюджетну систему України», в якому визначалося, що доходи бюджетів утворюються за рахунок надходжень від сплати фізичними і юридичними особами податків, зборів та інших обов'язкових платежів, надходжень з інших джерел, установлених законодавством України [10].

Система доходів незалежної України відповідно до цього Закону складалася з доходів: Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, Київського і Севастопольського міських бюджетів, районних, міських (міст обласного підпорядкування) бюджетів, районних у містах бюджетів, доходи міських (міст районного підпорядкування), селищних, сільських бюджетів.

Зміст місцевих доходів становили: частина податку на додану вартість, яка визначалася Законом про Державний бюджет України на наступний рік, але не менш як 20%; частина акцизного збору, яка визначалася Законом про Державний бюджет України на наступний рік, але не менш як 20%; податок на прибуток підприємств і організацій усіх форм власності (крім комунальної) і підпорядкування у розмірі, що дорівнював 70% від ставки, передбаченої чинним законодавством для відповідної категорії платників, та 100% податку на прибуток підприємств та організацій комунальної власності цього рівня; частина прибуткового податку з громадян; відрахування, дотації і субвенції з Державного бюджету України; податок на нерухоме майно громадян тощо [4, с. 21].

У 1995 р. Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону «Про бюджетну систему України» (29 червня 1995 р.) [11]. 1996 р. Конституцією України було закріплено основні принципи побудови бюджетної системи України, визначені нові принципи побудови міжбюджетних відносин, встановлено право територіальних громад самостійно затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їхнє виконання, встановлювати місцеві податки та збори відповідно до законодавства. У 1997 р. прийнято Закон «Про місцеве самоврядування» (від 21 травня 1997) [13], який розширив основні положення Конституції щодо організації бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин в Україні [3, с. 29–40].

Якісно новим етапом у правовому регулюванні виконання місцевих бюджетів за доходами стало затвердження 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України [2]. Цим документом встановлювалися визначення доходів, а саме – це всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти).

Таким чином, правові засади бюджетної системи сучасної України становлять: Конституція України, виданий на її основі Закон України «Про бюджетну систему України», а також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний Кодекс. Уперше законодавче визначення місцевого бюджету введено Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Нині бюджетна система України об'єднує близько 13,3 тис. самостійних бюджетів і складається з Державного бюджету України, Республіканського бюджету Автономної республіки Крим і місцевих бюджетів. Однак нинішня модель бюджетних відносин в Україні не є досконалою, бо нині вона характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів, асиметрією між зобов'язаннями та доходами органів місцевого самоврядування, складністю та неефективністю механізмів бюджетних трансфертів і відсутністю системи дієвих стимулів нарощування доходів у регіонах.

Незважаючи на певні досягнення українського уряду у 2015 р., питання фінансової децентралізації є досить

актуальними та є низка проблемних питань, які виникли в процесі практичного застосування нових норм бюджетного та податкового законодавства, які потребують вирішення, про що мова піде у подальших підрозділах.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що сучасна бюджетна система сформувалася на базі бюджетних відносин, які мали місце в Радянському Союзі. З часу проголошення незалежності Україна стала на шлях докорінного реформування усіх сфер людської діяльності, з метою забезпечення прав і свобод людини, гідних умов її життя, піднесення української економіки та загального добробуту населення. З розвитком молоді держави формувалися і розвивалися її бюджетні відносини. Проте таке становлення відбувалося на старих засадах, які в дещо видозміненій формі лягли на нове економічне підґрунтя. Незважаючи на загальне оздоровлення економічної ситуації, кризові процеси у фінансовій сфері української економіки остаточно ще не подолано. Відповідно до світової практики бюджет має стати основним інструментом економічної політики, насамперед, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, зміцнення політичної та соціальної стабільності у державі.

Отже, розвиток суспільства та економіки, зокрема, формують запит на розробку ефективної та науково обґрунтованої стратегії бюджетної політики, що має бути спрямованою на забезпечення доходної частини бюджетів усіх рівнів. Тому бюджетна політика має включати не лише перегляд пріоритетів та орієнтирів видаткової політики в умовах невизначеності стосовно економічних перспектив, але й збереження високої динаміки реформ бюджетної системи з метою підвищення дієвості та ефективності бюджетних механізмів. Сповільнення економічної динаміки обмежуватиме фінансові ресурси уряду, а тому завдання підвищення ефективності їх отримання та використання набуває пріоритетного значення.

Література

1. Бюджетная система и единый финансовый план СССР / Статистический сборник общесоюзного законодательства / Сост. С.С. Глезин. М.: Сов. законодательство, 1932. 318 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 37. Ст. 189.
3. Василик О.Д. Державні фінанси України: підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 608 с.
4. Законы о бюджетных правах Союза ССР, союзных и автономных республик и местных Советов депутатов трудящихся / отв. за вып. Г.Ф. Дундуков. М.: Госфиниздат, 1962. С. 52.
5. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). К.: НІОС, 2000. С. 70.

6. Конституція УСРР (1924 р., 1929 р.). Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. для юрид. вищ. навч. закл. і фак-тів: у 2 т. / Гончаренко В.Д., Рогожин А.И., Святоцький О.Д. / за ред. чл.-кор. Академії правових наук України В.Д. Гончаренка. К.: Ін Юре. 1997. Т. 2. 799 с.

7. Латковська Т.А. Правовий статус суб'єктів виконання місцевих бюджетів за доходами: монографія / Т.А. Латковська, А.І. Гнатовська. Одеса: Фенікс, 2014. 228 с.

8. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: монографія. К.: Атіка, 2004. 344 с.

9. Музика-Стефанчук О.А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин. Хмельницький: Вид-во Хмельн. ун-ту управл. та права, 2011. С. 27.

10. Про бюджетну систему України: Закон УРСР від 5 грудня 1990 р., N 512-XII. URL: <https://ips.ligazakon.net>.

11. Про бюджетну систему України: Закон України від 29.06.1995 р. N 253/95-ВР. URL: <https://ips.ligazakon.net>.

12. Про заходи щодо впорядкування фінансового господарства: Декрет від 10 жовтня 1921 р. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України: 4 видання (офіційне) Народного Комісаріату Юстиції. Харків: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. 1052 с.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

14. Про місцеві бюджети: Декрет ВЦВК та РНК від 10 грудня 1921 р. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України: 4 видання (офіційне) Народного Комісаріату Юстиції. Харків: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. 1052 с.

15. Про місцеві грошові кошти: Декрет РНК від 22 серпня 1921 р. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України: 4 видання (офіційне) Народного Комісаріату Юстиції. Харків: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. 1052 с.

16. Про місцеві податки і збори: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 р. Відомості Верховної Ради СРСР. 1981. № 5. Ст. 121.

17. Про основні повноваження крайових, обласних Рад народних депутатів, Рад народних депутатів автономних областей і автономних округів: Закон СРСР від 25 червня 1980 р. Відомості Верховної Ради СРСР. 1980. № 27. Ст. 526.

18. Про самооподаткування сільського населення: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 23.04.1984 р. № 6853-X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

19. Сиринов М.А. Местные финансы. М.; Л.: Госиздат, 1926. С. 109.

20. Юридический энциклопедический словарь / А.Я. Сухарев. М.: Сов. энциклопедия, 1987. С. 235.

*Афанасьєва К. М.,
аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ*