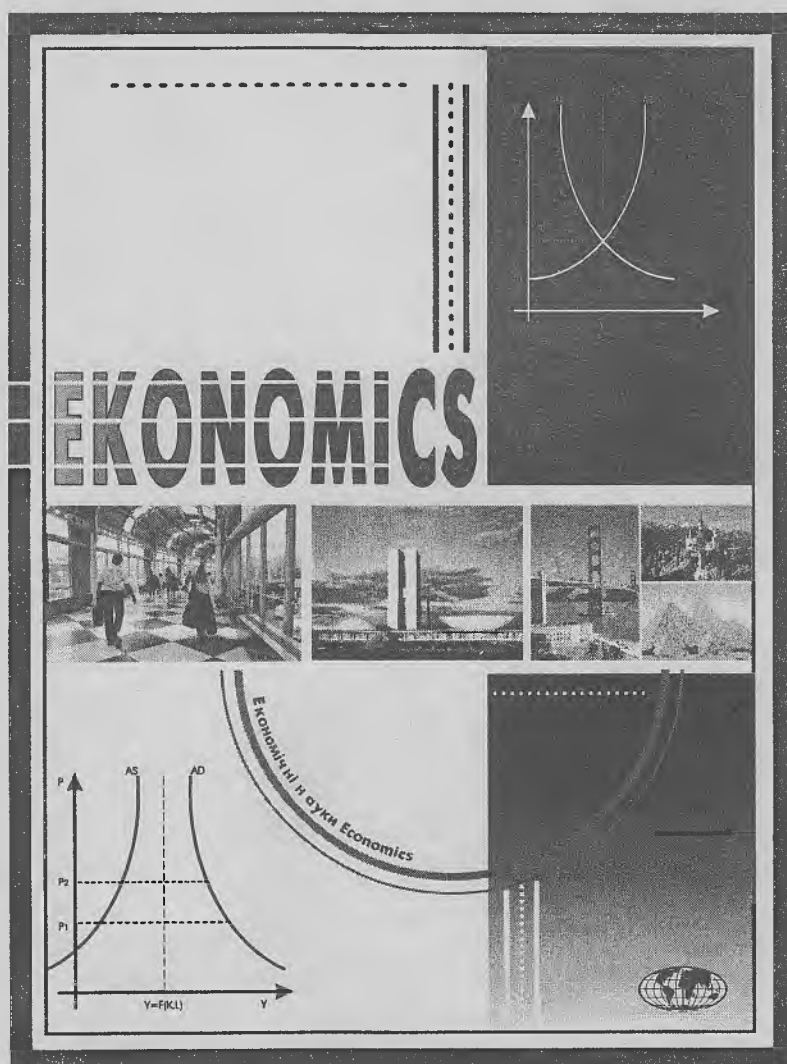


# НАУКОВИЙ ВІСНИК

Волинського державного  
університету ім. Лесі Українки

Економічні науки



3/2001

|  |     |
|--|-----|
| <b>Н.Й.Реверчук.</b> Розвиток екологічної безпеки фірми в умовах ринкового реформування економіки України .....          | 193 |
| <b>Л.В.Клоченок.</b> Дивідендна політика як фактор збільшення власного капіталу торговельного підприємства .....         | 196 |
| <b>В.А.Колодійчук, І.А.Колодійчук.</b> Фінансово-кредитні умови розвитку зернопереробних підприємств .....               | 200 |
| <b>З.В.Герасимчук.</b> Екологічні ризики в системі фінансово-кредитних операцій .....                                    | 204 |
| <b>М.І.Макаренко.</b> Макроекономічна цінова стабільність у грошово-кредитному регулюванні: зарубіжний досвід .....      | 210 |
| <b>О.М.Дуфенюк.</b> Кредитний механізм формування інвестиційних ресурсів аграрного сектора економіки України .....       | 214 |
| <b>Д. Б.Соколовський.</b> Питання впливу взаємин «страховик – страхувальник» на рівень безпеки об'єкта страхування ..... | 219 |
| <b>Н.М.Чистякова.</b> Стимулююча роль податків в інвестиційному процесі .....  | 224 |
| <b>О.Г.Маховський.</b> Еволюція уявлень про функції податків у контексті історії економічних учень .....                 | 228 |
| <b>В.С.Мудрий.</b> Муніципальні банки як чинник активізації інвестиційних процесів на регіональному рівні .....          | 232 |
| <b>С.В.Башлай.</b> Кредитування підприємств АПК комерційними банками: досягнення та перспективи.....                     | 236 |
| <b>Нгуен Винь Фьонг.</b> Роль коммерческих банков в активизации инвестиционной деятельности..                            | 240 |
| <b>С.В. Сахненко.</b> Страхування ядерних ризиків: становлення та перспективи розвитку в Україні..                       | 244 |
| <b>Н.Є. Радзівілова.</b> Активізація інвестиційної діяльності комерційних банків України.....                            | 247 |

#### *Розділ 4. Облік, аналіз і аудит*

|   |     |
|---|-----|
| <b>О.І.Гадзевич.</b> Проведення порівняльного аналізу даних бухгалтерського й податкового обліку при здійсненні аудиторських консультацій підприємств ..... | 251 |
| <b>О.О.Глуценко.</b> Вдосконалення методичних підходів до виявлення ознак технічного, фіктивного і умисного банкрутства .....                               | 253 |
| <b>Т.Г.Рзаєва.</b> Аналітичне забезпечення рішень у менеджменті фінансових ресурсів.....  | 259 |
| <b>Є.М.Андрушак.</b> Прогнозування ознак банкрутства на основі оперативного аналізу показників фінансового стану фірми .....                                | 264 |
| <b>С.В.Мороз.</b> Проблеми оцінки фінансового стану та прогнозування банкрутства підприємств ....   | 272 |
| <b>Н.Ю.Подольчак.</b> Управління фінансовими ризиками на підприємствах .....  | 275 |
| <b>І.Д.Лазаришина.</b> Інформаційно-аналітичне забезпечення менеджменту грошових потоків ..   | 279 |
| <b>Г.П.Голубнича.</b> Формування інформації про заробітну плату в обліковій політиці та її значення у відтворенні людського чинника .....                   | 281 |

#### *Розділ 5. Регіональна економіка*

|   |     |
|---|-----|
| <b>О.П.Кириленко.</b> Місцеві бюджети України: етапи становлення та розвитку .....                              | 285 |
| <b>Л.М.Мельник.</b> Фінансові ресурси регіону та їх роль у реструктуризації економіки .....                     | 291 |
| <b>О.В.Шевченко.</b> Принципи формування регіональних та місцевих бюджетів.....                                 | 295 |
| <b>Г.Л.Монастирський.</b> Шляхи зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування в сільських поселеннях ..... | 299 |
| <b>І.Т.Грудзевич.</b> Проблеми формування бюджетів органами місцевого самоврядування .....                      | 305 |
| <b>О.О.Сухий.</b> Вдосконалення механізму пошуку інвесторів на регіональному та місцевому рівнях .....          | 307 |
| <b>А.А.Даниленко.</b> Вільні економічні зони як механізм залучення капіталу в економіку України .....           | 309 |

## РОЗДІЛ V

### Регіональна економіка

УДК 336.14:352

О.П. Кириленко, кандидат економічних наук,  
доцент, докторант Київського національного,  
університету імені Тараса Шевченка

#### Місцеві бюджети України: етапи становлення та розвитку

*Роботу виконано на кафедрі фінансів, грошового обігу та кредиту  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Розглянуто основні етапи у розвитку місцевих бюджетів України з часу їх появи як земських бюджетів, протягом існування радянської держави і до здобуття Україною незалежності. Запропонована періодизація історії місцевих бюджетів України. Висвітлені основні засади їх функціонування протягом майже півторастарічного часу: становлення системи місцевих бюджетів, формування доходів, пріоритети у витрачанні коштів, механізм бюджетного регулювання.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, бюджетне регулювання.

The basic stages in development of the local budgets of Ukraine from time of their occurrence, during existence of the Soviet state and up to a gain by Ukraine of independence are considered in article. Division into periods of a history of the local budgets of Ukraine is offered. The basic principles of their functioning on an extent almost of the centenary and a half period are covered: perfection of system of the local budgets, formation of the incomes, priorities in use of means, mechanism of budget regulation.

**Key words:** the local budgets, incomes of the local budgets, charges of the local budgets, budget regulation.

Виникнення місцевих бюджетів на теренах сучасної України пов'язано зі становленням інституту місцевого самоврядування, яке остаточно сформувалося наприкінці XIX ст. у результаті проведення кріпосної реформи. В процесі еволюції місцевих бюджетів від другої половини XIX ст. до початку XXI ст. можна виділити кілька етапів.

На *першому етапі* (від кріпосної реформи 1864 р. до жовтневого перевороту 1917 р.) відбувалося організаційне оформлення і зміцнення позицій перших органів місцевого самоврядування – земств, окреслення кола їх повноважень, що, в свою чергу, зумовило напрямки витрачання коштів земських бюджетів. Одночасно проходив процес визначення дохідних джерел, вдосконалення місцевого оподаткування.

У 1864 р. вийшло Положення про земські заклади, яке одержало силу закону. В цьому документі була зроблена спроба відокремити з місцевого управління ті господарські справи, які передавалися у повне відання земств. Такі справи земства мали право вирішувати на свій розсуд, тобто мали повну самостійність. З часом земства перетворилися у відкриту опозицію уряду, стали державою в державі. І тому, починаючи з 90-х років XIX ст., в Росії приймається низка законодавчих актів, спрямованих на обмеження їх самостійності та підпорядкування державі. У 1890 р. виходить нове Положення про земські заклади, яке внесло ряд змін у процес формування земств, крім того, запроваджувався всеохоплюючий контроль уряду за їх роботою.

Основу доходів земських бюджетів на той час складало майнове оподаткування, в першу чергу землі. Майнові податки досягали 2/3 всіх доходів земських бюджетів, решта частина майже порівну поділялась між дотаціями, які надавала держава земствам, та іншими надходженнями (доходами від належного майна, податками з промисловості і торгівлі, судовим митом, збором з документів із громадянських справ, які розглядалися у земських чиновників та в судах і т.п.) [1, 569]. Для міст Росії XIX – початку XX ст. була притаманна надзвичайна різноманітність переліку і ставок місцевих податків.

Видатки земств поділялись на обов'язкові і необов'язкові. До обов'язкових належали видатки на утримання місцевого управління, мирових суддів, військова повинність. Держава зобов'язувала земства

фінансувати потреби, які не були за своєю природою місцевими, постійно перекладала на земські бюджети загальнодержавні (підвищення окладів чиновників суду, поліції, перебудову в'язниць) або станкові видатки (утримання канцелярій предводителів дворянства). Робилося це під приводом нестачі коштів у державній скарбниці.

До необов'язкових видатків земських бюджетів належали видатки на медицину і народну освіту. Такий поділ видатків місцевих самоврядувань був характерним для організації місцевих фінансів XVIII-XIX ст. у Європі. Запроваджуючи ці підходи, уряд керувався тим, що: необов'язкові видатки земства будуть здійснювати самостійно без втручання держави, а обов'язкові видатки необхідно змусити фінансувати.

Цільове спрямування та пріоритети у витрачанні коштів земських бюджетів 34 губерній Росії у 1910 р. характеризують такі дані: на медичне обслуговування витрачалося в середньому 28,0% видатків земських бюджетів, народну освіту – 25,0%, утримання доріг – 9,0%, земське управління – 7,7%, сплату боргів – 7,7%, участь у видатках урядових установ – 4,9%, сприяння економічному добробуту – 3,9%, відрахування на утворення капіталів – 3,5%, ветеринарне обслуговування – 2,7%, на інші цілі – 7,6% [1, 569].

Разом із створенням земств у Росії розпочалося становлення місцевого самоврядування, яке супроводжувалося процесом децентралізації влади. Діяльність земств наприкінці XIX ст. – початку XX ст. позитивно вплинула на розвиток сільського господарства і промисловості, сприяла поширенню народної освіти, охорони здоров'я особливо на територіях, віддалених від промислово розвинутого центру.

Другий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1918 р. і тривав до 1930 р. Після Жовтневого перевороту 1917 р. в соціалістичній державі, що утворилась і до складу якої входили українські землі, були ліквідовані органи міського та земського управління, а функції місцевого самоврядування покладені на Ради, яким гарантувалося надання коштів із загальнодержавних фондів. Були збережені місцеві бюджети, законодавче оформлення яких почалося разом із прийняттям 10 липня 1918 р. Конституції РРФСР.

17 березня 1919 р. приймається Декрет «Про грошові кошти і видатки місцевих Рад». Положенням з аналогічною назвою, яке вводилося в дію цим декретом, було визначено, що місцеві Ради володіють: 1) грошовими коштами, які надходять з місцевих джерел і 2) коштами, які надаються центральною владою.

Для впорядкування місцевого оподаткування було проведено розмежування податків між окремими видами місцевих бюджетів, що стало важливим кроком у становленні місцевих фінансів. Окрім цього, вказаним декретом були визначені основні засади фінансування коштів з місцевих бюджетів (витрачання в межах кошторисів, за цільовим призначенням, здійснення видатків, не передбачених кошторисами – лише у виняткових випадках), їх втілення повинно було сприяти налагодженню контролю за витрачанням державних коштів.

Разом із початком громадянської війни, яка вимагала централізації господарства і концентрації на рівні держави усіх матеріальних та грошових засобів країни, відбулися зміни у бюджетному устрої. В роки війни у зв'язку із розладом фінансового господарства головним джерелом доходів місцевих бюджетів стали допомоги із загальнодержавного бюджету; поступово місцеві бюджети втратили своє значення, як такі, що не мали власних дохідних джерел. І тому в середині 1920 р. був скасований поділ бюджету на загальнодержавний і місцевий.

За часів Гетьманату у 1918 р. в Україні був складений перший бюджет, який набув форму виконавчого кошторису. Він був затверджений Директорією 24 січня 1919 р. в сумі 3249 млн. крб. з доходів і 5346 млн. крб. з видатків. Дефіцит бюджету мав покриватися випуском кредитних білетів Державного Банку і білетів Державної Скарбниці.

Відновлення інституту місцевих бюджетів стало можливим після закінчення громадянської війни у 1921 р. Першим нормативним актом, спрямованим на вирішення цього завдання, став Декрет «Про місцеві грошові кошти» від 22 серпня 1921 р. Цей документ не вирішив повною мірою питання про місцеві бюджети, він встановив право місцевих органів робити надбавки до державного промислового податку, а також вводити самостійні місцеві податки, але в зв'язку з тим, що всі податкові надходження зараховувалися в дохід держави (місцеві органи використовували лише одержані грошові кошти на покриття дозволених раніше кошторисних кредитів на місцеві потреби), то Декрет, власне, визначав не місцеві податки, а лише нові види державних податків.

Першим кодифікованим нормативним документом, який регламентував організацію місцевих фінансів, стало Тимчасове Положення про місцеві фінанси 1923 р. В цьому документі знайшли визначення такі питання: склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різних рівнів в питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

З виходом Тимчасового Положення, а також документів, що доповнювали його, і пізніше у 1924 р. – нового Тимчасового Положення про місцеві фінанси змінилася дохідна і видаткова частини місцевих бюджетів. За рахунок коштів місцевих бюджетів тепер повністю фінансувалося утримання закладів і проведення заходів місцевого значення щодо народної освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення,

комунального господарства, дорожнього будівництва, місцевого транспорту, а також значна частина затрат з утримання закладів місцевого управління, суду та охорони громадського порядку.

У 1923-1925 рр. зміцнилася дохідна база місцевих бюджетів за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків. Тимчасовим Положенням 1924 р. було вперше запроваджено елементи фінансового регулювання у міжбюджетних відносинах. Якщо до цього часу місцевим бюджетам виділялася допомога із загальнодержавного бюджету на покриття дефіциту (дотації), то після 1924 р. був здійснений перехід до субвенцій, надання яких проводилося лише з врахуванням економічного потенціалу територіальної одиниці, її фінансового стану, ступеня задоволення місцевих потреб. Допомоги надавалися у формі дольової участі держави у найважливіших видатках місцевих бюджетів (заробітна плата вчителів, медичного персоналу, ветеринарних працівників, агрономів та ін.).

Структура дохідних джерел місцевих бюджетів-нетто УРСР у 1924-1925 бюджетному році була такою: податкові надходження складала 45,2 %, неподаткові надходження – 43,6 %, дотації та субвенції – 6,3 %, позики – 4,9 % [2, XV].

У 1924 р. відбулося оформлення системи місцевих бюджетів, які поділялися на 3 основні групи залежно від покладених на них завдань і механізму бюджетного регулювання: 1) регулюючі бюджети (губернські, обласні, республіканські, окружні тощо); 2) міські бюджети (всіх міст); 3) низові бюджети (волосні, районні, сільські).

У квітні 1926 р. виходить нове Положення про місцеві фінанси, яке відіграло важливу роль у становленні місцевих фінансів, у результаті його введення: зміцнилась дохідна частина місцевих бюджетів за рахунок визначення джерел власних доходів, відрахувань від загальнодержавних податків і надбавок до окремих загальнодержавних податків; видатки, покладені на місцеві бюджети, були приведені у відповідність з наданими їм дохідними джерелами; місцеві бюджети були «розвантажені» від окремих видатків, які були передані до державного бюджету; внаслідок таких заходів створювались умови для забезпечення бездефіцитності місцевих бюджетів; був визначений механізм бюджетного регулювання і започатковано практику формування субвенційних фондів і фондів регулювання.

В наступні роки у видатковій частині місцевих бюджетів України відбулися деякі зміни у порівнянні з 1923-1925 рр. Так, в структурі видатків на перше місце виходять культурно-соціальні видатки, які за темпами зростання переважали над усіма іншими групами й склали 48,1% сукупних видатків у 1928-1929 бюджетному році проти 28,9% у 1923-1924 бюджетному році [3, 5].

Таким чином, у першій половині 1920-х років відбулося відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, ліквідованих в процесі соціалістичного перевороту. Найважливішими здобутками другого етапу стали: законодавче оформлення місцевих бюджетів та визначення засад їх функціонування; регламентація формування та витрачання коштів місцевих Рад; впорядкування місцевого оподаткування; оформлення системи місцевих бюджетів, процедур бюджетного процесу та механізму надання субсидій місцевим бюджетам; подальше вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, забезпечення їхньої бездефіцитності, визначення засад організації і механізму міжбюджетних відносин та бюджетного регулювання.

*Третій етап* у розвитку місцевих бюджетів (1930-1950 рр.) проходив під впливом зміцнення адміністративно-командних методів управління суспільним життям країни, в тому числі економікою, що закономірно позначилося і на бюджетних відносинах. Бюджетна система характеризувалася суворою централізацією, така риса була притаманна й місцевим бюджетам. Органи місцевого самоврядування мали обмежені права в галузі використання коштів місцевих бюджетів, вишуканні додаткових дохідних джерел, справляння місцевих податків і зборів тощо.

У 1930-1931 рр. проходило організаційне оформлення сільських бюджетів, які до цього часу склалися у формі дохідно-видаткових кошторисів, що включалися в районні бюджети. Поставлена мета: складання усіма сільрадами власних бюджетів – вимагала чіткого визначення і закріплення певних дохідних джерел за сільськими бюджетами.

У цілому в першій половині 1930-х років спостерігалось значне збільшення обсягів місцевих бюджетів у зв'язку із розширенням кола завдань, які на них поклалися, а також розвитку місцевої промисловості, проведення колективізації на селі, благоустрою міст, зрушень у соціально-культурному житті. Була припинена негативна практика вилучення коштів комунального господарства на загальнобюджетні потреби, а також надано право місцевим радам залишати в їх розпорядженні суми перевищення фактичних надходжень доходів над кошторисними прогнозами в тих випадках, коли таке перевищення не є наслідком розширення дохідних джерел з боку союзних органів. Спостерігалось зростання ролі низових бюджетів і перш за все сільських, частка доходів, які в них зосереджувалися, збільшилась з 7,8% у 1929 р. до 18,1% у 1934 р. [4, X].

Проведена у 1930 р. податкова реформа докорінно змінила розмежування доходів між окремими ланками бюджетної системи, внаслідок чого відбулась переорієнтація механізму бюджетного регулювання від прямих вилучень коштів місцевих бюджетів і дотацій – до широкого застосування системи відсоткових відрахувань від регулюючих доходів. Відповідно до зміцнення централізованих засад у керівництві

економікою зростала залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, зменшилась питома вага місцевих доходів, незначними за розмірами залишались місцеві податки і збори. Прийняття у 1938 р. рішення Верховної Ради СРСР про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування у єдиний державний бюджет стало логічним завершенням процесу централізації. Цим рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів.

З початком війни централізація бюджетних коштів набула ще більшого розмаху і була зумовлена складними завданнями воєнного часу. Серед змін, що стосувалися місцевих бюджетів, можна відзначити визначення переліку місцевих податків і зборів, який проіснував багато років і вніс певну стабільність у формування дохідної бази місцевих бюджетів. У 1942 р. були встановлені такі місцеві податки і збори: 1) податок з будівель, 2) земельна рента, 3) збір з власників транспортних засобів, 4) збір з власників худоби, 5) разовий збір на колгоспних ринках.

*Четвертий етап* у розвитку місцевих бюджетів України охоплює 1960-1990 роки, які відзначались деяким послабленням централізованого управління країною, поступовим зміцненням демократичних засад. 30 жовтня 1959 р. був прийнятий союзний, а 30 червня 1960 р. в Україні – республіканський закон про бюджетні права. Місцеві бюджети, згідно з Законом УРСР “Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих”, визначались як складова Державного бюджету Української РСР; основною метою їх було: забезпечення необхідними грошовими коштами заходів господарського і культурного будівництва, здійснюваного місцевими органами державної влади та органами державного управління. Цей закон визначив склад доходів і видатків місцевих бюджетів України, а також процедури бюджетного процесу. Були встановлені самостійні права Рад при затвердженні місцевих бюджетів: вони могли збільшувати загальні суми доходів і загальні суми видатків без зміни розмірів відрахувань від загальносоюзних державних податків і доходів, передбачених у Державному бюджеті УРСР для місцевих бюджетів. Крім того, дозволялось направляти додатково одержані доходи при виконанні місцевих бюджетів на фінансування народного господарства і соціально-культурні заходи, включаючи капітальні вкладення. Передбачався механізм компенсації місцевим бюджетам коштів з республіканського бюджету у разі прийняття рішень, які збільшують видатки або зменшують доходи місцевих бюджетів, а також зворотні процедури вилучення коштів.

Економічна реформа 1965 р. спричинила значні зрушення в структурі доходів місцевих бюджетів, сприяла зміцненню їх дохідної бази і піднесенню ролі платежів з прибутку у порівнянні з податком з обороту, зумовила зміни у бюджетному процесі, бюджетних взаємовідносинах. Були прийняті нормативні акти, спрямовані на розширення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі їм загальнодержавних податків, які сплачували окремі групи платників. У структурі видатків місцевих бюджетів у 1950-1960 роках відбулися зміни, пов’язані з посиленням ролі місцевих рад у розвитку місцевого господарства територій, що відповідно знайшло відображення у збільшенні абсолютних розмірів видатків на народне господарство, головним чином, на житлово-комунальне господарство.

У 1960-1980 роках приймається низка законодавчих актів, спрямованих на посилення ролі місцевих Рад, зміцнення економічної основи їх функціонування. До найважливіших змін слід віднести: розширення (з 1968 р.) прав сільських і селищних рад у питаннях використання бюджетних коштів, місцевого оподаткування; передачу (з 1971 р.) в розпорядження місцевих рад великої кількості підприємств місцевої промисловості, побутового обслуговування, комунального господарства, торгівлі та інших закладів; розширення прав міських та районних рад у галузі встановлення додаткових пільг з державного мита, прибуткового податку з населення, використанню додатково одержаних доходів і сум перевищення доходів над видатками; розширення (з 1980 р.) прав крайових, обласних, а також рад автономних областей та округів у сфері відповідних бюджетів, фінансів та цін; запровадження (з 1981 р.) нового ресурсного платежу – плати за воду і спрямування 50% усіх надходжень у доходи місцевих бюджетів; передачу (у 1983 р.) з державного на місцеві бюджети фінансування затрат з будівництва житла, дитячих дошкільних закладів, клубів, об’єктів комунального господарства, внутрігосподарських доріг, утримання дитячих садків, ясел, таборів відпочинку для дітей та інших соціально-культурних закладів; проведення (у 1985 р.) експерименту, в тому числі і в Україні з передачі союзними об’єднаннями і підприємствами відрахувань до місцевих бюджетів у розмірі до 10% прибутку від реалізації товарів народного споживання; подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів.

Триваюча з 1970-х років тенденція сповільнення соціально-економічного розвитку і, внаслідок цього, погіршення основних макроекономічних показників, змушувала уряд застосовувати нові підходи в управлінні економікою, запроваджувати ринкові важелі впливу на діяльність суб’єктів господарювання і навіть окремих територій (союзних республік, регіонів); вести пошук альтернативних джерел поповнення державних фондів.

Чергова низка змін у функціонуванні місцевих бюджетів розпочалася після проголошення у 1986 р. курсу на прискорення соціально-економічного розвитку країни і відповідно до цього визначення нових завдань Рад народних депутатів. Серед позитивних надбань цих років слід відзначити поглиблення демократичних засад, розширення прав місцевих рад, вдосконалення взаємодії Рад з підприємствами та

організаціями, що діяли на їх території. У 1987-1988 рр. відбулося подальше розширення переліку дохідних джерел місцевих бюджетів, але, як і в попередні періоди, за рахунок загальнодержавних, а не власних надходжень.

Починаючи з 1987 р., з'являється нове дохідне джерело місцевих бюджетів – прибутковий податок з осіб, що займалися індивідуальною трудовою діяльністю, розміри надходжень якого значною мірою залежали від організації контрольної роботи місцевих рад. Урядові рішення зобов'язували підприємства усіх міністерств та відомств брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, а також спільно з місцевими радами вишукувати та залучати резерви підвищення ефективності виробництва. Частина зекономлених коштів від здійснення заходів, що проводились Радами, повинна була передаватись підприємствам. Робилися спроби встановити залежність між доходами місцевих бюджетів та чисельністю працівників підприємств, які функціонували на території тієї чи іншої місцевої ради.

Суто командними методами місцеві Ради зобов'язувалися сприяти ефективній роботі суб'єктів господарювання, які знаходилися на їхній території, створювати сприятливі режими обслуговування працівників торговельними, побутовими організаціями, громадським транспортом, закладами освіти, охорони здоров'я тощо.

Збалансування місцевих бюджетів здійснювалося за допомогою двох випробовуваних методів: відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та надання бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). У процесі бюджетного регулювання застосовувалися загальносоюзні та внутріреспубліканські регулюючі доходи. Головним загальносоюзним регулюючим доходом був податок з обороту, крім нього – прибутковий податок з населення та надходження від реалізації державної внутрішньої вигравної позики. У бюджетному регулюванні використовувались індивідуальні нормативи відрахувань, що, з одного боку, дало можливість покінчити з дотаційністю місцевих бюджетів, проте, з другого боку, значно знижувало ефективність бюджетного регулювання в цілому і сприяло зміцненню споживацьких настроїв зі сторони місцевих органів влади.

Поступова відмова наприкінці 1980-х років від командно-адміністративних методів керівництва економікою та створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили порушення питання про перехід союзних республік на самоуправління та самофінансування, що передбачало проведення змін у формуванні дохідної бази республіканських та місцевих бюджетів. Розпочалася робота зі створення нового фінансового механізму, зокрема використання елементів госпрозрахунку у сфері бюджетного планування: обсяги видатків республіканських та місцевих бюджетів повинні були плануватись лише за рахунок доходів зароблених на відповідних територіях. Крім того, передбачалося впровадження стабільних нормативів тривалої дії при визначенні видатків місцевих бюджетів, передусім, на соціально-культурні заходи, житлово-комунальне та дорожнє господарство. Такі нові підходи вимагали чіткого розмежування дохідних джерел кожної ланки бюджетної системи та кожного виду бюджетів.

9 квітня 1990 р. приймається союзний закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який створив необхідне підґрунтя для прийняття 5 грудня 1990 р. в Україні закону «Про бюджетну систему Української РСР» і 7 грудня 1990 р. закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Одним з позитивних підсумків цих документів було чітке визначення складу доходів і видатків місцевих бюджетів. Крім того, прийняття закону від 7 грудня 1990 р. ознаменувало відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування.

Основні засади функціонування місцевих бюджетів, у тому числі в контексті нових більш широких прав місцевих рад, які визначило чинне законодавство, полягали у наступному: забезпечення за допомогою місцевих бюджетів необхідними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваних місцевими органами державної влади та органами державного управління; самостійність місцевих Рад народних депутатів у розробці, затвердженні і виконанні своїх бюджетів; самостійність місцевих рад у визначенні напрямів використання коштів місцевих бюджетів і витрачання бюджетних коштів; збільшення у межах наявних коштів норм видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, народної освіти, соціального забезпечення, культури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи, встановлення додаткових пільг і допомог окремим категоріям населення; визначення розмірів видатків на утримання органів місцевого управління; утворення резервних фондів за рахунок власних доходів і частини перевищення доходів над видатками нижчестоящих бюджетів, які могли передаватись на договірних і компенсаційних засадах вищестоящій Раді для фінансового збалансування нижчестоящих бюджетів шляхом дотацій, субвенцій; недопущення втручання Рад вищих рівнів та їх виконавчих органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

Посилення ролі місцевих рад у суспільному житті, зміцнення фінансової бази їхньої діяльності і, в тому числі, доходів місцевих бюджетів знайшло згодом відображення у збільшенні обсягів фінансових ресурсів, які акумулювались у найбільш численній ланці бюджетної системи – місцевих бюджетах. Так, у 1991 р. на місцеві бюджети припадало 46,0% доходів консолідованого бюджету України, 31,4% видатків консолідованого бюджету було здійснено за рахунок місцевих бюджетів [5, 20].

Таким чином, зміна пріоритетів соціально-економічного розвитку в останні роки існування СРСР зумовила проведення деяких позитивних зрушень як у бюджетній системі в цілому, так і в галузі місцевих бюджетів. Проте неспроможність забезпечити ефективне функціонування економіки за допомогою виключно командних методів ставала чим далі, тим більш очевидною.

П'ятий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1990 р. і триває досі. Головною його ознакою є неухильне зміцнення позицій органів місцевого самоврядування як однієї з найважливіших передумов для побудови демократичного суспільства. Основним надбанням цього етапу стали: законодавча регламентація функціонування бюджетної системи України, місцевих бюджетів, системи оподаткування і зокрема місцевих податків і зборів, бюджетного регулювання і порядку надання бюджетних трансфертів; формування механізму заінтересованості органів місцевої влади у збільшенні доходів як державного, так і місцевих бюджетів.

У другій половині 1990-х років в Україні було прийнято низку нормативних актів, які в даний час складають основу бюджетного права. Йдеться передусім про Конституцію України (1996 р.), Закони "Про бюджетну систему України" (1995 р.), "Про систему оподаткування" (1997 р.), "Про місцеве самоврядування в Україні", Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори". Багато змін у функціонуванні місцевих бюджетів пов'язано із прийняттям щорічних законів "Про Державний бюджет України", Бюджетними резолюціями; центральне місце проблеми місцевих бюджетів посідають у проекті Бюджетного кодексу, який пройшов два слухання у Верховній Раді України.

Бюджетна система, згідно з Законом "Про бюджетну систему України", складається з трьох ланок: державного бюджету, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів. Одночасно в Конституції України і Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" до місцевих бюджетів віднесено лише бюджети територіальних громад (сіл, селищ, міст, і районів у містах).

Ми вважаємо, що унітарний державний устрій нашої країни зумовлює двохланкову будову бюджетної системи, яка складається з державного бюджету України і місцевих бюджетів. Склад останніх відображає діючий адміністративно-територіальний поділ та специфіку функціонування місцевого самоврядування. До місцевих бюджетів слід відносити: республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські бюджети міст Києва та Севастополя, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Особливий статус міст Києва та Севастополя дає підставу для їхнього виокремлення в сукупності місцевих бюджетів.

Бюджетна практика за час існування незалежної української держави не відзначалася стабільністю. Справа в тому, що відбуваються складні процеси становлення власної бюджетної системи і визначення концептуальних засад її функціонування; проходить подальший розподіл повноважень між державними органами влади і місцевим самоврядуванням, впорядковуються доходи і видатки бюджетів різних ланок і видів, крім того, ведеться активний пошук ефективної моделі організації міжбюджетних відносин, вдосконалюються методи бюджетного регулювання.

Склад доходів і напрямки витрачання коштів місцевих бюджетів у загальних рисах були окреслені в Законі України "Про бюджетну систему України", проте в наступні роки вони неодноразово змінювалися щорічними законами "Про державний бюджет України". В Бюджетній резолюції-2000 склад бюджетних видатків був визначений у відповідності до поділу повноважень органів місцевого самоврядування на власні і делеговані. Черговим кроком у впорядкуванні видатків державного і місцевих бюджетів стало прийняття Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік". Починаючи з цього року, в бюджетній практиці застосовується формульний підхід до розрахунку доходів місцевих бюджетів, бюджетних трансфертів, що означає створення прозорого і зрозумілого механізму формування місцевих бюджетів з мінімальним впливом суб'єктивних чинників. Крім того, запроваджуються нормативні методи розрахунку видатків місцевих бюджетів. Не менш важливою новацією 2001 р. є посилення заінтересованості фінансових органів у перевиконанні надходжень доходів до загального фонду Державного бюджету України понад річні розрахункові обсяги та з прибуткового податку з громадян. Суттєво зростає роль обласного рівня у перерозподілі бюджетних коштів.

У цілому зміни, передбачені Законом України "Про Державний бюджет України на 2001 рік", знаменують перший і відповідальний етап у реалізації міжбюджетної реформи, результативність якої визначатиме подальше вдосконалення усієї бюджетної системи країни.

#### Література

1. Ходєкий Л.В. *Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки.* – 4-е изд., переработ. и дополнен. – С-П., 1913.
2. *Местный бюджет Союза ССР в 1924-25 годах. Исполнение бюджетов.* – М.: Финансовое издательство Н.К.Ф. С.С.С.Р., 1927.
3. *Местные бюджеты СССР за 1926-27 гг.* – М.: Госфиниздат, 1929.
4. *Местные бюджеты СССР за 1934 год.* – М.: Госфиниздат, 1935.
5. *Народне господарство України у 1992 році: Стат. щорічник / Міністерство статистики України.* – К.: Техніка, 1993.

Роботу подано до редколегії 18.03.2001 р.