

ЕВОЛЮЦІЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ ЯК ПІДҐРУНТЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ЇХ ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

EVOLUTION OF LOCAL FINANCES AS A REALIZATION OF THE MODERN MODEL OF THEIR ORGANIZATION IN UKRAINE

У статті розглянуто основні історичні етапи еволюції фінансів органів місцевого самоврядування. Визначено характерні особливості, притаманні кожному етапу. З'ясовано, яким чином зміна суспільно-політичного устрою впливала на особливості розвитку місцевих фінансів. Досліджено підґрунтя формування місцевих фінансів в незалежній Україні. Узагальнено, систематизовано основні тенденції еволюції місцевого самоврядування, міжбюджетних відносин та бюджетного процесу на місцевому рівні.

Ключові слова: еволюція місцевих фінансів, міжбюджетні відносини, бюджетна система, фінансова децентралізація, бюджетні надходження, бюджетні видатки.

В статье рассмотрены основные исторические этапы эволюции финансов органов местного самоуправления. Определены характерные особенности, присущие каждому этапу. Выяснено, каким образом изменение общественно-политического устройства влияло на особенности развития местных финансов. Исследована основа формирования местных финансов в

независимой Украине. Обобщены, систематизированы основные тенденции эволюции местного самоуправления, межбюджетных отношений и бюджетного процесса на местном уровне.

Ключевые слова: эволюция местных финансов, межбюджетные отношения, бюджетная система, финансовая децентрализация, бюджетные поступления, бюджетные расходы.

The article considers the main historical stages of the evolution of finance of local government bodies. The characteristic features inherent in each stage are determined. It was clarified how the change in socio-political structure influenced the peculiarities of the development of local finance. The basis of the formation of local finance in the independent Ukraine was studied. The main tendencies of the evolution of local self-government, inter-budgetary relations and the budget process at the local level are generalized and systematized.

Key words: evolution of local finances, inter-budgetary relations, budgetary system, financial decentralization, budget revenues, budgetary expenditures.

УДК 336.143.01

Савастєєва О.М.

к.е.н., доцент кафедри економіки та моделювання ринкових відносин Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Постановка проблеми. Сьогодні надання населенню якісних суспільних благ та послуг – це одна з головних функцій органів місцевого самоврядування. Саме тому дослідження еволюції місцевих фінансів та бюджетного процесу на місцевому рівні, визначення закономірностей їх розвитку та особливостей, що були визначені зміною суспільно-політичного устрою на окремих історичних відрізках часу, сприятимуть вирішенню одного з важливих практичних завдань, що полягає у підвищенні ефективності бюджетного менеджменту на місцевому рівні в умовах сучасного реформування міжбюджетних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ретроспективному аналізу розвитку місцевих фінансів приділено багато уваги таких науковців, як, зокрема, О. Сунцова, Ю. Кириченко, В. Куйбіда, Ю. Тодика, В. Шумілкін, Т. Молодченко, О. Музика, І. Волохова, М. Корягін. Незважаючи на глибину проведених досліджень, невизначеною залишається така частина досліджуваного питання, як узагальнення тенденцій розвитку місцевих фінансів впродовж всього періоду становлення української державності.

Постановка завдання. Отже, метою статті є виокремлення історичних етапів еволюції місцевих фінансів, дослідження особливостей, притаманних кожному з етапів, та визначення основних тенденцій розвитку місцевих фінансів і міжбюджетних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Наукові погляди на функціонування фінансової системи місцевого самоврядування, доцільність виокремлення її із системи державних фінансів вперше були сформовані Адамом Смітом в роботі «Дослідження про природу та причини багатства народів» у 1776 р. [1].

Вважається, що історично стрімкий розвиток теоретичного підґрунтя існування місцевих бюджетів відбувся у кінці XIX – на початку XX століття в Німеччині. Найбільш яскравими представниками німецької економічної школи були Л. Штейн (1815–1890 рр.), Р. Вагнер (1835–1917 рр.), Р. фон Кауфман (1840–1918 рр.) [2].

На території сучасної української держави історія економічних і політичних відносин між державними і місцевими органами влади починається від часів зародження перших державних утворень, а саме грецьких міст-держав у Південному Причорномор'ї і Приазов'ї у V столітті до н. е. Першими були створені рабовласницькі держави Ольвія і Боспорське царство.

Основу державного бюджету Ольвії (в його розумінні на той час) становила єдина система ввізного і вивізного мита та різні види податків. Збір їх віддавався на відкуп представникам місцевих органів влади. Усіма грошовими надходженнями до скарбниці займалися спеціальні комісії, а саме «семи» і «дев'яти», які представляли центральну владу і безпосередньо взаємодіяли з місцевими органами влади [2].

У зв'язку з розвитком рабовласницького устрою до I століття н. е. праобрази деяких форм самоврядування, що виникли на перших етапах розбудови грецьких міст, були ліквідовані. Боспорська держава стала монархією. Дослідники пишуть, що «міста ще деякий час мали автономію: у них збереглися традиції полісного самоврядування у вигляді народних зборів, ради, виборних посад. Певна автономія була й у місцевих племен, які займали внутрішні області держави. Вони були зобов'язані платити Боспорським правителям данину хлібом та іншими продуктами, але у внутрішньому житті зберігали родоплемянний устрій. Однак поступово міста втратили колишню владу та елементи автономії, і це не могло не вплинути на їхню роль в управлінні місцевими доходами і витратами» [2].

До наших часів дійшло дуже мало історичних письмових свідчень фінансової системи Київської Русі, а саме «Повесть временных лет» (початок XII століття), Київський літопис (XII століття), Галицько-Волинський літопис (XIII століття), декілька редакцій «Русской правды».

Аналізуючи зазначені джерела, а також праці та дослідження істориків В. Татищева, М. Карамзіна, В. Соловйова, М. Грушевського, Н. Полонської-Василенко та інших, О. Сунцова стверджує, що основи місцевого самоврядування та оподаткування майбутньої Київської Русі заклав князь Рюрик у 862–879 рр. Протягом 250 років (з 882 по 1132 рр.) Київ був столицею Київської Русі – європейської монархічної імперії династії Рюриковичів на чолі з великими князями Київськими, а саме Олегом, Ігорем, Ольгою, Святославом, Володимиром Великим, Ярославом Мудрим, Володимиром Мономахом та Мстиславом.

З історичних джерел стає відомо, що після Великого князя головною посадовою особою в місті Києві був тисяцький (або тіун, тобто слуга), на якого були покладені повноваження голови міста. У його віданні перебували всі міські справи і землі. Влада тисяцького (тіуна) реалізовувалась за допомогою «міської княжої адміністрації», до складу якої входили соцькі і десятники. До компетенції міської державної влади належали судочинство, адміністративне управління та податки. Водночас суб'єктом міського самоврядування тих часів виступали міські громади. Найбільш актуальні питання стосовно війни та миру, формування адміністративних та судових органів міста вирішувались на міських вічах, а для здійснення поточного управління обирались посадовці міської громади. У своїй діяльності міська громада керувалась звичаєвим, природним правом, яке на українських землях в той час називалося «копне право». Саме тоді вже були закладені передумови формування основ місцевого самоврядування у сучасному уявленні.

Остаточне становлення дворівневої системи управління у Стародавній Русі, а саме верховної князівської та помісної влади, а також відповідних економічних відносин відбувається у період князювання Олега, який об'єднав руські Північ і Південь та оголосив Київ матір'ю міст руських [2].

Як свідчать історики, слов'яни, кривичі та інші народи зобов'язані були платити данину варягам, які служили Київській Русі. Після перемоги князя Олега над древлянами на берегах ріки Прип'ять вони теж повинні були сплачувати данину. Згодом князь завоював землі інших народів, а саме дніпровських радимичей та сіверян (територія Чернігівського князівства). Як свідчить історик М. Карамзін, на ці народи було накладено найлегший податок, оскільки вірність і вдале розташування сіверян були необхідні князю Олегу для безпечної взаємодії південних та північних областей [2]. Таким чином, послідовно створено прообраз фінансової системи, в рамках якої передбачалось наповнення князівської скарбниці.

На території Стародавньої Русі данина, що збиралась на завойованих землях, була основним загальнодержавним податком. Її розмір значно коливався і залежав від політичної волі та сили володарюючого князя. Для кожного племені розмір данини розраховувався окремо у вигляді плати за захист князем частин земель. Цей податок сплачувався у вигляді «повозу», який приводили платники, і «полюддя», що збирали князівські піддані.

Саме данина стала тим джерелом, з якого взяли початок та трансформувалися сучасні податки. Поступово до сплати данини були додані інші види оподаткування, що мали вже внутрішні джерела. Досліджуючи історію фінансової думки та політики податків, В. Пушкарьова зазначає: «Як тільки суспільні союзи перестали бути простими родинними об'єднаннями, як тільки з'явилася адміністрація у будь-якому її вияві (крім родинної), суд, військо, суб'єктами оподаткування стають не лише переможені народи, але й самі громадяни такого союзу» [3].

Наступною історичною віхою на шляху формування дворівневої системи взаємодії влади та населення Київської Русі стає проведення княгинею Ольгою першої в історії Русі так званої бюджетної реформи. Сутність її полягала у забезпеченні достатнього обсягу надходжень до князівської скарбниці з одночасним задоволенням потреб місцевих князівств шляхом побудови ефективного механізму розрахунку розміру сплачуваної данини. Княгиня Ольга поділила українські землі на волості, встановила державну данину на землі північної Русі та податки на користь княжої скарбниці у древлянських землях.

Після смерті у 1132 р. сина Володимира Мономаха князя Мстислава впродовж 107 років на території великокняжої Київської держави панувала

епоха роздробленості. Вплив київських князів на управління областями поступово посилювався, вони встановлювали для населення податки та збори. Місцеві князі, визнаючи силу київського князя та розраховуючи на його заступництво, передавали на користь князя частину данини, зібраної з підпорядкованої території. Отже, можна стверджувати, що саме в цей період активний розвиток місцевих податків у Київській Русі заклав основи для формування загальнодержавного оподаткування. Право київського престолу на отримання податків з удільних князівств, яке закріпилося за Києвом в період формування давньоруської держави як форма залежності князівств від Києва, було чинним аж до XII століття. Оскільки на той час держава не мала структур, що здатні були виконувати фіскальну функцію, стягнення до князівської скарбниці визначених зборів і податків здійснювалось окремою общиною чи містом за принципом кругової поруки.

До початку феодальної роздробленості в Стародавній Русі право Києва на частку прибутків з помісних князівств не бралось під сумнів. Однак після 30-х рр. XII століття у взаємовідносинах Києва та помісних князівств сталися зміни, а саме зменшилась роль загальнодержавних податків, посилювалось місцеве оподаткування в рамках удільних князівств. Водночас на початковому етапі феодальної роздробленості на Русі (30-ті рр. XII – 30-ті рр. XIII століття) характерною рисою управління залишалася система «годування» для утримання центральної влади князівства, представників адміністративної і судової влади за рахунок прибутків окремих волостей [2].

Водночас у більшості світових держав за часів натурального господарства діяла адміністративно-фінансова децентралізація, що відображалось у складанні декількох розписів доходів і видатків. Натуральні повинності фінансували державні потреби. Місцеві органи влади визначали розмір обов'язкових зборів та самостійно вибирали напрями витрачання коштів. Поступово почалося формування спеціалізованих податків та зборів, що спрямовувалися на задоволення суспільних потреб. Цей принцип фінансової взаємодії між центральними та місцевими органами влади функціонував і в період татаро-монгольської навали.

Історично відомо, що відсутність єдності регіонів, що знаходились на території сучасної української держави, та їх важке становище призвели до того, що до кінця XIV століття під владу сусідніх держав, а саме Польщі, Угорщини, Молдавського князівства та Великого князівства Литовського, перейшли Галичина, Західна та Східна Волинь, Закарпаття, Буковина, Поділля, Київщина і Чернігово-Сіверщина. Внаслідок цих історичних подій подальший розвиток міжбюджетних зв'язків і системи оподаткування відбувався під впливом і на

основі законодавства країн, під юрисдикцію яких потрапили різні області української держави.

З другої половини XIV століття бюджетно-фінансова система в Україні розвивалась на підставі Магдебурзького права. У більшості досліджень Магдебурзьке право визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільняються від центральної адміністрації або влади феодала та створюють органи місцевого самоврядування. Змістом самоврядування було те, що місто, не зв'язане обмеженнями з боку центральної адміністрації, могло вільно розвиватись та доходити повного господарського розвитку [4].

Із запровадженням Магдебурзького права зростає роль місцевих органів влади у вирішенні питань місцевого господарства, місцевих фінансів, охорони правопорядку, місцевої адміністрації та судочинства.

В. Куйбіда вважає, що соціально-економічну вигоду, яку забезпечувало державі Магдебурзьке право в містах, можна порівняти з вигодою, яку дає сьогодні державі територія, у межах якої підприємницька діяльність здійснюється на пільгових умовах (вільна економічна зона, офшорна зона). За короткий час міста з Магдебурзьким правом перетворились на оази економічного процвітання і стали основним джерелом надходжень ресурсів для відбудови знищеної соціально-економічної інфраструктури держави загалом [5].

В адміністративному аспекті запровадження Магдебурзького права давало можливість містам мати власні органи місцевого самоврядування, а саме ради. Їм було надано широке коло повноважень, а саме забезпечувати оборону міста та підтримувати в ньому порядок, розглядати цивільні справи, вирішувати питання господарської діяльності міста, регулювати торговельні операції, розподіляти податки між мешканцями міста та контролювали їх збір, погоджувати акти купівлі-продажу нерухомого майна в межах міста, видавати довіреності на укладення торговельних угод.

На думку багатьох вчених, введення Магдебурзького права в містах України мало двояке значення. З одного боку, воно сприяло європеїзації життя міста, встановленню виборної системи органів місцевого самоврядування і суду, формуванню в Україні основ громадянського суспільства, дало можливість увести життя міста в чіткі правові норми. Але з іншого боку, введення Магдебурзького права гальмувало і блокувало розвиток місцевих норм і традицій самоврядування, супроводжувалося значно більшим втручанням центральної влади в життя міст порівняно із Західною Європою [6]. Магдебурзьке право було основою місцевого самоврядування на українських землях впродовж 340 років (до 1835 р.).

Наступний етап розвитку бюджетних відносин на території сучасної української держави

пов'язаний зі становленням та розвитком українського козацтва впродовж XV–XVIII століть. Основними джерелами доходів загальновійськової скарбниці Запорозької Січі були військовий видобуток (трофеї), доходи від промислової експлуатації рибальських і мисливських угідь та земель, податок на користь січової і паланкової старшини, що стягувався з усіх козаків, мито, яке сплачувалося за перевезення товарів транзитом із сусідніх країн через запорозькі землі, плата за перевезення Дніпром і польовими річками в межах запорозьких вольностей, безгосподарне і конфісковане майно, викуп за засуджених і полонених, судові штрафи, податок акцизного типу з крамарів січового ринку, а також царська «платня» за послуги запорожців у військових битвах. Під час ведення визвольної війни 1648–1654 рр. під проводом Богдана Хмельницького козацькою військовою скарбницею спершу завідував сам гетьман, а потім окремих чин, який називався генеральним підскарбієм. Основними видатковими напрямками козацької скарбниці були витрати на військове спорядження, на будівництво фортець і монастирів, довічне утримання старих воїнів, організацію дипломатичних місій.

Т. Молодченко вважає, що Запорізька Січ мала завершену систему збирання та витрачання коштів, бюджет Січі був беззбитковим, збалансування якого досягалось трудовими повинностями, зменшенням платні, регулюванням експортно-торговельних операцій, покриванням частини державних потреб за рахунок старшин [7].

О. Сунцова на підставі дослідження архівних матеріалів вважає, що Росія практично з початку існування Гетьманщини втручалась у бюджетну сферу цієї частини України аж до повного об'єднання двох бюджетних систем.

Основними напрямками бюджетних відносин Гетьманщини і Росії були [2]:

- безоплатне утримання російської армії;
- виконання повинностей.

Наступний етап історичного розвитку української держави (XVIII–XIX століття) – це перебування України під владою Російської імперії та Австро-Угорщини. Зазначене обумовило той факт, що в ті часи економіка української території, набуваючи певного розвитку, водночас не здатна була слугувати інтересам української державності.

Перша половина XIX століття для Російської імперії відзначалася постійним дефіцитом бюджету, який покривався дедалі більшими обсягами внутрішніх і зовнішніх позик та постійною емісією паперових грошей. Тому в першій половині XIX століття російський уряд змушений був вживати термінових заходів щодо впорядкування фінансової системи, наслідком чого стало здійснення на початку століття фінансової реформи, а у 1839–1843 рр. – грошової реформи. Проте

успішними реформи не були, а бюджетні видатки стали зростати дедалі більшими темпами.

Як зазначає О. Сунцова, розвиток подій після 1861 р. диктував необхідність упорядкування фінансової системи, тому до кінця XIX століття зроблено кілька спроб налагодити стабільну діяльність грошово-кредитної, банківської, податкової, митної систем. Проте, незважаючи на заходи, вжиті урядом з метою впорядкування надходжень до бюджету, державний борг безупинно зростав. Із середини 80-х рр. XIX століття Росія за розміром державного боргу посіла третє місце після Франції і Великої Британії [2]. Нарешті у 1862 р. проведено бюджетну реформу, яка запровадила єдину цілісну систему бюджетного обігу та звітності й оголосила принцип гласності бюджету.

Складність наступного періоду (1905–1922 рр.) обумовлена частою зміною політичної ситуації і громадянською війною. У цей період бюджетних процесів практично не було, але були спроби забезпечити системність державних надходжень і видатків. Перший крок до самостійності бюджетних відносин зробила Центральна Рада, відокремившись від фінансової системи Росії і намагаючись забезпечити власний грошовий обіг. Але практичних дій для реалізації цього положення центральна Рада не здійснила, отже, Україна продовжувала залежати від поставок російських грошових знаків [7].

За 1918–1922 рр. Україна в особі Української Центральної Ради, а потім і більшовицького уряду намагалася розбудувати власну бюджетну систему, хоч і в спрощеному вигляді, а також самостійно формувати взаємовідносини з органами місцевого самоврядування, але з різних обставин ці спроби не мали успіху.

У 1923 р. прийнято тимчасове Положення про місцеві фінанси, яким визначалися склад місцевих бюджетів, права та обов'язки органів влади різних рівнів, порядок і механізм місцевого оподаткування, механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів, порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів. Змінено також порядок формування дохідної частини місцевих бюджетів і видаткові повноваження місцевих органів влади. З цього часу за рахунок коштів місцевих бюджетів повністю фінансувалися заходи місцевого значення в народному господарстві, соціальному забезпеченні, дорожньому будівництві, місцевому транспорті тощо. У 1923–1925 рр. помітно зміцнилася доходна база місцевих бюджетів за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків. У цей період уперше почав застосовуватися такий елемент фінансового вирівнювання в міжбюджетних відносинах, як субвенція, яка надавалася з урахуванням економічного потенціалу території, рівня задоволення місцевих потреб [2].

Отже, можна дійти висновку, що за 1923–1925 рр. остаточно сформовано радянську систему місцевих бюджетів. Залежно від делегованих повноважень та механізму бюджетного регулювання система включала такі основні групи бюджетів, як губернські, обласні, республіканські, окружні, які виконували регулюючу функцію, бюджети міст та бюджети нижчого рівня (волосні, районні та сільські).

Всеросійський центральний виконавчий комітет та Рада народних комісарів УРСР восени 1925 р. з прийняттям Постанови «Про місцеві податки і збори» законодавчо встановили чіткий перелік місцевих податків та зборів і визначили механізм їх застосування. Пізніше у 1926 р. затверджено Положення про місцеві фінанси СРСР, а згодом на українській території затверджено Положення про місцеві фінанси УРСР, що визначало джерела надходжень і напрями видатків місцевих органів влади, а також встановлювало порядок створення фондів бюджетного регулювання. У 1928 р. радянський уряд регламентував порядок самооподаткування на місцях з метою задоволення суспільних потреб. В грудні 1931 р. затверджено ще одну постанову щодо регламентації республіканських та місцевих бюджетів. У 1932 р. шляхом зміни механізму республіканського та крайового бюджетного регулювання значно розширено перелік податків і зборів, які підлягали зарахуванню до місцевих бюджетів. Однак радянський уряд у 1938 р. своїм рішенням включає до складу державного бюджету місцеві бюджети та бюджет державного соціального страхування. Всі попередні напрацювання щодо формування інституту місцевого самоврядування знищені.

Аж до 1959 р. відбувались посилення адміністративно-командних методів в управлінні державою, подальша централізація бюджетної системи, суттєве обмеження прав органів місцевої влади у використанні бюджетних ресурсів, визначення місцевих податків та зборів.

Регулюючими доходами для державних бюджетів союзних республік були податок з обігу, прибутковий податок з населення, надходження від 3% внутрішньої позики. Доходи, закріплені за місцевими бюджетами, розподілялися відповідними радами народних депутатів між окремими видами місцевих бюджетів, а саме крайовими, обласними, районними, міськими. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансувалися підприємства промисловості, побутового обслуговування, будівництва, торгівлі, сільського господарства, здійснювався ремонт доріг місцевого значення, фінансувалися житлові господарства тощо. Найбільша частка витрат місцевих бюджетів припадала на соціально-культурні заходи, адже з них покривалося більше половини таких витрат держави. За рахунок місцевих бюджетів фінансувалася мережа шкіл, бібліотек, будинків культури, поліклінік тощо [2].

Наступний період розвитку місцевих бюджетів припадає на 1960–1990 рр. Внаслідок проведення у цей час економічної реформи відбулися поширення демократичних методів в державному управлінні, послаблення централізації, надання додаткових прав місцевим радам, розробки дієвих механізмів співпраці з підприємствами, розташованими на їх території. Водночас у цей період удосконалені правові аспекти бюджетних відносин, внаслідок збільшення податкових надходжень від прибутку підприємств змінено структуру доходів місцевих бюджетів, в бюджетному плануванні почали використовувати госпрозрахункові підходи.

Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про місцеві податки і збори» від 26 січня 1981 р. став останнім радянським законодавчим документом, що регламентував місцеві податки та збори. Зокрема, цей документ встановлював загальносоюзні місцеві податки, надавав республіканським державним органам визначених повноважень у сфері місцевого оподаткування стосовно розмірів податків і порядку їх нарахування. Ще один нормативний документ, а саме Закон СРСР «Про загальні основи місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р., врегулював систему місцевого самоврядування, визначив її територіальні рівні (місцеві ради, органи територіального суспільного самоврядування населення, а також місцеві референдуми, збори, сходи громадян та інші форми демократичних об'єднань).

За часів існування України у складі СРСР О. Музина виокремлює такі періоди становлення бюджетної системи:

1) 1917–1930 рр. – становлення радянської правової системи, прийняття Тимчасового положення про місцеві фінанси, колективізація, перехід до субвеційної системи, прийняття конституцій радянських республік;

2) 1930–1938 рр. – індустріалізація, податкова реформа, звуження фінансових повноважень місцевих органів влади, організаційне оформлення сільських бюджетів, затвердження бюджетів «згори донизу»;

3) 1938–1945 рр. – запровадження єдиного державного бюджету, до якого включалися місцеві бюджети, Друга світова війна, Велика вітчизняна війна, вимушене скорочення кількості місцевих бюджетів та їхніх доходів;

4) 1945–1960 рр. – відбудова країни, зміни в обсягах місцевих бюджетів, прийняття Закону про бюджетні права СРСР і союзних республік;

5) 1960–1985 рр. – прийняття Закону про бюджетні права УРСР, реформа цін, підвищення неоподаткованого мінімуму зарплати, скасування деяких неприбуткових податків, реформування самооподаткування сільського населення, початок перебудови;

6) 1985–1990 рр. – розгорнута перебудова, прийняття Європейської хартії про місцеве самоврядування, розпад СРСР та утворення незалежної України, початок формування внутрішнього (національного) права [8].

Водночас, як стверджує М. Корягін, місцеві бюджети за часів СРСР були фінансовою основою місцевих Рад, що лише формально виконували самоврядні функції. З огляду на те, що в Радянському Союзі розподіл власності здійснювався відповідно до принципу, згідно з яким на центральні органи влади покладалася відповідальність за розвиток виробничої сфери, а на місцеві – соціальної, бюджети місцевих рад мали чітко виражений соціальний характер [9].

Із набуттям Україною незалежності почалося формування власної бюджетної системи. На складному шляху її побудови українська держава поряд з усіма державами, що вибрали самостійний розвиток, не змогла уникнути багатьох помилок. В бюджетній сфері на рівні як законодавчої, так і виконавчої влади досить часто приймалися економічно безпідставні популістські рішення, що також неодноразово суперечили одне одному. В ті часи інфляція набула галопуючого характеру, стрімко впав обсяг валового внутрішнього продукту, в народному господарстві настала криза неплатежів.

Ці негативні явища, що дедалі зміцнювалися, вимагали від держави негайного вжиття невідкладних заходів, спрямованих на стабілізацію економічної сфери. Починати треба було з бюджетної та податкової політики. Отже, з прийняттям Закону «Про бюджетну систему України» у 1995 р. застосовано новітній підхід до побудови механізму взаємодії всіх ланок бюджетної системи. Саме тоді були сформовані сучасні принципи функціонування бюджетної системи, що у 1996 р. знайшли відображення в прийнятій Конституції України. На рівні законодавчої влади розпочалася розробка проектів Бюджетного та Податкового кодексів. Всі зазначені зусилля змогли знизити рівень інфляції, подолати нестабільність грошового обігу, сформувавши чіткий та впорядкований бюджетний процес.

Надалі в Україні спостерігалось відновлення інституту місцевого самоврядування з одночасним розширенням повноважень місцевих рад. Шляхом прийняття в червні 2001 р. Бюджетного кодексу України відбулося становлення законодавчої основи формування бюджетних відносин та закріплення принципів організації бюджетного процесу. Поступово удосконалювався чинний бюджетний механізм. Пріоритети соціально-економічного розвитку суспільства лягли в основу створення якісно нових критеріїв бюджетно-податкової політики на рівні місцевого самоврядування. З прийняттям останньої редакції Бюджетного кодексу України в липні 2010 р. органи місцевої влади стали прагнути збільшення доходів зведеного бюджету. Водночас

затверджений у тому ж році Податковий кодекс України встановив чіткий перелік обов'язкових місцевих податків та зборів, фактично створивши фіскальне підґрунтя місцевого самоврядування.

Взагалі ж набуття Україною незалежності та її самовизначення серед унітарних країн світу із соціально-орієнтованою економікою привели до істотного посилення значення місцевих бюджетів як окремих фінансових інституцій. Після Революції гідності з остаточним вибором Україною євроінтеграційного вектору розвитку стає очевидним, що вітчизняна бюджетна система відповідає загальносвітовим стандартам організації бюджетної сфери суто формально. Планування дохідної і видаткової частини бюджетів на місцевому рівні, перелік дохідних джерел та принципи організації міжбюджетних відносин, а також форми здійснення бюджетних асигнувань та кредитування бюджету за своїм змістом мало відповідали сучасним загальносвітовим критеріям здійснення політики в бюджетній сфері. Тому на підставі положень Європейської хартії місцевого самоврядування та найбільш вдалих світових стандартів суспільних відносин у цій сфері в Україні відбулася системна реформа децентралізації влади, а саме передача від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. У квітні 2014 р. ухвалено основний концептуальний документ, а саме Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Від старту реформи у 2014 р. сформований і почав діяти основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Так, з прийняттям Законів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України за три роки місцеві бюджети зросли на 78 млрд грн, а саме із 68,6 млрд грн. у 2014 р. до 146,6 млрд грн. у 2016 р. [10].

Ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дало змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування, а на початок 2017 р. створено 366 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які Уряд визнав спроможними [10].

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи проведене дослідження еволюції місцевого самоврядування, міжбюджетних відносин та бюджетного процесу на місцевому рівні, вважаємо необхідним зробити такі висновки.

1) Розвиток місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин відбувався протягом великого історичного відрізка часу, впродовж якого від примітивних середньовічних відносин вони пройшли довгий шлях до побудови новітньої бюджетної системи, яка функціонує відповідно до соціально-економічних та політичних завдань, що стоять перед суспільством на сучасному етапі.

2) Протягом періоду еволюції міжбюджетні відносини розвивались як у напрямі централізації влади, так і в напрямі стрімкого зміцнення місцевого самоврядування.

3) Докорінні зміни нормативно-правової бази останнім часом створили підґрунтя та стимулювали міжмуниципальну консолідацію, привели в дію та побудували умови для формування цілком спроможних об'єднаних територіальних громад.

4) На сучасному етапі з використанням позитивних змін в бюджетній сфері разом з уже впровадженими в життя реформами вкрай необхідними є подальші наукові розробки в напрямі вдосконалення фінансово-бюджетних відносин та пошуку шляхів зміцнення ресурсної бази місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Блауг М. Путеводитель по «Богатству народов». Экономическая мысль в ретроспективе. Economic Theory in Retrospect. Москва: Дело, 1994. С. 33–53.
2. Сунцова О. Місцеві фінанси: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
3. Пушкарєва В. История финансовой мысли и политики налогов: учеб. пособие. Москва: ИНФРА-М, 1996. 192 с.
4. Кириченко Ю. Поширення Магдебурзького права та його особливості в містах України. Форум права. 2011. № 4. С. 361–366.
5. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів: Літопис, 2001. 375 с.
6. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: монографія / за ред. Ю. Тодики, В. Шумілкіна. Одеса: Одіссей. 2004. 392 с.
7. Молодченко Т. Формування бюджетної системи України: історичний аспект. Актуальні проблеми державного управління. 2010. № 2. С. 113–118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2010_2_16.
8. Музика О. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: монографія. Київ: Атіка, 2004. 344 с.
9. Корягін М. Етапи розвитку місцевих бюджетів в Україні. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. Вип. 21.14. С. 238–242.
10. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/about>.

REFERENCES:

1. Blaug M. (1994) Putevoditel' po "Bogatstvu narodov" [Guide to "Wealth of Nations"]. Ekonomicheskaya mysl' v retrospective, XVII, 33–53 (in Russian).
2. Suncova O. (2010) Miscevi finansi [Local finances]. Kyiv: Centr uchbovoi literaturi [in Ukrainian].
3. Pushkareva V. (1996) Istoriya finansovoy mysl' i politiki nalogov [The history of financial thought and tax policy]. Moscow: INFRA-M (in Russian).
4. Kirichenko Y. (2011) Poshirennya Magdeburz'kogo prava ta jogo osoblivosti v mistah Ukraini [The spread of the Magdeburg Law and its features in the cities of Ukraine]. Forum prava. The forum is right. 361–366 (in Ukrainian).
5. Kujbida V. (2001) Konstitucijno-pravovi problemi mis'kogo samovryaduvannya v Ukraini [Constitutional and legal problems of the city government in Ukraine]. Lviv: Litopis (in Ukrainian).
6. Todika Y., Shumilkin V. (2004) Misceve samovryaduvannya v Ukraini v umovah stanovlennya pravovoi derzhavi [Local government in Ukraine in the context of the formation of a law-governed state]. Odessa: Odissey (in Ukrainian).
7. Molodchenko T. (2010) Formuvannya byudzhethnoї sistemi Ukraini: istorichnij aspekt [Formation of the budgetary system of Ukraine: the historical aspect]. Aktual'ni problemi derzhavnogo upravlinnya. Actual problems of public administration, 2, 113–118 (in Ukrainian).
8. Muzika O. (2004) Dohodi miscevih byudzhethiv za ukrajns'kim zakonodavstvom [Local budget revenues under Ukrainian legislation]. Kyiv: Atika (in Ukrainian).
9. Koryagin M. (2011) Etapi rozvitku miscevih byudzhethiv v Ukraini [Stages of development of local budgets in Ukraine]. Naukovij visnik NLTU Ukraini. Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine, 21.14, 238–242 (in Ukrainian).
10. Derzhavna politika, zakonodavchi napracyuvannya, promizhni rezul'tati pershogo etapu decentralizacii vladi v Ukraini. – State policy, legislative work, interim results of the first stage of decentralization of power in Ukraine [Electronic resource]. – Access mode: <http://decentralization.gov.ua/about>.

Savastieieva O.N.Candidate of Economic Sciences,
Senior Lecturer at Department of Economic
and Simulation of Market Relations,
Odessa I.I. Mechnikov National University**EVOLUTION OF LOCAL FINANCES AS A REALIZATION
OF THE MODERN MODEL OF THEIR ORGANIZATION IN UKRAINE**

Today, provision of high-quality public goods and services to the population is one of the main functions of local self-government bodies. That is why the study of the evolution of local finance and the budget process at the local level, the definition of patterns of their development, and the peculiarities that were determined by the change in the socio-political structure in certain historical segments of time, in turn, will contribute to solving one of the important practical tasks – increasing the efficiency of budget management at the local level in the context of the current reform of inter-budgetary relations. It is believed that the historically rapid development of the theoretical grounding for the existence of local budgets took place at the end of the 19th – the beginning of the 20th century in Germany. On the territory of the modern Ukrainian state, the history of economic and political relations between state and local authorities begins from the time of the birth of the first state formations – Greek city-states in the Southern Black Sea and Azov Sea. The historic milestone on the way of forming a two-level system of interaction between the authorities and the population of Kiev Rus is becoming Princess Olga, the first “budget” reform in the history of Russia. At the same time, most of the world powers at the time of the natural economy acted administrative-financial decentralization, which was reflected in the compilation of several paintings of income and expenditure. Starting from the second half of the 14th century, the fiscal and financial system in Ukraine has evolved on the basis of Magdeburg Law. In the administrative aspect, the introduction of the Magdeburg Law enabled the cities to have their own local self-government bodies – councils. The next stage of development of budget relations in the territory of the modern Ukrainian state is connected with the formation and development of the Ukrainian Cossacks. The next stage in the historical development of the Ukrainian state is the presence of Ukraine under the rule of the Russian Empire and Austro-Hungarian. The complexity of the next period (1905–1922) is due to the frequent change in the political situation and civil war. In this period, budget processes were practically non-existent, but attempts were made to ensure the system city of government revenues and expenditures. For the period of 1923–1925, the Soviet system of local budgets was finally formed. In the 1960s–1990s, as a result of economic reform, the spread of democratic methods in public administration, the weakening of centralization and the provision of additional rights to local councils took place.

With the advent of Ukraine's independence, the formation of its own budget system began.