

УДК 340.1:342.9:347.73

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2>**Л. М. Мозолюк-Боднар**

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правових та інформаційних технологій
Хмельницького інституту соціальних технологій
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ІСТОРИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглянуто історично-правові аспекти виникнення місцевих бюджетів та етапи становлення бюджетної системи України та місцевих бюджетів зокрема. Зазначено, що для розвитку місцевих бюджетів України передував складний процес формування фінансової системи України, яка тривалий час була під впливом інших держав. Лише з моменту отримання незалежності стало можливим формування власної економічної системи. Однак всі ці процеси відбувались за умов вимушеного прискорення, більшість законодавчих актів були неефективними, суперечливими, фінансова система наділялася ознаками притаманними командно-адміністративній економіці, що не найліпшим чином сприяло розвитку місцевих бюджетів. Тому для вирішення різних проблем, що стосуються соціально-економічного розвитку територіальних громад, сьогодні запроваджена та активно втілюється в життя адміністративно-територіальна реформа, в контексті якої відбувається децентралізація місцевих бюджетів, реформування законодавства.

Визначено, що головна мета реформи децентралізації полягає в передачі значної частини повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, а також передбачає три рівні: фінансова децентралізація, об'єднання громад і ухвалення необхідних змін до чинного законодавства.

Акцентовано, що Верховна Рада України ухвалила постанову № 3650 ЄПро утворення та ліквідацію районів», якою реформується субрегіональний рівень адміністративно-територіального устрою України. Цим документом замість наявних в Україні 490 районів створюється 136 укрупнених. Реформа забезпечить відповідність системи адміністративно-територіального устрою районного рівня України сучасним вимогам та європейським стандартам.

Реформа місцевого самоврядування повинна вирішити багато найважливіших проблем, зокрема й щодо наповнення місцевих бюджетів, особливо актуальне це питання в умовах карантину. Однак усе це має здійснюватися в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну.

Ключові слова: бюджет, місцевий бюджет, децентралізація місцевих бюджетів, бюджетна система, субрегіональний рівень адміністративно-територіального устрою України.

Постановка проблеми. В останні роки в Україні назріла необхідність бюджетної децентралізації для повного задоволення потреб населення в кожному регіоні. Реформування місцевих бюджетів зміцнить їх фінансову основу та посилить вплив на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту населення України. Тому дослідження історично-правових засад розвитку місцевих бюджетів набуває особливої актуальності та є необхідним для ефективності подальшого реформування публічного

управління в Україні. Адже досліджуючи ті чи інші суспільні явища, необхідно передбачати їх еволюцію, а це можливо зробити тільки з урахуванням попереднього досвіду розвитку. Історичний підхід до аналізу зазначеної проблематики поглиблює пізнавальний процес, робить його комплексним і ґрунтовним, сприяє переосмисленню та подальшому вивченню питань, що стосуються розвитку місцевих бюджетів, які є обов'язковими, важливими і необхідними атрибутами державності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання щодо історично-правових засад розвитку місцевих бюджетів активно досліджували не лише з правової точки зору, але й з точки зору економічного аналізу (Г.В. Возняк, О.Б. Жихор, І.С. Микитюк, Г.Г. Молодченко, О.І. Тулай та ін.). Із правової позиції цій проблематиці присвятили наукові доробки Д.О. Білінський, Л.К. Воронова, О.А. Музика-Стефанчук, Ю.В. Пасічник, О.В. Покатаєва, Ю.Ю. Пустовіт, О.Ю. Салманова, І.В. Солошкіна, Н.В. Сидорова, О.В. Чинчин та ін.

Міждисциплінарне дослідження даного питання є цілком виправданим та свідчить про практичне значення для подальшого процесу децентралізації державного управління.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження історично-правових засад розвитку місцевих бюджетів у процесі децентралізації та реформування системи публічної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституцією України визначено, що для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідне його матеріальне та фінансове забезпечення, основу якого складають місцевий бюджет і майно об'єктів комунальної форми власності, які перебувають у розпорядженні органів влади, а також земельні та природні ресурси [1]. Місцеві бюджети – це найважливіша ланка в системі фінансових планів, які використовуються для регулювання соціально-економічних і фінансово-правових завдань певної території. Досліджуючи історично-правові аспекти виникнення місцевих бюджетів, Т.Г. Молодченко розглядає їх у декількох аспектах: 1) як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів самоврядування; 2) як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами, а також у середині місцевих бюджетів; 3) як правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів; 4) як кошторис доходів і видатків відповідного місцевого органу чи самоврядування; 5) як економічну категорію, тому що бюджет є атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеною відповідним правовим статусом [2].

Поняття «бюджет» має давню історію. Первісно цей термін походить від давньофранцузького *budget* (сумка) та зменшеного *budgette* (гаманець). Надалі слово було запозичене англійською мовою і стало відомо як *budget* – спочатку з тим самим звичайним побутовим зна-

ченням (гаманець), а потім «бюджет» почав використовуватися й як один із законодавчих термінів англійського парламенту. Як зазначає Л.К. Воронова, в англійському законодавчому органі закріпилася така процедура, коли «під час вотування Палатою громад субсидій королю Канцлер казначейства відкривав сумку, в якій зберігалися документи. Цей акт звався відкриттям «бюджету», а назва сумки перейшла на документ. Наприкінці XVIII століття термін *budget* повернувся до Франції, а з XIX століття офіційно набув значення державного розпису доходів і видатків [3, с. 9]. Тим самим мовна одиниця «бюджет» набула свого публічно-правового фінансового значення [4, с. 12].

Взагалі категорію «бюджет» можна дослідити в багатьох аспектах. Передусім мова йде про правовий його бік, водночас бюджет являє собою й економічну, й загальносуспільну категорію, які пов'язані між собою. Проте первісне розуміння бюджету було саме правовим, оскільки він виник саме як законодавчий термін. Л.К. Воронова підкреслює, що «бюджет як правова категорія виникає разом із представницькими органами державної влади, які набувають права періодично схвалювати державні видатки і доходи. До цього часу держави приймають бюджет у законодавчому порядку, тобто більш чи менш узагальнені показники проходять голосування представницьким органом і оформляються у статті нормативного акта з вищою юридичною силою» [3, с. 13]. Подібне правове значення бюджету має передбачати те, що бюджет – це план доходів та видатків територіального утворення [4, с. 14].

Для зручності дослідження питання місцевих бюджетів як складової частини місцевих фінансів в науковій літературі виділяють такі етапи становлення бюджетної системи України та місцевих бюджетів зокрема [2]. Перший етап бюджетної історії України стосується Київської Русі (IX–XII ст.), де головним джерелом поповнення державної казни була данина з підкорених народів, яку вони платили здебільшого хутром. Однак починаючи з XI ст. все значущу роль починають відігравати внутрішні джерела, таким чином частку доходів київська казна отримувала від князівств, які входили до складу Київської держави. Основою внутрішніх надходжень були різні види мита та збори, які мали характер податків. Різні види мита можна поділити на два види: заставне (збиралося на початку торгівлі та проїзд) і торговельне. Податкові платежі надходили в різних формах: данина, подать, поклони, корми, побори.

Наступний історичний період становлення бюджетної системи (XIVXVI ст.) характеризувався розрухою, культурним і духовним занепадом, порушенням політико-династичних зв'язків з іншими регіонами, що пояснюється наслідками монголо-татарської навали. Після занепаду Києва економічне і культурне життя України переміщується до Галицько-Волинського князівства, але з утратою ним могутності відбуваються зміни в економічному і політичному житті українських земель. Україна опинилася під впливом Литви, Польщі та Росії, які, починаючи з XIV ст., стали значно укріплювати свої позиції. Основу економіки України даного періоду становили скотарство, землеробство, різні промисли і торгівля. Досить розвиненими галузями були скотарство і промисли – соляний, деревообробний, мисливство, рибальство, бортництво [5]. На даному етапі рівнів зборів податків було кілька: загальнодержавний, окремого князівства, повіту, села, окремого пана і осадчого. Таким чином, платниками державі були міста, села та окремі власники майна [2].

Наступний етап розвитку бюджетних відносин на території сучасної України характеризується становленням українського козацтва (XV–XVIII ст.). Економіка Січі складалась із двох секторів: січового та індивідуального. Січове господарство поділялось на загальносічове та курінне. Курінь як самостійна господарська одиниця мав майно і доходи, якими Кіш не розпоряджався. Основними видами діяльності козаків було скотарство, рибальство, розведення домашніх тварин, землеробство, добування та доставляння солі, а також хліборобство. Значну частину доходів Січ отримувала від зовнішніх надходжень, а саме військова здобич, царська платня. Однак військова здобич не була основним джерелом надходжень, основну їх частину приносила торгівля – від продажу товарів за межами Січі, сплата податків від продажу товарів на території Січі (податки стягувалися через ціни на товари), мито за транзит товарів. 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.

Наступний етап (XVIII–XIX ст.) характеризується перебуванням України під владою Російської імперії та Австро-Угорщини, це зумовило той факт, що економіка українських земель зде-

більшого слугувала інтересам інших держав. Цей період характеризується зародженням і розвитком наукового обґрунтування необхідності існування місцевих фінансів і місцевих бюджетів. Важливим кроком до формування бюджетної системи в Росії стала робота М. Сперанського «План фінансів» (1810 р.), де йшлося про необхідність оптимального співвідношення видатків і доходів. У 1862 р. відбулася бюджетна реформа, в ході якої була запроваджена єдина система бюджетного обігу та звітності та проголошено принцип гласності бюджету. У ході становлення та розвитку державного бюджету стали зароджуватися і місцеві (регіональні) бюджети, адже на доцільність розмежування державних і місцевих фінансів у 1776 р. звертає значну увагу А. Сміт у роботі «Дослідження про пригоду та причини багатства народів». Складність наступного періоду (1905–1922 рр.) зумовлена частою зміною політичної ситуації і громадянською війною [2]. У даний 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, таким чином Україна продовжувала залежати від поставок російських грошових знаків. Із приходом до влади гетьмана П. Скоропадського окремі економічні питання вдалося вирішити, завдяки чому почала відновлюватися розбалансована фінансова система – вдалося створити державний бюджет. Однак Перша світова війна значно підірвала економіку України. Суттєвого поліпшення вдалося досягти лише при зміні економічного курсу – з воєнного комунізму на нову економічну політику (НЕП) [2].

За часів існування України у складі СРСР можна виокремити такі періоди у становленні 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 до низу»; 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) період 1985–1990 рр. – розгорнута перебудова, прийняття Європейської хартії про місцеве самоврядування, розпад СРСР та утворення незалежної України, початок формування внутрішнього (національного) права [6]. 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» від 21 травня 1997 р., Бюджетний Кодекс України від 08 липня 2010 р. Крім цього, 1 квітня 2014 року було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яку розроблено з урахуванням вимог Європейської хартії.

В Україні вже понад п'ять років триває процес децентралізації державного управління, який передбачає послідовне і глибоке реформування системи публічної влади з урахуванням позитивного досвіду розвинутих демократичних країн і вимог Європейського Союзу. Головна мета реформи децентралізації полягає в передачі значної частини повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування [7], а також передбачає три рівні: фінансова децентралізація, об'єднання громад і ухвалення необхідних змін до чинного законодавства.

Верховна Рада України ухвалила постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», якою реформується субрегіональний рівень адміністративно-територіального устрою України. Цим документом замість наявних в Україні 490 районів створюється 136 укрупнених [8]. Реформа забезпечить відповідність системи адміністративно-територіального устрою районного рівня України сучасним вимогам та європейським стандартам.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зазначити, що розвитку місцевих бюдже-

тів України передував складний процес формування фінансової системи України, яка тривалий час була під впливом інших держав. Лише з моменту отримання незалежності стало можливим формування власної економічної системи. Однак усі ці процеси відбувались за умов вимушеного прискорення, більшість законодавчих актів були неефективними, суперечливими, фінансова система наділялася ознаками, притаманними командно-адміністративній економіці, що не найліпшим чином сприяло розвитку місцевих бюджетів. Тому для вирішення різних проблем, що стосуються соціально-економічного розвитку територіальних громад, сьогодні запроваджена та активно втілюється в життя адміністративно-територіальна реформа, в контексті якої відбувається децентралізація місцевих бюджетів та реформування законодавства.

Реформа місцевого самоврядування повинна вирішити багато найважливіших проблем, зокрема й щодо наповнення місцевих бюджетів, особливо актуальне це питання в умовах карантину. Однак усе це має здійснюватися в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
2. Молодченко Т.Г. Формування бюджетної системи України: історичний аспект. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-2/doc/2/06.pdf> (дата звернення: 05.07.2020).
3. Воронова Л.К. Бюджетноправове регулювання в СРСР. Київ : Вища школа, 1975. 183 с.
4. Чинчин О.В. Фінансово-правове регулювання виконання місцевих бюджетів за доходами в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 210 с.
5. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. Київ : Знання-прес, 2002. 495 с.
6. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : монографія. Київ : Атіка, 2004. 344 с.
7. Закіров М. Децентралізація: завдання, перші успіхи і сподівання. Україна: події, факти, коментарі. 2016. № 5. С. 6–11.
8. Постанова про утворення та ліквідацію районів. URL : <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/196122.html> (дата звернення: 21.07.2020).

Mozolyuk-Bodnar L. M. Historical and legal foundations for the development of local budgets

The article considers the historical and legal aspects of the emergence of local budgets and the stages of formation of the budget system of Ukraine and local budgets in particular. It is noted that the development of local budgets of Ukraine was preceded by a complex process of forming the financial system of Ukraine, which has long been under the influence of other states. It was only from the moment of independence that it became possible to form one's own economic system. However, all these processes took place under conditions of forced acceleration, most legislative acts were ineffective, contradictory, the financial system was endowed with features inherent in the command-administrative economy, which did not best contribute to the development of local budgets. Therefore, in order to solve various problems related to the socio-economic development of territorial communities, an administrative-territorial reform has been introduced and is being actively implemented today, in the context of which local budgets are being decentralized and legislation is being reformed.

It is stated that the main goal of decentralization reform is to transfer a significant part of the powers and budgets from state bodies to local governments, and provides for three levels: financial decentralization, community unification and the adoption of necessary changes to existing legislation.

It is emphasized that the Verkhovna Rada of Ukraine adopted Resolution № 3650 "On the formation and liquidation of districts", which reforms the subregional level of administrative-territorial organization of Ukraine. This document creates 136 enlarged districts instead of the 490 existing ones in Ukraine. The reform will ensure compliance of the system of administrative-territorial organization of the district level of Ukraine with modern requirements and European standards.

The reform of local self-government should solve many important problems, including the filling of local budgets, this issue is especially relevant in quarantine. However, all this must be done within the framework of a holistic package of political, economic and social reforms aimed at transforming Ukraine into a modern European country.

Key words: *budget, local budget, decentralization of local budgets, budget system, subregional level of administrative-territorial organization of Ukraine.*