

1.3. Фінансові основи місцевого самоврядування в СРСР

Становлення фінансових основ місцевого самоврядування за часів існування України в складі СРСР відбувалося в умовах обмеженості прав місцевих органів влади. З одного боку, визнавалася потреба розширення прав місцевого самоврядування та надання реальних механізмів впливу на суспільні відносини, з іншого – місцеві ради лише формально виконували самоврядні функції, а місцеві бюджети як основа фінансової бази місцевого самоврядування були частиною державного бюджету і повністю від нього залежали.

Відновлення інституту місцевих бюджетів у радянській державі стало можливим після закінчення громадянської війни 1921 року і впродовж існування СРСР пройшло 6 періодів (рис. 1.3.1).

1917-1930 рр.	становлення радянської правової системи, прийняття Тимчасового положення про місцеві фінанси, колективізація, перехід до субвенційної системи, ухвалення конституцій радянських республік	→
1930-1938 рр.	індустріалізація, податкова реформа, звуження фінансових повноважень місцевих органів влади, організаційне оформлення сільських бюджетів, затвердження бюджетів "згори донизу"	→
1938-1945 рр.	запровадження єдиного державного бюджету, до якого включалися місцеві бюджети, Друга світова війна, вимушене скорочення кількості місцевих бюджетів та їх доходів	→
1945-1960 рр.	відбудова країни, зміни в обсягах місцевих бюджетів, ухвалення закону про бюджетні права СРСР і союзних республік	→
1960-1985 рр.	ухвалення закону про бюджетні права УРСР, реформа цін, підвищення неоподаткованого мінімуму зарплати, скасування деяких неприбуткових податків, реформування самооподаткування сільського населення, початок перебудови	→
1985-1990 рр.	розгорнута перебудова, ухвалення Європейської Хартії місцевого самоврядування, розпад СРСР та утворення незалежної України, початок формування внутрішнього (національного) права.	→

Рис. 1.3.1 Основні етапи становлення бюджетної системи України у складі СРСР та їх характеристики

Примітка. Складено автором на основі¹¹⁶.

¹¹⁶ Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: [монографія] / О. А. Музика. – К.: Атіка, 2004. – 344 с.

Перший етап становлення фінансової бази місцевих бюджетів (1917-1930 рр.) характеризується законодавчим оформленням інституту місцевих бюджетів: першим нормативним актом, що надав право місцевим органам самостійно встановлювати надбавки до державного промислового податку та запроваджувати місцеві податки, став Декрет «Про місцеві грошові кошти» від 22 серпня 1921 р. Однак це право було досить умовним, оскільки всі податкові надходження зараховувалися до державних доходів, а тому за своєю суттю місцеві податки були лише новими видами державних.

Затвердження «Тимчасового положення про місцеві фінанси» (1923 р.) визначило функціонування місцевих фінансів, місцевих бюджетів, місцевого господарства. Цим документом було встановлено: склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різних рівнів щодо питань місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидіювання місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів¹¹⁷.

Новим «Тимчасовим положенням про місцеві фінанси» (1924 р.) було визначено склад та структуру видатків місцевих бюджетів та зазначено джерела їх фінансування та вперше запроваджено базові основи фінансового регулювання міжбюджетних відносин. При цьому основну питому вагу в структурі видатків місцевих бюджетів УРСР упродовж 1923-1925 рр. посідали господарсько-адміністративні видатки (рис.1.3.2), до яких можна віднести видатки на утримання комунального господарства; утримання доріг; фінансування комунальних підприємств та місцевої промисловості; землепорядкування та сільське господарство.

Дальше вдосконалення бюджетного законодавства відбувалося на основі чіткого розмежування доходів і видатків кожного рівня бюджету та визначення переліку видатків, які можна було здійснювати за рахунок місцевих коштів. Важливим кроком було визначення власних дохідних джерел місцевих бюджетів, що свідчило про появу відносної фінансової самостійності місцевої влади.

¹¹⁷ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 72.

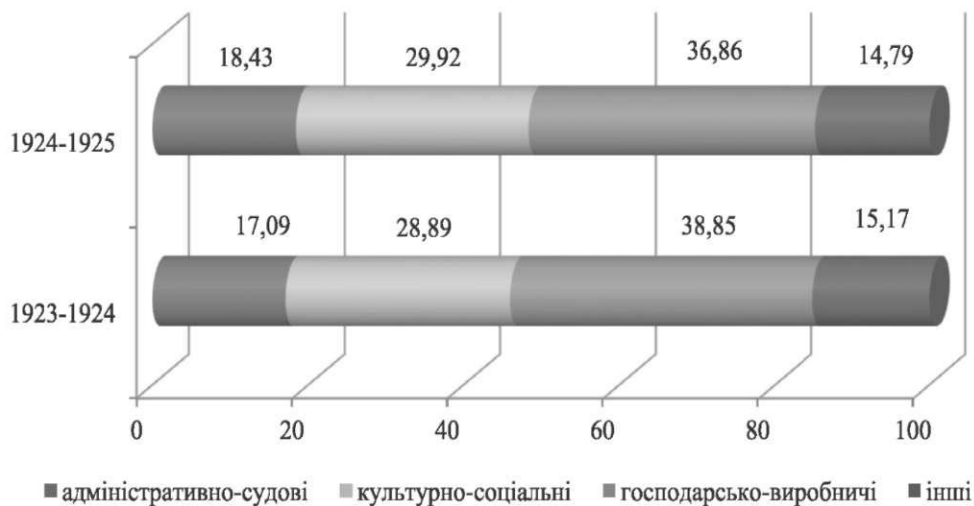


Рис.1.3.2 Структура видатків місцевих бюджетів УСРР у 1923-1925 рр.

Примітка. Складено автором на основі¹¹⁸.

Так, згідно з «Положенням про місцеві фінанси» (1926 р.) для зміцнення доходної бази місцевих бюджетів було встановлено низку місцевих податків і зборів: податок із будівель; податок із вантажів, що завозилися та вивозилися залізничним та водним транспортом; податок із біржових угод; податок на золото- і платинопромислові підприємства.

Конституція СРСР, прийнята 31 січня 1924 р.¹¹⁹, передбачала затвердження єдиного державного бюджету СРСР, до складу якого входили державні бюджети союзних республік та загальносоюзний бюджет. Зазначимо, що місцеві бюджети входили до складу державного бюджету кожної союзної республіки, а тому не визнавалися окремо.

У грудні 1931 р. уряд СРСР ухвалив постанову, що регламентувала республіканські і місцеві бюджети. Відповідно до неї було чітко розмежовано доходи між окремими ланками бюджетної системи, посилено роль низових бюджетів, місцевим бюджетам надано

¹¹⁸ Местный бюджет Союза ССР в 1924-1925 году. Исполнение бюджетов.-М.: Финансовое издательство Н.К.Ф. С.С.С.Р.1927. – С. 111

¹¹⁹ Конституция Союза Советских Социалистических Республик принятая второй сессией ЦИК СССР 6 июля 1923 г. – М.: Изд. ЦИК СССР, 1924. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: www.hist.msu.ru

право залишати в своєму розпорядженні кошти, отримані в результаті перевищення фактичних надходжень до планових, змінено систему бюджетного регулювання¹²⁰.

Другий етап становлення фінансових основ місцевого самоврядування мав на меті організаційне оформлення сільських бюджетів. За рахунок коштів сільських бюджетів утримувалися сільські ради, місцеві установи народної освіти й охорони здоров'я, здійснювалося пенсійне забезпечення, фінансувалися роботи з утримання та будівництва доріг, благоустрою населених пунктів, а також видатки на розвиток сфери зв'язку, сільського господарства, утримання майна та підприємств, що знаходилися в розпорядженні сільських рад¹²¹. Поряд із цим, розгортання процесів колективізації позначилося на самооподаткуванні сільського населення, яке поступово набувало обов'язкового характеру і лише формально було добровільним. Проведена 1930 року Податкова реформа, поряд із позитивними наслідками (спрощення обкладання податками, відмова від дріб'язкових податків та запровадження нових), мала значний негативний вплив на формування сільських бюджетів, оскільки в основному акумулювала кошти в бюджетах промислово розвинутих адміністративних одиниць з одночасним послабленням доходної бази сільських бюджетів. Завдяки змінам у розподілі доходів між ланками бюджетної системи, спричиненим податковою реформою, питома вага закріплених доходів у місцевих бюджетах зросла з 49,7% – у 1929–1930 роках до 74% – 1931 року (з урахуванням єдиного сільськогосподарського податку, який формально проводився через державний бюджет, а надходив до місцевих – 85%)¹²².

Водночас на початку 30-х рр. XX ст. відбулося значне посилення централізованих засад у керівництві економікою СРСР, поступово почала звужуватися сфера діяльності місцевих фінансів, суттєво

¹²⁰ Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посібник / О. О. Сунцова. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – С. 326.

¹²¹ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 85.

¹²² Местные финансы СССР. // Бригада под руководством проф. Н. Н. Ровинского. – М.: Госфиниздат, 1936. – С. 104.

зросла залежність місцевих бюджетів від державного бюджету в результаті значного зменшення частки місцевих доходів¹²³. На основі фактичного виконання місцевих бюджетів УРСР за доходами і видатками 1936 р. (табл. 1.3.1) зазначимо, що місцеві доходи становили 14,9% від загальної величини доходів проти 72,3% коштів, які передавалися з державного бюджету¹²⁴. Водночас відзначимо підвищення соціальної спрямованості використання доходів: видатки на соціально-культурні заходи на кінець 1936 року становлять 70,3% проти 30% 1925 року (рис.1.3.2).

Таблиця 1.3.1

*Склад та структура доходів і видатків місцевих бюджетів
УРСР 1936 р.*

Доходи	Сума, тис. крб.	Питома вага,%	Видатки	Сума, тис. крб.	Питома вага,%
А	1	2	3	4	5
1. Місцеві доходи, разом	531923,6	14,97	1. Народне господарство, разом	582972,0	16,87
у т.ч. промисловість	125024,0	3,52	у т.ч. промисловість	82308,9	2,38
сільське господарство	3916,0	0,11	сільське господарство	66309,3	1,92
лісове господарство	4756,3	0,13	житлове господарство	76790,2	2,22
житлове господарство	84320,7	2,37	комунальні підприємства	103258,9	2,99
комунальні підприємства	112811,6	3,18	комунальне господарство і благоустрій	154321,7	4,47
комунальне господарство і благоустрій	28344,2	0,80	торгівля	71497,8	2,07

¹²³ Гутаріна С. О. Еволюція поглядів на фінансування місцевих органів влади / С. О. Гутаріна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>

¹²⁴ Местные бюджеты Союза ССР за 1936 год. // Статистический сборник. – М.: Госфиниздат, 1938. – 350 с.

Продовження таблиці 1.3.1

А	1	2	3	4	5
торгівля	18129,3	0,51	шосейні і ґрунтові дороги, місцевий автотранспорт	16231,1	0,47
інші місцеві неподаткові доходи	36348,2	1,02	зв'язок	12255,0	0,35
місцеві податки	118273,3	3,33	2. Соціально-культурні заходи, разом	2429366,5	70,32
2. Державні податки, збори і мита, що безпосередньо надходять до місцевих бюджетів	347823,0	9,79	у т.ч. освіта	1641240,1	47,51
			охорона здоров'я	756617,9	21,90
3. Кошти, що передавалися з державного бюджету	2637479,7	74,24	фізична культура	7091,7	0,21
			Соціальне забезпечення	24416,8	0,71
у т.ч. відрахування від державних податків і доходів	2209360,5	62,19	3. Управління	366829,3	10,62
			4. Видатки за позиками	26121,5	0,76
кошти державного соціального страхування	428119,2	12,05	5. Резервні фонди	19555,7	0,57
4. Інші	35633,0	1,00	6. Інші видатки	29826,7	0,86
Разом	3552859,3	100	Разом	3454672,6	100

Повна ліквідація фінансової самостійності місцевих бюджетів відбулася 1938 року з прийняттям на другій сесії Верховної Ради СРСР єдиного Державного бюджету. Цим рішенням фактично перекреслювалися всі зусилля, що впродовж 1920-1938 рр. були спрямовані на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, оскільки наявність лише одного централізованого фонду фінансових ресурсів сприяла послабленню ефективності господарювання та появі зловживань у використанні бюджетних коштів.

Друга світова війна зумовила посилення централізації бюджетних коштів, зокрема суттєвих змін зазнав перелік місцевих податків і зборів, надходження від яких мали значний вплив на формування доходів місцевих бюджетів впродовж 1940-1958 рр. (рис.1.3.3). Так, 1942 року було встановлено такі місцеві податки і збори:

- податок із будівель, визначений у розмірі 0,5% від вартості житлових будівель і 1% від вартості всіх інших будівель;
- земельна рента, яка сплачувалася за забудовані ділянки;
- збір з власників транспортних засобів справлявся у диференційованому розмірі залежно від виду транспортного засобу та типу населеного пункту;
- збір із власників худоби було встановлено у диференційованому розмірі за населеними пунктами, окремо за продуктивною та робочою худобою;
- разовий збір на колгоспних ринках, який сплачувався колгоспами та фізичними особами¹²⁵.

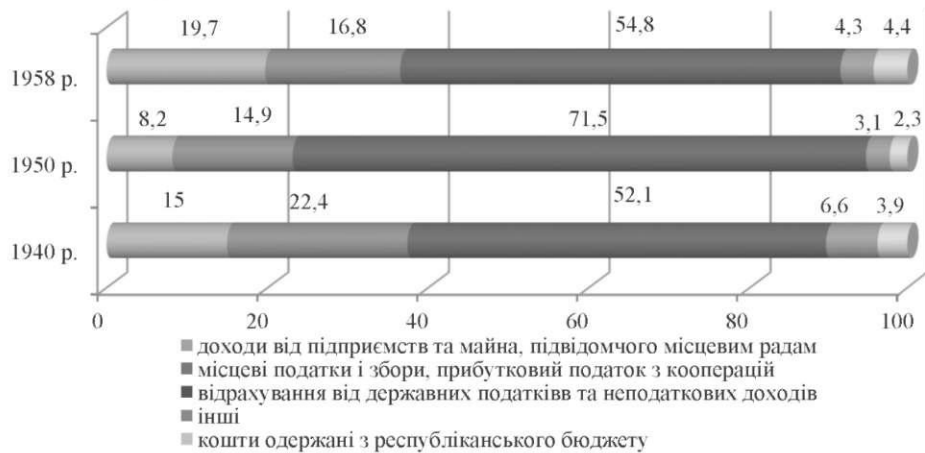


Рис. 1.3.3 Структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1940-1958 рр.

Примітка. Складено автором на основі¹²⁶.

1958 р. припинено випуск державних позик, що реалізувалися за підпискою серед населення і тривалий час були важливим дже-

¹²⁵ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 96.

¹²⁶ Местный бюджет Союза ССР (Статистический сборник). – М.: Госфиниздат, 1960. – С. 10.

релом доходів бюджету. Усі кредитні операції України повністю контролювалися Москвою¹²⁷.

Новий етап у розвитку місцевих фінансів в СРСР почався з ухваленням 30 жовтня 1959 р. Закону «Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік», що визначив основи бюджетного права на весь час існування соціалістичної держави. Відбувалося реформування структури бюджетної системи (рис. 1.3.4), визначення бюджетних прав місцевих бюджетів покладалося на Верховні Ради союзних республік¹²⁸. Однак, жорстка централізація бюджетних повноважень і бюджетних ресурсів існувала весь період до розпаду СРСР, хоча бюджетні права союзних республік розвивалися в напрямку розширення їх самостійності у використанні своїх бюджетних ресурсів.

Дальший розвиток місцевих бюджетів було зумовлено ухваленням низки законодавчих актів, що забезпечували розширення повноважень місцевих органів влади. Так, з прийняттям Закону УРСР «Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад народних депутатів» від 30 червня 1960 р.¹²⁹ було деталізовано склад доходів і видатків місцевих бюджетів України, а також визначено основні етапи бюджетного процесу: порядок складання, розгляду, затвердження, виконання місцевих бюджетів. Крім того, цим Законом передбачалося стимулювання зацікавленості органів місцевого самоврядування в збиранні доходів, оскільки в разі надходження додаткових сум коштів у процесі виконання бюджету вони могли бути спрямовані на фінансування народного господарства та соціально-культурні заходи.

«У Законі зазначалося, що республіканський бюджет Української РСР забезпечує необхідними коштами фінансування заходів у галузі господарського і культурного будівництва, що мають за-

¹²⁷ Старостенко Г. Г. Бюджетна система: навч. посібник / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. – К.: Центр навч. л-ри, 2006. – С. 56.

¹²⁸ Владимиров К. М. Місцеві фінанси: навч. посібник / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – К.: Центр учб. л-ри, 2009. – С. 25.

¹²⁹ Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад народних депутатів: Закон Української РСР від 30 червня 1960 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>



Рис. 1.3.4 Структура бюджетної системи СРСР 1959 р.

гальнореспубліканське значення. Зазначалося, що через республіканський бюджет здійснюється перерозподіл бюджетних ресурсів між областями і містами республіканського підпорядкування»¹³⁰.

Як зазначає О.А. Музика, у 60-х роках розвиток місцевих бюджетів СРСР відбувався під впливом двох тенденцій, що призвели до змін в обсязі та структурі доходних джерел, до зниження стійкості їх доходів. З одного боку, у ті часи темпи зростання місцевих бюджетів перевищували темпи приросту республіканських бюджетів союзних республік і держбюджету СРСР у цілому. З іншого боку, відбувалося поступове послаблення доходної бази місцевих бюджетів, що було викликано скасуванням частини закріплених за ними доходів, суттєвим зменшенням обсягу надходжень за деякими доходними джерелами; відбулися зміни структурного складу доходів цих бюджетів¹³¹. Ідеться про скасування патентного збору з торговельних та промислових підприємств кооперативних систем, податку з нетоварних операцій, податку з будівель і земельної ренти з підприємств та організацій; скорочення надходжень від податку з видовищ, зменшення майже вдвічі розміру прибуткового податку з колгоспів у зв'язку зі змінами 1965 р. порядку його обрахування та сплати, податку на

¹³⁰ Старостенко Г. Г. Бюджетна система: навч. посібник / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. – К.: Центр навч. л-ри, 2006. – С. 59.

¹³¹ Музика О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України: фінансово-правове дослідження: [монографія] / О. А. Музика. – К.: Атіка, 2006. – С. 33.

холостяків, одиноких і малосімейних громадян, прибуткового податку з громадян – у зв'язку із наданням значних пільг¹³².

1968 року було розширено права сільських і селищних рад, їм дозволялося спрямовувати додатково одержані кошти від перевищення доходної частини бюджету на фінансування підвідомчого господарства та соціально-культурних заходів, при цьому вилучення цих сум коштів заборонялося. Сільським та селищним радам надавалася можливість встановлювати пільги з місцевих податків і зборів, а також надавати фінансову допомогу особам, які отримували державні пенсії.

1971 року з виходом указів Президії Верховної Ради СРСР підноситься роль міських та районних рад, які повинні були вирішувати на своїй території всі питання місцевого значення, координувати і контролювати в межах своєї компетенції роботу всіх підприємств та організацій незалежно від відомчої підпорядкованості¹³³. Відтепер усі підприємства та організації союзного та республіканського підпорядкування, що знаходилися на території місцевих рад та задовольняли потреби місцевого значення, контролювалися органами місцевої влади.

Крім того, міським та районним радам було надано можливість установлювати додаткові пільги зі стягнення державного мита та прибуткового податку з громадян. З передачею в розпорядження місцевих рад значної кількості підприємств та організацій місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, було розширено фінансову базу органів місцевого самоврядування, яка вже не обмежувалася виключно коштами місцевих бюджетів.

Згідно з Конституцією СРСР від 7 листопада 1977 р. місцеві ради набули права керувати на своїй території державним, госпо-

¹³² Кутафина И. Г. Роль бюджетного регулирования в укреплении финансовой базы местных Советов народных депутатов // Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период: Сборник научных трудов / Отв. ред. Е. А. Ровинский. – М.: ВЮЗИ, 1981. – С. 44-45.

¹³³ Чернявська О. В. Механізм фінансових відносин на регіональному рівні: дис. на здобуття наук. ступеня кандидата економічних наук: спец. 08.10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / О. В. Чернявська. – Полтава, 2003. – 227 с.

дарським та соціально-культурним будівництвом, затверджувати плани економічного та соціального розвитку і місцевий бюджет¹³⁴. Основоположні засади організації влади на місцях, що містила Конституція СРСР 1977 р., було відтворено в Конституції Української РСР, прийнятій 20 квітня 1978 р. У статі 2 було визначено, що «вся влада в Українській РСР належить народові, народ здійснює державну владу через владу народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР», проте механізму реалізації конституційних засад не було закріплено. Ухвалений 1980 року Закон щодо особливих повноважень крайових, обласних, а також рад автономних областей та автономних округів значно розширив права останніх у галузі відповідних бюджетів, фінансів та цін (рис.1.3.5).

1981 року було збільшено перелік ресурсних платежів, зокрема запровадження плати за воду з водогосподарських систем, яку промислові підприємства використовували для своїх потреб, 50% цих надходжень спрямовувалося до місцевих бюджетів. Формування доходної бази місцевих бюджетів було визначено новим документом – Указом Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 року «Про місцеві податки і збори»¹³⁵.

З 1983 року відбулася передача з державного до місцевих бюджетів фінансування витрат на будівництво житла, дитячих дошкільних закладів, клубів, об'єктів комунального господарства, внутрішньогосподарських доріг, утримання дитячих садків та інших соціально-культурних закладів, а також сплата страхових платежів, що мали здійснювати низькорентабельні колгоспи¹³⁶.

Досягнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування мав на меті й експеримент, проведений 1985 року, що передбачав передачу відрахувань союзних об'єднань і підприємств до місцевих бюджетів (до 10% прибутку від реалізації товарів народ-

¹³⁴ Конституция Союза Советских Социалистических Республик: принятая седьмой сессией Верховного Совета СССР 7 окт. 1977 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.hist.msu.ru.

¹³⁵ Про місцеві податки і збори: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 року №3919-Х. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

¹³⁶ Гутаріна С. О. Еволюція поглядів на фінансування місцевих органів влади / С. О. Гутаріна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>



Рис. 1.3.5 Особливі права крайових, обласних, а також рад автономних областей та автономних округів у 1980 році

Примітка. Розроблено автором на основі¹³⁷.

ного споживання). Однак, у процесі експерименту, що проводився на території декількох областей Російської Федерації та в Українській, Естонській і Грузинській РСР, виникли значні проблеми. Труднощі полягали в тому, що підприємства було розміщено не рівномірно всією територією, а вони акумулювалися у великих містах, що спричинило значне перевищення доходної частини бюджетів цих міст над видатковою в той час, коли місцеві бюджети невеликих населених пунктів потребували допомоги. Проблему було подолано шляхом передачі радам народних депутатів повноваження самостійно визначати той бюджет, до якого буде здійснено відрахування.

З урахуванням досвіду проведеного експерименту було вирішено посилити зацікавленість місцевих рад у підвищенні ефективності діяльності суб'єктів господарювання. Так, починаючи з 1987, року до місцевих бюджетів почала надходити: частина прибутку підприємств, що працювали в умовах госпрозрахунку; суми від застосування економічних санкцій до підприємств та організацій, які

¹³⁷ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.

нераціонально використовували матеріальні ресурси; відсоток відрахування від податку з обороту.

З ухваленням 1987 року Закону СРСР «Про індивідуальну трудову діяльність»¹³⁸ місцеві бюджети отримали додаткове джерело поповнення доходної частини – прибутковий податок з осіб, які займалися індивідуальною трудовою діяльністю.

Взаємовідносини, що виникали між державними підприємствами та місцевими бюджетами, докорінно змінилися з набуттям чинності 1988 р. Законом СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)»¹³⁹. За цим Законом керівники підприємств та органи місцевої влади мали співпрацювати для досягнення єдиної мети – підвищення ефективності виробництва та прискорення розвитку суб'єктів господарювання. Для цього місцеві ради мали створювати сприятливі умови обслуговування працівників торговельними та побутовими організаціями, підприємствами, закладами освіти, охорони здоров'я тощо.

За рахунок проведених заходів щодо збільшення фінансової бази органів місцевого самоврядування відбулися значні структурні зрушення в доходах та видатках місцевих бюджетів (табл. 1.3.2).

Упродовж 1980-1989 років відбулося зростання ролі податку з обігу у формуванні доходів місцевих бюджетів. Так, якщо 1980 року обсяг цих надходжень становив 28,9% у загальній структурі, то на кінець 1989 року його частка зросла на 7,87 п.п. і становила 34,5%. При цьому платежі з державних підприємств стали відігравати менш значну роль і на кінець 1989 року становили 22,93% від загального обсягу доходів проти 30% 1980 року.

Зважаючи на те, що в Радянському Союзі на центральні органи влади покладалася відповідальність за розвиток виробничої сфери, а на місцеві – соціальної, бюджети місцевих рад мали чітко виражений соціальний характер. Цей факт підтверджує частка

¹³⁸ Про індивідуальну трудову діяльність: Закон СРСР від 15 квітня 1987 р. № 127 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

¹³⁹ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 112.

Таблиця 1.3.2

Динаміка складу та структури доходів і видатків місцевих бюджетів УРСР за 1980-1989 рр.

Примітка. Розраховано автором на основі¹⁴⁰.

Показник	1980 рік		1985 рік		1989 рік		Зміна, млн. крб.		Структурні зрушення, п.п.	
	млн. крб.	питома вага,%	млн. крб.	питома вага,%	млн. крб.	питома вага,%	1985 року від 1980 року	1989 року від 1985 року	1986 року від 1980 року	1990 року від 1985 року
Доходи	8581,5	100	10585,9	100	16192,1	100	2004,4	5606,2	—	—
у т.ч. податок з обігу	2487,2	28,98	2817,7	26,62	5584,6	34,49	330,5	2766,9	-2,37	7,87
платежі державних підприємств з прибутку	2574,1	30,00	3355	31,69	3712,9	22,93	780,9	357,9	1,70	-8,76
прибутковий податок з кооперативних і громадських підприємств та організацій	301,8	3,52	445,1	4,20	712,8	4,40	143,3	267,7	0,69	0,20
державні позики з населення	1119,3	13,04	1347,2	12,73	2381,7	14,71	227,9	1034,5	-0,32	1,98
місцеві податки і збори	235,1	2,74	271,8	2,57	354,8	2,19	36,7	83,0	-0,17	-0,38
надходження від продажу облігацій державних внутрішніх позик	51,4	0,60	83,7	0,79	133,1	0,82	32,3	49,4	0,19	0,03
надходження за грошово-речовими лотереями	54,1	0,63	56	0,53	57,9	0,36	1,9	1,9	-0,10	-0,17
інші надходження	1778,5	20,72	2209,4	20,87	3254,3	20,10	430,9	1044,9	0,15	-0,77
Видатки	8409,6	100	11094,4	100	15314,2	100	2684,8	4219,8	—	—
у т.ч. на народне господарство	2323,1	27,62	3855,4	34,75	4006,3	26,16	1532,3	150,9	7,13	-8,59
на соціально-культурні заходи	5273,5	62,71	6271,8	56,53	9160,2	59,82	998,3	2888,4	-6,18	3,28
на управління	202,1	2,40	260,7	2,35	285,2	1,86	58,6	24,5	-0,05	-0,49
інші потреби	610,9	7,26	706,5	6,37	1862,5	12,16	95,6	1156,0	-0,90	5,79

¹⁴⁰ Народне господарство Української РСР у 1989 році: Стат. щорічник / Держкомстат УРСР; Відп. за випуск В. В. Самченко. — К.: Техніка, 1990. — С. 444.

видатків на соціально-культурні заходи впродовж 1980-1989 років, що становила більшу частину загальних видатків бюджету (відповідно 62,71%; 56,53%; 59,82%).

Протягом 1980-1989 років підвищилась й ефективність міжбюджетних відносин: збалансування місцевих бюджетів відбувалося на основі двох методів: відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та надання бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). У процесі фінансового вирівнювання використовувалися регулювати податки, зокрема податок з обігу, прибутковий податок з населення та надходження від продажу облігацій внутрішньої державної позики.

У бюджетному регулюванні використовувалися індивідуальні нормативи відрахувань, що, з одного боку, давало змогу побороти дотаційність місцевих бюджетів, проте з іншого – значно зменшувало ефективність бюджетного регулювання в цілому і сприяло зміцненню споживацьких тенденцій з боку місцевих органів влади, що в будь-якому разі могли розраховувати на остаточне збалансування місцевих бюджетів¹⁴¹. Тому наприкінці 80-х років проводиться новий експеримент, що передбачав установлення залежності доходів місцевих бюджетів від чисельності працівників підприємств, які функціонували на певній території. Метою цього заходу було встановлення принципу справедливості при розподілі бюджетних коштів, оскільки вони спрямовувалися на утримання різних об'єктів соціальної інфраструктури, якими однаковою мірою користується все населення.

9 квітня 1990 року було ухвалено союзний Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»¹⁴², положення якого покладено в основу законів «Про бюджетну систему Української РСР»¹⁴³ (5 грудня 1990 року) та «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне са-

¹⁴¹ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 114.

¹⁴² Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР від 09.04.1990 № 1417-І [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

¹⁴³ Про бюджетну систему Української РСР: Закон УРСР від 1 січня 1991 року №512-12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

моврядування»¹⁴⁴ (7 грудня 1990 року). Відповідно до них було чітко розмежовано надходження до бюджету на закріплені доходи, надходження від регульовальних доходів та дотації, субвенції, субсидії.

Склад і розміри частини загальнореспубліканських податків, зборів і платежів, що зараховувалися до місцевих бюджетів, визначалися Верховною Радою Української РСР на основі відповідних соціально-економічних нормативів бюджетної забезпеченості населення території та стану місцевих джерел доходів. На обласні, Київську та Севастопольську міські ради народних депутатів покладалося розмежування частини загальнореспубліканських податків, зборів і платежів між обласним бюджетом та бюджетами районів і міст. На міські (міст обласного підпорядкування), районні ради покладалося розмежування аналогічних надходжень відповідно між міськими, районними, селищними і сільськими бюджетами¹⁴⁵.

У цілому послаблення впливу центру в бюджетній сфері на союзні республіки наприкінці 1980-х років поступово призвело до відмови керівництва вносити обов'язкові платежі до Союзного бюджету. Відхід від командно-адміністративних методів управління спричинив перехід союзних республік на самоуправління та самофінансування.

Однак, володіючи за часів Радянського Союзу конкурентними на світовому ринку авіабудівною, суднобудівною, тепловозобудівною, приладобудівною, харчовою та іншими галузями, Україна не була спроможна втримати ці позиції за часів незалежності¹⁴⁶. В останнє десятиріччя XX століття Україна не змогла визначити свої стратегічні орієнтири, припустилася багатьох помилок у реформуванні економіки та соціальної сфери, що призвело до зниження темпів економічного зростання і спричинило затяжну суспільну кризу.

¹⁴⁴ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон Верховної Ради УРСР від 07.12.1990 № 533-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

¹⁴⁵ Чернявська О. В. Механізм фінансових відносин на регіональному рівні: дис. на здобуття наук. ступеня кандидата економічних наук: спец. 08.10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / О. В. Чернявська. – Полтава, 2003. – 227 с.

¹⁴⁶ Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: [монографія] / Ю. В. Пасічник. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. – С. 7.