

Чугунов І. Я.,

*доктор економічних наук, професор,
директор Науково-дослідного фінансового інституту
Міністерства фінансів України*

Макогон В. Д.,

*старший науковий співробітник відділу місцевих
бюджетів та міжбюджетних відносин
Науково-дослідного фінансового інституту
Міністерства фінансів України*

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНСЬКОЇ РСР У МЕХАНІЗМІ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СРСР

Завдання довгострокової стратегії щодо зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування України потребують вирішення питань стосовно потенційних можливостей наявного інструментарію системи формування доходів місцевих бюджетів.

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені наприкінці XVIII – першій половині XIX ст. французькими та німецькими вченими. Першою науково обґрунтованою теорією стала “теорія вільної громади”. У середині XIX ст. набула поширення державницька теорія місцевого самоврядування, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейсом, на зміну цій теорії в XX ст. прийшла “теорія соціального обслуговування”.

Особливі підходи щодо формування бюджетної системи України можна відстежити з початку XX ст., коли було створено Українську Народну Республіку. Відповідно до російських декретів у галузі фінансів український уряд отримав право затверджувати аналогічні декрети, положення та інструкції. Законодавче ж становлення місцевих бюджетів було започатковано Конституцією РРФСР лише 10 липня 1918 р. У березні 1919 р. на III Всеукраїнському з’їзді Рад було прийнято Конституцію УРСР, відповідно до якої вищою владою в УРСР був Всеукраїнський з’їзд Рад, наділений повноваженнями щодо розгляду найважливіших питань внутрішньої й зовнішньої політики республіки.

Першим правовим актом, який передбачив місцеві податки і збори, стало Положення “Про грошові засоби і витрати місцевих Рад” від 3 грудня 1918 р. У цьому ж році прийнято Декрет ВЦВК і Раднаркомом Росії, яким було надано право місцевим Радам на встановлення 24 видів місцевих податків і зборів.

Згодом, відповідно до Декрету “Про грошові кошти і видатки місцевих Рад” від 17 березня 1919 р., здійснено розмежування податків між окремими місцевими бюджетами, визначено податки на користь губернських, повітових, міських, волосних рад.

Також згідно з цим Декретом визначено дві групи доходів місцевих рад:

- кошти, які надходять з місцевих джерел, зокрема місцеві податки та збори, одноразові податкові надходження, доходи від господарських підприємств;
- кошти, які надаються центральною владою, у тому числі позики, що надавалися внаслідок нестачі коштів.

У 1920 р. міжрівневий поділ бюджетів було скасовано, відновлення відбулося відповідно до Декрету “Про місцеві грошові кошти” від 22 серпня 1921 р., недоліком якого були відсутність положень щодо вирішення проблем наповнення місцевих бюджетів та наявність питань лише у частині покриття кошторисних кредитів на місцеві потреби.

Розподіл податків у 1922 р. здійснювався за двома групами: державні і комунальні. До державних належали прямі, непрямі податки, мито; до комунальних: податок із будівель, майна, збори, надбавки до державних податків.

Згідно з адміністративно-територіальним поділом у 1922 р. нараховувалося 12 губерній, 101 повіт та 1847 волостей.

З 1923 р. адміністративно-територіальний устрій ускладнився: замість 101 повіту було утворено 53 округи, 1847 волостей — 706 районів, кількість сільрад становила 9307.

Доходи місцевих бюджетів у 1921–1924 рр. можна класифікувати за такими розділами:

- неподаткові надходження;
- відрахування від державних податків та надбавок до них;
- місцеві податки і збори.

Неподатковими надходженнями визначалися доходи від комунальних, торговельних, виробничих, сільськогосподарських підприємств тощо, які не входили до державних і республіканських трестів, а також доходи від лісових розробок, земельних ділянок міст і додаткова рента від них; доходи від земель, лісів і надр, переданих органам місцевого самоврядування. Зазначені надходження у 1923–1924 рр. у СРСР становили 34,4 % усіх доходів, в УРСР — 40 %.

Відрахування від державних податків і неподаткових надходжень та надбавок до них включають: відрахування від державного єдиного сільськогосподарського податку; відрахування від промислового податку (45 %); відрахування від мита на спадкову власність (50 %); відрахування від державних неподаткових доходів; відрахування від використання земель, торф'яних боліт, рибпромислових угідь (50 %); орендна плата за продукцію рибних господарств (2 %); відрахування від суми продажу державних фондів та надбавки, до яких належать: надбавки до податку з доходів (до 25 %, для окремих місцевостей до 50 %), а також надбавки до державного промислового податку від вартості патенту. У структурі надходжень місцевих бюджетів УРСР у 1923–1924 рр. відрахування від державних податків і неподаткових надходжень становили 13,4 %, надбавки — 19,4 %.

Місцевими податками і зборами є податки і збори, які можуть встановлюватися місцевими органами влади. До них належать:

- податок з будов, у тому числі житлових будинків, торгових приміщень, складів;
- податок з власності;
- збір з деревини;
- податок із садів і городів;
- податок з транспортних засобів;
- податок з худоби;
- збір з рахунків у готелях і ресторанах;
- збір з відпочиваючих у лікувально-курортних зонах;
- податок з публічних видовищ;
- податок з біржових угод, аукціонного продажу;
- збір за прописку в місцевості тощо.

Частка коштів від місцевих податків і зборів у структурі надходжень місцевих бюджетів у 1923–1924 рр. в УРСР становила близько 6,5 %.

Постановою ВЦВКУ в 1925 р. введено в дію тимчасове Положення “Про місцеві фінанси УРСР”, відповідно до якого визначено перелік місцевих податків і зборів, що застосовуються в Україні. У вересні цього ж року було ухвалено Постанову ВЦВКУ і РНК УРСР “Про місцеві податки та збори”, якою визначено перелік місцевих податків і зборів, порядок їх застосування.

У 1926 р. відповідно до Положення “Про місцеві фінанси УРСР” дохідна частина місцевих фінансів поповнилася за рахунок надходжень від загальнодержавних податків і зборів: 61 % – від загальнодержавного промислового податку; 62 % – від єдиного сільськогосподарського податку; 50 % – надходжень від податку з майна; 40 % – від лісового доходу; 50 % – від використання земельного майна загальнодержавного значення; 100 % – від судового мита за справами, що розглядалися в судах, які утримувалися з місцевих бюджетів.

Згідно з Конституцією УРСР від 15 травня 1929 р. визначено, що всі місцеві доходи та видатки об’єднуються в місцевий бюджет відповідно до законодавства СРСР та законодавства УРСР.

Отже, у 20-ті роки ХХ ст. в УРСР на законодавчій основі регламентовано: склад місцевих бюджетів, функції місцевих органів влади, порядок місцевого оподаткування, механізм субсидування, порядок складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів, а також запроваджено елементи фінансового регулювання міжбюджетних відносин.

Крім того, відбулося становлення системи місцевих бюджетів відповідно до механізму бюджетного регулювання: регулюючі бюджети – губернські, обласні, республіканські, окружні, міські; низові – волосні, районні, сільські.

Суттєвими ознаками становлення місцевих фінансів у 1930–1931 рр. є ухвалення низки урядових рішень стосовно: організаційного оформлення сільських бюджетів, складання дохідно-видаткових кошторисів, закріплення певних дохідних джерел за сільськими бюджетами тощо. У ході податкової реформи 1930–1932 рр. відбулося подальше зменшення повноважень

місцевих органів влади, до переліку місцевих податків і зборів віднесено лише податок з будов та земельну ренту. У 1932 р. вийшла постанова, якою внесено зміни до механізму внутрішньореспубліканського і внутрішньокрайового бюджетного регулювання. Відповідно до цієї постанови доходи державного і місцевих бюджетів розмежовані таким чином, що за місцевими бюджетами в повному обсязі закріплювалися насамперед ті місцеві податкові і неподаткові джерела, які не виходили за межі територій місцевих рад і виконкомів. Крім того, місцевим бюджетам повністю передані деякі загальнодержавні податки, у тому числі прибутковий податок з фізичних осіб, прибутковий податок з кооперацій, промисловий податок, також до місцевих бюджетів частково були передані відрахування від загальнодержавних доходів.

Згідно з адміністративно-територіальним поділом у 1935 р. нараховувалося 7 областей (Вінницька, Дніпропетровська, Київська, Одеська, Сталінська, Харківська, Чернігівська), 7 округів, 97 міських рад, 481 сільський район, 324 селищні ради та 11 050 сільських рад.

При розгляді структури доходів місцевих бюджетів у розрізі їх певних видів протягом 1930–1940 рр. можна виокремити певні особливості.

Зокрема, за характером стягнення доходи місцевих бюджетів розподілені таким чином: податкові, неподаткові, доходи від господарської діяльності органів місцевих рад і виконкомів, а також від переданих в їх володіння майна та підприємств.

До складу податкових доходів місцевих бюджетів входять державні податки, повністю або частково передані органам місцевих рад, а також місцеві податки і збори. До неподаткових доходів належать надходження від власності підприємств місцевого значення, а також відрахування від загальнодержавних неподаткових доходів.

Частина доходів місцевого бюджету має цільове призначення, надходження від цих доходів можуть витрачатися тільки на цілі, встановлені законодавством, до цільових доходів місцевих бюджетів входять: засоби соцстраху, засоби колгоспів, відрахування від внесків в ощадкаси тощо.

Важливе значення в структурі доходів місцевих бюджетів мають добровільні платежі від населення, відрахування від державних кредитів та депозитів.

До неподаткових доходів місцевих бюджетів належать доходи від використання промислових, комунальних, торгових, сільськогосподарських підприємств, лісових і земельних угідь, а також відрахування від державних неподаткових доходів.

Порядок включення неподаткових доходів до місцевого бюджету обумовлюється способом використання такого виду майна: безпосереднє використання, господарський розрахунок і здача в оренду.

При безпосередньому використанні майна в доходи місцевого бюджету входять усі валові надходження, при використанні майна на початок бюджетного року до місцевих бюджетів спрямовується частина прибутку відповідно до законодавства, при здачі майна в оренду до місцевих бюджетів надходить орендна плата в обумовленому договором розмірі.

Для збереження стійкості неподаткової бази місцевих бюджетів законодавством про майнові права місцевих рад встановлений особливий порядок вилучення майна і підприємств, переданих органам місцевого самоврядування.

Державні податки, що надходять до місцевого бюджету, поділяються на дві групи: державні податки, передані органам місцевого самоврядування шляхом відрахувань, та державні податки, що безпосередньо надходять до місцевих бюджетів.

До першої групи державних податків належать: податок з обороту, податок з нетоварних операцій, податок з радгоспів, єдиний сільськогосподарський податок, культурно-житловий збір.

Кошти від податку з обороту відповідно до Постанови ВЦВК і РНК СРСР “Про республіканські і місцеві бюджети” від 21 грудня 1931 р. передавалися органам місцевого самоврядування в сумі, необхідній для збалансування бюджетів. З 1932 р. кошти від податку з обороту передаються місцевим бюджетам у вигляді певного відсотка як з підприємств союзного, так і місцевого та республіканського значення. Розмір відрахувань до місцевих бюджетів від податку з обороту визначався щорічно відповідною постановою.

Згідно із законом від 21 грудня 1934 р. окремим органам місцевого самоврядування надаються кошти у вигляді відрахувань від прибутків або від податку з обороту загальносоюзних підприємств, діяльність яких передбачає використання природних багатств певної місцевості. Такі відрахування були встановлені щодо нафти, бавовни і тютюну в розмірі одного рубля з тонни обробленої нафти, по 100 крб. – з тонни бавовни і 190 крб. – з кожної заготовленої тонни тютюну.

Згідно з Постановою ВЦВК і Раднаркому Росії “Про розширення прибуткових джерел сільських бюджетів” від 4 січня 1936 р. встановлені відрахування від обсягу заготовленої продукції за ставками з кожного центнера.

Кошти з податку з нетоварних операцій підприємств суспільного сектора до 1933 р. надходили до загальносоюзного бюджету, місцевим бюджетам передавалося 10 % цього податку. У 1934 р. державним бюджетам союзних республік надходило 90 % цього податку, з якого уряд союзних республік мав можливість передавати місцевим бюджетам понад 10 %, з 1935 р. надходження цього податку повністю передано до місцевих бюджетів.

Податок з радгоспів стягується в розмірі 1 % валової продукції та розподіляється між державними бюджетами союзних республік і місцевими бюджетами. До місцевих бюджетів передавалося 75 % усіх надходжень цього податку, з 1935 р. він у повному обсязі був закріплений за місцевими бюджетами.

Сільськогосподарський податок є одним з основних доходів місцевих бюджетів, особливо сільських і районних. Надходження цього податку розподілялися між окремими бюджетами таким чином: не менше 20 % коштів надходило до сільського бюджету, до 50 % зараховувалося до міських бюджетів, 30 % передавалося до районного бюджету. У 1935 р. розподіл сіль-

ськогогосподарського податку здійснювався у такому розмірі: 75 % спрямовувалося до місцевих бюджетів, 25 % – до загальносоюзного державного бюджету.

У 1932 і 1934 рр. у СРСР встановлено податок на одноосібні селянські господарства, відрахування від яких у розмірі 25 % зараховувалися до місцевих бюджетів, із них 10 % – у крайові й обласні та 15 % – у районні бюджети.

До групи державних податків, які безпосередньо зараховувалися до місцевих бюджетів, належали: прибутковий податок з фізичних осіб, прибутковий податок з кооперативних і акціонерних організацій місцевого значення, державне мито, промисловий податок, риболовний збір, водний збір, податок із дарувань тощо.

Прибутковий податок з фізичних осіб внаслідок проведення податкової реформи у 1930 р. закріплювався за місцевими бюджетами, проте певний відсоток цього податку спрямовувався до державного бюджету.

Прибутковий податок з кооперації місцевого значення був переданий до місцевих бюджетів і перерозподілявся між державним і місцевими бюджетами.

Державний промисловий податок був одним з основних джерел місцевих бюджетів (21,3 %), однак податковою реформою скасовано стягнення цього податку з підприємств і організацій суспільного сектора і замінено на податок з обороту.

Єдине державне мито введено у зв'язку з податковою реформою, його ставки встановлювалися постановами уряду СРСР, надходження від держмита закріплювалися за місцевими бюджетами і спрямовувалися до бюджетів виконкомів і рад за місцем знаходження.

Надходження від податку з дарувань у повному обсязі спрямовувалися до місцевих бюджетів.

Збір з деревини державного і місцевого значення, встановлений у розмірі 10 коп. з кубометра, у повному обсязі закріплений за районними і сільськими бюджетами; риболовний збір, введений замість орендної плати з державних підприємств, повністю переданий до місцевих бюджетів, встановлювався в процентному співвідношенні до валового доходу від улову риби в розмірах, визначених законом для кожного тресту.

Квитковий збір за право промислового лову риби встановлено за користування риболовецькими угіддями і повністю зараховується до місцевих бюджетів, для окремих категорій користувачів риболовецькими угіддями встановлено знижки в розмірі: 20 % від певної норми для бідняків і середняків, що здійснюють лов в індивідуальному порядку; 50 % – для ловців – членів колгоспів; 25 % – для ловців, що належать до військовослужбовців; разом з тим встановлено надбавки до норм для державних і кооперативних організацій, що не є основними заготівниками – у розмірі 20 %.

Постановою Надзвичайного XIV Українського з'їзду Рад про затвердження Конституції УРСР від 30 січня 1937 р. затверджено Основні положення щодо прав та обов'язків органів місцевої влади; ст. 72 Конституції визначає, що органами державної влади в областях, округах, районах, містах, селищах і селах УРСР є Ради депутатів трудящих. Відповідно до ст. 74

цього документа визначено, що повноваження щодо встановлення місцевого бюджету покладено на Ради депутатів трудящих.

З 1938 р. місцеві бюджети були включені до Єдиного державного бюджету СРСР, що означало ліквідацію їхньої самостійності.

Згідно з адміністративно-територіальним поділом у 1941 р. нараховувалося 23 області, 255 міських рад, 746 сільських районів, 459 селищних рад та 16 289 сільських рад.

У квітні 1942 р. видано Указ “Про місцеві податки і збори”, відповідно до якого були встановлені такі їх види: податок з будов, земельна рента, збір з власників транспортних засобів, збір на колгоспних ринках.

У 1957 р. в Європі розпочався перший етап формування нової структури місцевих та регіональних рад. Засновано Постійну конференцію місцевих та регіональних властей Європи.

У жовтні 1959 р. Верховною Радою СРСР ухвалено Закон “Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік”, який став важливим етапом у розвитку бюджетного законодавства. На його основі протягом 1960–1961 рр. були ухвалені закони про бюджетні права у союзних республіках. Згідно з цими законами регламентовано порядок розмежування доходів і видатків між всіма видами бюджетів, право розмежування доходів і витрат отримали також місцеві Ради районів та міст з районним поділом. Найбільша частка доходів місцевих бюджетів у 1958 р. припадала на прибутковий податок з підприємств і організацій (19,8 %), тоді як у 1959 р. – на податок з обороту (25,1 %), найменша частка у 1958 р. – на прибутковий податок з населення, з 1959 до 1964 р. – на місцеві податки і збори.

В УРСР порядок проведення бюджетного розмежування визначається при затвердженні бюджету виконкомом (ст. 40 Закону УРСР). Склад доходів місцевих бюджетів встановлюється з огляду на принципи поділу доходів на закріплені і доходи, що підлягають щорічному регулюванню. Відповідно до статей 55 і 60 Бюджетного закону УРСР право затвердження розміру оборотної касової готівки належить районним і міським Радам.

З ухваленням Закону УРСР “Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих” визначено склад місцевих бюджетів як частини Державного бюджету УРСР, перелік їх доходів та видатків. Згідно із цим законом до місцевих бюджетів у повному обсязі надходили: відрахування від прибутків та інших надходжень від підприємств і господарських організацій місцевого підпорядкування, прибутковий податок з підприємств та організацій кооперативних підприємств та громадських організацій місцевого підпорядкування, лісовий дохід, сільськогосподарський податок, державне мито та місцеві податки і збори, встановлені відповідно до законодавства УРСР, а також відрахування з податку з обороту, прибуткового податку з колгоспів та прибуткового податку з населення.

Важливим фактором у становленні місцевих фінансів під час проведення економічної реформи в 1960-х роках була передача до доходів місцевих бюджетів: частини прибутку підприємств республіканського значення (1962 р.) та платежів з прибутку автогосподарств республіканського значення (1966 р.).

У 1962–1963 рр. проведено реорганізацію органів влади за виробничим принципом: у 19 з 25 областей створено по дві обласні ради (промислова та сільська), укрупнено райони до виробничих колгоспно-радгоспних управлінь. Станом на 1 липня 1967 р. система адміністративно-територіального устрою складалася з 25 областей, двох міст республіканського значення, 475 районів, 111 міст обласного значення, 8555 сільських, 762 селищних, 273 міських рад.

У 1968 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР сільським та селищним, з 1971 р. – і міським Радам надається право на встановлення пільг з місцевих податків і зборів.

Слід зауважити, що ступінь впливу кожної з ланок місцевих бюджетів на розвиток суспільного виробництва й підвищення життєвого рівня населення з 1960 до 1974 р. був різний і обумовлювався тими соціально-економічними функціями, які вони виконували.

Обсяги та структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1960–1970 рр. наведено у таблиці.

Ухвалений у 1980 р. союзний закон визначив основні повноваження крайових, обласних, автономних областей та автономних округів у галузі відповідних бюджетів.

Відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про місцеві податки і збори” від 26 січня 1981 р. встановлено три загальносоюзні місцеві податки: з власників будов, земельний податок та податок з власників транспортних засобів. Згідно з цим Указом союзні республіки отримали повноваження щодо запровадження місцевих зборів з громадян за надані послуги, пов’язанні з організацією туризму, відпочинку та екскурсій, рибальства та мисливства, а також інші види послуг.

У відповідності з Положенням “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” від 12 березня 1981 р. визначено правові засади регулювання питань адміністративно-територіального устрою УРСР.

Постановою Ради Міністрів Української РСР від 22 вересня 1983 р. встановлено курортний збір, кошти від якого спрямовувалися до відповідних виконкомів місцевих Рад народних депутатів і витрачалися на благоустрій курортної зони та інших місць загального користування. Не використані на кінець поточного року залишки коштів курортного збору залишалися в розпорядженні відповідних виконкомів місцевих Рад народних депутатів і використовувалися в наступному році за цільовим призначенням.

У 1985 р. для підписання була відкрита Європейська хартія місцевого самоврядування, спрямована на захист принципу ефективного місцевого самоврядування як основної складової демократії. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” було прийнято 15 липня 1997 р. Для України Хартія набула чинності з 1 січня 1998 р.

Починаючи з 1987 р., введено постійний порядок відрахувань частини від прибутку підприємств союзного значення до місцевих бюджетів. Сума таких відрахувань до місцевих бюджетів Української РСР за рік становила близько 56 млн крб.

Таблиця

Структура доходів місцевих бюджетів УРСР, млн крб

Показник	1960	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Доходи, усього	2848,4	4014,3	4135,4	4596,6	5040,6	5075	5405	5477	5842	6152	6712
з них:											
податок з обороту	883,6	1217,8	1342,7	1165,1	1014,6	1416	1587	1620	1514	1994	2166
платежі державних підприємств і організацій	509,3	987,8	1267,9	1513,8	1705,4	1608	1714	1758	1798	1895	2025
прибутковий податок з населення	247,5	367,1	411,8	552,5	742,3	810	885	842	895	943	986
прибутковий податок з підприємств і організацій	288,7	340,5	243,3	302,7	139,4	214	177	164	185	217	211
місцеві податки та збори	137,7	160,3	166,7	175,3	180,7	183	176	183	195	203	206

У грудні 1990 р. було ухвалено Закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Відновлення місцевого самоврядування стало важливою передумовою соціально-економічної трансформації суспільства.

Врахування відповідного досвіду розвитку системи формування доходів місцевих бюджетів у радянський період надасть можливість на сучасному етапі еволюції місцевих фінансів підвищити якісний рівень функціонування зазначеної системи як інструменту фінансово-економічного регулювання.