

2. *Ионова Ж. А.* Правовые проблемы легитимации предпринимательства // Государство и право. — 1997. — № 5. — С. 46.
3. *Марметьянов В. С.* Хозяйственное право. Т. 1. Общие положения: Курс лекций. — М., 1994. — С. 55.
4. *Шпомер А.* Поняття, ознаки та функції ліцензування певних видів господарської діяльності в Україні // Підприємство, господарство і право. — 2004. — № 12. — С. 77–78.
5. *Шпомер А.* Ліцензування, як засіб державного регулювання господарської діяльності // Право України. — 2004. — № 2. — С. 55–59.

УДК 352:336.14(477)

Л. В. Тесля

БЮДЖЕТ СЕЛИЩНОЇ РАДИ ЯК ЕКОНОМІЧНА ТА ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Однією з найважливіших ознак демократичної держави є наявність у ній місцевого самоврядування — законодавчо закріпленого права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і іншого чинного законодавства. Отже питання про створення гарантій стабільності матеріальної бази та місцевих бюджетів є надзвичайно важливими, оскільки без їх вирішення самоврядні територіальні громади не в змозі вирішувати свої функції та повноваження.

Останніми роками набула загальнодержавної ваги проблема браку фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел. За таких умов серйозним чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати ефективне формування місцевих фінансів, здатне перетворити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів, спроможні вирішувати будь-які соціально-економічні проблеми. У розвинених країнах світу саме територіальні громади, котрі спираються на власні фінанси, є стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації в державі.

Інструментом організації влади і місцевого самоврядування є основні законодавчі акти про функціонування фінансово-бюджетної системи місцевого самоврядування на сучасному етапі. Функціонування фінансово-бюджетної системи місцевого самоврядування регламентується насамперед Конституцією України [1, ст. ст. 7, 142, 143], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4, ст. ст. 16, 26, 60–70], Бюджетним кодексом України [2, ст. ст. 54–60], Статутом територіальної громади та іншим законодавством.

Щодо визначення поняття «місцевий бюджет» у літературі немає єдиної точки зору. Сутність та проблеми місцевих фінансів вивчалися В. Н. Твердохлібовим, Н. А. Ширкевичем, І. Н. Ходоровичем, Н. В. Васильєвою.

На погляд автора, суть бюджету полягає в тому, що він виступає найважливішим засобом розподілу і перерозподілу грошових коштів між виробничою

і невиробничою сферами. Бюджет є формою організації руху коштів. Усі фінансові відносини, що виникають у галузі мобілізації, розподілу і використання бюджетних коштів, регулюються бюджетними нормами. Бюджет як правова категорія являє собою закон України, прийнятий Верховною Радою, а на місцях — рішеннями місцевих рад, якими затверджуються основні фінансові плани формування і використання фондів коштів для держави або певної території.

Місцеві бюджети як економічна категорія відображають грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості у процесі формування територіальних фондів коштів, які використовуються на соціально-економічний розвиток регіонів і поліпшення добробуту їх населення. Як фінансовий план, місцевий бюджет являє собою систему організованих органами місцевого самоврядування заходів щодо соціального й економічного розвитку регіону і складається з двох частин — доходів і видатків.

Ключове питання, яке треба вирішити, перш ніж будувати місцеві фінанси, — це визначення меж між тими завданнями, котрі має вирішувати центральна влада, і тими, що покладаються на місцеві бюджети, а також формування системи забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевої влади.

На сьогодні основними джерелами доходів місцевих органів влади є: надходження від податків, зборів та інших обов'язкових платежів; власні доходи від підприємницької діяльності; плати, внески тощо; трансферти з інших бюджетів.

Значна частина доходів місцевих бюджетів на сучасному етапі формується шляхом субсидій і дотацій. У цьому контексті постає проблема міжбюджетних трансфертів і їх раціональної побудови. Звичайно, економічні потенціали регіонів відрізняються. Проте відрізняються і потреби регіонів у розвитку інфраструктури, необхідної для економічного зростання. Визначена система нормативів не дає змоги врахувати всі потреби регіонів і впровадити ефективну й справедливую практику бюджетного вирівнювання. Необхідність такої системи не викликає сумнівів, адже більшість регіонів на сучасному етапі не може обходитися у своєму розвитку без сторонньої допомоги.

Значну долю складають трансферти, які необхідні для вирівнювання економічних можливостей, проте їх треба надавати за певними принципами і досягти розвитку регіону без зростання утриманських тенденцій. Що ж узяти за норматив? Рівень добробуту населення? Не можна, бо він є наслідком розвитку підприємницького сектору. Рівень бюджетних витрат? Також нераціонально, бо за нереформованої системи державного господарства і численних проблем (як організаційних, так і фінансових) не можна визначити реально необхідної суми, та й це не приведе до переходу на ефективну діяльність. На погляд автора, нормативом для надання трансфертів має бути індекс податкоспроможності, який би враховував величину вирівнювання відносного рівня валових витрат підприємств у регіоні в порівнянні з аналогічними підприємствами інших регіонів.

Головним чинником розвитку регіону і добробуту населення є розвиток підприємницького сектору. Не промисловості, а саме підприємництва, оскільки не на кожній території може ефективно функціонувати промисловий сектор. Основною причиною, через яку в певних регіонах немає економічного розвитку, є відсутність інфраструктури і надто висока норма витрат у порівнянні з іншими регіонами.

Вихідною базою доходів бюджету є його видаткова частина. Залежно від напрямів видатків, а також від їх обсягу визначаються суми і методи їх отримання для фінансування видатків. Стаття 64 Бюджетного кодексу України визначає склад доходів, що закріплюється за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів: 1) прибутковий податок із громадян у відповідній частині; 2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам; 3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати; 4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності; 5) плата за торговий патент на здійснення певних видів підприємницької діяльності; 6) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад; 7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва в частині, що належить відповідним бюджетам.

Для вирішення цілей економічного зростання регіону необхідно контролювати не лише прибутковий податок із громадян, а й податок на прибуток підприємств. Тільки так можна здійснювати ефективну регульовальну політику і весь час мати інформацію про розвиток підприємницьких структур. Це необхідно і через те, що надходжень від прибуткового податку з громадян до місцевих бюджетів не вистачить на покриття в повному обсязі видатків.

У контексті реформування видаткової частини місцевих бюджетів постає проблема перебудови принципів і механізмів справляння прибуткового податку з громадян і податку на прибуток підприємств.

З огляду на це основними напрямками реформи прибуткового оподаткування мають стати:

- 1) у прибутковому податку з громадян:
 - вилучення при визначенні оподаткованого прибутку громадян витрат на мінімально необхідні потреби (охорона здоров'я);
 - установлення мінімального неоподаткованого мінімуму доходів громадян у розмірі споживчого кошика;
 - установлення механізму залежності оподаткованого доходу від кількості осіб, які утримуються платником, тобто перехід до «сімейного оподаткування».
- 2) у податку на прибуток підприємств:
 - внесення до суми валових витрат платника податку всіх витрат на рекламу, господарювання, купівлю основних засобів за справедливими цінами;
 - уникнення авансових платежів за податками і встановлення кварталних сплат податків, оскільки повний операційний цикл у більшості видів діяльності становить не менш, як 65–90 днів.

Згідно зі ст. 5 Бюджетного кодексу України бюджетну систему України утворюють Державний бюджет та місцеві бюджети. Головною ланкою фінансів органів місцевого самоврядування є їх бюджет (з англ. Budget — торба, гаманець), тобто затверджений на певний період часу розпис доходів та витрат самоврядної територіальної громади у грошовому вираженні.

Матеріальна й фінансова основа місцевого самоврядування конкретизується розд. III Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно зі ст. 61 цього закону «органи місцевого самоврядування в селах, селищах... самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети».

Доходи місцевих бюджетів відповідно до ст. 63 вказаного закону формуються за рахунок власних джерел, визначених чинним законодавством на основі закріплених ним загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Видатки бюджетів селищної ради визначаються прийнятими рішеннями і ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона передбачає, що селищні ради та їх виконавчі комітети самостійно розпоряджаються коштами, визначають напрями їх використання, забезпечуючи їх цільове спрямування. У видатковій частині бюджетів селищної ради окремо визначаються видатки поточного бюджету та бюджету розвитку. Кошти поточного бюджету спрямовуються на поточне фінансування установ і закладів селищної ради і не належать до бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку території, а також фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням.

Селище міського типу Затока Одеської області розташовано в унікальному місці в Україні, омивається водами Чорного моря та Дністровського лиману. Згідно з Постановою КМ України від 15.12.1997 р. № 1391 «Про внесення змін до переліку населених пунктів, віднесених до курортів», затвердженого Постановою КМ України від 28.12.1996 р. № 1596», викладеною в новій редакції, яка діє з 01.01.1998 р., селище Затока віднесено до курортних місцевостей. Це кліматичний курорт із чудовими піщаними пляжами. Інфраструктурою курорту є сфера обслуговування.

Плата за землю — один із головних джерел дохідної частини бюджету територіальної громади смт Затока. З огляду на це, селищна рада поповнює бюджет за рахунок орендної плати за землю, а згідно зі ст. ст. 127, 128 нового Земельного кодексу селищна рада здійснює продаж земельних ділянок на конкурентних засадах (аукціон), крім викупу земельних ділянок, на яких розташовано об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок. Селищна рада одна з перших в Україні провела земельний аукціон у 2003 р. (перший земельний аукціон пройшов у Києві). У результаті цього дохідна частина селищного бюджету поповнилася більш ніж на 1 млн грн. Тобто Затоківська селищна рада сміливо реалізує нові форми товарно-грошових відносин. Запровадження грошової оцінки землі дало змогу значно підвищити надхо-

дження від плати за землю (у 2002 р. при плані 826,5 тис. грн надійшло до селищного бюджету 1163,9 тис. грн, що склало 140,8%; у 2003 р. при плані 1196,0 тис. грн надійшло до селищного бюджету 1310,6 грн).

На жаль, мусимо констатувати, що на сьогодні в бюджетній системі України існує пострадянська вертикаль, тобто фактично «бюджет спускають з гори». У зв'язку з цим виникають проблеми і протиріччя щодо надходження до бюджету селищної ради, наприклад оплати за землю, з якої лише 60% залишається в селищному бюджеті, а 40% — вилучаються до Білгород-Дністровського міського та Одеського обласного бюджетів (ст. 66 БКУ та ст. 21 Закону України «Про плату за землю»). Крім того, у Законах України про Державний бюджет, які приймаються на кожен фінансово-господарський рік, установлюються неоднакові умови надходжень і використання оплати за землю, що відповідно відображається в місцевих, у тому числі селищному, бюджетах.

Додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів суми перевищення доходів над видатками, що утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законом. Рішення про використання таких коштів приймається селищною радою (ст. 65 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Поки що не вирішені механізми стягнення коштів з Державного бюджету України в разі виникнення заборгованості перед місцевими бюджетами. Верховною Радою України час від часу приймаються закони про надання пільг численним категоріям громадян, фінансування яких покладається не на Державний бюджет України, який перебуває в підпорядкуванні самої Верховної Ради України, а на місцеві бюджети, якими ці видатки не передбачалися та є для них непосильними (соціальна допомога ветеранам та іншим верствам населення). Таким чином кошти, передбачені на реалізацію програми соціально-економічного розвитку Затоки, відволікаються і гальмується розвиток інфраструктури курорту.

Текст Конституції України в частині питань, пов'язаних із місцевим самоврядуванням, зокрема чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», має ряд неоднозначних відповідей. Так Конституція не подає відповіді на питання, чи можуть мати власне фінансування самоврядні органи (ст. 95). Частина 4 ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» декларує, що самостійність місцевих бюджетів визначається «закріпленнями за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами», що суперечать частинам 1, 3 ст. 142 Конституції України щодо самостійності місцевих бюджетів, незалежних джерел формування їх доходів. Цим самим вимогам Конституції не відповідають також положення ч. 1 ст. 62 (а саме третє речення), ч. 1 та 6 ст. 63. Згідно з Конституцією України обласний бюджет має формуватись із коштів державного бюджету з цільовим призначенням для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів із коштів місцевих бюджетів населених пунктів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм» (ст. 143

Конституції). Виходячи із цих особливостей (ч. 2 ст. 143 Конституції) бюджети територіальних громад можуть формуватись від певних податків загалом або частин окремих загальнодержавних податків. Усі інші загальнодержавні податки мають формуватись на державному рівні і вже з нього повертатись на обласний рівень для подальшого розподілу між районами та містами обласного підпорядкування. Ні Верховна Рада, ні обласні ради не мали права встановлювати нормативи відрахувань від загальнодержавних податків на обласний, районний та міський рівень. Ці кошти повинні мати певну величину, яка достатня для виконання органами самоврядування делегованих їм державою повноважень (наприклад, для забезпечення безоплатного лікування населення, задекларованого Конституцією України).

Серйозною проблемою залишається забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів та їх належної податкової бази.

Затоківська селищна рада щорічно формує бездефіцитний бюджет. Селищна рада правильно згідно із законами формує доходи, видатки, не має ніяких заборгованостей. Але існують проблеми, які повинні вирішуватись на державному рівні. Затока — це курорт, який визначено в законному порядку. Курорт треба розвивати. Однак існують глобальні проблеми, які неможливо вирішити за рахунок місцевого бюджету. Одними з них і дуже важливими є берегоукріплення, газифікація, централізоване каналізування.

Через Затоку проходить республіканська автострада, яка потребує капітального ремонту. Але на глобальному рівні робота не провадиться.

Міст — стратегічний об'єкт, який є державною власністю, експлуатується з 1956 р., потребує капітального ремонту. Ці питання треба вирішувати за рахунок видатків із Державного бюджету.

Надпланові надходження в Держбюджет від податку на прибуток підприємств згідно із Законом «Про Державний бюджет», повинні зараховуватись у місцевий бюджет. Так за підсумками 2003 р. із Держбюджету надійшло надпланових надходжень від податку на прибуток в сумі 400 тис. грн на рахунок тільки Білгород-Дністровського міського бюджету. Але ж податок на прибуток надходить і від підприємств, розташованих на території смт Затока. Незважаючи на це, селищний бюджет не отримав ані копійки надпланових надходжень.

На території смт Затока займаються господарською діяльністю суб'єкти підприємництва, юридичні та, особливо, фізичні особи, які не зареєстровані за місцем здійснення цієї діяльності. Тому податки від їх діяльності не надходять до бюджету селищної ради. Так порт — невідосблений підрозділ Білгород-Дністровського морського торгового порту, зареєстрованого у Білгород-Дністровському міськвиконкомі. Усі податки надходять у бюджет міської ради. А селищна рада не має права вимагати від таких суб'єктів звітність, не передбачену законом.

Негативне значення для селищного бюджету має сезонний характер роботи (тільки в літній період) баз відпочинку, пансіонатів та інших оздоровчо-лікувальних закладів.

Селищний бюджет поповнюється також за рахунок місцевих податків та зборів згідно з Положенням «Про місцеві податки та збори на території смт Затока», розробленим та затвердженим на підставі Декрету КМ «Про місцеві податки та збори» від 20.05.1993 р. Основними джерелами цих надходжень є: ринковий збір, курортний збір, збір за паркування автотранспорту, збір за видачу дозволів на розміщення торговельних точок, збір за використання місцевої символіки. Так за 2003 рік у селищний бюджет надійшло 268,1 тис. грн цих коштів, що на 0,1 тис. грн більше, ніж заплановано, та на 67,0 тис. грн перевищило надходження 2002 р.

На бюджеті Затоківської селищної ради перебувають: амбулаторія, селищна рада, дитячий садок «Золота рибка», середня школа, будинок культури, бібліотека, група з благоустрою. За рахунок селищного бюджету здійснюється будівництво сучасного лікувально-оздоровчого комплексу, необхідного для курорту.

Від оренди та продажу об'єктів комунальної власності у 2003 році до селищного бюджету надійшло близько 130 тис. грн.

Селищна рада не отримує ніяких дотацій та субсидій, але селищний бюджет формується так, що повністю забезпечує життєдіяльність територіальної громади.

Виконком щоквартально звітує перед селищною радою про виконання бюджету.

З огляду на це бажано:

– щоб усі суми доходів місцевого бюджету повністю залишались у розпорядженні територіальної громади, що дало б можливість вирішити вищезазначені проблеми і стимулювало б діяльність органу місцевого самоврядування на перевиконання доходів бюджету та пошук інших джерел доходу;

– залучати внутрішні і зовнішні інвестиції;

– щоб суб'єкти підприємницької діяльності були зареєстровані за місцем здійснення господарської діяльності;

– удосконалити податкове законодавство таким чином, щоб сформувати передумови для виходу підприємств і громадян із тіні й переходу до офіційного сектору економіки.

Уважаючи, що курорт безпосередньо пов'язаний із життям та здоров'ям людини, а згідно зі ст. 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю», держава у першу чергу повинна бути зацікавлена в розвитку курорту за рахунок Державного бюджету, а якщо немає можливостей, то необхідно надавати пільги місцевим радам.

Література

1. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / За заг. ред. П. В. Мельника. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 416 с.
3. Земельный кодекс Украины. — Х.: Одиссей, 2003. — 111 с.
4. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
5. Про плату за землю: Закон України від 03.07.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 45. — Ст. 238.

6. *Про місцеві податки та збори*: Декрет КМ України від 20.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 113.
7. *Про внесення змін до переліку населених пунктів, віднесених до курортів*: Постанова КМ України від 28.12.1996 р. № 1596 зі змінами і доповненнями від 15.12.1997 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 1. — Ст. 25.

УДК 342.92

В. О. Продаєвич

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В юридичній літературі поняття «адміністративна відповідальність», на жаль, досліджується в основному через визначення та уточнення ознак цього правового явища. Дослідження цих ознак дозволяє відокремити адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності та уточнити її зміст. Але це дослідження змісту адміністративної відповідальності, на нашу думку, буде неповним без уточнення її функцій та цілей.

У наукових працях, які присвячені функціям юридичної відповідальності в цілому та безпосередньо функціям адміністративної відповідальності, даються діаметрально протилежні визначення і класифікації. Найбільш поширені недоліки в таких визначеннях — це ототожнювання понять «цілі юридичної відповідальності» і «функції юридичної відповідальності», а також розгляд як функцій таких правових явищ, які не можна назвати функціями юридичної відповідальності.

Функції юридичної відповідальності і безпосередньо функції адміністративної відповідальності частково розглядалися в працях В. М. Горшенєва, І. С. Канзафарової, Д. А. Липинського, О. І. Миколенка, О. Ф. Скакун, М. П. Трофимової та інших учених Росії та України.

Основна мета написання статті — висвітлення дискусійних питань щодо змісту і видів функцій адміністративної відповідальності, а також роз'яснення значення функцій юридичної відповідальності для розмежування її видів і відокремлення одних заходів адміністративної відповідальності від інших.

Ті вчені, які виступають за існування в межах юридичної науки такої самостійної правової категорії, як «функції юридичної відповідальності», на жаль, не мають єдності щодо її визначення. Наприклад, М. П. Трофимова визначає функції юридичної відповідальності як основні напрями впливу норм юридичної відповідальності на суспільні відносини, за допомогою яких досягаються її цілі і проявляється її призначення [1, 6; 2, 87].

І. А. Галаган під функціями юридичної відповідальності розуміє основні прояви її призначення [3, 133].

Д. А. Липинський визначає функції юридичної відповідальності як основні напрями впливу юридичної відповідальності на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру, в яких розкривається її сутність,