

УДК 336:14

Спасів Н.Я.,
к.е.н., доцент кафедри фінансів ІФНТУНГ
Хопчан В.М.,
к.е.н., доцент кафедри економічної теорії THEU
Хопчан М.І.,
к.е.н., доцент кафедри економіки підприємств і корпорацій THEU

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ УКРАЇНИ: ЗАКОНОДАВЧІ КОЛІЗІЇ ТА ПРАВОВЕ ПОЛЕ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Постановка проблеми. Інститут місцевих бюджетів у контексті реалізації державної політики потребує належного нормативно-правового забезпечення, позбавленого дихотомії та правових колізій. Відповідно, одним з основних завдань держави в сучасних умовах стає оптимізація законотворчого процесу, спрямована на посилення відповідальності за недотримання законодавства та узгодженості між прийнятими та діючими указами, кодексами, законами, постановами. Адже від уніфікації чинної законодавчої бази залежить збалансованість місцевих бюджетів і рівень ефективності бюджетного впливу на соціально-економічні процеси як у регіоні, так і в державі в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених з питань нормативного забезпечення місцевих бюджетів можна назвати праці Н. Альвіанської, С. Бейлі, Ш. Бланкарта, У. Еванса, П. Самуельсона, В. Танзі, Ф. Фішера, К. Фостера. Дана проблематика досліджувалась у працях і вітчизняних вчених, зокрема Й. Бескида, М. Білик, С. Буковинського, С. Булгакової, О. Василика, С. Гасанова, А. Даниленка, М. Долішнього, А. Єпіфанова, Т. Єфименко, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Лук'яненко, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка, І. Сала, С. Слухая, В. Федосова, І. Чугунова, С.Юрія й інших. Цінність їх праць полягає у вивченні теоретичних основ побудови та соціального призначення місцевих бюджетів, аналізу нормативно-правового забезпечення місцевих бюджетів, дослідженні практики формування нових правових актів. Разом з цим не повною мірою обґрунтованими залишаються питання оцінки якості чинного юридичного поля в контексті управління місцевими бюджетами та виявлення можливості його уніфікації та адаптації до нормативної бази європейських країн. Саме розробка і глибше вивчення цих проблем актуалізують дане дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження нормативно-правового забезпечення функціонування місцевих бюджетів в Україні та висвітлення законодавчої неврегульованості даного процесу після прийняття Податкового та нового Бюджетного кодексів.

Виклад основного матеріалу дослідження. В контексті дослідження зазначимо, що нормативно-правове забезпечення місцевих бюджетів в Україні регулюється законодавчими актами та нормативно-правовими документами, загальний перелік яких визначений статтею 4 Бюджетного кодексу України [2]. До них відносяться: Конституція України; Бюджетний кодекс України; Податковий кодекс України, щорічні закони про Державний бюджет України; інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням бюджетів; рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (рис. 1).

Центральне місце в нормативно-правовому полі нашої держави, що регламентує порядок функціонування місцевих бюджетів, належить Конституції України. Цим законодавчим актом встановлено засади функціонування бюджетної системи, окреслено найважливіші повноваження органів державної влади, державного управління й місцевого самоврядування стосовно організації та правового забезпечення формування і використання коштів місцевих бюджетів. Також Конституція гарантує права територіальних громад безпосередньо та через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, контролювати їхнє виконання, встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону, вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [1].

Статтею 85 Конституції України передбачено, що до повноважень Верховної Ради України відносяться: прийняття законів, включаючи ті, які стосуються місцевих бюджетів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, включаючи питання міжбюджетних відносин та розподілу доходів між державним і місцевими бюджетами; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, які впливають на наповнення місцевих бюджетів; утворення та ліквідація районів,

встановлення і зміна меж районів, міст, найменування та перейменування населення пунктів і районів, що впливає на кількість та обсяги місцевих бюджетів [1].

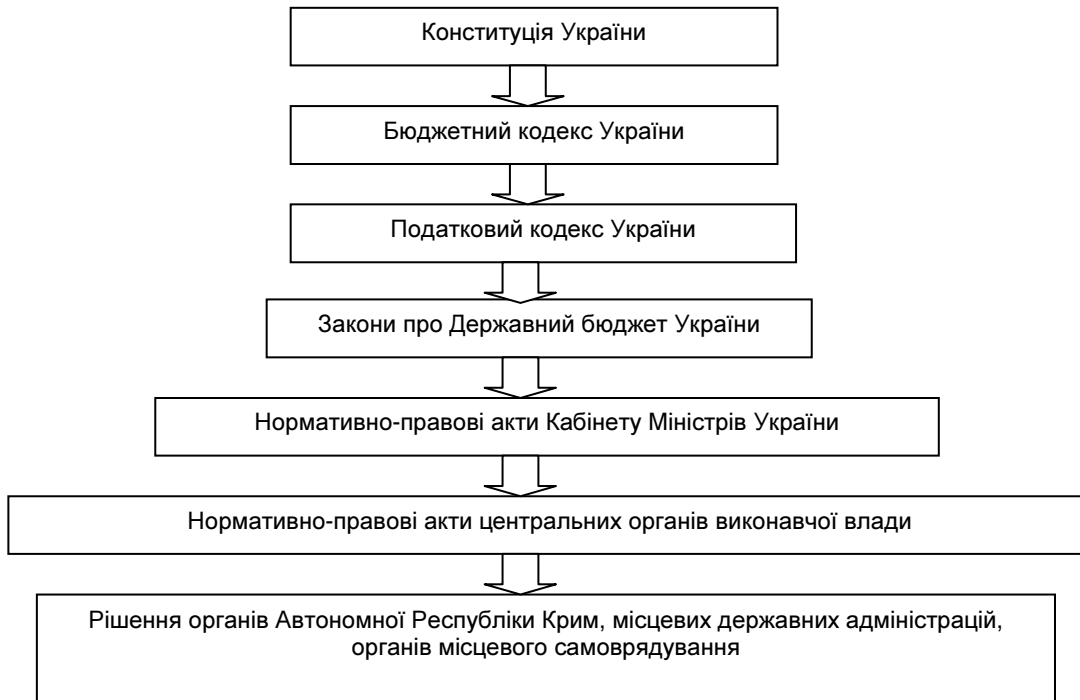


Рис. 1. Нормативно-правове забезпечення місцевих бюджетів в Україні

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади згідно із статтею 116 Конституції України виконує ряд функцій, які впливають на формування доходів місцевих бюджетів, зокрема: забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної політики; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України; спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади, включаючи місцеві державні й також виконує інші функції, які пов'язані з наповненням місцевих бюджетів [1].

Відповідно до статті 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації як органи державної виконавчої влади на місцях на відповідній території забезпечують: виконання Конституції, законів та інших нормативно-правових актів України; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони довкілля; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень, включаючи й ті, які пов'язані з формуванням дохідної бази місцевих бюджетів [1].

Важливе місце у Конституції України відведено місцевому самоврядуванню і його фінансовому забезпеченню. Так, ст. 140 передбачає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Матеріальною і фінансовою основою цього самоврядування, як зазначено у ст. 142 Конституції України, є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування [1].

Обласним і районним радам Конституцією України надані права затверджувати обласні та районні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та програм, контролювати виконання бюджетів, вирішувати інші питання, які за законом відносяться до їхньої компетенції. Крім цього, держава може надавати органами місцевого самоврядування окремі повноваження органів державної виконавчої влади. У такому випадку держава здійснює фінансування цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом передачі у встановленому законом порядку до цього місцевого бюджету загальнодержавних податків [1].

У цілому Конституція України є тим фундаментом, на базі якого можна розбудувати місцеве самоврядування, зміцнювати його фінансову базу. Однак, чинна Конституція України свідчить, що окремі її положення не сприяють інтенсивному розвитку місцевого самоврядування, який відповідав би потребам часу, що обумовило проведення Конституційної реформи, котра, в свою чергу, також не дала очікуваних результатів. Основними недоліками положень чинної Конституції вважаємо є те, що держава конституційно надала право територіальним громадам здійснювати місцеве самоврядування, однак не підкріпила його гарантіями, особливо у частині фінансового забезпечення.

Відсутність органів виконавчої влади обласних і районних рад призвела до реального обмеження бюджетних прав органів місцевого самоврядування. Формально обласні та районні бюджети відносяться до місцевих бюджетів і ними повинні розпоряджатися органи місцевого самоврядування. Це частково забезпечується процедурою розгляду та затвердження обласних і районних бюджетів на сесіях відповідних рад, а також вирішенням на сесіях місцевих рад стратегічних питань наповнення цих бюджетів. Однак на практиці реальним розпорядником бюджетних коштів виступає голова обласної чи районної державної адміністрації, тобто не представник органу місцевого самоврядування, а голова державної виконавчої структури у регіоні.

Хоча стаття 118 Конституції України передбачає підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм цими радами, на практиці це носить суто формальний характер. Зрозуміло, що представник Президента України та Кабінету Міністрів України в особі голови державної адміністрації має набагато більше прав і повноважень, ніж обласна чи районна рада, будучи представницьким органом без виконавчої структури і реальних механізмів впливу на органи центральної влади. Крім цього, обласна чи районна рада не має відношення до надходження доходів своїх бюджетів, оскільки ці функції виконують органи Державної податкової служби України та органи Державної казначейської служби України.

Другим за значенням документом, який регулює нормативно-правове забезпечення функціонування місцевих бюджетів виступає Бюджетний кодекс України. Позитивним у ньому є той факт, що законодавець чітко формулює основні терміни, які використовуються у документації, та дає їм пояснення. Так, доходами бюджету вважаються усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України [2]. У якості надходжень до бюджету виступають доходи бюджету та кошти, залучені в результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування [2]. Органами стягнення визнаються податкові, митні та інші органи, яким, відповідно до закону, надано право стягнення до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень [2].

Бюджетний кодекс України дає також трактування окремих понять, які пов'язані з формування місцевих бюджетів. Так, наприклад, міжбюджетними трансфертами вважаються кошти, які безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Кошиком доходів бюджетів місцевого самоврядування, згідно з Бюджетним кодексом України, є податки і збори (обов'язкові платежі), закріплені на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів [2]. Дотацією вирівнювання пропонується розуміти міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує [2], а субвенцією – міжбюджетні трансферти на використання для певної мети в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції [2].

Перший розділ Бюджетного кодексу України містить положення про бюджетну систему та основи бюджетного процесу.

Другий розділ Бюджетного кодексу України присвячений Державному бюджету України.

У третьому розділі розглядається структура місцевих бюджетів, доходи, видатки та порядок їх формування. Ст. 64 Кодексу встановлений склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Стаття 69 Бюджетного кодексу України передбачає склад доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Ці доходи прийнято називати власними, оскільки саме вони є реальним джерелом фінансування витрат, пов'язаних із виконанням органами місцевого самоврядування власних повноважень. Статті 75-80 Кодексу регулюють порядок складання, розгляду, затвердження, виконання та складання звітності місцевих бюджетів, враховуючи питання наповнення місцевих бюджетів на усіх стадіях бюджетного процесу.

У четвертому розділі Бюджетного кодексу України розкриваються загальні засади організації міжбюджетних відносин. Метою регулювання цих відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків органів місцевого самоврядування, закріплених законом за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які мали б забезпечувати виконання таких повноважень.

Саме ст. 83 зазначає, що видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності та видатки на реалізацію прав та обов'язків АР Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами

України, здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів в тому числі трансфертів з Державного бюджету і покладаються на Раду міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад, сільських голів.

До того ж ст. 88 видатки, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення та, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів Бюджетний кодекс класифікував в частині видатків на органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення, освіти, сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля тощо. Ст. 89 видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст АР Крим і міст обласного значення та, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, класифіковано в частині державного управління, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, а саме:

а) державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70 відсотків кількості дітей, які перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідного міста чи району); територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центри професійної реабілітації інвалідів, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

б) державні програми соціального захисту: допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям; додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню), пільги окремим категоріям громадян, що надаються: ветеранам війни; особам, на яких поширюється дія Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби, ветеранів служби цивільного захисту та ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; звільненим зі служби за віком, хворобою або вислугою років військовослужбовцям Служби безпеки України, працівникам міліції, особам начальницького складу податкової міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони; пенсіонерам з числа слідчих прокуратури; дітям (до досягнення повноліття) працівників міліції, осіб начальницького складу податкової міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони, загиблих або померлих у зв'язку з виконанням службових обов'язків, непрацездатним членам сімей, які перебували на їх утриманні; звільненим з військової служби особам, які стали інвалідами під час проходження військової служби; батькам та членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби; батькам та членам сімей осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які загинули (померли), пропали безвісти або стали інвалідами під час проходження служби; реабілітованим громадянам, які стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікунства) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; пенсіонерам з числа спеціалістів із захисту рослин відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України "Про захист рослин"; громадянам відповідно до пункту "і" частини першої статті 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, частини п'ятої статті 29 Закону України "Про культуру", частини другої статті 30 Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу", абзацу першого частини четвертої статті 57 Закону України "Про освіту"; особам, які мають таке право згідно із статтею 48 Гірничого закону України; ветеранам праці; дітям війни; багатодітним сім'ям, інвалідам, дітям-інвалідам та особам, які супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжувачого); компенсації особам, які згідно із статтями 43 та 48 Гірничого закону України мають право на безоплатне отримання вугілля на побутові потреби, але проживають у будинках, що мають центральне опалення; компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремим категоріям громадян; виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною"; компенсацію фізичним особам, які користувалися пільгами щодо сплати податку з власників

транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, втрати частини їх доходів у зв'язку з відміною такого податку та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального згідно з Податковим кодексом України;

в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; державних культурно-освітніх та театральних-видовищних програм, державних програм розвитку фізичної культури та спорту.

Ст. 90 видатки, що здійснюються з бюджету АР Крим і обласних бюджетів та, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів класифіковано в частині державного управління, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, а саме:

а) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри з нарахування та здійснення соціальних виплат; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (крім відповідних притулків, центрів і гуртожитків, визначених у підпункті "а" пункту 4 частини першої статті 89 цього Кодексу); пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; компенсаційні виплати інвалідам на бензин (пальне), ремонт, техобслуговування автотранспорту та транспортне обслуговування, а також на встановлення телефонів інвалідам I і II груп; відшкодування витрат на поховання учасників бойових дій та інвалідів війни; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів;

б) республіканські - Автономної Республіки Крим та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі утримання та програми республіканського Автономної Республіки Крим і обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;

в) інші державні соціальні програми; культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт.

В свою чергу, видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, ст. 91 визначила як видатки:

1) місцеву пожежну охорону;

2) позашкільну освіту;

3) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;

в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;

г) заклади соціального захисту для бездомних громадян, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ відбування покарань;

г) компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

д) компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

е) надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування;

4) відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання);

5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;

6) культурно-мистецькі програми місцевого значення, в тому числі зоопарки загальнодержавного значення комунальної власності;

7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;

8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;

9) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;

10) транспорт, дорожнє господарство;

11) заходи з організації рятування на водах;

12) обслуговування місцевого боргу;

13) програми природоохоронних заходів місцевого значення;

14) управління комунальним майном;

15) регулювання земельних відносин;

16) заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;

- 17) заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;
- 18) проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;
- 19) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;
- 20) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;
- 21) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом.

Загальноприйнятим в Україні є поділ міжбюджетних трансфертів на 4 найбільші групи: дотацію вирівнювання; субвенцію; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації [2]. Також варто зауважити, що ст. 97 передбачає надходження трансфертів з Державного бюджету місцевим бюджетам в частині субвенції на здійснення державних програм соціального захисту.

Розділ 5 Бюджетного кодексу висвітлює засади контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також відповідальність за його порушення.

Наступним важливим документом, який регулює організаційно-правове забезпечення наповнення місцевих бюджетів, є закон про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік. Такі закони приймаються щорічно Верховною Радою України за спеціально вписаною Бюджетним кодексом України процедурою і мають чітко визначену структуру.

Закон про Державний бюджет України вирішує наступні питання, що мають відношення до формування дохідної частини місцевих бюджетів: встановлює перелік доходів загального фонду місцевих бюджетів на плановий бюджетний період; затверджує обсяги міжбюджетних трансфертів на наступний бюджетний рік; затверджує субвенції з Державного бюджету України на інші одноразові цілі; установлює порядок перерахування міжбюджетних трансфертів; установлює джерела формування спеціального фонду місцевих бюджетів; регулює інші поточні питання наповнення місцевих бюджетів.

Таким чином, закон про Державний бюджет України вирішує всі питання, пов'язані з взаємовідносинами між державним і місцевими бюджетами у кожному бюджетному періоді, що має важливе значення при розв'язанні питань наповнення і збалансування всіх місцевих бюджетів України.

Наступним знаковим законодавчим актом є Закон України "Про місцеві державні адміністрації", який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [4]. Він передбачає перелік основних завдань місцевих держадміністрацій, принципи діяльності, порядок формування, компетенцію, відносини з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання, організацію та порядок їхньої діяльності. Центральне місце у цьому законі відведено повноваженням місцевих державних адміністрацій, включаючи повноваження у галузях соціально-економічного розвитку, бюджету та фінансів, управління майном, приватизації, підприємництва та інших. Тут, поряд з організаційними питаннями, значна увага звертається на питання регіональної бюджетної політики, фінансового забезпечення та використання окремих елементів бюджетного механізму.

Велике значення в законодавчому забезпеченні бюджетної політики на місцевому рівні має Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [5]. Його положення визначають систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу, відповідальності органів й посадових осіб місцевого самоврядування. У цьому документі охарактеризовано систему місцевого самоврядування, його організаційно-правову, матеріальну та фінансову бази.

Зауважимо, що закон мав завдання підвищити роль і статус місцевого самоврядування до європейського рівня, сприяти розвитку ініціативи, економічної активності та підприємництва на базовому рівні, що стимулювало б економічне зростання. Однак, цього не відбулось, оскільки, з одного боку, суспільство не було готове прийняти цей акт, а з іншого - закон виявився недієздатним через його неконкретність та відсутність державної підтримки. Положення про права та обов'язки залишились декларативними, оскільки не було зміцнено фінансову базу місцевого самоврядування. Відсутня конкретність і чіткість при розподілі повноважень на власні й делеговані.

Важливим законодавчим документом є Податковий кодекс України, який почав діяти із 01.01.2011 р [3]. Його прийняття хоча й має дуже велике значення, однак є дискусійним, оскільки, з однієї сторони, він дає змогу систематизувати чинне податкове законодавство, розпорошене у сотнях законодавчих документів, а з другої – спростивши перелік податків та понизивши ставки, не виконує основної функції – зменшення податкового тягаря на платників.

Так, із прийняттям Податкового кодексу України справлятимуть не 14, а лише 5 місцевих податків і зборів. А саме: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (дія з 01.01.12 р.); єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. На наш погляд, це дозволяє частково підвищити регулюючий потенціал податкової системи за рахунок скорочення переліку місцевих податків і зборів, але слід зауважити, що більшість з визначених у Кодексі місцевих податків і зборів дублюють або об'єднують дію своїх попередників, так, наприклад, туристичний збір є об'єднанням готельного

(справлявся до 1.01.04р.) та курортного зборів, а у зборі за місця для паркування транспортних засобів змінено лише елементи оподаткування.

Згідно Податкового кодексу, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності є обов'язковими для встановлення місцевими радами. Щодо збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору, то місцевим радам надано право самостійно вирішувати питання, відповідно до вимог Податкового кодексу, щодо їх встановлення. Установлення місцевих податків і зборів, не передбачених Податковим кодексом, забороняється. Порядок зарахування податків і зборів до відповідних місцевих бюджетів визначається згідно з Бюджетним кодексом

До того ж сільським, селищним, міським радам не дозволяється встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків і зборів для окремих юридичних осіб і фізичних осіб - підприємців та фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків і зборів. До повноважень сільських, селищних, міських рад належать, зокрема: установлення ставок єдиного податку в межах ставок, визначених відповідними законодавчими актами; визначення переліку податкових агентів щодо туристичного збору.

Згідно з Податковим кодексом, оподаткування суб'єктів малого підприємництва здійснюватиметься відповідно до Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва», за яким платники сплачуватимуть єдиний податок на рахунок відповідного бюджету тільки в розмірі 43% від загальної суми єдиного податку, як це встановлено ст.2 Указу, а решту самостійно перераховуватимуть у вигляді єдиного соціального внеску у порядку, визначеному Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

В свою чергу, порядок обрахунку та сплати збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності визначено у статті 267 розділу XII Податкового кодексу України. Слід зазначити, що ставка збору за провадження торговельної діяльності та діяльності з надання платних послуг встановлюється сільськими, селищними та міськими радами з розрахунку на календарний місяць у відповідному розмірі від мінімальної заробітної плати, установленної законом на 1 січня календарного року, з урахуванням місцезнаходження пункту продажу товарів та асортименту товарів, пункту з надання платних послуг та виду платних послуг.

Отже, із прийняттям Податкового кодексу скорочено перелік місцевих податків та зборів, однак фіскальної віддачі поки що немає.

Висновки з даного дослідження. Виходячи із зазначеного переліку нормативно-правового забезпечення місцевих бюджетів, можна зробити висновок, що в сучасних умовах держава у цілому сформувала належну законодавчу базу, проте така кількість законодавчих актів характеризується суперечливістю, дискусійністю та невідповідністю. Відповідно, на нашу думку, розробку даного бюджетного законодавства України доцільно базувати на принципах відповідності Конституції України; верховенства закону; належної правової процедури його прийняття та дії; єдиних засад регулювання бюджетних правовідносин; встановлення бюджетних повноважень; контролю за його дотриманням; відповідальності за його порушення. Це дозволить локалізувати проблеми та "вузькі місця", усунути присутні недоліки, та дозволить забезпечити вирішення завдань, пов'язаних із мобілізацією доходів місцевих бюджетів відповідно до фінансових можливостей суспільства.

Література

1. Конституція України: Затверджена ВРУ 28.06.96 IV 254/96-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу із <http://www.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України: 8 липня 2010 року N 2456-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу із <http://www.rada.gov.ua>.
3. Податковий кодекс України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу із <http://www.rada.gov.ua>.
4. Закон України " Про місцеві державні адміністрації" від 09.04.99р. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". – [Електронний ресурс]. – Режим доступу із <http://www.rada.gov.ua>.
6. Національна стратегія розвитку «Україна-2015» . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу із <http://www.ukrforum.ua>.
7. Буковинський С. А. До питання здійснення бюджетної політики / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 3 - 31.
8. Геєць В.. "Бюджетна політика в Україні: проблеми і перспективи / В. Геєць //Дзеркало тижня. – 2007. – № 5. – С. 140-154.
9. Тулай О.І. Планування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах дефіциту фінансових ресурсів / О.І. Тулай // Світ фінансів. – 2009. – №21. – С. 89-98.