

ФІНАНСОВЕ ТА БАНКІВСЬКЕ ПРАВО

УДК 347.73

Д.О. Білінськийкандидат юридичних наук, асистент
Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого"**ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВНОЇ ЛАНКИ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

У статті досліджено сучасні бюджетні системи розвинутих країн світу. Особливу увагу приділено правовому регулюванню бюджетних систем, їх структурі, позитивному досвіду формування місцевих бюджетів та додержанню принципів самостійності органів місцевого самоврядування у питаннях планування й затвердження бюджету територіальної громади. Проведено порівняльний аналіз структури бюджетної системи України та інших країн.

Ключові слова: бюджетна система, консолідований бюджет, державний бюджет, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, фінансування бюджету, субвенції, принцип субсидіарності, територіальна громада.

I. Вступ

Україна як член Ради Європи приєдналась і ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [1], що накладає на державу зобов'язання уніфікувати національну систему бюджетного регулювання відповідно до європейської практики та принципів. Як свідчить загальносвітовий досвід, раціональна організація фінансів на місцевому рівні є дуже непростою справою. Так, згідно з висновками експертів Ради Європи, більшість країн, що ратифікували хартію, мають серйозні труднощі з впровадженням її вимог, а тому не завжди дотримуються її основних принципів [2, с. 37].

Це стосується й України, де інститут місцевого самоврядування до моменту ратифікації тільки почав формуватися, тому більшість положень європейської системи організації місцевих фінансів залишаються ще нереалізованими, що у свою чергу, зумовлює необхідність проведення досліджень у сфері бюджетних систем зарубіжних країн з метою наукового обґрунтування доцільності подальшого реформування місцевого самоврядування у частині організації місцевих фінансів і бюджетної системи країни в цілому.

II. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати особливості правового регулювання бюджетних систем окремих зарубіжних країн; виокремити позитивний досвід їх функціонування та, з урахуванням розглянутого матеріалу, окреслити перспективні напрями реформування й удосконалення існуючої бюджетної системи України як основної ланки фінансової системи країни.

III. Результати

Бюджетну систему держави визначають як сукупність бюджетів усіх рівнів, які врегульовані правовими нормами і формуються на єдиних принципах під впливом державного устрою й адміністративно-територіального поділу країни. Отже, згідно з Бюджетним кодексом України [3], бюджетна система – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Залежно від адміністративно-територіального устрою (унітарного чи федеративного) розрізняють рівні бюджетних систем. Бюджетні системи різних країн відрізняються структурою та кількістю окремих видів бюджетів.

Як відомо, в Україні бюджетну систему побудовано з урахуванням закріпленою Конституцією України [4] адміністративно-територіального устрою країни, та вона складається з державного бюджету України та місцевих бюджетів, які, у свою чергу, поділяються на: бюджет Автономної Республіки Крим; обласні бюджети; районні бюджети; бюджети місцевого самоврядування (територіальних громад).

У зарубіжних країнах з унітарним державним устроєм бюджетна система є сукупністю бюджетів усіх територіально-адміністративних одиниць і складається з двох ланок: державного бюджету і бюджетів місцевих органів самоврядування. Наприклад, бюджетна система Японії складається з державного бюджету, бюджетів 47 префектур і 3255 муніципалітетів; у Франції бюджетна система складається з центрального бюджету і бюджетів 95 департаментів та близько 38 тис. комун [5, с. 22].

У федеративних державах бюджетна система включає три ланки: державний (федеральний) бюджет, бюджети членів федерації і місцеві бюджети. Бюджетна система США, наприклад, має федеральний бюджет, бюджети п'ятдесяти штатів і більше ніж 80 тис. бюджетів місцевих адміністративних підрозділів (3 тис. округів, 19 тис. муніципалітетів, 17 тис. міст і тауншипів, 15 тис. шкільних і 29 тис. спеціальних округів). У ФРН бюджетна система складається з федерального бюджету, бюджетів шістнадцяти земель і бюджетів общин; у Канаді – з федерального бюджету, бюджетів десяти провінцій і бюджетів місцевих органів влади [5, с. 24–26].

Слід відзначити, що впродовж декількох останніх десятиліть у світовій практиці поширюється тенденція до посилення децентралізації та автономії органів місцевого самоврядування, а відтак, – і локалізації в них бюджетних коштів. Наміри децентралізації цілком обґрунтовані. Проте, як відзначає А. Мальярчук, у найбільш розвинутих країнах і в країнах з перехідною економікою така тенденція піддається сумніву, а зменшення частки прийняття рішень центральним урядом на користь місцевого самоврядування вважається недоцільним [6, с. 24].

Посилення децентралізації бюджету і передання повноважень місцевим органам влади зумовлюється двома причинами:

- зростанням потреби в розвитку демократії на місцевому рівні;
- розосередженням фінансово-бюджетних функцій з метою наближення їх від центру до органів влади на місцях.

Ступінь децентралізації бюджетної системи зумовлюється такими обставинами:

а) рівнем, до якого центральний уряд надає повноваження місцевим органам влади у сфері розподілу видатків;

б) спроможністю місцевих органів влади мобілізувати додаткові надходження коштів до бюджету.

Зупинимось більш детально на деяких аспектах правового регулювання бюджетних відносин зарубіжних країн.

У бюджетних відносинах Великобританії беруть участь прем'єр-міністр, міністерства, казначейство, парламент. Казначейство як головний урядовий орган з фінансових питань відає управлінням і регулюванням податків. Казначейство також розробляє і здійснює загальну економічну стратегію. Йому підпорядковуються Управління внутрішніх доходів та Управління мита й акцизів. Управління внутрішніх доходів має контори головного податкового інспектора в Лондоні, а також близько 700 контор по всій країні.

Бюджетний рік у Великобританії починається 1 квітня і закінчується 31 березня. При

розробленні проекту бюджету кабінет враховує 18 ключових положень, 11 з яких за останні роки не змінювалися. До основних положень належать: зростання валового національного продукту, рівень безробіття, ціни на акції, норми відсотних ставок, ціни на основні продукти, зокрема на нафту, рівень податкових ставок.

Бюджет планується із залишків коштів на кінець бюджетного року, враховуються надходження поточного року і планується залишок на кінець звітного року. Планування здійснюється на п'ятирічний період у цінах поточного року з відповідним щорічним коригуванням.

Досліджуючи правове регулювання бюджетних відносин у Франції, слід відзначити, що в 1982 р. було ухвалено закон "Про права і свободи комун, департаментів, регіонів" № 82-813 [7, с. 125–139], згідно з яким, були значно розширені права територій. У кожному регіоні створюється контрольний орган – рахункова палата, яка стежить за фінансовою діяльністю юридичних осіб і бере участь у формуванні місцевих бюджетів.

Бюджетна політика департаменту є компетенцією Генеральної ради, а в окремих випадках – комісара Республіки і регіональної рахункової палати. Безпосереднє бюджетне управління здійснює казначей департаменту, який призначається міністром економіки і фінансів за рекомендацією представника Генеральної ради.

Місцеві бюджети в частині видатків складаються з двох основних розділів: бюджети поточної діяльності (функціональний) та бюджети нового будівництва (інвестування). Джерела доходів поділяються на внутрішні – доходи від муніципальної власності, місцевого господарства, податкові та зовнішні – дотації, кредити (як державні, так і приватні) [8, с. 125–139].

У складі Міністерства економіки і фінансів функціонує Головне податкове управління, яке має по всій території країни 830 податкових центрів і 16 інформаційних центрів. Податковий контроль здійснюється шляхом камеральних перевірок податкових декларацій, а також документальних перевірок.

Бюджетна система США має три бюджетні рівні – федеративний, бюджети штатів та місцеві бюджети, у тому числі: 19 тис. муніципалітетів, 17 тис. міських самоврядувань, 15 тис. шкільних округів, 29 тис. спеціальних районів, 3 тис. округів. Органи влади штатів і місцеві адміністрації автономні в проведенні бюджетної політики і мають повноваження щодо оподаткування.

Федеральний (державний) бюджет будується за принципом "повного бюджету" і складається з двох частин: власне урядового бюджету та довірчих (траст) фондів. За

рахунок власне урядового бюджету фінансуються національні економічні та соціальні програми. Довірчі фонди мають переважно цільовий характер і забезпечують функціонування інфраструктури (федеральні автошляхи, летовища, електростанції). Статус довірчих мають окремі соціальні та пенсійні фонди. Доходи довірчих фондів формуються за рахунок надходжень від використання державної власності. Окремі соціальні фонди формуються за рахунок внесків працюючих як у державному, так і приватному секторі економіки, а також відрахувань від доходів федерального уряду та підприємств.

Близько 40–60% доходів регіональних бюджетів – штатів та територіальних одиниць – формуються за рахунок трансфертів. Сьогодні спостерігається тенденція до збільшення місцевих податкових надходжень. Частка податкових надходжень у доходах місцевих органів становить 60% [9, с. 612]. На підставі наведених даних можна зробити висновок, що при вдосконаленні бюджетної системи необхідно зважити на низку чинників [10, с. 35]. Зокрема, слід враховувати необхідність здійснення за допомогою бюджетної системи перерозподілу фінансових ресурсів між окремими регіонами і територіями, стан економічного розвитку, традиції у сфері оподаткування, а також рівень розвитку демократичних засад у державі, тобто рівень вирішення соціально-економічних питань, які передані до компетенції місцевих органів влади.

VI. Висновки

Вивчення досвіду зарубіжних країн дає можливість виділити бюджетні системи, що є найбільш дієвими. Однак запозичення навіть найкращих рис побудови управлінських систем не гарантує позитивних змін в українському суспільстві. Тому зміна підходів до формування бюджетної системи має бути поміркованою та узгодженою з історичним

досвідом, сучасним станом та цілями розвитку зазначеної системи. Європейський досвід засвідчує, що децентралізація та автономія органів місцевого самоврядування, а відтак, і локалізація в них бюджетних коштів є перспективним напрямом реформування бюджетної системи, що, у свою чергу, веде до рівномірного забезпечення фінансовими ресурсами різних сфер суспільного життя та задоволення інтересів суспільства в цілому.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 1985. Ратифіковано Законом України № 452/97 від 15.07.97 р.
2. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід / А.Ф. Ткачук. – К., 1997. – 177 с.
3. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Жук И.Н. Международные финансы / И.Н. Жук, Е.Ф. Киреева, В.В. Кравченко. – Мн. : БГЭУ, 2001. – 149 с.
6. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / А. Малярчук // Вісник ТАНГ. – 2005. – № 1. – С. 23–27.
7. Французская Республика. Конституция и законодательные акты : пер. с фр. – М. : Прогресс. 1989. – 448 с.
8. Гвазова Н.Г. Формування місцевих бюджетів: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Н.Г. Гвазова. – Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/04.pdf.
9. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання, 2008. – 670 с.
10. Павлюк К.В. Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини / К.В. Павлюк // Фінанси України. – 1996. – № 6. – С. 24–37.

Стаття надійшла до редакції 01.04.2013

Белинский Д.А. Относительно усовершенствования бюджетной системы Украины как составляющей публичной финансовой системы: сравнительно-правовой аспект

В статье исследуются современные бюджетные системы развитых стран мира. Отдельное внимание уделено правовому регулированию бюджетных систем, их структуре, позитивному опыту формирования местных бюджетов, а также поддержанию принципов самостоятельности органов местного самоуправления в вопросах планирования и утверждения бюджета территориальной громады. Проведен сравнительный анализ структуры бюджетной системы Украины и других стран.

Ключевые слова: бюджетная система, консолидированный бюджет, государственный бюджет, местные бюджеты, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, финансирование бюджета, субвенции, принцип субсидиарности, территориальная община.

Bilinsky D. Regarding the improvement of the budgetary system of Ukraine as a component of public financial systems: comparative legal aspects

This article investigates modern budget systems of developed countries. Special attention is paid to the legal regulation of budgetary systems, their structure, the positive experience of local budgets, and

the principles of local governments in planning and approving the budget of communities. A comparative analysis of the structure of the budget system of Ukraine and other countries.

It is emphasized that the stability and sustainability of the budget system depends on the state and functioning of the financial system, in turn, the stability of the stability of individual parts of the financial system depends on the state budget system, ie between the budget system and other parts of the financial system, there is a dialectical unity. Reducing any: section of the financial system, especially the budget system, its impact on the overall condition and ultimately have a negative impact on the socio-economic development of society and the welfare of citizens. However, despite the interdependence of parts of the financial system, we note that the leading role in the public system. Therefore, the correct optimal fiscal policy and budgetary legislation, the relevant requirements of social development – an essential condition for the development and functioning of the entire financial system of the state.

Foreign Experience enables allocate budget systems that are most effective. However, even borrowing the best features of building management systems does not guarantee positive changes in Ukrainian society. Therefore, the approach to the budget system should be reasonable and consistent with historical experience, current status and objectives of this system. The European experience shows that decentralization and autonomy of local governments, and therefore – they localization budget is a promising direction of reforming the budget system.

Key words: *budget system, the consolidated budget, the state budget, local budgets. intergovernmental relations, intergovernmental transfers, budget financing, grants, the principle of subsidiarity, local community.*