

ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН НА ПРИКЛАДІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті проаналізовано зарубіжну практику організації бюджетних відносин на прикладі зарубіжних країн. Детально розглянуто сутність і роль місцевих бюджетів у зарубіжних державах. На цій основі наведено пропозиції щодо реформування бюджетної системи в Україні.

Ключові слова: бюджетна система, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевого самоврядування, місцеві бюджети, фінансове право.

І. Вступ

Аналіз моделей фінансових систем у зарубіжних країнах свідчить, що під впливом ускладнення суспільно-господарських процесів відбувається істотна трансформація їх структури. Процес фінансової глобалізації висуває певні вимоги до національних урядів, насамперед до національної фінансової політики, яка має бути спрямована на підвищення конкурентоспроможності держави й створення вигідних умов для ведення бізнесу, чого можна досягти за рахунок різноманітних чинників та інструментів, наприклад, шляхом зменшення податків, залучення іноземних інвестицій, перегляду структури державних видатків у напрямі підвищення їхньої соціально-економічної результативності, підвищення якості ринкових інститутів тощо [1, с. 79]. У сучасних умовах моделі фінансових систем охоплюють такі ключові ланки, як: державний бюджет; місцеві фінанси; фінанси державних підприємств; спеціальні урядові фонди тощо. Функціонування кожної з названих ланок спрямоване на втілення фінансової політики держави, пристосування до нових економічних та політичних реалій.

Провідною ланкою фінансових систем у зарубіжних державах є державний бюджет. Завдяки йому держава концентрує у своєму розпорядженні переважну частину централізованих грошових фондів, утворених унаслідок перерозподілу національного доходу країни за допомогою фінансових важелів та інструментів. З огляду на визначальне місце у фінансових системах зарубіжних країн, державний бюджет тісно пов'язаний з іншими ланками цих систем і відіграє координувальну роль у взаємодії з ними за допомогою надання бюджетних субсидій, кредитів, гарантій та інших важелів забезпечення фінансової рівноваги в суспільстві [2, с. 4].

Специфічною рисою сучасного розвитку фінансових систем у зарубіжній практиці стає зростання значущості місцевих фінансів, які є важливою ланкою фінансових сис-

тем, що під впливом збільшення обсягів діяльності, розширення та ускладнення управління національним господарством дедалі більшою мірою використовується з метою делегування органам місцевого самоврядування функцій регулювання суспільно-господарських процесів у регіонах, згладжування диспропорцій у розвитку їх економічної та соціальної інфраструктури тощо, і неабияку роль у цьому відіграють місцеві (муніципальні) бюджети як один із головних елементів місцевих фінансів.

Формування доходів місцевих бюджетів, утім, як і всіх ланок фінансових систем у зарубіжній практиці, відбувається шляхом перерозподілу національного доходу за допомогою таких характерних для використання державою важелів, як податки, позики, емісія грошей.

Провідну роль у формуванні доходів бюджетних систем зарубіжних країн відіграють податки. Вони використовуються державою як визначальний інструмент перерозподілу національного доходу і є основою дохідної бази в таких ланках фінансової системи, як державний бюджет і місцеві фінанси, а також спеціальні урядові фонди. Центральні органи держави користуються найважливішими із загальнонаціональних міркувань податками, а за місцевою владою (муніципалітетами) закріплені менш значні податки, які водночас визначальні для формування місцевих бюджетів [2, с. 5].

При формуванні доходів місцевих бюджетів демократичних держав перевага може бути віддана або принципу бюджетної еквівалентності, або принципу національної солідарності.

В Україні одним із завдань, що його передбачається вирішувати в межах стратегії бюджетної реформи, є бюджетна децентралізація. Але в межах нової концепції, як і свого часу при підготовці Бюджетного кодексу України, ця проблема зводиться до підвищення бюджетної самостійності місцевих органів влади та збільшення доходів місцевих бюджетів. Хоча досвід останніх років переконливо свідчить, що така постановка

питання не дає змоги створити бюджетну систему, яка сприяє відповідальному виконанню функцій публічної влади та ефективному використанню ресурсів національної економіки [3, с. 16].

У зв'язку із цим набуває актуальності аналіз зарубіжної практики організації бюджетних відносин, адже з огляду на численність країн світу ця практика досить значна та різноманітна.

Серед учених, які прямо або опосередковано здійснювали дослідження в цій сфері, необхідно відзначити таких, як: І. Адаменко, М. Деркач, М. Литвин, Л. Михайлишин, О. Музика-Стефанчук, Л. Панасюк, В. Руденко, Р. Стефранчук, С. Слухай та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в дослідженні окремих питань, пов'язаних із місцевими бюджетами, бюджетними системами в деяких державах, та визначенні можливості застосування зарубіжного досвіду формування місцевих бюджетів в Україні.

III. Результати

Загальновідомо, що форму держави характеризують загальні ознаки, зумовлені інституціональними (форма державного правління) і територіальними (форма державного устрою) особливостями організації державної влади в певній країні.

Оскільки Україна, як і решта країн, що утворилися на терені колишнього СРСР, тяжіє переважно до змішаних республік, то найприйнятнішим для запозичення стає досвід організації фінансів у країнах, що мають змішані республіканські форми правління.

Іншою важливою складовою форми держави, що безпосередньо впливає на моделі бюджетних систем, є форма устрою, тобто спосіб організації державної влади, який визначається характером відносин держави як цілого та її складових. У сучасній зарубіжній практиці існують дві форми державного устрою – федеративна й унітарна.

Що стосується унітарних держав, на заходах яких існує більшість сучасних країн світу, то їхні території єдині. Складові таких держав найчастіше мають статус адміністративно-територіальних одиниць, що відіграють роль ланок системи державних фінансів відповідних країн.

Виходячи з вищевикладеного, бюджетні відносини країн ґрунтуються на двох основних моделях: бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму, і ключовим фактором, що становить основу моделі організації міжбюджетних відносин у країні, є форма державного устрою. Наявність різних обсягів зустрічних потоків бюджетних коштів потребує державного міжбюджетного регулювання. Кожна країна має власну модель

бюджетного регулювання, але саме відносини між центральними та місцевими органами влади в процесі формування відповідних бюджетів безпосередньо відображають те, наскільки правовою, цивілізованою є країна у виконанні конституційних зобов'язань [4, с. 4].

Бюджетний федералізм як модель організації міжбюджетних відносин існує в таких країнах з федеративним устроєм, як: США, Швейцарія, Німеччина, Австрія, Канада, Росія, і являє собою організацію міжбюджетних відносин у багаторівневій бюджетній системі, за якої законодавчо визначаються бюджетні права й обов'язки федерації та суб'єктів федерації, правила їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу.

Для країн з унітарним державним устроєм бюджетні відносини організовуються на принципах бюджетного унітаризму. На цих принципах побудовані системи міжбюджетних відносин більшості країн Європи: Франції, Великобританії, Італії, Данії, Норвегії, Іспанії, Швеції, Угорщини, Польщі, Румунії, Болгарії. Суб'єктами міжбюджетних відносин у таких країнах є центральні органи та органи місцевого самоврядування. Останніх в унітарних державах може бути один, два або три рівні. Центральна влада проводить політику щодо забезпечення населення послугами, встановлення державних мінімальних стандартів цих послуг, здійснює фінансове вирівнювання фінансового потенціалу регіонів. Як модель організації міжбюджетних відносин бюджетний унітаризм характеризується більшою централізацією, ніж бюджетний федералізм.

Варто звернути увагу на те, що в країнах з англосаксонською правовою системою відсутні прямі, призначені згори, представники центрального управління на місцях.

Федеральний устрій у США передбачає незалежність місцевих органів влади від органів влади штату; останні незалежні від федерального уряду.

З підвищенням ролі регіонів ЄС дедалі заохочує розвиток не національних, а місцевих програм, що відповідає курсу децентралізації управління. Так, у Франції роль регіону значно менша, ніж роль департаменту та комуни (частка видатків регіонів у всіх місцевих бюджетах становить 12% порівняно з 45% департаментів і 40% комун).

Слід зазначити, що ефективна організація державної влади розвинутих країн базується на її децентралізації, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування.

У більшості країн Західної Європи базова одиниця (або нижчий рівень місцевого управління) відповідає місцевій громаді, і перевага віддається багаторівневій системі,

за якої більш масштабна діяльність здійснюється вищим рівнем влади (наприклад, графства у Великобританії, департаменти у Франції, райони в Німеччині). Франція, Італія, Іспанія, крім того, мають додатковий рівень місцевого управління на регіональному рівні. Натомість у федеративних країнах (Німеччині, Австрії) землі є найвищим рівнем субнаціонального управління. Вищий рівень здійснює основне планування та допомагає в підготовці спеціалістів, а нижчий – щоденно безпосередньо надає послуги населенню. Місцева влада надає такі типи послуг: розвиток громади; розвиток довкілля; соціальні, освітні, охорони здоров'я; комунальні; дозвілля; захисні (поліція, пожежна служба, захист споживачів) [5, с. 38].

У розвинутих країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найефективніший спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління, щоб позбутися неефективності та неекономічності надання суспільних послуг, макроекономічної нестабільності, а також для прискорення процесу економічного зростання. За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних країн та великих країн, що розвиваються, у середині 1990-х рр. здійснили кроки в напрямі децентралізації.

Фіскальна децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним та локальним рівнями управління. Основою ідеї фіскальної децентралізації був американський економіст Ч. Тібу. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування й забезпечення населення суспільними товарами та послугами. Предметом фіскальної децентралізації виступає єдина система державних фінансів та єдині правила оподаткування, розробки та виконання бюджету.

Децентралізація є ключовим виміром переходу від командної до ринкової економіки. Як надзвичайно широкий економічний процес фіскальна децентралізація включає не тільки перегляд структури податків і трансфертів, упорядкування видаткових повноважень, а й зміну ролі та місця органів управління в економіці. Майже всі країни, в яких функціонувала командна економіка, прийшли до розуміння того, що загальний рівень діяльності державного сектору має бути скорочений з одночасним посиленням місцевого самоврядування як одного з вирішальних інститутів демократії.

Загальне поняття фіскальної децентралізації включає політичні, економічні та ін-

ституціональні аспекти організації міжбюджетних відносин і охоплює широкі сфери діяльності – від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фіскальних трансфертів і підтримки системи соціального страхування. Добре розроблена фіскальна децентралізація має не тільки посилювати місцеву автономію, а й сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських

Децентралізація тісно пов'язана з організацією системи державного управління. Вона сприяє побудові ефективних відносин між центральним урядом і органами управління на локальному рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два чинники: політичний, тобто як реакція знизу на жорсткий контроль центру в минулому, так і намагання центру провести приватизацію та послабити напружену фіскальну ситуацію; економічний, тобто усвідомлення необхідності ефективного використання ресурсів.

Проводячи політику фіскальної децентралізації, необхідно: по-перше, чітко сформулювати цілі; по-друге, визначити роль держави загалом та органів місцевого самоврядування зокрема в здійсненні економічної політики країни; по-третє, врахувати, що фіскальна децентралізація може посилити прагнення територій з більш потужним економічним потенціалом до більшої автономності. Цілями фіскальної децентралізації є справедливе надання послуг, ефективний розподіл видатків, макроекономічне зростання та стабільність [5, с. 10].

Одним з основних аргументів на користь фіскальної децентралізації є наближення управління до громадян, тобто посадові особи органів місцевого самоврядування більше проінформовані про потреби громадян і тому можуть їх краще задовольнити. Цей аргумент може переважати навіть вигоди від економії на масштабі виробництва суспільних благ при фіскальній централізації.

Більша фіскальна децентралізація полегшує співпрацю органів місцевого самоврядування з приватним сектором, за якої обидві сторони можуть бути реальними партнерами. Це підвищує ефективність діяльності недержавних структур, зменшує видатки місцевих бюджетів на виконання невластивих їм завдань, заохочує підприємців, громадські організації, приватні фонди вкладати кошти в розвиток місцевої інфраструктури.

Децентралізація може певним чином сприяти макроекономічній стабілізації та зупиненню зростання видатків центрального уряду. Існує тісний зв'язок процесів децент-

ралізації й приватизації. Крім цього, фіскальна децентралізація має важливий економічний аспект, оскільки створює умови для економічної конкуренції між регіонами та населеними пунктами [5, с. 12].

Незважаючи на різні моделі як державного, так і бюджетного устрою, переважна частина найважливіших та найбільших видатків держави в зарубіжних країнах здійснюється через державний бюджет. Видатки, пов'язані із соціальними заходами та управлінням територіями (муниципальне будівництво, дорожнє господарство, громадський транспорт, освіта, охорона здоров'я тощо), фінансуються переважно за рахунок коштів місцевих бюджетів.

IV. Висновки

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити висновок, що в умовах гармонізації влади в Україні доцільно змінити фіскальну модель формування місцевих бюджетів, хоча б урівноважити джерела їх формування.

Крім цього, при вирішенні проблеми доходів місцевих бюджетів у різних країнах враховують необхідність перерозподілу фінансових ресурсів між окремими регіонами й територіями, стан економічного розвитку у сфері оподаткування, а також рівень розвитку демократичних засад у державі, тобто рівень вирішення соціально-економічних питань, які передані до компетенції місцевих органів влади. Вважаємо за доцільне запровадження в Україні практики врахування названих факторів при формуванні доходів місцевих бюджетів, а також здійсненні міжбюджетних відносин.

Важливою структурною характеристикою бюджетної системи держави є ступінь її централізації. Певний вплив на структуру бюджетної системи в цьому сенсі справляє рівень централізації влади в країні, що знову-таки закріплено її державним устроєм. У федеративних державах централізація влади і бюджетної системи значно нижча, ніж в унітарних.

Однак у зв'язку з тим, що в бюджетних системах розвинутих країн відсутня організаційна єдність, частка центрального бюджету в консолідованому бюджеті не визначає ще частки всіх інших (головним чином місцевих) бюджетів. При високій питомій вазі бюджету центрального уряду частка місцевих бюджетів може досить сильно коливатись.

Іншим важливим показником централізації (децентралізації) бюджетної системи є

частка трансфертів бюджету центрального уряду в бюджеті місцевих органів влади. За їх питомою вагою в поточних доходах названих бюджетів можна робити висновок про міру їхньої залежності від центральної адміністрації. Оберненим показником є рівень фінансової автономії місцевих бюджетів від бюджету центральної адміністрації. Він розраховується шляхом ділення власних (закріплених) доходів місцевого бюджету на його поточні доходи й виражається у відсотках.

Вивчення зарубіжного досвіду побудови бюджетних систем і способів фінансування місцевих органів влади дає змогу зробити певні висновки щодо реформування бюджетної системи в Україні, що, у свою чергу, полегшить її перехід до ринкової економіки.

Список використаної літератури

1. Сахаров Д. Финансовая политика государства в свете проблем глобализации / Д. Сахаров // Финансы. – 2003. – № 2. – С. 79–80.
2. Шевчук В. Державні фінанси зарубіжних країн / В. Шевчук // Фінанси України. – 2002. – № 2. – С. 3–12.
3. Гаврилюк Р. Конституція України і публічні фінанси: проблеми теорії / Р. Гаврилюк // Право України. – 2006. – № 12. – С. 15–19.
4. Огонь Ц. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц. Огонь // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 3–12.
5. Холлис Г. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер; Европ. експертн. служба по программе Тасис. – Брюссель, 1995. – 328 с.
6. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / [А.М. Соколовська, Т.І. Єфименко, І.О. Луніна та ін.]. – К. : НДФІ, 2006. – 159 с.
7. Михасюк І. Державне регулювання економіки / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога; за ред. д-ра екон. наук, проф., акад. АН вищої школи України І.Р. Михасюка. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Атіка : Ельга-Н, 2000. – 254 с.
8. Мельник В. Обмежувальна та стимулювальна роль податків / В. Мельник // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 31–37.
9. Музика О. Повноваження органів місцевого самоврядування на отримання доходів у місцеві бюджети / О. Музика // Право України. – 2004. – № 4. – С. 25–27.

Стаття надійшла до редакції 17.05.2013

Купин А.П. Организация бюджетных правоотношений на примере зарубежных стран

В статье проанализирована практика организации бюджетных отношений на примере зарубежных стран. Детально рассмотрена сущность и роль местных бюджетов в зарубеж-

ных странах. На этой основе сделаны предложения по реформированию бюджетной системы Украины.

Ключевые слова: бюджетная система, доходы местных бюджетов, расходы местного самоуправления, местные бюджеты, финансовое право.

Kupin A. Organization of budget relations on the example of foreign countries

The article analyzes the foreign practice of organization of the budgetary relations on the example of foreign countries. Considered in detail the nature and role of local budgets in the foreign countries. On this basis the proposals on the reform of the budget system in Ukraine.

Analysis of models of the financial systems of foreign countries shows that under the influence of the complications of socio-economic processes is significant transformation of their structure. The process of financial globalization puts certain requirements to national governments, first of all to the national financial policy, which should be directed on increase of competitiveness of the state and create favourable conditions for business, which can be achieved due to various factors and instruments, for example, by reducing taxes, attract foreign investments, revision of the structure of public expenditure in the direction of improvement of their socio-economic efficiency, improving the quality of market institutions, etc. In conditions of modern models of financial systems cover the following key links as the state budget; local Finance; the finances of state-owned enterprises; special government funds, etc. The functioning of each of the links directed to implementation of the financial policy of the state, adapting to new economic and political realities.

The leading element of the financial systems in the foreign countries is the state budget. Thanks to him, the state concentrates at its disposal a large part of the centralized cash funds, formed through the redistribution of the national income of the country with the help of financial levers and instruments. With taking into account a significant role in the financial systems of foreign countries, the state budget is closely connected with other parts of these systems and plays role in interacting with them through the provision of budget subsidies, loans, guarantees and other incentives ensure financial equilibrium in the society.

The specific feature of the contemporary development of the financial systems in foreign practice becomes an increase in the importance of local finance, which are an important link of the financial systems that under the influence of growth of volumes of activity, expansion and sophistication of management of the national economy all in the greater degree is used with the purpose of delegation of authorities of local self-government functions of regulation of socio-economic processes in the regions, smoothing disproportion in the development of their economic and social infrastructure, and a considerable role in this play local (municipal) budgets as one of the main elements of local finance.

The formation of local budget revenues, however, as well as all the links of the financial systems in foreign practice, happens through the redistribution of the national income with the help of such typical for the use of leverage, as taxes, loans, emission of money.

The leading role in the formation of revenues of the budget system of foreign countries are playing taxes. They are used by the state as a tool of redistribution of the national income is the basis of the revenue base in such sectors of the financial system, as the state budget and local finances, as well as special government funds.

Key words: budget system, the revenues of local budgets, the costs of local self-government, local budgets, financial law.