

УДК 347.73(100)

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

Наконечна Г.Я., к. ю. н.,  
старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін  
Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

Лукаш Я.Л., студентка IV курсу  
юридичного факультету  
Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

У статті досліджується зарубіжний досвід міжбюджетних відносин з урахуванням сучасної практики. Здійснюється детальний аналіз кожної концепції, зважаючи на те, що саме від міжбюджетних відносин країни залежить стійкість її бюджетної системи.

**Ключові слова:** міжнародні відносини, бюджетний федералізм, бюджетний унітаризм, децентралізація, субсидіарність.

В статье исследуется зарубежный опыт межбюджетных отношений с учетом современной практики. Осуществляется детальный анализ каждой концепции с учетом того, что именно от межбюджетных отношений страны зависит устойчивость ее бюджетной системы.

**Ключевые слова:** международные отношения, бюджетный федерализм, бюджетный унитаризм, децентрализация, субсидиарность.

Nakonechna G. Ya., Lukash Ya. L. FOREIGN EXPERIENCE OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

This article examines the international experience of intergovernmental relations with current practice. Carried out a detailed analysis of each concept, given that it is of intergovernmental relations of the country depends on the stability of its budget system.

**Key words:** international relations, fiscal federalism, fiscal unitarism, decentralization, subsidiarity.

**Постановка проблеми.** Сучасна практика організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин у розвинутих зарубіжних країнах базується на основі двох основних теоретичних концепцій. Це концепції бюджетного федералізму й бюджетного унітаризму. Крім цих основних концепцій, використовується також концепція бюджетної децентралізації та субсидіарності [1, с. 67].

**Мета статті** – дослідити зарубіжний досвід міжбюджетних відносин з урахуванням сучасної практики; детально проаналізувати кожну концепцію, зважаючи на те що саме від міжбюджетних відносин країни залежить стійкість її бюджетної системи.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом федералізм – це побудована на федеративних началах форма територіальної організації держави (тобто характерна для країн із федеративним державним устроєм); форма організації внутрішніх міжурядових відносин. На думку Е. Тадевасяна, федералізм – це теорія і практика будівництва не лише федеративних країн, а й конфедерацій і деяких унітарних держав [2, с. 106].

Із фінансово-правового погляду федералізм буває фіскальним і бюджетним (інколи його називають також фіскальним, бюджетно-фіскальним, бюджетно-податковим).

Фіскальний федералізм – розподіл фінансових повноважень між центром, суб'єктами й окремими територіями держави, оснований на верховенстві федерації; система фінансових відносин щодо розподілу податків і видатків, які визначаються на основі розмежування повноважень між федеральним центром і регіонами, регіонами та місцевими територіями. У США фіскальний федералізм

представлений системою трансфертів, на основі якої федеральний уряд «ділиться» своїми доходами з урядами штатів і місцевими органами влади.

Щодо бюджетного федералізму, то варто зазначити думку науковця В. Андрущенко, який під бюджетним федералізмом розуміє законодавчо зафіксований розподіл функціональних повноважень і відповідальності органів загальнодержавної, регіональної, місцевої влади з паритетним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах компромісно узгоджених ресурсних можливостей і балансу інтересів [3, с. 6].

В. Нікітін теж дає власне тлумачення поняття бюджетного федералізму – це законодавчо зафіксований розподіл функціональних повноважень і відповідальності структур різних рівнів влади з паритетним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ними на засадах державної соціально-економічної та політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної, міжнаціональної й суспільної солідарності [4, с. 6].

Кожна федеративна країна має індивідуальну, властиву тільки їй модель бюджетного федералізму, що сформувалася в певних політичних та історичних умовах. Але варто зазначити, що бюджетний федералізм існує не лише у федеративних країнах, певні його риси можуть бути притаманні й унітарним державам. Протягом останніх десятиліть у багатьох унітарних країнах спостерігається процес децентралізації влади та фінансів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування в бюджетно-фінансовій сфері, з'являються автономні утворення.



Засади бюджетного федералізму закладено в Європейській хартії місцевого самоврядування, підписаній 15 жовтня 1985 р. Відповідно до ст. 9 Хартії, органи місцевого самоврядування мають право в межах національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Захист більш слабких у фінансовому стосунку органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності [5].

Бюджетний федералізм як модель організації міжбюджетних відносин передбачає таке: 1) значну автономію бюджетів різного рівня; 2) договірно-правовий характер відносин центру й суб'єктів федерації; 3) чітке розмежування фіскальних і видаткових повноважень місцевих бюджетів; 4) організацію міжбюджетних відносин за активної ролі у визначенні їхньої моделі не тільки центральної влади, а й регіональної та місцевої через механізм консультаций і переговорів [6, с. 225]; 5) територіальна організація влади має включати центральний, регіональний і місцевий рівні влади; 6) єдність бюджетної системи; 7) закріплення за кожним рівнем влади на законодавчому рівні відповідних видаткових повноважень, а також бюджетної відповідальності; 8) законодавче закріплення джерел доходів за кожним рівнем бюджетів в обсягах, необхідних для фінансування видаткових повноважень; 9) забезпечення вирівнювання доходів усіх ланок бюджетної системи як за вертикальним, так і за горизонтальним розподілами при недопущенні трансферту додаткових або невикористаних доходів до бюджетів вищого рівня; 10) затвердження єдиних для кожного рівня бюджетів прозорих і зрозумілих методів регулювання бюджетної системи; 11) самостійність і рівноправність кожного бюджету, яка передусім утілюється в самостійності місцевого бюджетного процесу [7].

У теорії бюджетного права сформувалися різні моделі бюджетного федералізму та різні групи цих моделей. Л. Миргородська виділяє дві основні групи моделей бюджетного федералізму: 1) децентралізовані моделі (наприклад, у США); 2) кооперативні моделі (наприклад, в Австрії, ФРН, скандинавських країнах) [1, с. 67]. В. Костовська виокремлює третю групу – режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування (Франція) [8, с. 220].

Децентралізовані моделі характеризуються притаманним їм чітким розподілом бюджетних ресурсів із раціональним поєднанням власних надходжень бюджетів місцевого самоврядування і трансфертних надходжень

із бюджетів вищого рівня, водночас забезпечуючи при цьому існування практично автономних бюджетів на всіх рівнях і відносно обмежену співпрацю між органами влади різних рівнів. Центральна влада практично не займається проблемами фінансового вирівнювання, незначну увагу приділяє фіскальним дисбалансам у розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць [8, с. 219].

Система американського федералізму характеризується високим рівнем фіскальної автономії субнаціональних органів влади як у частині витрачання бюджетних коштів, так і у сфері формування доходної частини їхніх бюджетів. У США відсутня практика прямого розподілу федеральних податкових надходжень між субфедеральними бюджетами.

Фінансова допомога із федерального бюджету надається бюджетам нижчих рівнів у вигляді: 1) грошових трансфертів, які мають цільовий характер і менш вузьке спрямування; 2) вузько цільових трансфертів, що надаються на чітко визначені цілі з дотриманням таких правил: а) на основі формули, яка затверджена в законодавчому чи адміністративному порядку з урахуванням різних статистичних показників; б) на конкурсній основі під конкретні проекти; в) із поєднанням формули та проекту; 3) цільових трансфертів, що надають більшу самостійність місцевим органам влади при визначенні способу використання таких коштів; 4) підтримка за рахунок податкових видатків із федерального бюджету – надається в разі певних змін у податках [2, с. 113–114].

Більшого поширення у світі набула не децентралізована, а кооперативна модель бюджетного федералізму. Цій моделі притаманне таке: 1) порівняно ширша участь регіональної влади в перерозподілі національного доходу й макроекономічній стабілізації, що зумовлює більш тісне бюджетне співробітництво місцевих і центральних державних структур; 2) підвищена роль місцевої влади в системі розподілу податкових доходів, зокрема національних; 3) активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання, підвищена відповідальність центру за стан місцевих державних фінансів, рівень соціально-економічного розвитку території, що посилює контроль з боку центру та дещо обмежує самостійність місцевої влади (у крайньому разі це може виявлятися у високому ступені централізації управління й перетворенні органів місцевої влади фактично на представників центральних структур) [9, с. 86].

Міжбюджетні відносини в Австрії відбуваються за таким принципом: власні видатки кожен рівень влади покриває за рахунок власних доходів. Отже, розподіл видаткових повноважень тягне за собою відповідний розподіл передусім податкових доходів між різними рівнями влади. Пропорції розподілу податків між федеральним бюджетом і бюджетами земель строком на 5 років установлюються федеральним законом бюджетного вирівнювання. Параметри розподілу податків у цьому законі визначаються у процесі переговорів земель і Федерації, хоча остання може їх змінити й в односторонньому поряд-

ку. Зважаючи на значну кількість розподілених на частковій основі податків, грошових трансфертів практично немає, а якщо вони все ж таки надаються, то виключно із цільовим призначенням [2, с. 120].

Режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування характеризується високим рівнем участі місцевого самоврядування у фінансуванні соціальних видатків. Держава бере значну участь у фінансуванні цих видатків за рахунок перерозподілу ресурсу, що концентрується в державному бюджеті. Але одночасно така система характеризується поточним контролем за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку представництв центральних органів влади [10, с. 67].

В інших наукових джерелах виділяються такі моделі бюджетного федералізму: 1) дуалістична модель, або ж модель двох рівноправних партнерів – федеративного центру й суб'єктів федерації (наприклад, у Канаді, Індії); 2) корпоративна модель, за якої: а) активною є політика горизонтального вирівнювання, підвищена відповідальність центру за стан регіональних державних фінансів, за рівень соціально-економічного розвитку території; б) підвищується роль органів регіональної влади в системі розподілу податкових доходів; в) доволі широка участь органів регіональної влади в перерозподілі національного доходу. Як приклади держав, де існує подібна модель бюджетного федералізму, С. Гусев і Ю. Шевцов називають США, Бразилію, скандинавські країни [2, с. 108–109].

Охарактеризуємо канадську модель бюджетного федералізму. Основною метою перерозподільної політики в Канаді є забезпечення мінімальних національних стандартів. Бюджетне вирівнювання здійснюється у вигляді щорічних нецільових грантів провінціям, податковий потенціал яких є нижчим від стандартного рівня, що не надає їм можливості достатньою мірою фінансувати суспільні потреби.

У Канаді існують два види трансфертів із федерального бюджету: грошові трансферти й податкові трансферти. Обсяг трансфертів і методика їх розподілу, як правило, установлюються строком на 5 років, а перерахування трансфертів здійснюються на щорічній основі. Федеральний уряд Канади передає трансферти провінціям за такими основними програмами: 1) зв'язані цільові трансферти на охорону здоров'я й соціальну допомогу; 2) програма вирівнювання – спрямована на вирівнювання менш забезпечених провінцій. Трансферт отримує та провінція, подушний бюджетний потенціал якої є нижчим від стандартного; 3) програма територіального фінансування – здійснюється з метою підвищення бюджетної забезпеченості територій і їх захисту від суттєвого зменшення власних доходів. У межах цієї програми спеціальний незв'язаний грошовий трансферт надається північним територіям, які відрізняються від провінцій тим, що в них видатки на надання бюджетних послуг значно вищі, слабо розвинута податкова база та високі темпи зростання кількості населення; 4) інші програми (наприклад, програма субсидій) [2, с. 111–113].

У Бразилії міжбюджетний перерозподіл і регіональне вирівнювання здійснюється переважно у двох формах. По-перше, у Конституції встановлено коефіцієнти розподілу надходжень від податків, що стягуються одночасно штатами та муніципалітетами. Інший механізм перерозподілу пов'язаний із використанням різних ставок міжрегіонального ПДВ при врахуванні різниці на рівні економічного розвитку окремих територій. Прийняття нових конституційних законів сприяло збільшенню доходів субнаціональних урядів за рахунок передання їм деяких податкових і бюджетних повноважень [2, с. 115].

На протипагу бюджетному федералізму, виділяють бюджетний унітаризм. Під бюджетним унітаризмом необхідно розуміти організацію відносин між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між окремими ланками місцевих бюджетів на основі єдиних визначених і законодавчо закріплених державою принципів, інструментів і методів, які використовуються для забезпечення соціально-економічних інтересів центру, місцевих органів влади та органів самоуправління і спрямовані на досягнення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни [11, с. 43].

У науковій літературі зустрічаються й інші визначення бюджетного унітаризму. Так, О. Богачева трактує бюджетний унітаризм як автономне функціонування бюджетів окремих рівнів влади та їх взаємовідносини, що здійснюються на чітко визначених державою нормах. Деякі вітчизняні автори вважають, що бюджетний унітаризм є формою бюджетного устрою в унітарній державі, яка передбачає реальну участь усіх ланок бюджетної системи в єдиному бюджетному процесі, рівною мірою орієнтованого на врахування всіх учасників бюджетної системи [11, с. 43].

В. Кравченко визначає бюджетний унітаризм як форму внутрішніх міжурядових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою [12, с. 251].

Ця модель організації міжбюджетних відносин передбачає таке: 1) принципи організації міжбюджетних відносин визначаються центральною владою; 2) центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг на всій території країни, вирівнює фінансові дисбаланси; 3) місцевій і регіональній владі, як правило, відводиться досить пасивна роль.

У межах бюджетного унітаризму політика центрального уряду спрямовується на забезпечення однакового рівня надання послуг суспільного сектора економіки на всій території держави, що підтверджує централізацію взаємовідносин між бюджетами. Але в унітарному управлінні бюджетною системою є певні недоліки: відповідальність за надання суспільних послуг здебільшого покладена на центр, а тому недостатньо враховуються локальні особливості потреб громадян і фірм на суспільні послуги, оскільки територіальні одиниці значною мірою позбавлені автономії, яка б давала їм змогу відповідним чином реагувати на місцеві відмінності в структурі попиту; реалізація загальнодержавних програм



на всій території країни вимагає наявності значного бюрократичного апарату в центрі й на місцях, процес централізованого надання послуг унаслідок цього ускладнюється, знижується ефективність процесу управління [6, с. 225].

Ще однією концепцією організації міжбюджетних відносин є концепція бюджетної децентралізації, яка увібрала часткове уособлення двох вищезазначених концепцій організації міжбюджетних відносин: на принципах концепції бюджетного федералізму будується система розподілу бюджетних видатків і компетенцій щодо їх здійснення, а вирівнювання фіскальних диспропорцій і встановлення стандартів надання громадських послуг будується на принципах бюджетного унітаризму [8, с. 221].

Бюджетну децентралізацію класифікують за ознакою типології щодо певної моделі економіки – делегування, деволуція й децентралізація.

Положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування передбачає передавання певних повноважень для виконання місцевій владі від імені центральної влади, причому фінансування завдань, що виконуються в межах делегованих повноважень, забезпечується державою через надання трансфертів. Делегування здійснюється за будь-якого стану розвитку економіки країни, але переважає в державах із адміністративно-командною моделлю економіки, де існує високий рівень зосередження фінансових ресурсів саме в державному бюджеті. Крім того, делегування передбачає брак бюджетного самофінансування органів місцевого самоврядування та оприлюднення звіту про виконання їх бюджету у фінансуванні делегованих повноважень.

Деволуція – це проміжна ланка від централізації до децентралізації, притаманна перехідному періодові, коли органи місцевого самоврядування фінансують і відповідають за надання певних державних послуг у межах такого фінансування з державного бюджету. Як правило, це стосується задоволення соціальних потреб. Деволуція в окремих країнах має різну тривалість залежно від економічного розвитку, політичних і культурних особливостей тієї чи іншої країни. Але обов'язковим результатом проведення політики деволуції є децентралізація фінансових ресурсів.

І власне децентралізація передбачає зосередження фінансових ресурсів на рівні органів місцевого самоврядування для фінансування ними делегованих повноважень. Крім того, у регіонах мають бути створені спеціальні служби чи органи, де до ухвалення урядових рішень залучаються громадяни [9, с. 87].

У запропонованій професором Дослідницького центру європейської політики Стратклайдського університету (Шотландія) Д. Юїллом класифікації країн-членів Європейського Союзу відзначено, що проблеми зайнятості, структурні зміни в економіці, урбанізація спонукали до проведення реформ в Австрії, Данії, Великій Британії, Франції, країнах Бенілюксу. Диспропорція в розвитку окремих територій призвела до реформування

в Німеччині та Італії. Підґрунтям проведення реформи у Швеції, Норвегії та Фінляндії стала низька щільність населення. Суттєве відставання в соціально-економічному розвитку стало причиною змін у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії [13, с. 157].

Принцип субсидіарності був домінантним при створенні Європейського Союзу (далі – ЄС). Він може реалізовуватись у двох формах: 1) захист повноважень нижніх ланок управління від втручання верхніх. Ця форма допускає управлінські вертикалі, але забороняє наскрізне керування зверху вниз, тобто перебирання верхніми ланками повноважень нижніх. Повноваження, отже, розподіляються знизу вгору за залишковим принципом: верхнім ланкам передаються тільки ті з них, котрі залишилися нерозподіленими після визначення повноважень нижніх; 2) децентралізація влади. За цієї форми верхні ланки отримують від нижніх обмежене коло функцій і діють із ними фактично на одному рівні. Децентралізація влади ілюструється діяльністю окремих федеративних утворень. Наприклад, федеральний центр може отримати повноваження щодо зовнішньої політики й безпеки, однак при цьому не мати повноважень щодо соціально-економічного життя суб'єктів федерації. Або, приміром, Європейська комісія, навпаки, має широкі повноваження щодо керування спільними ринками ЄС (окрім виробництва оборонної продукції), однак зовнішня політика та безпека залишаються прерогативою національних урядів. Показово, що Європейська комісія представлена в деяких міжнародних організаціях разом із окремими членами ЄС, тобто в цьому разі суб'єкти федерації й федеральний центр виступають як рівні [9, с. 24].

**Висновки.** Отже, на сучасному етапі організації внутрішніх міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах склалися такі концепції: бюджетний федералізм, бюджетний унітаризм, бюджетна децентралізація та субсидіарність, кожна з яких має свої переваги та недоліки. Бюджетний федералізм як модель організації міжбюджетних відносин передбачає фінансову незалежність кожного рівня влади – законодавче закріплення джерел доходів за кожним рівнем бюджетів в обсягах, необхідних для фінансування видаткових повноважень. Недоліком цієї концепції є можливе дублювання повноважень центральної влади місцевою владою. Бюджетний федералізм характерний для США, Австрії, ФРН, Франції тощо. Перевага бюджетного унітаризму полягає в тому, що центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг на всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси. Недоліком цієї концепції є те, що місцева влада має обмежений обсяг владних повноважень. Бюджетний унітаризм характерний для країн з унітарним устроєм. Щодо концепцій субсидіарності й бюджетної децентралізації більш вдалою, на нашу думку, є саме децентралізація. Ця концепція увібрала в себе ознаки бюджетного федералізму та унітаризму. На оновлений федералізм будується система розподілу бюджетних видатків і компетенцій щодо їх

здійснення, а вирівнювання фіскальних диспропорцій і встановлення стандартів надання громадських послуг будуватиметься на принципах бюджетного унітаризму.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : [навчальний посібник] / Л.О. Миргородська. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
2. Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : [навчальний посібник] / О.А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова єдність, 2009. – 224 с.
3. Андрущенко В.Л. Міжбюджетні відносини в Україні і міжнародний досвід / В.Л. Андрущенко // Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії. Серія «Економіка, право». – 2013. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znprifyua\\_2013\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znprifyua_2013_2_3).
4. Нікітін В.В. Бюджетний федералізм як чинник становлення громадянського суспільства в Україні / В.В. Нікітін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/4/04.pdf>.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985.
6. Барський Ю.М. Теорія бюджетного стимулювання регіонального розвитку / Ю.М. Барський, Ю.М. Зінчук // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Серія «Економічні науки». – 2011. – Вип. 19. – С. 223–230.
7. Трещов М.М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні / М.М. Трещов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. – № 1 (47).
8. Костовська В.А. Концептуальні засади побудови та регулювання міжбюджетних відносин в Україні / В.А. Костовська // Економічні науки. Серія «Економіка та менеджмент». – 2012. – Вип. 9 (2). – С. 215–223.
9. Буряченко А.Є. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин / А.Є. Буряченко // Фінанси України. – 2014. – № 2. – С. 19–29.
10. Трещов М.М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект / М.М. Трещов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 60–69.
11. Чеберяко О.В. Бюджетний унітаризм: деякі теоретичні аспекти / О.В. Чеберяко // Вісник Київського Національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Економіка». – К., 2005. – № 80. – С. 42–46.
12. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України / В.І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
13. Таукешева Т.Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т.Д. Таукешева, Г.В. Даудова // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 1. – С. 153–158.