



О. А. Музика-Стефанчук

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницькій університету управління та права

Р.О. Стефанчук

доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Хмельницького університету управління та права

УДК 34.05:336.143

ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ОКРЕМИХ КРАЇН ЄВРОПИ: ЕКОНОМІКО— ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена розгляду питань формування та функціонування місцевих бюджетів окремих країн Європи. Досліджується бюджетне та інше законодавство різних країн Європи.

В статье рассматриваются вопросы формирования и функционирования местных бюджетов отдельных стран Европы. Исследуется бюджетное и другое законодательство разных стран Европы.

The questions of forming and functioning of local budgets in different countries of Europe are examined in the article. The budgetary and other legislation of different countries of Europe is probed.

Питання формування та функціонування бюджетної системи і місцевих бюджетів у деяких країнах Європи здебільшого подібні. Звичайно, кожна держава особлива і їй можуть бути притаманні як загальні проблеми (зокрема, брак коштів, недосконалість міжбюджетних відносин), так і специфічні (наприклад, прогалини у бюджетному законодавстві або ж відсутність взагалі необхідного нормативно—правового акта).

Окремих питанням формування та функціонування місцевих бюджетів присвячені праці О. В. Заверухи, О. П. Орлюк, А. А. Коваленка, А. С. Несторенко, Л. О. Нікітіної, О. Д. Василика, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, О. О. Сунцової та інших. Проте огляд зарубіжної практики з цього питання залишається вкрай обмеженим. Отже, наша стаття присвячена саме зарубіжному досвіду. Мета статті полягає у дослідженні окремих аспектів формування та функціонування місцевих бюджетів у деяких європейських країнах.

Франція. Система місцевих бюджетів Франції включає: бюджети різних місцевих організацій; бюджети територіальних організацій (наприклад, бюджети регіонів, департаментів, округів), їх об'єднань (міських співтовариств, районів, синдикатів). У Франції місцеві бюджети приймаються комунальними (муниципальними) радами, які також визначають розміри місцевих податків і вирішують інші питання місцевого значення. Проект відповідного бюджету готує мер або його заступники, консультуючись із мешканцями та асоціаціями. Допустимим є навіть проведення референдуму мешканців

© Музика-Стефанчук О.А., Стефанчук Р.О., 2009.

¹ В Україні згідно із ст. 74 Конституції референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Йдеться про закони, які стосуються цих питань, але й рішення місцевих органів влади стосовно, наприклад, загальнодержавних і місцевих податків також не виносяться на референдум. Дана стаття Основного Закону України містить певні вади. Так, виходячи з її змісту, у нашій державі можливим є проведення референдуму з питань зборів та інших обов'язкових платежів. Проте в широкому тлумаченні конституційної норми, на нашу думку, не дозволяється проведення референдумів з питань, зокрема, всіх обов'язкових платежів, які визначені такими Законом України "Про систему оподаткування" від 25 червня 1991 р. у редакції Закону від 18 лютого 1997 р. (зі змінами та доповненнями).



комуни, на якому виявляється, на що необхідно витратити кошти у першу чергу та в якому розмірі. Проект вивчається фінансовою комісією, яка його готує для муніципальної ради, після чого вноситься на голосування цієї ж ради. Під час голосування допустимим є внесення змін у той варіант проекту бюджету, який було запропоновано мером.

Більше, ніж третину видатків місцевих органів влади, складають видатки на утримання так званого адміністративно—поліцейського апарату (тобто поліції, пожежної охорони, органів управління тощо); третина видатків мають соціальне спрямування (освіта, культура, соціальна допомога, заробітна плата персоналу тощо). Доходи отримуються за рахунок експлуатації земель та об'єктів муніципальної власності, за рахунок трансфертів і дотацій на функціонування, а також за рахунок податкових надходжень, державних субсидій (інколи їх називають державними дотаціями), кредитів тощо. Податкові і неподаткові надходження складають власні доходи, а державні субсидії та запозичені кошти - залучені доходи (кошти).

Варто відзначити, що вже більше двох століть територіальні колективи у Франції користуються правом стягувати прямі податки та збори. З 1980 р. муніципальні ради отримали можливість шляхом голосування встановлювати (в певних межах) величину місцевих податків, межа яких визначається центральною державною адміністрацією. Держава надає комунам своєрідний аванс в обсягу передбачуваної суми податків. Водночас держава слідкує за тим, аби бюджети місцевих колективів були збалансованими (хоча комуни досить часто намагаються скласти дефіцитними свої бюджети). Голосування по бюджету відбувається лише тоді, коли муніципальна рада отримує фінансову інформацію з боку держави, необхідну для формування бюджету й для зрівноваження видаткової та доходної частини бюджету. Якщо цього не досягнуто, то на запит комісара Регіональна рахункова палата надає комуні свої пропозиції. При незгоді комуни із пропозиціями бюджет "заморожується" комісаром республіки. Окрім бюджету всієї комуни складаються також бюджети окремих служб (енергопостачання, транспорту тощо), щоб знайти для них власну фінансову рівновагу та визначити ціни для користувачів відповідно до справжніх витрат [1, с. 15-16].

Польща. Місцеві бюджети Польщі — це бюджети воєводств, повітів (повіатів) і гмін. Відповідно до закону "Про державні фінанси" від 26 листопада 1998 р. (з подальшими змінами) місцеві бюджети (бюджети одиниць місцевого самоврядування) ухвалюються щороку у формі постанови про бюджет на наступний рік. Саме така постанова є підставою фінансової діяльності одиниці місцевого самоврядування; в ній визначаються ліміти видатків на період поточного року, ліміти видатків на багаторічні інвестиційні програми, наведені в реєстрі, що є додатком до закону про бюджет (ст. 110).

Видатки досліджуваних бюджетів призначаються на реалізацію завдань, визначених у положеннях, зокрема, на:

- 1) власні завдання одиниць місцевого самоврядування;
- 2) завдання урядової адміністрації та інші завдання, доручені одиницям місцевого самоврядування;
- 3) завдання, взяті одиницями місцевого самоврядування для реалізації на основі угоди або за згодою;
- 4) завдання, які реалізуються спільно з іншими одиницями місцевого самоврядування;
- 5) матеріальну або фінансову допомогу іншим одиницям місцевого самоврядування, визначену керівним органом одиниці місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 111).

Відповідно до ст. 116 Закону у бюджеті одиниці місцевого самоврядування можуть створюватися цільові резерви (створюються для видатків, детальний поділ відповідно до бюджетної класифікації яких не може бути виконаний у період складання бюджету; сума цільових резервів не може перевищувати 5 % видатків (бюджету) і загальний резерв (не може бути вищим за 1 % видатків бюджету).

Постанову про бюджет керівний орган одиниці місцевого самоврядування затверджує перед початком бюджетного року, а в особливих об'єднаних випадках не пізніше, ніж до 31 березня бюджетного року (ст. 122). Така постанова визначає (ст. 124):

- 1) прогнозовані доходи одиниці місцевого самоврядування з найважливіших джерел і відповідно до розділів класифікації;
- 2) видатки бюджету одиниці місцевого самоврядування в поділлі на види та розділи



класифікації видатків, з виділенням поточних і майнових видатків (Про поділ видатків на поточні і майнові видатки викладено вище — при розгляді поділу бюджету на поточний і капітальний);

3) джерела покриття дефіциту або призначення суфіциту (тобто — профіциту) бюджету одиниці місцевого самоврядування;

4) видатки, пов'язані з багаторічними інвестиційними програмами, з виділенням видатків на фінансування кожної програми;

5) плани надходжень і видатків бюджетних установ, допоміжних господарств бюджетних одиниць і спеціальних фондів;

6) плани надходжень і видатків цільових фондів;

7) повноваження правління одиниці місцевого самоврядування на отримання боргу, а також на оплату зобов'язань одиниці місцевого самоврядування;

8) обсяг і суми предметних дотацій;

9) доходи і видатки, пов'язані з реалізацією завдань урядової адміністрації та інших завдань, делегованих одиниці місцевого самоврядування;

10) дотації;

11) доходи і дотації, пов'язані з реалізацією спільних завдань, виконаних згідно з угодами чи домовленістю між одиницями місцевого самоврядування, (передбачаються у бюджеті одиниці місцевого самоврядування, якій делеговано реалізацію цих завдань).

Постанова про бюджет одиниці місцевого самоврядування може містити:

1) повноваження керівництва одиниці місцевого самоврядування на одержання кредитів і позик, а також емісію цінних паперів для покриття дефіциту бюджету одиниці місцевого самоврядування, який виникає протягом бюджетного року;

2) повноваження керівництва одиниці місцевого самоврядування на внесення змін у бюджет;

3) інші положення, які стосуються виконання бюджету одиниці місцевого самоврядування.

Іспанія. Серед спеціальних законодавчих актів Іспанії, які стосуються місцевих бюджетів, варто виділити закон № 39 про фінансово-господарську основу місцевих органів влади 1988 р. У Законі досить чітко розподілені можливості управління фінансами різних суб'єктів місцевого самоврядування. У результаті прийняття та впровадження на практиці цього Закону й цілого ряду доповнюючих його законів і підзаконних нормативно-правових актів на місцях сформувалася нова структура і нові нормативи розробки та виконання місцевих бюджетів. З точки зору свого змісту місцеві бюджети в Іспанії поділяються на бюджети власне місцевих органів управління та бюджет муніципальних комерційних організацій. До останніх належать, як торгові, так і виробничі, промислові та фінансові організації. Також у місцеві бюджети входять бюджети сумісних підприємств, створених за участі держави, — так званих торговельних товариств [2, с. 36].

Джерелами надходжень бюджетів автономних областей Іспанії є:

1) кошти центрального уряду: кошти для потреб, переданих на місця послуг; кошти для потреб автономних органів влади; кошти від Міжрегіонального компенсаційного фонду; кошти, що залишаються на місцях від зібраних загальнодержавних податків і зборів (зокрема, від податку на спадщину, на переведення капіталу за кордон, на предмети розкошу, гральні збори);

2) власні джерела: податки (*impuestos, tributos*) на майно, на товари та діяльність; збори (*tasas*) з послуг: від друкованих видань до охорони здоров'я; додаткові податки (*recargos*) понад державні податки; позики: короткострокові — від банків, довгострокові — шляхом випуску облігацій; капіталовкладення і допомога у сферах промисловості, торгівлі та сільського господарства; штрафи і пожертви; тощо [3].

Білорусь. До місцевих бюджетів у Республіці Білорусь віднесено обласні, районні, міські бюджети, бюджети селищ міського типу і сільрад. Місцеві бюджети забезпечують фінансування економічних, соціальних, культурних та інших заходів, що проводяться на відповідній території (ч. 1 ст. 30 Закону від 4 червня 1993 р. “Про бюджетну систему Республіки Білорусь і державні позабюджетні фонди” у редакції Закону від 15 липня 1998 р.). У складі місцевих бюджетів утворюються резервні та цільові бюджетні фонди, розміри яких визначаються відповідними місцевими Радами депутатів (ч. 2 ст. 33).

Великобританія. Доволі цікавою є бюджетна система Великобританії. Це пов'язано із тим, що місцеві органи влади у трьох частинах цієї країни (в Англії, Уельсі, Шотландії)



мають різну структуру. Наприклад, в Англії дворівнева система місцевих органів влади, яка включає графства та округи в сільській місцевості та містах в урбанізованих районах. У Шотландії та Уельсі з 1992 р. запроваджена однорівнева система зазначених органів. Отже, місцевими бюджетами у Великобританії є бюджети графств, округів і міст. Основними джерелами доходів цих бюджетів є: субсидії центрального уряду, податок на житло (школи його називають податком на нерухоме майно), податок на рухоме майно, інші збори, доходи від продажу ліцензій тощо.

Німеччина. У Німеччині бюджетна система заснована на принципі розподілу сумісних податків за рівнями управління: федеральний — земельний — місцевий. При цьому, по—перше, забезпечується стабільність нормативів розподілу податків, по—друге, регіональні (земельні) та муніципальні органи управління мають і власну значну доходну базу [4, с. 41; 5, с. 114]. Цим німецька бюджетна система відрізняється, наприклад, від бюджетної системи США, яка ґрунтується на принципі закріплення видів податків за рівнями управління.

В якості основної територіальної одиниці місцевого самоврядування у Німеччині є адміністративні округи. У межах сотень округів діють міські, комунальні і сільські органи місцевого самоврядування. Отже, особливістю бюджетної системи цієї країни є доволі—таки складний і багатоступеневий розподіл податкових надходжень між бюджетами. Цей механізм визначається на конституційному рівні та реалізується з метою вирівнювання економічного розвитку окремих регіонів. Для акумулювання коштів, що йдуть на потреби фінансового вирівнювання, створено Федеральний фонд фінансового вирівнювання.

Бюджет общини Німеччини (третій рівень бюджетної системи) приймається представницьким органом у вигляді бюджетного статуту, який містить основні показники муніципального господарства, а також загальні суми доходів і витатків. Головні вимоги, які висуваються до бюджету, такі:

- 1) бюджет має забезпечувати вирішення коротко і довготермінових програм общини;
- 2) у частині інвестування бюджет має враховувати поточну і перспективну кон'юнктуру;
- 3) у бюджеті має втрахуватися економність і рентабельність вкладення коштів;
- 4) бюджет має бути якнайбільш точно прогнозованим;
- 5) бюджет має бути збалансованим — це головне; витатки мають відповідати доходам, тобто покриватися за їхні рахунок.

Структурно місцеві бюджети Німеччини складаються з двох частин:

адміністративний бюджет — включає всі витатки на управління, зарплату, утримання адміністративних будинків, соціальну допомогу, а також всі доходи общини від податків і зборів, спеціальних виплат і загальних відрахувань з боку землі; заборонено покриття витатків цієї частини бюджету за рахунок кредитів;

фондовий бюджет — складається з коштів, що визначають покупку і продаж основних фондів, взяття і виплату кредитів, субсидій на інвестиції, створення і використання резервів. Для фінансування фондової частини бюджету може застосовуватися кредитування; для одержання кредиту необхідним є дозвіл органу нагляду. Величина кредитів не повинна перевищувати суми, для повного погашення якої, разом із відсотками, достатньо доходів адміністративної частини бюджету.

У випадку виникнення значних відхилень від затвердженого бюджету, представницький орган, за поданням управи, може прийняти додатковий бюджетний статут (порядок його прийняття такий самий, що і основного бюджету). Річний звіт про виконання бюджету, складається управою протягом не більше трьох місяців з дня закінчення бюджетного року. Звіт перевіряється бюджетним відділом і затверджується представницьким органом [6].

Швеція. Місцеві бюджети Швеції формуються переважно за рахунок таких доходних джерел: власне місцевих податків; субсидій на вирівнювання податкових надходжень різних адміністративних одиниць; різноманітних державних субсидій; зборів; часткових платежів за послуги у сфері охорони здоров'я; прибутків від продажу; позик. У свою чергу, податкові надходження можуть складатися із податків різних типів: прибуткових податків, податків на капітал, податків на майно, корпоративних податків, податків на нерухомість тощо.

Ступінь місцевої автономії значною мірою залежить від джерела податкових надходжень. Найбільшою незалежністю органи місцевого самоврядування користуються



в тому випадку, коли кошти надходять з місцевої податкової бази, і вони можуть на власний розсуд встановлювати ставки оподаткування. У випадку, коли бюджетні надходження зазначених органів складаються виключно з державних субсидій, асигнованих на спеціальні цілі, самостійність органів місцевого самоврядування є найбільш обмеженою [7]. Слід зазначити, що шведська практика фінансування місцевих органів влади і місцевих програм використовується різними європейськими країнами, зокрема, Україною.

Як бачимо, формування та функціонування місцевих бюджетів у різних державах відбувається по-різному, зважаючи на особливості економічного стану і правового регулювання. Спільним є те, що органи державної влади завжди прагнуть забезпечити певну фінансову самодостатність місцевих органів влади, використовуючи задля цього різноманітні економічні та правові засоби.

Список використаних джерел

1. Новоженова І. С. Культура местной власти во Франции / И. С. Новоженова. — М., 1994.
2. Морева Е. Л. Местная власть в Испании: управление финансами / Е. Л. Морева. — М., 1994. — 36 с.
3. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування в Іспанії. Нотатки щодо парламентських повноважень стосовно територіальної організації. Local Government in Spain Notes on Parliamentary Powers Related to Territorial Organization [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/esp001.txt/>.
4. Лукьянченко А. А. Финансовое обеспечение полномочий городского самоуправления / А. А. Лукьянченко // Экономика—правовые проблемы городского самоуправления: Сб. науч. тр. / НАН Украины ; Ин—т економіко—правових досліджень ; Редкол.: В. К. Мамутов (отв. ред.) и др. — Донецк, 2001.
5. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : Монографія / О. А. Музика. — К. : Атіка, 2004.
6. Аналітичний матеріал “Місцеве засоврядування у Федеративній Республіці Німеччина” (Вольфганг Гізевиус. Політика местного самоуправления в ФРГ. Фонд Фридриха Берта, 1995 г.) [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>.
7. Soren Haggroth, Kai Kronwall, Curt Riberdahl, Karin Rudebeck. “Swedish local government. Traditions and Reforms”. Gummessons Tryckeri AB, Falkoping 1993 Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/swe001.txt>.

Надійшла до редакції 12.04.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009



