



УДК 336.14

Стояновська О. А.¹

МІЖБЮДЖЕТНИЙ ПЕРЕРОЗПОДІЛ В КРАЇНАХ З РІЗНИМ ПОЛІТИЧНИМ УСТРОЄМ

У статті розглянуто політичні системи різних країн та дію у них міжбюджетних відносин, досліджено зарубіжний досвід побудови бюджетних систем.

***Ключові слова:** унітаризм, федералізм, міжбюджетні відносини, бюджетний устрій.*

ВСТУП

Кожна держава має свою бюджетну систему і встановлює принципи її побудови, структури, взаємозв'язок об'єднаних у ній складових, тобто бюджетний устрій. Організація бюджетної системи, або бюджетного устрою, визначається державним устроєм країни. Залежно від організації структури розрізняються унітарні (єдині), федеративні та конфедеративні держави.

Значення міжбюджетних відносин як фактора суспільного прогресу зростає разом з перерозподілом функцій держави на користь регіональних та місцевих урядів, яка відбувається у більшості трансформаційних країн, тобто з прогресом децентралізації у різних її формах. Міжбюджетні відносини весь час перебувають у процесі розвитку, зумовленого дією різних факторів. Суттєвих змін вони зазнають внаслідок поділу країн на незалежні держави, об'єднання країн, посилення економічної та політичної інтеграції. Все це свідчить про складність аналізу проблеми в межах окремої країни чи групи країн.

Актуальність обраної теми визначають сучасні світові тенденції в економіці, роль виваженого державного регулювання як гаранта фінансово-економічної безпеки країни.

¹ Рецензент: д. е. н., професор І. Ф. Радіонова



АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питаннями в галузі міжбюджетних відносин за кордоном займаються такі вчені: Р. Агранофф, Дж. Аронсон, Ш. Бланкарт, Р. Джекмен, Р. Майсгрейв, Ю. Немец, У. Оутс, М. Перлман, Г. Райт, П. Рассел, Ч. Тібо, К. Фостер, Дж. Хіллі, С. Чапкова, А. Шах. Значну увагу вони приділяють механізмам, принципам, моделям організації системи міжбюджетних відносин. В Україні суть міжбюджетних відносин досліджують такі вчені, як: Василик О. Д., Геєць В. М., Зайчикова В. В., Каун О. Б., Кириленко О. П., Колодій С. Ю., Кравченко В. І., Кудряшов В. П., Куценко Т. Ф., Лилик О. Я., Лук'яненко І. Г., Луніна І. О., Огонь Ц. Г., Опарін В. М., Павлюк К. В., Слухай Чугунов І. Я., Швець В. Я., Юрій С. І. Однак мало праць присвячено дослідженню міжбюджетних відносин в країнах з різним політичним устроєм.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Основним завданням даного дослідження є вивчення досвіду організації міжбюджетних відносин країн з різним політичним устроєм.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Форма державного устрою – це спосіб організації державної влади, який визначається характером взаємовідносин держави як цілого і її складових частин. З теорії і практики сучасного конституціоналізму відомо три форми державного устрою: унітарна, федеративна та конфедеративна. Федерації, конфедерації та унітарні держави різняться за організацією фінансової та бюджетної систем [6, с. 90].

Відмінності в організації фінансових та бюджетних систем визначають відмінності в системах міжбюджетних відносин цих країн.

У країнах з унітарним державним устроєм бюджетна система складається з центрального бюджету та місцевих бюджетів.

У федеративних країнах бюджетна система складається із федерального бюджету, із бюджетів суб'єктів федерації та з бюджетів органів місцевого самоврядування. Бюджети суб'єктів федерації та бюджети органів місцевого самоврядування у федеративних країнах є місцевими бюджетами.

Основна відмінність конфедеративних держав від федеративних у фінансовій сфері полягає у більш широкій автономії суб'єктів конфедерації аж до наявності власних фінансових систем, у повному розподілі повноважень, сфер відповідальності та компетенції органів влади конфедерації та її суб'єктів, джерел надходжень у бюджет конфедерації та суб'єктів конфедерації.

Таким чином, державний устрій країни визначає її бюджетний устрій, суб'єкти міжбюджетних відносин, способи визначення повноважень та сфер відповідальності місцевих органів влади, впливає на систему міжбюджетних відносин в цілому.



Рис.1.1. Схема бюджетних систем держав з різними формами політичного устрою (3, с. 20)

В унітарних державах міжбюджетні відносини є основним елементом відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У федеративних – міжбюджетні відносини є основним елементом відносин між органами влади федерації та суб'єктів федерації, а також між органами влади суб'єктів федерації та органами місцевого самоврядування.

В країнах з унітарним державним устроєм суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні органи законодавчої та виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування різних рівнів, а також місцеві органи влади автономних територіальних одиниць. Місцеві органи виконавчої влади в країнах з унітарним державним устроєм не є самостійними суб'єктами міжбюджетних відносин, а виступають як агенти центральних органів виконавчої влади.

В країнах з федеративним державним устроєм суб'єктами



міжбюджетних відносин є федеральні органи законодавчої та виконавчої влади, органи законодавчої та виконавчої влади суб'єктів федерації, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Від форми державного устрою суттєво залежить статус та повноваження регіонального рівня управління. В унітарних країнах регіональні рівні управління не мають права ухвалювати власні законодавчі акти, в цих країнах відсутні регіональні або місцеві органи виконавчої влади, що діють незалежно від центральних органів державної влади. У федеративних державах суб'єкти федерації мають право самостійно ухвалювати законодавчі акти. Суб'єкти федерації у федеративних державах мають більше самостійності у фінансовій сфері, ніж в унітарних.

В унітарних країнах повноваження та сфери відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються центральними органами влади, у федеративних – органами влади суб'єктів федерації.

В унітарних країнах політику фінансового вирівнювання проводить центральний уряд, а у федеративних країнах – в деяких центральний уряд, в інших – надається більша самостійність суб'єктам федерації.

Крім державного устрою, систему міжбюджетних відносин в країні визначає адміністративно-територіальний устрій.

Адміністративно-територіальний устрій країни визначає організацію публічної влади, що склалася на певній частині державної території у федеративних та на території всієї країни в унітарних країнах.

Адміністративно-територіальний устрій країни включає адміністративно-територіальний поділ, організацію місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Він є основою бюджетного устрою країни.

В унітарних країнах система адміністративно-територіального устрою визначається центральними органами влади, у федеративних – органами влади суб'єктів федерації.

Кількість адміністративно-територіальних одиниць, які мають представницькі органи влади, впливає на кількість суб'єктів міжбюджетних відносин. Залежно від адміністративно-територіального устрою в унітарних країнах може існувати кілька рівнів місцевого самоврядування і відповідно місцевих бюджетів. Прикладом країн з трьома рівнями місцевого самоврядування є Польща, Італія, з двома – Данія, Швеція, Норвегія, Франція, з одним – Ісландія, Люксембург.

Одиниці адміністративно-територіального поділу є межами здійснення владних повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Світова практика свідчить, що місцеві органи влади та відповідно місцеві бюджети можуть



створюватися в кожній адміністративно-територіальній одиниці, а можуть – в групах одиниць адміністративно-територіального поділу.

На місцях можуть діяти органи місцевого самоврядування та/чи місцеві органи виконавчої влади. Якщо на місцях функціонують тільки місцеві органи виконавчої влади, то фактично міжбюджетних відносин в такій країні не існує, оскільки місцеві органи виконавчої влади призначаються державою і в країні не існує форм публічної влади, відмінних від державної. Місцевими органами виконавчої влади є, наприклад, префекти департаментів та округів у Франції, управителі областей у Болгарії, воєводи в Польщі, губернатори в Саудівській Аравії. У деяких країнах (Індія, ПАР) місцеві органи державної влади можуть функціонувати на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу, в розвинутих країнах місцеві органи виконавчої влади функціонують лише на регіональних рівнях. Поряд із представниками держави в регіоні у переважній більшості країн діють виборні органи, які є органами місцевого самоврядування і мають право формувати самостійні бюджети. Органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади, не підпорядковані один одному по вертикалі, виконують свої функції в межах повноважень, визначених законом, використовуючи при цьому власні фінансові ресурси чи інші кошти під власну відповідальність. Органи місцевого самоврядування можуть виконувати повноваження, делеговані їм органами виконавчої влади. В цій частині органи місцевого самоврядування підзвітні органам державної влади. Органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади функціонують за принципом розподілу повноважень та сфер відповідальності. [4, с. 29].

В колишньому СРСР, країнах соціалістичної орієнтації діяла так звана радянська модель організації влади на місцях, за якої не визнавався принцип розподілу влади. На місцях створювались органи державної влади – ради, які вибиралися населенням чи радами нижчого рівня, а також органи державного управління – виконавчі комітети, що обиралися радами. Конституцією СРСР визначалось, що місцеві ради народних депутатів є органами єдиної державної влади на місцях і єдиними органами державної влади в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Виконавчі комітети рад діяли за принципом подвійного підпорядкування: органу влади вищого рівня та відповідній місцевій раді. У даний час такі моделі організації влади створюються лише в умовах військових режимів, а також не в чистому вигляді збереглися в Китаї, Кубі, В'єтнамі [5, с. 376-377; 4, с. 28-30].

Від адміністративно-територіального поділу країни, розмірів адміністративно-територіальних одиниць залежать розміри компетенції місцевих органів влади, здатність місцевих органів влади виконувати свої функції. Існують свої переваги та недоліки щодо надання послуг та



їх фінансування в малих та великих адміністративно-територіальних одиницях.

У малих адміністративно-територіальних одиницях органи місцевого самоврядування мають значний вплив на населення, їм легше вивчати потреби і попит населення щодо якості та кількості послуг, населення має можливість брати активну участь у житті територіальної громади. Проте в малих територіальних громадах є нестача коштів для фінансування значної частини послуг, великий ризик появи збиткових комунальних служб, малий діапазон послуг, що пропонуються населенню, виникає необхідність передачі права на надання послуг вищим рівням влади.

У більшості країн з перехідною економікою та в деяких розвинутих країнах Європи (наприклад, Франції, Чехії, Греції, Словаччині), переважають дрібні адміністративно-територіальні одиниці. В Україні також 96% адміністративно-територіальних одиниць мають населення менше 5000 чоловік.

У великих адміністративно-територіальних одиницях органи місцевого самоврядування можуть приймати великомасштабні та економічно раціональні рішення, наявна достатня фінансова база для надання значної частини послуг, службові особи місцевого самоврядування мають високу кваліфікацію. Поряд з цим, органи місцевого самоврядування втрачають зв'язок з населенням, зменшується вплив органів місцевого самоврядування на населення, зменшуються можливості щодо виявлення потреб населення в послугах [1, с. 273].

У більшості країн Західної та Центральної Європи в останні десятиріччя відбувається зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць, у деяких – навпаки, відбулося їх збільшення.

Унітарні країни Європи за організацією місцевої влади та адміністративно-територіальним устроєм можна поділити на дві групи: дезінтегровані та інтегровані.

У дезінтегрованих системах органи місцевого самоврядування та місцеві бюджети створюються в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Органи місцевого самоврядування надають незначну частину послуг своїм жителям, тому великого поширення набули різні форми кооперації дрібних органів місцевого самоврядування, а також значна частина послуг населенню постачається органами влади регіонального рівня, на якому зосереджена і основна частина фінансових ресурсів. Такі системи в основному властиві країнам південної Європи.

В інтегрованих системах управлінські межі місцевих органів влади не збігаються з межами адміністративно-територіального поділу. Межі компетенції органу місцевого самоврядування об'єднують кілька адміністративно-територіальних одиниць. З метою раціоналізації управління та надання послуг в цих країнах були ухвалені рішення про скорочення чисельності та укрупнення адміністративно-територіальних



одиниць. Інтегровані системи організації місцевої влади діють у північних країнах Західної Європи.

Незважаючи на те, що у державах з федеративним державним устроєм система адміністративно-територіального поділу визначається для кожного суб'єкта федерації, в межах федерації може переважати та чи інша модель. Так, у Швейцарії домінує дезінтегрована модель, а в західній частині Німеччини – інтегрована.

Що стосується країн Європи з перехідною економікою, то в цих країнах система організації місцевої влади є слабо інтегрована. Така система адміністративно-територіального поділу та організації місцевої влади сформована історично. Оскільки всі послуги надавалися централізовано, були створені такі адміністративно-територіальні одиниці, які не дієздатні самостійно надавати послуги населенню.

З метою підвищення ефективності надання послуг можуть створюватися так звані спеціальні округи або особливі райони. Наприклад, шкільні округи у США, у Великобританії, в Індії. В США приблизно 2/3 усіх урядових організацій є “спеціальними” або “особливими” районами і ними надаються послуги по будівництву житла, медичному обслуговуванню, шкільній освіті та ін. [2, с. 2]. Спеціальні округи створюються шляхом об'єднання як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і їх частин. Спеціальні округи не є адміністративно-територіальними одиницями.

ВИСНОВКИ

Таким чином, система адміністративно-територіального устрою країни поряд з державним устроєм визначає її бюджетний устрій та відіграє визначальну роль у побудові міжбюджетних відносин.

Отже, система міжбюджетних відносин в країні пов'язана з економічною системою держави, а точніше з такими її складовими, як держава та ринок опосередковано через систему публічних фінансів. Система міжбюджетних відносин має свої особливості в країнах розвинутою ринковою, з перехідною та з централізовано-плановою економічною системою. Система міжбюджетних відносин в країні визначається також її державним та адміністративно-територіальним устроєм, якими обумовлений бюджетний устрій країни.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Местное самоуправление: опыт Дании / Национальная Ассоциация местных властей Дании и Союз Российских городов / Отв. ред. Холгер Пиндт. – М., 1995. – 439 с.
2. Типи місцевого самоврядування у США // Фонд “Україна – США”. Програма сприяння парламентові України. – С. 7.
3. Самямон-Міхеева К. Д. Міжбюджетні відносини як фінансовий механізм держави // Економіка, фінанси, право. – № 3. – 2009. – С. 19-25.
4. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика.– М. : Изд. группа «ФОРУМ– ИНФРА-М», 1998. – 160 с.
5. Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник. – М. : Юрист, 1999. – 400 с.
6. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. – К. : Артк, Вища школа, 1997. – 264 с.