

## ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПОБУДОВИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

© 2016 ГРУЗИНА І. А.

УДК 336.1

## Грузина І. А. Дослідження зарубіжного досвіду побудови бюджетної системи

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду побудови та ефективного функціонування бюджетної системи для пошуку найраціональніших ідей, підходів та методів бюджетного регулювання та виявлення можливостей їх застосування в Україні. Розглянуто зарубіжний досвід побудови ефективної системи міжбюджетних відносин та механізму бюджетного регулювання, обґрунтовано необхідність уникнення економічно необґрунтованих рішень щодо використання бюджетних коштів з метою уникнення помилок і негативних наслідків у даній сфері діяльності. Підкреслено особливу цінність як позитивного, так і негативного світового досвіду побудови та реформування бюджетних систем, що дозволить використовувати перевірені часом раціональні способи вирішення проблем у даній сфері. Водночас наголошено, що методи вирішення проблем економічного розвитку України не можуть бути запозиченими у чистому вигляді через особливості суспільно-політичного та соціально-економічного характеру.

**Ключові слова:** бюджетна система, бюджет, бюджетний устрій, світовий досвід.

**Бібл.:** 8.

**Грузина Інна Анатоліївна** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (пр. Науки, 9а, Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** gruzinaia@gmail.com

УДК 336.1

UDC 336.1

## Грузина І. А. Исследование зарубежного опыта построения бюджетной системы

Целью статьи является изучение зарубежного опыта построения и эффективного функционирования бюджетной системы для поиска рациональных идей, подходов и методов бюджетного регулирования и выявления возможностей их применения в Украине. Рассмотрен зарубежный опыт построения эффективной системы межбюджетных отношений и механизма бюджетного регулирования, обоснована необходимость избегания экономически необоснованных решений по использованию бюджетных средств с целью предотвращения ошибок и негативных последствий в данной сфере деятельности. Подчеркнута особая ценность как положительного, так и отрицательного мирового опыта построения и реформирования бюджетных систем, что позволит использовать проверенные временем рациональные способы решения проблем в данной сфере. Однако отмечено, что методы решения проблем экономического развития Украины не могут быть заимствованными в чистом виде из-за особенностей общественно-политического и социально-экономического характера.

**Ключевые слова:** бюджетная система, бюджет, бюджетное устройство, мировой опыт.

**Библ.:** 8.

**Грузина Інна Анатоліївна** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (пр. Науки, 9а, Харків, 61166, Україна)  
**E-mail:** gruzinaia@gmail.com

## Gruzina I. A. Studying the Foreign Experience in Building Up a Budget System

The article is aimed at studying the foreign experience in building up and the efficient functioning of a budget system, to search for rational ideas, approaches and methods of budget management and identify opportunities for their use in Ukraine. The foreign experience of building up an efficient system of inter-budgetary relations and the budget management mechanism have been considered, the necessity of avoiding economically unreasonable decisions on the use of budgetary funds in order to prevent errors and adverse effects in this field of activity has been substantiated. The special value of both positive and negative global experience in building up and reforming budget systems has been underscored, allowing to use the time-tested rational ways of solutions in this sphere. However it is specified, that the methods of solving problems of economic development of Ukraine cannot be borrowed in its pure form due to peculiarities of both the socio-political and the socio-economic nature.

**Keywords:** budget system, budget, budget organization, world experience.

**Bibl.:** 8.

**Gruzina Inna A.** – PhD (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economic (9a Nauky Ave., Kharkiv, 61166, Ukraine)  
**E-mail:** gruzinaia@gmail.com

Основою економічного життя держави та зростання матеріального добробуту населення є державні фінанси, переважна частина яких зосереджується в бюджетах різних рівнів, які, своєю чергою, створюють бюджетну систему держави. В умовах переходу до ринку бюджет стає основним інструментом регулювання соціально-економічних процесів, у ньому переплітається широкий спектр різнорівневих інтересів та суперечностей. За допомогою бюджету держава, здійснюючи розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту, отримує можливість змінювати структуру виробництва, впливати на результати господарювання, здійснювати соціальні перетворення.

Проблеми раціональної побудови бюджетної системи, як сукупності усіх бюджетів, що діють на території країни та основної ланки фінансової системи, і досі

турбують вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких Волохова І. С., Журавель В. В., Мальярчук А., Слухай С., Сунцова О. О., Ткачук А., Чабан Я. І. та інші [2–8]. Однак і дотепер деякі питання, як то побудова в Україні ефективної системи міжбюджетних відносин та механізму бюджетного регулювання, необхідність уникнення економічно необґрунтованих рішень щодо використання бюджетних коштів з метою запобігання помилкам у даній сфері діяльності та уникнення негативних наслідків, залишаються гостро дискусійними.

З огляду на це *мета* статті сформульована як вивчення зарубіжного досвіду побудови та ефективного функціонування бюджетної системи для пошуку найраціональніших ідей, підходів та методів бюджетного регулювання та виявлення можливостей їх застосування в Україні.

Результати дослідження науковців ґрунтовно доводять, що економіка країни під час військових дій і в умовах фінансової глобалізації є нестабільною і слабкою. Це обумовлює необхідність розробки й впровадження нових концепцій функціонування бюджетної системи за рахунок її реформування. Правильність побудови бюджетної системи безпосередньо впливає на ефективність функціонування економіки України в цілому, надає змогу бюджетному механізму стати дієвим інструментом інтенсифікації соціально-економічного розвитку України [1]. За цих обставин особливу цінність має світовий досвід побудови та реформування бюджетних систем, як позитивний, так і негативний, що дозволить використовувати перевірені часом раціональні способи вирішення проблем у даній сфері.

Бюджетна політика держав різного рівня економічного розвитку має свої особливості, пріоритети та різні моделі розвитку. Зазвичай, держави з розвинутою економікою будують бюджетну політику на принципах розвитку науки та освіти, поліпшення якості та обсягів соціального забезпечення, підвищення якості життя населення. Країни з перехідною економікою концентруються на розвитку інженерної інфраструктури та на програмах активізації інноваційної діяльності.

Сьогодні розвинуті країни використовують дві форми державного устрою: унітарну (Франція, Японія), згідно з якою бюджетні системи складаються з державного та місцевих бюджетів, та федеративну (США, Великобританія), що передбачає наявність федерального бюджету, бюджету членів федерації та місцевих бюджетів у складі бюджетної системи держави.

Згідно з [3], у Франції центральний бюджет складається з трьох частин: звичайний загальний (державний) бюджет, на частку якого припадає понад 70% коштів центрального бюджету, приєднані бюджети різних державних організацій та спеціальні рахунки казначейства.

У видатковій частині загальний бюджет поділяється на функціональний та інституційний. Перший містить витрати, які використовуються на утримання адміністративних служб, обслуговування державного боргу, супроводжують капітальні вкладення, трансферти. Другий поєднує витрати, які спрямовуються на оборону, сплату відсотків і погашення державного боргу, економічні, соціальні, загальнодержавні, міжнародні потреби, надання допомоги країнам, що розвиваються.

Основними видами доходів загального бюджету Франції є прямі та непрямі податки і надходження від підприємницької діяльності. Майже 40% усіх податкових надходжень забезпечує індивідуальний податок на прибуток і податок на прибуток корпорацій. Серед непрямих податків основне місце займає податок на додану вартість.

Приєднані бюджети впроваджені для організацій, що не мають статусу юридичної особи, але здійснюють торгово-промислову діяльність і мають фінансову автономію (бюджети пошти, телеграфу, телефону, національної друкарні, монетного двору).

Спеціальні рахунки казначейства охоплюють різні фонди, як то: інвестиційно-дорожний, національно-спортивний, різні торгові рахунки казначейства.

Центральний бюджет є хронічно дефіцитний, однак значна частина дефіциту приходить на приєднані бюджети і спеціальні рахунки казначейства.

Для забезпечення діяльності Японії функціонує центральний бюджет (загальний рахунок центрального уряду) та інвестиційний бюджет, що нараховує близько 500 спеціальних рахунків. Витрати центрального бюджету згруповані за функціональною ознакою, вони відображують основні задачі таї функції держави і спрямовані на фінансування військових потреб, потреб економічного і соціального характеру, загальнодержавних потреб (утримання імператорського двору, органів управління), дотацій місцевих бюджетів, виплати відсотків за державним боргом.

Доходи формуються, переважно, за рахунок податків, а також надходжень від діяльності державних підприємств, продажу і здачі в оренду державної власності. Найбільші надходження (близько 40% усіх податків) дає податок на прибуток. Серед непрямих податків найпоширенішими є акцизи і мита. Центральний бюджет, зазвичай, дефіцитний і покривається позиками.

Інвестиційний бюджет є, за суттю, щорічно встановленою програмою капітальних вкладень і позик, він призначений для державних корпорацій і місцевих органів влади.

Спеціальні рахунки охоплюють рахунки державних підприємств, корпорацій, фондів, їхня велика кількість названа науковцями характерною рисою фінансової системи Японії – місцеві органи влади нараховують близько 7 тисяч подібних рахунків [4].

Що стосується перших етапів розвитку буржуазних держав, то бюджетна система ряду країн характеризувалася залежністю державного бюджету від місцевих фінансів. Так, наприклад, уряд США до прийняття конституції 1787 р. не мав власних джерел доходів і покривав свої видатки за рахунок внесків окремих штатів. Завдяки зусиллям центральної влади значення державного бюджету стало зростати, а після Другої світової війни процес централізації бюджетної системи у відношенні доходів у всіх державах різко підсилювався, істотно зросла питома вага державного бюджету в загальному обсязі ресурсів бюджетної системи – у США більше, ніж 50%, Великобританії – більше, ніж 70% [6].

У зазначених країнах до державного бюджету спрямовуються найсуттєвіші доходи, як то: податок з прибутку фізичних осіб; податок на прибуток корпорацій; акцизи; податок на додану вартість (у США ПДВ не застосовується); мита; дохід від державних позик, що випускаються центральним урядом. По витратах, навпаки, спостерігається дещо інша тенденція: збільшується питома вага в загальній сумі витрат бюджетної системи місцевих бюджетів, на які уряд перекладає значну частину витрат на розвиток економічної та соціальної інфраструктури, а також частину витрат на відтворення кваліфікованої робочої сили.

У Великобританії у 1973–1975 рр. була проведена реформа, у результаті якої впроваджено систему управління місцевими органами (розподіл на графства й округи) та скасовано дрібні адміністративні одиниці

(сільські округи й приходи). Це привело до скорочення кількості місцевих бюджетів і збільшення їхнього обсягу. Фінансові взаємовідносини центральних і місцевих органів стали більш тісними, підсилилася регулююча роль місцевих фінансів і їхній вплив на процес відтворення і сфери соціальних відносин [6].

Слід зазначити, що в кожній країні структура державного бюджету має свої національні особливості. Федеральний бюджет США влаштований за принципом «повного» бюджету і складається з двох частин: власне урядового бюджету, федеральних фондів та довірчих фондів. Урядовий бюджет охоплює і фінансує загальнонародні програми, що пов'язані з політичними, економічними і соціальними функціями держави. Витрати бюджету використовуються на військові цілі (займають центральне місце); апарат управління; економічні, зовнішньоекономічні, зовнішньополітичні і соціальні потреби; виплату відсотків за федеральним боргом. Дохідна частина бюджету формується, переважно, за рахунок податків. Федеральні фонди складають близько 70% усього федерального бюджету, на них припадає вся сума бюджетного дефіциту.

Довірчі фонди носять цільовий характер – їхня діяльність пов'язана з окремими видами державної виробничої інфраструктури (будівництво автодоріг, залізниць, портів, аеропортів, електростанцій та інше). Найбільшими є фонди соціального страхування, що охоплюють різні види пенсійного забезпечення та допомоги по безробіттю. Фонди соціального страхування у приватному секторі створюються за рахунок внесків працюючих і підприємців, а для державних службовців – із внесків самих службовців і федерального уряду. Обсяг довірчих фондів постійно зростає, вони, як правило, мають позитивне сальдо. Через це дефіцит федерального бюджету часто відображується в заниженому розмірі, що не дозволяє судити про дійсний стан дефіциту.

У Великобританії Державний бюджет складається з двох частин: звичайного бюджету та національного фонду позик. Звичайний бюджет призначений для фінансування поточних витрат держави, його витрати підрозділяються на щорічно затверджені Парламентом і консолідований фонд постійних витрат. До щорічно затверджених відносять витрати на оборону, економічні та соціальні цілі, субсидії місцевим органам влади, допомога країнам, що розвиваються (переважно, тим, що входять до Британської співдружності націй), на управління. До витрат консолідованого фонду відносять виплати за державним боргом (передаються до фонду позик і виплачуються із нього), внески до бюджету інших фондів, витрати на утримання королеви і двору.

Дохідна частина бюджету, переважно, формується за рахунок податкових надходжень (понад 90%), решту становлять неподаткові надходження. Звичайні бюджети, найчастіше, дефіцитні й «покриваються» позикою з національного фонду позик, який є бюджетом капіталовкладень. З цього фонду здійснюються платежі за державним боргом, видаються довгострокові кредити на капіталовкладення державним підприємствам і місцевим органам влади. Доходи формуються за раху-

нок відсотків за довгостроковими кредитами, прибутку емісійного департаменту Банку Англії, а також коштів, що надійшли зі звичайного бюджету при утворенні позитивного сальдо.

Корисним для вирішення проблем бюджетної сфери в Україні є, на наш погляд, також досвід проведення реформ у бюджетній системі Польщі, Грузії, Австралії, В'єтнаму та Сінгапуру [5; 8]. Що стосується Польщі, то після правління комуністичної партії економіка країни не була готова до інтеграції у світовий ринок – темпи інфляції постійно зростали, діяльність більшості державних підприємств була збитковою, заробітна плата знаходилася на неприпустимо низькому рівні. До того ж, водночас у країні визначався величезний бюджетний дефіцит, який заповнювався емісією грошей, що, своєю чергою, спричинило гіперінфляцію.

Очевидним та найдоцільнішим рішенням у зазначеній ситуації стало швидке обмеження витрат. Завдяки створенню комісії провідних економістів Європи та Америки було підготовлено план реформ, спрямований на реорганізацію застарілої системи управління Польщі. У межах реалізації зазначеного плану було:

- ✦ прийнято Закон про фінансову економію в державних компаніях, що дозволило їм оголошувати себе банкрутом;
- ✦ заборонено Національному Банку фінансувати дефіцит державного бюджету і здійснювати випуск нової валюти;
- ✦ скасоване пільгове кредитування державних компаній;
- ✦ запроваджено однакові правила оподаткування для усіх компаній та скасовано податкові пільги;
- ✦ розроблено сприятливу законодавчу базу для іноземних інвесторів;
- ✦ прийнято Закон про іноземні валюти, який покращив внутрішню конвертованість золотого запасу і скасував державну монополію на міжнародну торгівлю;
- ✦ запроваджено єдині ставки мита для усіх компаній.

Прийняття даних рішень сприяло виділенню міжнародними організаціями стабілізаційних кредитів для модернізації польських експортоорієнтованих підприємств. Політика уряду була спрямована на запровадження жорстких бюджетних обмежень, що означало можливість для державних підприємств витратити тільки те, що було зароблено, не розраховуючи на допомогу держави. Результатом реалізації зазначених заходів через декілька років стало призупинення інфляції та поступовий перехід до стадії економічного зростання. Подібні процеси були названі науковцями «шоковою терапією», і деякі європейські країни – наприклад, Естонія і Чехія – успішно застосовували цей досвід. Отже, цілком очевидно, що заходи «шокової терапії» ґрунтуються на стрімких, широкомасштабних і системних економічних реформах [5].

Досвід Грузії демонструє раціональну політику уряду, який прийняв за основу вдосконалення місцевих бюджетів шляхом надання їм ширших прав та автономності. З метою покращення співпраці місцевих органів самоврядування з

урядом було прийнято низку змін у бюджетному процесі. Головним завданням було надання більших повноважень місцевим органам самоврядування і виділення додаткових коштів для реалізації державних програм, необхідних місцевим органам влади. Профіцит місцевих бюджетів привів до сильної економіки держави [5].

Досвід Австралії демонструє високу централізацію бюджетних коштів та застосування системи централізованих відрахувань для їхнього розподілу по регіону з метою задоволення бюджетних потреб нижчих рівнів [8].

Впродовж останніх десятиліть стрімкий розвиток економіки спостерігається у В'єтнамі, де на початку 2000-х рр. середньорічне зростання темпу приросту ВВП досягало 7,3%. Це стало результатом докорінних змін, які було здійснено у процесі реформування бюджетної системи. Так, перш за все, було запроваджено колективне та прозоре формування бюджету; по-друге, переглянуто бюджетні видатки; по-третє, вдосконалено державну інвестиційну програму; по-четверте, надано ширші повноваження розпорядникам бюджетних коштів щодо витрат коштів; по-п'яте, реформовано сферу держзакупівель. Окрім цього, міцною базою успіху В'єтнаму є проведення реформ у сфері державних фінансів, а саме: реформування податкової політики і бюджетних видатків, враховуючи при цьому раціональне управління бюджетом [6; 8].

Головним завданням реформування бюджетної системи Сінгапуру стало «розумне управління», тобто відмова від соціальних витрат, які потребували капітальних вкладень, від фінансування державних підприємств, електроенергії й т. ін. Головними ознаками розвитку бюджетної політики стали прозорість і повнота бюджету та бюджетних ризиків. Уся інформація про податкові надходження стала відкритою для суспільства, окрім цього, уряд розробив довгострокову стратегію стабільності бюджетної системи. Виконання державної програми підлягає щорічній перевірці на предмет виявлення відхилень. З огляду на те, що Сінгапур є однією з найглобалізованіших економік світу, парламент розробив концепцію гнучкості бюджету в умовах фінансової глобалізації. Слід зазначити, що саме реформування бюджетної системи і державне регулювання надало Сінгапуру можливість вийти на передові позиції на міжнародному рівні. Сьогодні він займає перші місця за показником якості роботи державної служби, а також входить у трійку найконкурентоспроможніших країн [6; 8].

## ВИСНОВКИ

Проблеми економічного розвитку України не мають аналогів у світі через особливості суспільно-політичного та соціально-економічного фону. Отже, методи їх вирішення не можуть бути запозиченими в чистому вигляді. Але порівняння принципів побудови та функціонування бюджетної системи, застосовуваних в Україні та інших країнах світу, дозволяє стверджувати про існування багатьох спільних рис. Більше того, Україна застосовує певні елементи, що не тільки дозволяють урахувати особливості міжбюджетних відносин в інших країнах, а й забезпечують вищу, порівняно з ними,

прозорість у розподілі фінансової допомоги. З метою підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України доцільним є зосередження уваги та концентрація зусиль на розвитку інституційно-правової бази функціонування бюджетної системи; нарощуванні обсягу бюджетних видатків на основі підвищення продуктивності бюджетних територіальних утворень; оптимізації розподілу бюджетних ресурсів; удосконаленні системи трансфертів; розвитку системи фінансових заходів на місцевому рівні.

Реалізація зазначених заходів дозволить на вищому рівні забезпечити відкритість, прозорість і єдність у бюджетному процесі, справедливий розподіл загально-суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами, створить реальні можливості для подальшої стабілізації соціально-економічного розвитку українського суспільства. ■

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний Кодекс України. № 2456-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Одеса: Атлант, 2010. 234 с.
3. Журавель В. В. Зарубіжний досвід фінансового регулювання розвитку регіону. *Вісник Харківського національного університету*: зб. наук. праць. 2011. № 758. С. 72–74.
4. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. *Вісник ТАНГ*. 2005. № 1. С. 23–27.
5. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалії. Київ: Артек, 2012. 288 с.
6. Сунцова О. О. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів. *Науковий вісник Академії ДПС України*: зб. наук. праць. 2012. № 2. С. 115–123.
7. Ткачук А. Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід. Київ: Либідь, 2011. 177 с.
8. Чабан Я. І. Світовий досвід фінансування соціально-економічного розвитку області за рахунок податкових надходжень. *Науковий вісник НЛТУ України*: зб. наук. праць. 2008. № 18.10. С. 135–141.

## REFERENCES

- Chaban, Ya. I. "Svitoviy dosvid finansuvannya sotsialno-ekonomichnoho rozvytku oblasti za rakhunok podatkovykh nadkhodzen" [World experience of financing socio-economic development of the region through tax revenues]. *Naukoviy visnyk NLTU Ukrainy*, no. 18.10 (2008): 135-141.
- [Legal Act of Ukraine]. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
- Maliarchuk, A. "Zarubizhnyi dosvid formuvannya mistsevykh biudzhetyv" [Foreign experience of formation of local budgets]. *Visnyk TANH*, no. 1 (2005): 23-27.
- Slukhai, S. *Mizhbiudzhetni transferty u postsotsialistychnykh krayinah: vid teorii do realii* [Intergovernmental transfers in post-socialist countries: from theory to reality]. Kyiv: Artek, 2012.
- Suntsova, O. O. "Zarubizhnyi dosvid formuvannya dokhodiv mistsevykh biudzhetyv" [Foreign experience of formation of revenues of local budgets]. *Naukoviy visnyk Akademii DPS Ukrainy*, no. 2 (2012): 115-123.
- Tkachuk, A. *Mistseve samovriadvannia. Svitoviy ta ukraïnskyi dosvid* [Local self-government. World and Ukrainian experience]. Kyiv: Lybid, 2011.
- Volokhova, I. S. *Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku* [Intergovernmental relations in Ukraine: current state and prospects of development]. Odessa: Atlant, 2010.
- Zhuravel, V. V. "Zarubizhnyi dosvid finansovoho rehuliuвання rozvytku rehionu" [Foreign experience of financial regulation development of the region]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu*, no. 758 (2011): 72-74.