УДК 336.143.01

Анастасія Петрівна КАШТЕЛЯН
здобувач кафедри державного і муніципального управління
Тернопільського національного економічного університету
вул. Львівська 11, к. 11504, м. Тернопіль, 46000, Україна
тел. (068)-645-02-15, e-mail: kiss25091991@mail.ru

МОДЕЛІ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Анотація

Моделі бюджетного регулювання: вітчизняний та зарубіжний досвід. Мета статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні та практичній розробці класифікації існуючих на сьогодні як в вітчизняній літературі так і в світовій моделей бюджетного регулювання. Теоретичною і методологічною основою дослідження стали фундаментальні положення з теорії державних фінансів, бюджетної системи сучасні концепції інституційної теорії щодо бюджетного регулювання національної економіки, а також праці вітчизняних та зарубіжних науковців. Для досягнення визначеної мети у статті були використані такі методи наукового дослідження: системно-структурний аналіз – для обґрунтування причин та умов виникнення моделей бюджетного регулювання; абстрактно-логічний – при визначенні напрямів застосування в вітчизняній практиці моделей бюджетного регулювання зарубіжних країн. Результати дослідження полягають в обґрунтуванні необхідності застосування моделей бюджетного регулювання розвинених країн світу в вітчизняній практиці що сприятиме ефективному функціонуванню фінансової системи держави загалом. Новизна отриманих результатів полягає у розвитку теоретико-організаційних та прикладних засад застосування розроблених моделей бюджетного регулювання на практиці. Отримані результати мають практичне значення для забезпечення зміцнення фінансової основи державного самоврядування, підвищення ефективності процесу формування видаткової частини державного бюджету та децентралізація управління бюджетними коштами. Реалізація запропонованих у статті заходів сприятиме удосконаленню системи регулювання міжбюджетних відносин, підвищення ефективності управління коштами державного бюджету та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства а також забезпечення прозорості процесу формування та виконання державного бюджету.

Ключові слова: *бюджетна система; бюджетне регулювання; міжбюджетні відносини; модель бюджетного регулювання; бюджет; бюджетна децентралізація.*

Анастасия Петровна КАШТЕЛЯН

МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Аннотация

Модели бюджетного регулирования: отечественный и зарубежный опыт. Цель статьи состоит в теоретико-методологическом обосновании и практической разработке классификации существующих на сегодняшний день как в отечественной литературе так и в мировой моделей бюджетного регулирования. Теоретической и методологической основой исследования стали фундаментальные положения по теории государственных финансов, бюджетной современные концепции институциональной теории относительно бюджетного регулирования национальной экономики, а также труды отечественных и зарубежных ученых.

Для достижения определенной цели в статье были использованы следующие методы научного исследования: системно-структурный анализ - для обоснования причин и условий возникновения моделей бюджетного регулирования; абстрактно-логический - при определении направлений применения в отечественной практике моделей бюджетного регулирования зарубежных стран. Результаты исследования заключаются в обосновании необходимости применения моделей бюджетного регулирования развитых стран мира в отечественной практике способствовать эффективному функционированию финансовой системы государства в целом. Новизна полученных результатов заключается в развитии теоретико-организационных и прикладных основ применения разработанных моделей бюджетного регулирования на практике. Полученные результаты имеют практическое значение для обеспечения укрепления финансовой основы государственного самоуправления, повышения эффективности процесса формирования расходной части государственного бюджета и децентрализация управления бюджетными средствами. Реализация предложенных в статье мер будет способствовать совершенствованию системы регулирования межбюджетных отношений, повышение эффективности управления средствами государственного бюджета и усиления контроля и ответственности за соблюдение бюджетного законодательства а также обеспечение прозрачности процесса формирования и исполнения государственного бюджета.

Ключевые слова: *бюджетная система; бюджетное регулирование; межбюджетные отношения; модель бюджетного регулирования; бюджет; бюджетная децентрализация.*

Anastasiya Petrivna KASHTELYAN
Researcher of the Department of State and Municipal Management
Ternopil National Economic University
Lvivskast 11, k. 11504, m. Ternopil, 46000, Ukraine
phone. (068) -645-02-15, e-mail: kiss25091991@mail.ru

MODEL BUDGET ADJUSTMENT: NATIONAL AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

Sammary

Models of budgetary control: national and international experience. The purpose of the article is theoretical and practical bases and practical development classification of existing today as in Soviet literature and global models of fiscal adjustment. The theoretical and methodological basis of the research was the fundamental tenets of the theory of public finance, budget system modern concepts of institutional theory about budget management of the national economy, as well as works of domestic and foreign scholars. In order to achieve a particular purpose in the article used the following research methods: system-structural analysis - to study the causes and conditions of models of fiscal adjustment; abstract logical - in determining trends in the use of national practice patterns of fiscal adjustment abroad. Results of the study are as justifying the need to use models of fiscal adjustment in developed countries in domestic practice that contribute to the effective functioning of the financial system as a whole. The novelty of the results is the development of theoretical and organizational principles and applications of the developed models of fiscal adjustment in practice. The results are of practical importance for strengthening the financial base of public government, strengthening the formation of state spending and decentralization of budget funds. Implementation of the measures proposed in the paper will help to improve the regulatory system of intergovernmental relations, improve management of the state budget and gain control of and responsibility for compliance with the budget law and ensure transparency in the formulation and execution of the state budget.

Keywords: budget system; budgetary control; intergovernmental relations; model of fiscal adjustment; budget; fiscal decentralization.

Постановка проблеми: Сучасні детермінанти розвитку бюджетних систем країн світу зумовлюють не тільки розвиток і поглиблення бюджетної децентралізації бюджетного регулювання, але й перегляд її моделей. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що органи місцевого самоуправління мають право на власні фінансові кошти, якими вони можуть вільно розпоряджатися, які мусять відповідати їх компетенції. Базуючись на даному документі, держави організують свої бюджетні системи з урахуванням типу державного устрою і національних особливостей функціонування місцевих органів влади. Питання визначення моделей бюджетного регулювання на основі набутого вітчизняного досвіду, та в порівнянні з зарубіжним досвідом дасть можливість виявити всі прогалини та переваги обох методик.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням моделей бюджетного регулювання присвячують свої праці такі вітчизняні та зарубіжні науковці як: Г. Хогеса, С.Сміт, А. Гессер, Б. Сайдель, Д. Веспер, Г. Лембрух, Т. Говарт, У. Тіссен , І. Давидов, І. Павлова, М. Столярова, О. Богачева, А. Мішина. Результатами досліджень цих та інших провідних науковців стали узагальнення світового досвіду визначення моделей бюджетного регулювання, розробка різноманітних моделей, теоретико-методологічне обґрунтування принципів їх побудови. Разом з тим, ще й досі у науковій літературі відсутня систематизація та узагальнююча класифікація всіх існуючих моделей бюджетного регулювання.

Постановка завдання. Метою даної статті є теоретико-методологічне обґрунтування та практична розробка класифікації існуючих на сьогодні як в вітчизняній літературі так і в світовій моделей бюджетного регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетне регулювання один з вагомих інструментів забезпечення соціально-економічного розвитку країни, визначення пріоритетності державної фінансової політики у сфері формування доходної частини бюджету, здійснення бюджетних видатків, дефіциту бюджету та державного боргу, міжбюджетних відносин значним чином вливає на темпи економічного зростання, стан стійкості фінансової системи, результативність структурних соціально-економічних перетворень[1, с. 26].

Сучасні трансформаційні процеси в економіці супроводжуються посиленням ризиків щодо економічного спаду у формі «м'якої» рецесії в розвинутих країнах світу, накопиченням значного обсягу державного боргу у країнах ЄС, США, Японії, що відповідно впливає на підвищення рівня невизначеності, нестабільності на фінансових ринках та середньострокову перспективу відновлення світової економіки. Кожна федеративна країна має індивідуальну, властиву тільки їй модель бюджетного регулювання, що сформувалася в певних історичних та політичних умовах.

На сьогодні, у фаховій літературі не існує єдиної точки зору науковців стосовно проблематики моделей бюджетного регулювання їх груп та видів. Наприклад, Л. Миргородська та О. Сунцова вирізняють дві основні групи моделей бюджетного федералізму [2, с. 16]

1) децентралізовані моделі або ж конкурентні (прикладом є США) – особливістю є велика фіскальна автономія регіональної та місцевої влади, слабкість зв'язків між різними рівнями влади; центральна влада не втручається в проблемами фінансового вирівнювання, мало зважає на фіскальні дисбаланси в розвитку окремих територій. Місцеві влади за застосування такої модель можуть покладатись тільки на себе;

2) кооперативні моделі (прикладом є Австрія, ФРН, Скандинавські країни – характеризуються тісною співпрацею різних рівнів влади, активною політикою центральної влади у питаннях подолання фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління та фінансового вирівнювання. Центральна влада активно піклується про забезпеченість єдиних стандартів суспільних послуг у межах усієї території держави.

Давайте більш детальніше розглянемо кожну з моделей. Перша модель децентралізована, або як її ще називають конкурентна основними ознаками якої є високий ступінь децентралізації влади, фінансової незалежності і самостійності регіональної влади а також

слабка участь центрального уряду в політиці вирівнювання горизонтальних диспропорцій. Важливим фактором функціонування цієї моделі є висока мобільність населення. І як було сказано вище класичним прикладом використання цієї моделі є Сполучені Штати Америки. В Америці розроблена система „бюджетного федералізму", яка характеризується значним ступенем незалежності регіонів від центру та мінімізацією його перерозподільних функцій. В моделі бюджетного регулювання США фактично відсутній прямий перерозподіл бюджетних коштів між штатами, який такий звичний для України. Разом з тим, в США розроблений ефективний механізм фінансового вирівнювання міжрегіональних диспропорцій. Основними його компонентами є: бюджетне самофінансування штатів та фінансування федеральних цільових програм. Політика самофінансування увійшла в історію під назвою „нового федералізму". Сутність політики полягає в тому, що в кожному штаті встановлені ті ж податки, які збираються й у федеральний бюджет, однак право на встановлення цих податків є виключною прерогативою самого штату. На відміну від України в США головну частку доходів дає подоходний податок. Найбільш суттєвим обмеженням податкових прав штатів є заборона на встановлення багатьох непрямих податків, таких як ПДВ. Предметом для наслідування є система планування бюджету в США, адже проект бюджету тут планується на п'ять років, а бюджетні таблиці охоплюють семирічний період: минулий рік, теперішній та п'ять наступних. Таким чином, в США сформувалась досить ефективна система самофінансування бюджетних органів місцевої влади: 92,3 % доходів штатів складають власні доходи, 88,6 % з яких припадають на регіональні податкові надходження. Регіональні бюджети залежать від федерального уряду менш ніж на 12 %[3].

Ми вважаємо що надзвичайно доречним було б застосування досвіду США щодо бюджетного регулювання в вітчизняній практиці. Насамперед, на наш погляд, щоб розв'язати проблему дефіциту бюджету в Україні слід збільшити дохідну частину бюджету. Це можна зробити, використовуючи досвід США в податковій політиці шляхом акцентування уваги на прямому оподаткуванні замість непрямого. В Україні податки платять незалежно від рівня прибутку. Тобто і більш, і менш заможні громадяни й підприємці сплачують однакову кількість податкових платежів до бюджету. У США навпаки - акцентується увага на прибутковому оподаткуванні, яке є більш соціально справедливим. Однак у цьому контексті в жодному разі не слід збільшувати податкові ставки податку з доходів фізичних осіб та податку на прибуток підприємств. Навпаки, їх необхідно зменшити, тобто створити умови, коли сплачувати податки стане вигідно як для підприємців, так і для фізичних осіб. Утім, не слід забувати й про податковий контроль, адже постане велика спокуса перед платниками податків всеодно продовжувати ухилятись від їх сплати, тому необхідно вдосконалити законодавчу базу та посилити фіскальний нагляд.

Ще одним не менш важливим завдання для бюджетної системи України було б запозичення досвіду у сфері планування бюджету та міжбюджетних відносин в США. Необхідно вдосконалити систему планування й прогнозувати доходи й видатки бюджету хоча б на декілька періодів наперед (на 3-5 років). В галузі міжбюджетних відносин необхідним є викорінення практики дотаційності рецесивних регіонів, це дало б можливість взяти курс на децентралізацію бюджетних відносин, коли створений в регіонах ВВП великою мірою буде залишатись на місцях, виключенням можуть бути трансферти, які будуть сприяти зростанню рівня добробуту громадян регіону. Ці зміни потрібно проводити поступово змінюючи законодавчу базу для попередження „революційних" процесів в бюджетній системі України[4, с.338]. Ми б запропонували провести експеримент обравши один регіон, який поступається іншим регіонам в надходженнях до Держбюджету, та повністю звільнити його на певний період від зобов'язань перед Держбюджетом, разом з тим відмовити цьому регіону від надання міжбюджетних трансфертів. Щоб уникнути зриву всього бюджетного процесу необхідно проводити експеримент в короткий термін та встановити в регіоні жорсткий державний контроль для попередження сепаратистських настроїв, ми вважаємо що даний захід покаже, наскільки насправді територія забезпечена власними фінансовими ресурсами.

Другою моделлю бюджетного регулювання є кооперативна. Модель яка характеризується значною участю місцевої влади в розподілі національного доходу та макроекономічної стабілізації, дольовою участю різних рівнів влади у головних національних податках, активною політикою горизонтального бюджетного вирівнювання та затвердженням принципу територіальної справедливості [5].

Найбільшого розвитку модель набула у Німеччині. Конституція ФРН затверджує принцип рівноправності податкових надходжень в дохідну частину від усіх територій. Для реалізації принципу в ФРН створена складна багатоступінчата система перерозподілу податкових надходжень між бюджетами. Надходження від податку з доходів фізичних осіб розподіляється рівними долями між федеральним та регіональними бюджетами (по 42,5 %), а залишок (15 %) зараховується в доходи місцевих бюджетів. В ФРН ПДВ займає місце регуляторного податку. Така система пояснюється тим, що федерація слідкує за одноманітністю податків в різних землях.

Для німецької бюджетної системи характерна трьохступінчата система міжбюджетного вирівнювання:

1) здійснюється дохідне вирівнювання через надходження ПДВ у бюджети суб'єктів федерації;

2) здійснюється перерозподіл бюджетних ресурсів між бюджетами земель без втручання федерального уряду;

3) здійснюється пряме надання грантів деяким територіям. Німецька система бюджетного регулювання передбачає, що всередині кожного суб'єкта федерації існує власна методика перерозподілу ресурсів між бюджетами муніципальних утворень.

Ще однією країною яка надає перевагу кооперативній моделі бюджетного регулювання є Франції, бюджетна система цієї країни багатогранна, однак вирізняється великим ступенем централізації. Державний бюджет Франції акумулює приблизно 80 % всіх доходів і видатків фінансової системи. Через бюджетну систему Франції перерозподіляється приблизно 50 % національного доходу. У Франції немає єдності бюджетної системи. Кожен бюджет формально відокремлений. У дійсності існує відома централізація: бюджети нижчих адміністративних одиниць затверджуються виконавчою владою вищого ґатунку. Утім, високий рівень централізації і залежності місцевих бюджетів від державного не заважає Франції входити у вісімку найрозвиненіших країн світу[6, с. 112]. Головною причиною такої ситуації є направленість податкової політики на споживче оподаткування.

Перспективою для України застосування досвіду Франції і Німеччини може бути:

1) ускладнення міжбюджетного вирівнювання територій шляхом застосування нових механізмів міжбюджетних відносин (наприклад, впровадження грантової системи);

2) вирівнювання податкової бази, коли розподіл податкових надходжень буде здійснюватись у рівній степені між Державним і місцевими бюджетами;

3) застосування політики споживчого оподаткування, коли хто більше буде споживати, той і більше буде сплачувати податків.

Ширшу класифікацію моделей бюджетного регулювання пропонує Ю. Барський [7]. Зокрема, він класифікує їх за наступними класифікаційними ознаками:

1. За способом розмежування доходів між рівнями бюджетної системи:

- німецька – міжбюджетні відносини базуються на «загальних» податках, надходження по яких розподіляється між всіма рівнями бюджетної системи. Пряма фінансова допомога із бюджетів вищого рівня відносно невелика, однак існують федеральні і спільні програми регіонального розвитку (Німеччина, РФ);
- американська – більша частина видатків по кожному з бюджетних рівнів фінансується за рахунок власних джерел (США);
- китайська – податки збираються регіональною владою, центр визначає частково по формулі, але найчастіше за згодою скільки кому лишити (Китай);

- канадська – класичний соціально-орієнтований бюджетний федералізм. Місцеві органи влади мають власні податки і користуються правом додавати свої ставки до базової федеральної ставки (Канада, Швейцарія, Австрія).

2. За співвідношенням переваг і недоліків централізації влади:

- розподільча модель бюджетно-податкових взаємовідносин – розподіл доходів використовується у якості інструменту регулювання «нерівних» умов життя (Німеччина);
- модель «конкуруючого» федералізму – кожен регіон і муніципалітет конкурують та можуть проводити власну бюджетну політику (США).

Україна, як і в більшість постсоціалістичних країн,відрізняються тим, що місцеві органи влади економічно слабших регіонів мають обмежений доступ до ринку капіталів тому забезпечення рівного доступу населення країни до місцевих суспільних благ, а отже, розв'язання завдань зменшення міжрегіональної диференціації обсягів та якості послуг соціальної інфраструктури потребує капітальних трансфертів із державного бюджету [8, с. 324].

Висновки та подальші дослідження. Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати, що подальша бюджетна децентралізація має відбутися після змін у системі державного управління, соціального захисту та податковій системі, а для цього необхідно розв'язати основні проблемами використання бюджетного регулювання в Україні, серед яких: великий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань; нерівномірність темпів соціально-економічного розвитку регіонів; недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів; високий рівень дотаційності місцевих бюджетів.

Перспективу подальших досліджень застосування бюджетного регулювання та забезпечення умов його ефективного функціонування у фінансовій системі держави убачаємо в вирішенні питання згладжування різниці у рівнях соціально-економічного розвитку територій для забезпечення їх мешканців державними гарантіями на визначеному законодавством мінімальному рівні та формуванні реальної фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Луніна І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – №2. – С. 24-34.

2. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн: [навч. посібник] / Л. О. Миргородська. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.

3. Єрмасова Н. Б. Державні та муніципальні фінанси: теорія і практика в Росії та зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / Н. Б. Єрмасова. – 2008. – Режим доступу: http://www.ereading. org.ua/book.php?book=98322

4. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 594 с.

5. Лисенко О. Ю. Міжбюджетні відносини в Україні [Електронний ресурс] / О. Ю. Лисенко // Державне управління теорія та практика. – 2011. – №1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/dutp/2011_1/txts/Lysenko.pdf

6. Гончаренко О. В. Розбудова міжбюджетних відносин на місцевому рівні: дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / О. В. Гончаренко. –К., 2008. – 217 с.

7. Барський Ю. М. Теорія бюджетного стимулювання регіонального розвитку [Електронний ресурс] /Ю. М. Барський, Ю. М. Зінчук // Збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. 2011. – №19. – Режим доступу: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_19_ekon/stat_19/38.pdf

8. Педченко Н.С., Заворотній С.І. Бюджетний федералізм у фінансовій системі держави: моделі та принципи / Н. С. Педченко, С. І. Заворотній // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. – 2013. – №24. –С. 320-326.