

Ковальчук А.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ (НА ПРИКЛАДІ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ)

Статтю присвячено актуальним питанням взаємодії інститутів публічної влади в унітарних державах (на прикладі КНР). Критично проаналізовано досвід реформування процесу бюджетоутворення в Китаї, проведення реформи фінансової децентралізації, розподілу доходів і видатків на різних рівнях державної влади. Запропоновано шляхи вдосконалення організації розмежування повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: інститути публічної влади, фінансова децентралізація, унітарні держави, рівні державної влади, бюджетний процес, публічні фінанси.

Постановка проблеми. З початку ініціювання реформ і відкритості економіки в 1978 році Китай започаткував щорічне зростання економіки приблизно на 10% [9]. Наявні зміни системи державних витрат відображають структурну трансформацію китайської економіки і суспільства за період реформ, зокрема, перехід від планової економіки до ринкової.

Період до реформи характеризувався незначним розходженням статей надходжень державних фінансів до державного бюджету за рахунок приватних підприємств або безпосередньо державних чи урядових організацій та установ. Після того, як Китай розпочав період реформування сектору публічних фінансів, зокрема після відокремлення бюджетів підприємств від державного бюджету, розподіл фінансування між підприємствами й урядом передбачає розмежування зобов'язань щодо витрат і водночас відповідальність за їх фінансування.

Саме фінансування є основою і важливим елементом для управління тієї чи іншої країни, а відкрита та ефективна фінансова адміністрація є стратегічним базисом у боротьбі з корупцією. За останні роки китайський уряд здійснив низку заходів щодо стандартизації та вдосконалення управління публічними фінансами [5]. Важливим практичним завданням стало створення сучасної системи фінансового адміністрування для профілактики корупції шляхом удосконалення норм і правил, стандартизації роботи, підвищення гласності, моніторингу тощо. Адже саме ці заходи, на думку автора, є першочерго-

вими в умовах проведення фінансової децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика, пов'язана з розподілом публічних доходів і видатків у період проведення фінансової децентралізації, широко вивчається українськими і зарубіжними вченими.

Зокрема, О. Самбук [2], А. Стойка [4] предметно аналізують відносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у розрізі механізмів їх ефективної взаємодії. В. Бодров [1] і С. Дяченко [1] конкретизують особливе значення мобілізації фінансових ресурсів як передумови зміцнення місцевих бюджетів. О. Соколова [3] у своїх дослідженнях приділяє увагу взаємодії фінансових інститутів як передумові гармонізації суспільних інтересів. Р. Канбур [7], Л. Ліу [8], Дз. Баоюн [6; 8], Дж. Мартінес-Васкес [6] досліджують вплив розподілу державних видатків усіх рівнів на суспільний розвиток. Е. Кривеллі [5], А. Ша [5] особливу увагу приділяють фіскальній дисципліні. К. Вонг [10] предметно досліджує муніципальні і місцеві фінанси в аспекті взаємодії фінансових інститутів.

Водночас майже відсутня аналітика щодо адаптації досвіду взаємодії інститутів публічної влади, зокрема фінансових, в українських реаліях.

Метою статті є вивчення досвіду реформування процесів взаємодії інститутів публічної влади в Китаї у процесі формування місцевих бюджетів і зведеного державного бюджету.

Виклад основного матеріалу. У 2014 році уряд Китаю переглянув Закон про бюджет Китай-

ської Народної Республіки. Саме цей документ є передумовою реформування системи бюджетоутворення та адміністрування публічних фінансів, є комплексним стандартом відкритості і прозорості сучасної системи бюджетного управління та взаємодії інститутів публічної влади.

Бюджет Китаю – це річний фінансовий план доходів і витрат, що розглядається і затверджується відповідно до статутних процедур та має юридично обов'язкову силу. Державна рада (State Council) КНР готує проект центрального бюджету, який виконується після затвердження Національним Народним Конгресом (National People's Congress). Місцеві органи влади на різних рівнях готують власні проекти бюджетів, які затверджуються після місцевого Народного з'їзду (local People's congress) на відповідному рівні з метою розроблення єдиного державного бюджету і забезпечення у повному обсязі фінансових ресурсів у рамках правового регулювання [10].

Розміри фінансового забезпечення і державного бюджету в Китаї чітко визначені в Законі про бюджет, а саме: відповідні обсяги загального державного бюджету, бюджет державних фондів, бюджет державних капітальних операцій і бюджет фонду соціального страхування. У загальний державний бюджет включаються усі сукупні доходи і витрати, щоб повною мірою відобразити загальний обсяг, структуру і діяльність у сфері управління доходів і витрат уряду, таким чином досягаючи повноти і єдності бюджетної системи.

Відкритість і прозорість є важливими характеристиками сучасної фінансової системи і критично необхідні для створення «приятної адміністрації» соціально відповідальним урядом. В останні роки китайський уряд продовжує розширювати обсяг відкритого бюджету і розрахунків. Усі публічні департаменти або установи, що використовують бюджетні кошти, зобов'язані оприлюднити свій бюджет і підсумкові бюджетні рахунки. У 2014 році 99 установ на рівні центрального уряду оприлюднили свій бюджет і підсумкові рахунки, 31 провінція (автономні райони і міста) розкрили загальні публічні бюджети і відповідні відомчі бюджети для локальних областей [9].

Водночас розкрита інформація доповнювалась у подальшому докладніше: для бюджету і остаточних рахунків центрального уряду і різних відомств інформація стала загальнодоступною у цільовому аспекті функціональної класифікації об'єктів видатків та бюджету, а також остаточних рахунків спеціальних трансфертних платежів у розрізі регіонів та об'єктно.

Процес оприлюднення публічного бюджету й остаточних бухгалтерських рахунків у державних установах був також стандартизований, система оцінювання ефективності та відкритості у цій сфері була посиленою.

Для того, щоб гарантувати ефективність і стандартизованість використання фінансових коштів, китайський уряд ужив заходів щодо посилення бюджетних обмежень. Державний бюджет Китаю після затвердження Національним народним конгресом не може бути змінений за бажанням, усі витрати повинні бути виконані згідно з бюджетом і відповідати програмно-цільовому методу бюджетного планування [10].

Видатки місцевих органів влади, відомств і публічних органів на всіх рівнях точно відповідають затверженому загальнодержавному бюджету без будь-яких витрат на заходи, що не передбачені в бюджеті. Під час виконання річного бюджету для таких непередбачених витрат, як ліквідація наслідків стихійних лих, що фінансуються зі спеціального фонду бюджету і резервних регіональних фондів, як правило, державна політика не розгортається для збільшення сукупних річних витрат. Тобто в разі настання надзвичайної ситуації понад цільове використання фінансових коштів затверджується за рахунок бюджету наступних періодів на основі бюджетних механізмів наступних років.

Витрати всіх відомств повинні бути виконані відповідно до бюджетних рахунків і предметно. За необхідності проводиться альтернативне використання коштів між різними рахунками бюджету, здійснюються перерахунки між різними рівнями або проектами бюджету відповідно до правил і нормативних правових актів.

Публічні установи та інституції усіх владних рівнів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, діють відповідно до фінансової дисципліни, здійснюють нагляд за використанням фінансових коштів, у разі їх нецільового використання відповідно до чинного законодавства притягують винуватців до відповідальності за незаконну діяльність.

Законом про бюджет передбачено, що збір централізованого казначейства та інші платежі прийняті в Китаї, як і всі інші державні доходи і витрати, є об'єктом в аспекті зборів і проплат. Китайський уряд має намір продовжувати загальну реформу централізованого адміністрування казначейською службою оплати на рівні держави і провінцій (townships) з метою сприяння розвитку цієї системи з-поміж найнижчих владних рівнів.

До кінця 2014 року у 170 центральних відомствах і 16 000 підлеглих їм установах, 620 000 агентств із 36 провінцій, автономних районів, муніципальних утворень і місць соціально-економічного розвитку країни в рамках окремого державного планування реалізується реформа централізованого адміністрування казначейською службою оплати на рівні держави і провінцій [9].

Для публічних установ і посад централізованої влади, що розподіляють і використовують фінансові кошти, китайський уряд реалізує такі заходи, як розосередження влади, що здійснюється з різних питань, окремим відомствам і посадам; специфікація дозволів, наданих на різні рівні влади, регулярна ротація обов'язків і посилені процедури внутрішнього контролю з тим, щоб запобігти зловживанням владою і корупції. Міністерство фінансів Китаю оприлюднило Основні правила Міністерства фінансів для внутрішнього контролю (проект), в якому чітко визначені основні цілі, елементи, засоби та методи внутрішнього контролю [6].

Спеціальні підходи внутрішнього контролю, які охоплюють увесь процес управління ризиками, починаючи з ідентифікації ризиків, оцінки, класифікації, реакції на звернення, були розроблені відповідно до восьми видів ризиків, включаючи юридичний ризик, політичний ризик, ризик підготовки бюджету, ризик виконання бюджету, ризик громадського резонансу, операційний ризик державних органів, а також ризик виникнення конфлікту між зацікавленими сторонами.

Китайським урядом відповідно до вимог створення сучасної фінансової системи розгорнуто реформу бухгалтерського обліку публічної сфери і встановлено комплексну систему фінансової звітності на основі системи нарахування. Уряд ухвалив чітке рішення, що до 2020 року система урядових Стандартів бухгалтерського обліку, враховуючи китайську специфіку, має бути завершена. Ця система буде точно і повністю відображати публічні доходи бюджету, видатки, залишки та іншу інформацію про стан виконання бюджету, а також активи (зокрема, чисті активи), зобов'язання, доходи, витрати та іншу фінансову інформацію [5].

Китайський уряд також активно вивчає шляхи створення системи аудиту СРА державного сектора і системи державних закупівель СРА. Цілями проведення реформи є використання соціальних ресурсів у ході перевірки громадських фондів повною мірою, посиленні ролі незалежних третіх

сторін у сфері соціального контролю, постійне підвищення прозорості у сфері державного фінансового управління.

Китайський уряд використовує портал фінансових департаментів як основну платформу для висвітлення фінансової інформації. На цій платформі своєчасно висвітлюється офіційна фінансова інформація, також інтенсивно розвивається та просувається мобільний додаток WeChat як офіційний канал Міністерства фінансів Китаю для сприяння залучення громадськості до обговорення та співучасті у громадських слуханнях.

Усі класифіковані фіскальні закони, нормативні акти і політичні документи, видані з 2003 року, оприлюднено на веб-сайті; всі видані некласифіковані фіскальні закони, нормативні акти і нормативні документи оприлюднюються на веб-сайті протягом 20 робочих днів після дати їх оголошення. Така інформація також оприлюднюється онлайн на щомісячній основі як базові дані щодо щомісячних фінансових доходів і витрат країни, продажів лотереї, а також економічних показників державної власності і державних холдингових підприємств у всій країні.

Крім того, структурний аналіз із збільшення податку з доходів розкривається на щоквартальній основі. Річний звіт Міністерства фінансів про висвітлення інформації щодо роботи уряду публікується на порталі щороку.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведений аналіз взаємодії інститутів публічної влади в КНР показав, що основною тенденцією сьогодення є децентралізація на основі принципу субсидіарності, де за центральними органами влади залишається визначення магістральної політичної лінії, а місцеві органи відповідальні за її деталізацію і виконання. Реформа фінансової децентралізації вимагає розподілу на постійній основі завдань між різними рівнями публічного управління. Із розмежуванням завдань вирішується питання про поділ бюджетних видатків між різними рівнями державної влади.

На наш погляд, уряду України під час проведення реформи фінансової децентралізації доцільно було б запозичити досвід КНР щодо поділу сфер прийняття рішень і сфер надання державних та муніципальних послуг. Це дасть можливість вибудувати ефективну систему взаємодії інститутів публічної влади і запобігти можливому конфлікту інтересів. Також доцільно запозичити досвід формування подвійної відповідальності державних службовців – перед керівниками і перед населенням.

Список літератури:

1. Бодров В.Г. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування : [навч.-метод. матер.] / В.Г. Бодров, С.А. Дяченко. – К. : НАДУ, 2015. – 101 с.
2. Самбук О.М. Взаємовідносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства як предмет наукових досліджень / О.М. Самбук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/08.pdf>.
3. Соколова О.М. Децентралізація фінансових відносин як необхідна умова гармонізації суспільних інтересів в Україні / О.М. Соколова // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – С. 191–193.
4. Стойка А.В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 / А.В. Стойка ; Донецьк. держ. ун-т упр.-ня. – Донецьк, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bepabuucusa.by.ru>.
5. Crivelli E. Promoting Subnational Fiscal Discipline: A Review of Budget Institutions and Their Impact on Fiscal Performance. Working Paper / Ernest Crivelli, Shah Anwar. – Washington, DC : World Bank Institute, 2009.
6. Martinez-Vazquez J. Expenditure Assignments in China / Jorge Martinez-Vazquez, Baoyun Qiao. – 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1028.pdf>.
7. Kanbur R. Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements / Ravi Kanbur. – 2001. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ifad.org/documents/10180/53c8e7e4-8cd2-4ac9-8772-22773897e9fd>.
8. Liu L. Transition from Direct Central Government Onlending to Subnational Market Access in the PRC. / L. Lili, B. Qiao // Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets. – Washington, DC : World Bank, 2013. – С. 379–416.
9. PRC Ministry Of Finance, Report On The Execution Of The Central And Local Budgets For 2015 And The Central And Local Draft Budgets For 2016, March 5, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.china.usc.edu/prc-ministry-finance-report-execution-central-and-local-budgets-2015-and-central-and-local-draft>.
10. Wong C. Improving China's Municipal Finance / C. Wong. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2016/07/Municipal-Finance-English.pdf>.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ (НА ПРИМЕРЕ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ)

Статья посвящена актуальным вопросам взаимодействия институтов публичной власти в унитарных государствах (на примере КНР). Критически проанализирован опыт реформирования процесса бюджетообразования в Китае, проведения реформы финансовой децентрализации, распределения доходов и расходов на разных уровнях государственной власти. Предложены пути совершенствования организации разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: институты публичной власти, финансовая децентрализация, унитарные государства, уровни государственной власти, бюджетный процесс, публичные финансы.

COOPERATION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES IN UNITARY STATES (E.G. CHINA)

The article is devoted to topical issues of public authority institutions' interaction in unitary states (e.g. China). Critical analysis of the experience of budget process reform in China is given; i.e. the reform of fiscal decentralization, distribution of income and expenditures for the various government tiers. The ways of improving the distribution of powers between state authorities and local self-government in Ukraine are proposed.

Key words: institutions of public government, fiscal decentralization, unitary state, authority tiers, budgeting and public finance.