



ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УПРАВЛЕНИИ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ В УКРАИНЕ

Нина ЛЮБИЧ,

аспирант кафедры административного и финансового права
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Summary

The article deals with feature construction and operation cost of the developed countries in the world, the analysis of the characteristics of the budget process in foreign countries, highlights the priority trends of intergovernmental relations and especially the implementation of budget management in the global community, as well as the positive and negative aspects of the budget process. The tendencies budget planning with the need to overcome the negative effects. The conclusions about the usefulness of the national practice in budgeting certain elements that have already been proven by other states to build an effective model budget in Ukraine.

Key words: budget, the budget system, budgetary process, fiscal policy, intergovernmental relations, international experience of budget planning.

Аннотация

В статье рассматривается особенность построения и функционирования бюджетных систем развитых стран мира, проводится анализ характерных признаков бюджетного процесса в зарубежных странах, освещаются приоритетные тенденции межбюджетных отношений и особенности реализации бюджетного управления в мировом сообществе, а также положительные и отрицательные стороны в бюджетном процессе. Определены тенденции планирования бюджета с учетом необходимости преодоления негативных последствий. Сделаны выводы о целесообразности применения в отечественной практике отдельных элементов бюджетного планирования, которые уже были апробированы другими государствами, для построения эффективной модели бюджета в Украине.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджетный процесс, бюджетная политика, межбюджетные отношения, зарубежный опыт планирования бюджета.

Постановка проблемы. Научный и практический интерес представляет изучение бюджетного процесса в зарубежных странах с целью использования в Украине положительного опыта других стран, широкого понимания проблем, особенно в области принятия политических решений через согласование различных интересов.

Актуальность темы исследования заключается в том, что в современных условиях трансформационных изменений в мировом сообществе успешное функционирование экономики определяется приоритетами и эффективностью бюджетной политики. На примере зарубежного опыта управления экономикой это гармоничное сочетание форм, методов и рычагов государственного регулирования, самым распространенным из которых является бюджетирование, ориентированное на качественный результат. Приобретение мирового опыта является важным для организации бюджетного менеджмента на этапе реализации инновационной экономической политики для Украины, в условиях интеграции в мировое сообщество.

Состояние исследования. Проблема формирования и реализации бюджетного управления уделяли внимание

зарубежные и отечественные ученые: И.В. Благуц, Р.М. Воронко, М.Л. Бучкович, И.С. Волохова, М.И. Карлин, Л.В. Лысяк и др. Однако, не все аспекты проблемы раскрыты в полной мере.

Цель и задачи: анализ, изучение и использование как положительного, так и отрицательного зарубежного опыта и поиск наиболее рациональных идей, подходов, методов бюджетного регулирования, а также выявление возможностей их применения в нашей стране для построения эффективной модели бюджетных отношений.

Изложение основного материала. Бюджет является обязательным условием эффективного функционирования любого государства, и развитие зарубежных стран прошли большой путь, который измеряется столетиями, благодаря чему каждая страна наработала свою схему бюджетных отношений.

При развитии государств улучшились бюджетные системы. То есть на сегодня есть две сложные формы государственного устройства – унитарное (единое, целое) и федеративное. Бюджетные системы унитарных государств (Франция, Италия, Япония) состоят из государственного и местных бюджетов, а бюджетные системы федеративных государств (США, Канада, ФРГ) – из федерального бюджета,

бюджета членов федерации и местных бюджетов.

Важная роль в функционировании бюджетных систем принадлежит финансовому законодательству. Финансовое законодательство развитых стран предусматривает, что если в случае неприятия парламентом решения об утверждении бюджета до начала нового бюджетного года правительство имеет право выполнять расходы в пределах сумм, фактически израсходованных в предыдущем году.

Для построения в Украине эффективной системы взаимоотношений между органами различных уровней в бюджетной сфере, а также желание избежать экономически необоснованных решений побуждает к изучению как положительного, так и отрицательного мирового опыта в организации межбюджетных отношений. Любая бюджетная система должна быть ориентирована на решение задач строительства системы, которая отвечала бы следующим требованиям: социальная справедливость, экономическая эффективность, политическая стабильность. В разных странах существуют различные условия (административные, социальные, национальные, культурные, исторические и т. д.), которые влияют на построение взаимоотношений разных



уровней власти в бюджетной сфере. В зависимости от этих условий каждая страна по-своему решает вопросы построения межбюджетных отношений [7, с. 122].

Виды местных бюджетов в федеративных странах определяются на основе законодательства каждого субъекта федерации. В унитарных государствах их система устанавливается на основе единого общегосударственного законодательства. Как в федеративных, так и в унитарных зарубежных странах нет единой бюджетной системы и единой бюджетной классификации. Поэтому относительно практики развитых стран некорректным является употребление термина бюджетная система. Следует пользоваться понятием система бюджетов. В этих странах не формируется единого сводного общегосударственного бюджета. Каждый уровень власти имеет свой, самостоятельный и отделен от других бюджет. Этот бюджет он формирует и выполняет самостоятельно, в соответствии с возложенными на него функциями. Бюджеты административных единиц низшего уровня зарубежных стран не включаются в бюджеты административных единиц высшего уровня.

Характерной особенностью бюджетного процесса в странах мирового сообщества является различная продолжительность бюджетного периода, разница относительно начала бюджетного года, наличие многолетнего планирования и существование общих бюджетных ограничений. Это объясняется историческими причинами, традициями, связанными со сроками созыва сессий законодательных органов.

На примере различных стран можно проследить эту особенность бюджетного процесса. Например, в Австрии бюджетный год длится с 1 июля по 30 июня. Многолетнее планирование по закону не требуется, но вместе с бюджетным законопроектом подается смета на два последующих года. В законе нет каких-либо ограничений.

Во Франции бюджетный год совпадает с календарным. Согласно закону, осуществляется многолетнее планирование на три года. Установлены конкретные контрольные показатели по ограничению роста расходов и дефицита бюджета в процентах к внутреннему европейскому продукту. В Герма-

нии бюджетный и календарный годы совпадают. Обязательно многолетнее планирование на 5 лет без утверждения парламентом. Перспективные оценки готовятся и подаются в парламент вместе с ежегодным бюджетом. Могут устанавливаться предельные размеры бюджета. В Швеции бюджетный год длится с 1 апреля по 31 марта. Многолетнее планирование на пять лет является обязательным, но не утверждается парламентом. Перспективные оценки готовятся и подаются в парламент на три последующих года. Ограничений нет, однако, согласно текущим среднесрочным планом, в течение трехлетнего периода необходимо проводить сокращение расходов. В Великобритании бюджетный год охватывает период с 1 апреля по 31 марта. Многолетнее планирование не обязательно. Вместе с годовым бюджетом готовятся и подаются в парламент перспективные оценки на три последующих года. Текущий среднесрочный план должен поддерживать величину дефицита в пределах, предусмотренных составленными на три года перспективными оценками. В США бюджетный год длится с 1 октября по 30 сентября. Требуется осуществление многолетнего планирования – на бюджетный год и на следующие четыре года. Устанавливается контрольный показатель сокращения бюджетного дефицита. В случае несоблюдения контрольного показателя начинается процесс секвестрации [1, с. 172-173].

Проанализировав бюджетные процессы, в разных странах видим, что общепризнанная практика, которая сложилась в мире и которая для Украины является также актуальной, – это расширение горизонта финансового планирования. Ведь долгосрочное финансовое планирование дает возможность прогнозирования бюджетной политики на определенный период времени, тем самым предполагая соответствующую макроэкономическую ситуацию и корректировать линию поведения главных распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений. Этот подход является фактором обеспечения социально-экономических параметров [5, с. 264]. Успешная реализация бюджетной политики в странах мирового сообщества осуществляется благодаря специфической организации бюджетного законодательства. В государствах есть

три уровня обеспечения бюджетной политики: конституционный (Конституции стран), управленческий (Закон о бюджете), специализированный (специальные законы, санкционируют государственные займы, обслуживание долга и др.) [1, с.173-174].

Евро интеграционные процессы, вызванные глобализацией, обуславливают унификацию и типизацию процедур их использования в странах Западной Европы [9, с. 118].

В Японии действуют два бюджетных уровня – государственный и местный, который делится на префектурный и муниципальный. В бюджетном процессе страны участвуют: парламент, правительство, Министерство финансов, министерства и правительственные агентства, аудиторская палата, а также ученые, журналисты, обсуждение бюджета. Бюджетный процесс охватывает поэтапные стадии: одобрение «Основных принципов формирования бюджета», обнародования их в июле, подготовка бюджетов министерствами и правительственными агентствами, подготовка бюджета Министерством финансов и представление его на согласование правительства; парламентское рассмотрение бюджета – с конца декабря до конца февраля; передачи утвержденного бюджета в правительство для его выполнения; передачи информации по выполнению бюджетов министерствами, правительственными агентствами в Министерство финансов, предоставление информации о выполнении бюджета Правлению ревизии; представления правительством бюджета с замечаниями Правления ревизии на утверждение парламента в декабре. Характерной особенностью бюджета Японии является то, что неиспользованные средства переходят в следующий бюджетный год [2, с. 185-186].

Государственный бюджет Великобритании делится на бюджет текущих расходов и доходов государства и капитальный бюджет [4]. В бюджетных отношениях страны участвуют: премьер-министр, министерство, казначейство, парламент. В ходе разработки проекта бюджета правительство учитывает следующие факторы: рост валового национального продукта, уровень безработицы, уровень налоговых ставок, нормы процентных ставок, цены на



нефть, акции, основные продукты. Роспись доходов и расходов осуществляется в соответствии с национальным счетам на основе Европейской системы счетов. Бюджет планируется из остатков средств на конец бюджетного года, учитывая поступления текущего года, и планируется остаток на конец отчетного года [6, с. 178-179].

В финансово-бюджетной политике Великобритании выделило из бюджета и внебюджетных фондов примерно 50 млрд. англ. фунтов стерлингов на ее преодоление, что привело к повышению дефицита бюджета и инфляцию в стране. Поэтому в рамках трехлетней программы на 2008-2010 гг. Предполагалось потратить 20 млрд. англ. фунтов стерлингов (23,6 млрд. евро) на стимулирование развития национальной экономики [8].

В бюджетных отношениях Франции принимают участие: президент, правительство, парламент, а также специальные государственные учреждения – Национальный кредитный совет, банковская контрольная комиссия, Экономический и социальный совет. Бюджетная политика департамента является компетенцией генерального совета, а в отдельных случаях – комиссара Республики и региональной счетной палаты. Непосредственное бюджетное управление осуществляет казначей парламент [3, с. 9-10]. Бюджетная система страны основана на четырех классических принципах: составление бюджета на год; единство; универсальность; специализация. Принцип единства бюджетной системы означает, что все финансовые операции государства отражаются в едином законодательном документе, утверждает парламент. Однако специфика Франции заключается в том, что некоторые финансовые операции или оформляют в виде приложения к общему, или учитывают отдельно от государственного бюджета. Универсальность предполагает отдельное отражение доходов и расходов в абсолютной сумме, однако по ряду статей государственного бюджета отражают лишь чистое сальдо. Специализация бюджетной системы заключается в целевом использовании бюджетных кредитов без права перевода их из одной статьи на другую [4].

Составными консолидированного бюджета Франции являются: общего-

сударственный бюджет, местные бюджеты, специальные счета казначейства, присоединенные бюджеты для финансирования почты и телеграфа, присоединены службы сельскохозяйственных дотаций, операции временного характера [6, с. 180].

Бюджетный процесс Франции охватывает три основных стадии: подготовку проекта, рассмотрение и утверждение в парламенте, выполнения государственного и местного бюджета. Эволюция бюджетного процесса во Франции, закрепленная Конституцией, обусловила усиление роли исполнительной власти за счет снижения финансовых прав парламента и обеспечила ведущую роль правительства в составлении бюджета.

Проект бюджета разрабатывает течение девяти месяцев Министерство экономики и финансов с учетом предложений других заинтересованных ведомств. Во Франции применяют новую практику составления проекта бюджета - рационализацию выбора бюджета по примеру США. Бюджетные права премьер - министра расширены, а парламента – ограничены. Если в течение 70 дней после предоставления бюджета парламента не утверждает его, то это право переходит к правительству. Парламент лишен бюджетной инициативы. Парламентарии, которые не являются членами правительств, не могут вносить предложения о дополнительных расходах, введение новых налогов или изменений бюджетных статей. Однако изменения в бюджетном процессе не дают оснований для утверждения о полной ликвидации парламентского контроля над бюджетом. Парламенту формально подчинена палата бюджетной дисциплины [5, с. 72-73].

Современный бюджетный устройство ФРГ три уровня: федеральный, земельный и общинный. В бюджетном процессе участвуют такие органы и их структурные подразделения: Министерство финансов, бундестаг, бюджетный комитет, подкомитет по проверке отчетности по исполнению бюджета, сотрудники по бюджетным вопросам, Федеральная счетная палата, бундесрат (утверждает закон о бюджете), Федеральный казначейский двор [1, с. 180]. В Германии большое внимание уделяется бюджетному планированию, основой которого явля-

ется среднесрочное планирование до пяти лет: первый год – разрабатывается текущий бюджет, второй год – это год, на который формируется бюджет, и последующие три года – планируется перспективный бюджет. При этом в виде планирования учитываются изменения в бюджетной политике. Планирование является динамическим на основе четких нормативов. Предполагается доходная часть и расходы. Финансовый план составляется каждый год заново, и при этом период планирования смещается на один год вперед. В государстве существует единая бюджетная классификация согласования бюджетных планов всех уровней, которая осуществляется советом финансового планирования. На уровне федераций проект бюджета готовит Министерство финансов, правительство подает на рассмотрение парламента. В Германии распространена традиция представления научными экономическими институтами и организациями экспертных докладов бюджетного процесса. Процесс обсуждения бюджета, его исполнения и отчет освещается в средствах массовой информации, предотвращает отрицательные тенденции в бюджетном процессе. В обсуждении бюджета на заседании правительства принимают участие ведущие политики - члены парламента [7, с.101-102].

Принятие бюджета является суверенным правом парламента: сначала он должен быть принят бундестагом, а затем получить одобрение бундесрата. Чтобы согласовать с политиками совместные действия, правительство согласовывает с лидерами политических партий, так называемые священные цифры, такие как: общая величина бюджетных расходов, процент их увеличение по сравнению с предыдущим годом, объем дефицита бюджета. Согласно немецким бюджетным правом министр финансов может осуществлять дополнительные расходы только в том случае, когда есть экономия по другим статьям расходов, не выходя утвержденным контрольным цифр. Заканчивается цикл бюджетного процесса утверждением отчета об исполнении бюджета [2, с. 183].

Практика разработки основных направлений бюджетной политики в США демонстрирует высокую сте-



пень дисциплинированности и требовательности законодательного института страны. Согласование различных подходов происходит при бюджетных совещаниях, проводимых президентом и конгрессом. Бюджетная резолюция США является среднесрочным документом, который разрабатывается на 3-5 лет, составляется на основе выработки общего видения согласованных намерений разных ветвей власти по формированию бюджета и бюджетных отношений и определяет обобщенные бюджетные показатели и сумму расходов и кредитов по каждому функциональному направлению: совокупные доходы; совокупные новые бюджетные полномочия и расходы; общую сумму обязательств по прямым и первичным гарантированным займам, дефицит или положительное сальдо; предельную величину задолженности. Резолюция является основой для разработки бюджета. Законодательные акты, которые готовятся конгрессом на основе бюджетной резолюции, учитывают целостность задачи, отраженные в ней и утверждаются президентом страны. Итак, бюджетная резолюция в США выступает реальным, а не формальным документом, обязательным инструкцией для дальнейших действий. Такой подход способствует эффективному финансовому контролю за рациональное расходование бюджетных ресурсов в государстве [5, с. 262-263]

Выводы. Таким образом, в зарубежных странах существует разное бюджетное устройство: в унитарных государствах составляющими бюджета является государственный бюджет и местные бюджеты, в федерациях или конфедерациях он включает государственный бюджет и бюджеты членов федерации (штатов в США, земель в ФРГ). Отличается в них и начало бюджетного года: во Франции, Германии он совпадает с календарным годом, у Великобритании, в США – с 1 октября по 30 сентября. В развитых государствах является широким горизонт финансового планирования: в Германии и Швеции бюджет формируется на пять лет, во Франции – на три года. В бюджетном процессе стран мира принимают участие различные органы. В них действуют различные бюджетные уровни и модели: модель бюджетно-

го федерализма, модель бюджетного унитаризма, смешанная модель унитаризма. Составляющие консолидированных бюджетов свидетельствуют о национальных особенностях государств. Механизмы и инструменты бюджетной политики, применяемые в развитых странах, не имеют существенных различий.

Совершенствование механизма бюджетного планирования в Украине следует осуществлять с учетом опыта других стран, который предусматривает:

- 1) дальнейшее совершенствование организационно-правовых основ бюджетного планирования, разработку механизмов гибкого реагирования органов исполнительной власти на глобальные вызовы развития за счет бюджетных рычагов;
- 2) расширение практики средне- и долгосрочного бюджетного прогнозирования и планирования;
- 3) повышение значимости принципов гласности и прозрачности в практике составления проектов бюджета.

Список использованной литературы:

1. Благуи І. Г. Бюджетний менеджмент / І. Г. Благуи, Р.М. Воронко, М. Л. Бучкович. – Л. : Магнолія-2008. – 224 с.
2. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І. С. Волохова. – О. : Атлант, 2010. – 234 с.
3. Геєць В. М. Формування дохідної частини бюджету: підсумки, проблеми, перспективи // Економіка і прогнозування. – 2004. - № 1. – С. 9-30.
4. Зубченко Л. А. Дорога к дефляции? Перспективы развития мировой экономики на 2010-2011 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.perspectivy.info/oykumena/ekdom/doroga_k_deflacji_perspektivy_razvitija_mirovoj_ekonomiki_na_20102011_gg_2010-11-22.htm.
5. Карлін М. І. Фінансові системи країн Західної Європи / М. І. Карлін. – К. : Академія, 2009. – 320 с.
6. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ, АФУ, 2009. – 600 с.

7. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. – К. : Центр навчальної літератури. – 122 с.

8. Fitch зберегло кредитний рейтинг Японії на рівні «АА-» зі стабільним прогнозом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2011/02/17/228176>.

9. Шкарупа В. К. Фінансове право України : навчальний посібник. – Київ : «Істина», 2007. – 148 с.