



ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В УПРАВЛЕНИИ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМОЙ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Татьяна КОБЗЕВА,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного,
хозяйственного права и финансово-экономической безопасности
Учебно-научного института права
Сумского государственного университета

Summary

The author of the article based on scientific points of view of scholars has studied the British experience in the management of the financial system. It has been emphasized that British experience in the management of the financial sphere indicates that in order to make high-quality and efficient management in the financial sphere we don't require multiple subjects of regulation. However, it has been noted that the creation of mega regulators does not always lead to expected results and provides the required level of quality and efficiency of financial policy in the country.

Key words: international experience, management, financial system of Ukraine, United Kingdom.

Аннотация

В статье на основе научных взглядов ученых исследован опыт Великобритании в области управления финансовой системой. Отмечено, что опыт Великобритании по управлению финансовой сферой свидетельствует о том, что для того, чтобы осуществлять качественное и эффективное управление финансовой сферой, необязательно нужны множественные субъекты регулирования. Однако отмечено, что создание мегарегуляторов не всегда приводит к ожидаемым результатам и обеспечивает необходимый уровень качества и действенности финансовой политики в стране.

Ключевые слова: зарубежный опыт, управление, финансовая система Украины, Великобритания.

Постановка проблемы. Вопросы совершенствования финансовой системы, в частности ее структуры (строения) и управления ею, возникли перед нашей страной сразу же после провозглашения ее независимости, что вполне понятно учитывая тот факт, что дальнейшее развитие национальной экономики молодого суверенного государства предусматривало введение рыночных принципов. Однако достичь этого оказалось не так просто, ведь все ключевые институты, в том числе из сферы финансов, необходимые для развития рыночной экономики, находились только в зачаточном состоянии. Отметим, что обеспечение надлежащего социально-экономического развития Украины невозможно без внедрения эффективного и надежного механизма управления финансовой системой государства. Достижение этой цели, по нашему мнению, невозможно без исследования зарубежного опыта управления финансовой системой и возможности его использования в Украине. Исследование опыта Великобритании играет важную роль, ведь на протяжении многих лет это государство имеет одну из самых устойчивых финансовых систем в мире.

Актуальность темы. Исследованию зарубежного опыта управления финансовой системой уделяли внимание в своих исследованиях такие ученые, как,

в частности, Т.А. Кизима, Н.Я. Кравчук, В.П. Горин, И. Ткаченко, А.Н. Пастухова, Ю.М. Руденко, В.В. Токарь, Л.А. Миргородская, С.И. Юрия, В.М. Федосова, М.С. Горшенев, К.А. Закоморна, В.А. Рика. Однако, по нашему мнению, особое внимание следует уделить опыту Великобритании в сфере управления финансовой системой.

Итак, **целью статьи** является исследование опыта Великобритании в области управления финансовой системой и определение возможности его использования в Украине.

Изложение основного материала исследования. Великобритания является конституционной монархией и состоит из Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. Административно-территориальные единицы Англии: 34 двухуровневых графства, 32 Лондонских района, 1 Большой Лондон, 36 графств (городских агломераций), 46 унитарных областей. Административно-территориальные единицы Северной Ирландии: 26 унитарных областей. Административно-территориальные единицы Шотландии: 32 унитарные области. Административно-территориальные единицы Уэльса: 22 унитарные области [1, с. 59].

Система государственных финансов данной страны состоит из:

– бюджета центрального правительства;

– местных бюджетов;
– специальных внебюджетных фондов;
– финансов государственных корпораций [2, с. 124].

Каждое звено бюджетной системы является независимым и функционирует автономно. При этом главную роль в финансовой системе Великобритании, конечно же, играет бюджет центрального правительства (государственный бюджет Великобритании). Государственный бюджет состоит из двух частей: обычного бюджета (или консолидированного фонда) и Национального фонда займов. Из обычного бюджета осуществляются преимущественно расходы текущего характера. Они делятся на:

1) расходы, которые ежегодно утверждаются парламентом (примерно 96% общего объема);

2) расходы постоянного обслуживания, не утверждающиеся парламентом. К ним причисляются средства, направляемые в Национальный фонд займов для уплаты процентов по государственному долгу, и расходы на содержание королевь [3].

Национальный фонд займов отражает операции государства инвестиционного характера на получение займов и предоставление кредитов. Он формируется за счет превышения доходов над расходами консолидированного фонда (если имеет



место его профицит), полученных процентов по предоставленным долгосрочным кредитам, прибыли эмиссионного департамента Банка Англии, средств из консолидированного бюджета, перечисляемых на обслуживание государственного долга. Средства Национального фонда займов используются на погашение государственного долга и уплату процентов по ним, предоставление кредитов органам местной власти, осуществление инвестиционных проектов (преимущественно капитальных вложений в государственные корпорации) [2, с. 124].

Местные бюджеты представлены бюджетами графств и округов, обеспечивающих комплексное развитие территорий.

Доходную часть местных бюджетов формируют четыре основных источника:

- 1) субсидии центрального правительства;
- 2) налог на жилье;
- 3) тарифы на движимое имущество;
- 4) сборы и доходы от продажи лицензий.

Следует отметить, что около 75% расходов местных бюджетов финансируется за счет правительственных субсидий и тарифов на движимое имущество [1, с. 61–62].

Ключевая роль в процессе управления национальной финансовой системой принадлежит Правительству Великобритании, которое реализует его через Государственное казначейство, сочетающее функции Министерства финансов и Министерства экономики. В структуре казначейства шесть управлений: макроэкономической политики и международных финансов; бюджета и государственных финансов; государственных услуг; финансовой отчетности и аудита; финансового регулирования и промышленности; кадров, капитального строительства и информации [2, с. 156]. Именно на основании Бюджетного послания канцлера казначейства, с которым он выступает в октябре-ноябре каждого года, принимается Бюджет Великобритании. В послании излагаются анализ развития экономики за прошлый год и мнение правительства о перспективах экономического развития на среднесрочную и долгосрочную перспективы, а также провозглашаются валютная и фискальная политики государства, рассматриваются вопросы состояния государственных финансов, появляются изменения в налоговой и других финансовых сферах [1, с. 62; 4, с. 164].

После рассмотрения и утверждения кабинетом проект подается в парламент. Для ветоирования (рассмотрения, утверждения) бюджета парламент собирается на специальной сессии. Бюджетные права парламента по бюджетной инициативе (возможности вносить изменения в представленный проект) ограничены. На практике только исполнительная власть может увеличить расходы государственного бюджета. Однако парламент для расширения объемов расходов может оказать политическое давление с целью внесения необходимых поправок, а также предложить сокращение расходов. Главную работу над проектом выполняет нижняя палата. Здесь действует два комитета: по разбирательству расходов и доходов. Верхняя палата утверждает бюджет в целом. Утвержденный бюджет подписывает королева Великобритании (это ее единственная и формальная функция в бюджетном процессе) [3].

Итак, на практике утверждение бюджета в парламенте сводится, по существу, к формальному одобрению действий правительства. Депутаты не могут вносить, а Палата общин не может принимать законы об увеличении общей суммы бюджетных расходов, предложенных правительством. Такое правило расширяет возможности правительства влиять на меняющуюся экономическую ситуацию в стране. Палата общин формально имеет право отклонить законопроект о бюджете, но практически это никогда не делается. Несмотря на длительную процедуру, Парламент всегда утверждает бюджет в суммах, предложенных правительством [1, с. 62]. Отчет об исполнении бюджета доводится до сведения Парламента, но им не утверждается [5, с. 165].

В составе же правительства Великобритании главная роль в сфере финансовой политики страны принадлежит Казначейству: оно отвечает за формулировку и внедрение финансовой и экономической политики правительства. Целью его деятельности является обеспечение устойчивого экономического роста, повышение благосостояния и улучшение качества жизни людей путем расширения экономических возможностей и максимальной занятости: разработка и реализация политики в сфере финансовых услуг, включая финансовую стабильность, конкурентоспособность городов, оптовые и розничные рынки Великобритании, Европы и международные рынки, взаимодействие с Управлением по надзо-

ру и регулированию в сфере финансовых услуг; помощь министру финансов Великобритании в организации сотрудничества с Казначейством, Банком Англии и FSA; поддержка банков, ответственность за организацию работы по защите капитала, деятельности Фонда рекапитализации, соглашений о кредитовании и ответственность за Британские финансовые инвестиции (UKFI); формирование резервов иностранной валюты, разработка и реализация политики управления задолженностью [5, с. 52–53]. Следует отметить, что формально Государственное казначейство возглавляет Премьер-министр, который носит титул первого лорда казначейства. Однако реально финансовым ведомством управляет канцлер казначейства (министр финансов), должность которого считается в структуре ключевой. Кроме канцлера казначейства, в состав высшего руководства входят генеральный казначей, финансовый секретарь (первый заместитель министра), парламентский секретарь и 5 уполномоченных лордов [2, с. 156].

В ходе своей деятельности Казначейство отвечает за формирование и развитие институциональной структуры финансового регулирования, включая переговоры по Директивам Еврокомиссии; информирование и отчетность перед парламентом об урегулировании проблем в финансовой системе и о мерах, принятых в процессе их решения, в том числе о решении Казначейства относительно исключительных официальных операций, предусмотренных пунктами 13 и 14 Меморандума; отчетности перед Правительством об уровне устойчивости финансового сектора к операционной дестабилизации [5, с. 54]. А.П. Кириленко, Т.А. Кизима, Н.Я. Кравчук и В.П. Горин выделяют следующие основные функции Казначейства Ее Величества.

1) Контроль за общественными расходами, который является традиционной функцией Государственного казначейства. Ни один из департаментов (ведомств) правительства не может обратиться за средствами в парламент без предварительного согласования с казначейством. Вместе с тем казначейство отвечает не только за расходы правительства, но и за весь общественный сектор, включая общественные (государственные) корпорации и местные финансы.

2) Реализация фискальной политики и регулирование различных секторов фи-



нансовой системы (финансовых рынков). Фискальная политика реализуется Государственным казначейством совместно с Департаментом доходов и поступлений.

3) Макроэкономическое прогнозирование и анализ развития экономики. Эта деятельность тесно связана со всеми другими аспектами деятельности казначейства. Многие экономисты казначейства заняты в отделениях экономической политики и стратегии.

4) Государственная служба. С ноября 1981 года, когда был ликвидирован Департамент по общественным делам, казначейство отвечает за дела в сфере трудовых ресурсов, заработной платы и пенсионных выплат [2, с.156; 6, с. 208].

Стоит обратить особое внимание и на то, что в составе Казначейства Великобритании в качестве исполнительного органа действует Агентство по управлению долгом Великобритании. Одна из главных его ролей заключается в осуществлении заимствований для финансирования государственных (правительственных) расходов [7]. Кроме этого, данный орган власти осуществляет управление государственными денежными остатками, обслуживание функций по снижению национального долга и Совета кредитных государственных проектов, оперативное управление депозитами, администрирование других государственных обязательств по вопросам обеспечения кредитов и инвестиций, а также управление услугами по приобретению и продаже ценных бумаг Гилтс [7]. Тем не менее, несмотря на существование указанного специального органа, как отмечают Ю.В. Иваненко и А.В. Мамышев, общая ответственность за достижение цели управления долгом лежит на Казначействе как главном органе. Казначейство осуществляет следующие функции: (1) определяет общие объемы долговых заимствований; (2) согласовывает структуру долговых заимствований правительства; (3) назначает агентов по управлению долгом для обеспечения консультаций и выполнения программ заимствований, а также устанавливает границы и параметры для каждого агента; (4) осуществляет мониторинг деятельности агентов по управлению долгом [7].

Не менее важную роль в управлении финансовой системой Великобритании играет Банк Англии, который выступает центральным банком страны, главной функцией которого является поддержание стабильности цен и поддержание эконо-

мической политики правительства с целью обеспечения экономического роста. Для этого Банк решает следующие задачи в таких ключевых сферах: поддержание стабильности курса, покупательной способности и доверия к национальной валюте – фунта стерлингов; выпуск банкнот и монет, организация эмиссионно-кассовой работы; организация работы Комитета по монетарной политике для реализации денежно-кредитной политики страны; поддержание стабильности национальной и мировой финансовой системы; обеспечение эффективности финансового сектора Великобритании [5, с. 49–50]. Исполняя эти задачи, Банк Англии реализует следующие функции: мониторинг потенциальных угроз финансовой системе путем сбора рыночной информации, проведение надзорной деятельности, совершенствование управления рисками, укрепление финансовой инфраструктуры, улучшение механизмов и надежности функционирования платежных систем, обеспечение прозрачности и открытости операций на рынке финансовых услуг [5, с. 50].

Особая роль в составе Банка Англии отводится Комитету Банка Англии по финансовой политике (Financial Policy Committee – FPC), к полномочиям которого относятся оценки рисков, анализ кризисных тенденций и поиск путей решения проблем финансовой системы. Комитет уполномочен осуществлять регулирование капитала банков, принимать меры по активизации / сдерживанию кредитования экономики [2, с. 170].

Также свой вклад в управление финансовой сферой вносят:

1) Ведомство по пруденциальному надзору (Prudential Regulatory Authority – PRA), созданное для осуществления контроля за выполнением требований, установленных для банковских учреждений и других финансовых организаций (страховых, инвестиционных компаний и др.), с целью обеспечения устойчивости этих организаций и защиты интересов их вкладчиков;

2) Ведомство по финансовому поведению (Financial Conduct Authority – FCA), деятельность которого направлена на защиту потребителей и искоренение злоупотреблений. Другим направлением работы службы является обеспечение конкурентных условий на финансовом рынке [2, с. 170–171].

Следует отметить, что данные ведомства, а также вышеупомянутый Комитет

Банка Англии были созданы после ликвидации Управления по финансовому регулированию и надзору (Financial Services Authority, далее – FSA), которое представляло собой мегарегулятор на рынке финансовых услуг. Данная структура была образована в 1998 году в рамках реформы органов управления финансовым рынком. Суть реформы заключалась в создании единого органа – Управления по финансовому регулированию и надзору, ответственного за регулирование и надзор за деятельностью всех инвестиционных, финансовых и банковских компаний, осуществляющих деятельность на территории Великобритании. Новая организация заменила систему разобщенных и малоэффективных саморегулируемых и просто регулирующих организаций, которые функционировали на финансовом рынке: в частности, Совет по ценным бумагам и инвестициям; Управление по ценным бумагам; Управление по частным инвестициям; Комиссию из строительных обществ; Комиссию по деятельности обществ взаимного кредитования; Реестр кредитных союзов и обществ взаимного кредитования; Дирекцию по страхованию Казначейства [4, с. 165–166]. Интересен тот факт, что FSA, хотя и было подотчетным министрам Казначейства, а через них – Парламенту Англии, представляло собой независимый негосударственный орган, наделенный уставными полномочиями в рамках Закона о финансовых услугах и рынках. Казначейство (гарантом) деятельности FSA [5, с. 50; 2, с. 170].

Однако на практике FSA оказалось не настолько эффективным и надежным субъектом управления, и не оправдало возложенных на него ожиданий. Поэтому новым Законом о финансовых услугах от 2012 года FSA было ликвидировано, а его функции были распределены между Банком Англии и вышеупомянутыми ведомствами: Ведомством по пруденциальному надзору, Ведомством по финансовому поведению.

Выводы. Таким образом, опыт Великобритании по управлению финансовой сферой свидетельствует о том, что для того, чтобы осуществлять качественное и эффективное управление финансовой сферой, необязательно иметь множественные субъекты регулирования. Отнесение к компетенции одного органа управления всех или большинство основ-



ПРИМЕНЕНИЕ ИНСТИТУТА НАЛОГОВОГО ОМБУДСМЕНА В КАЧЕСТВЕ АЛЬТЕРНАТИВНОГО СПОСОБА РАЗРЕШЕНИЯ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ

Юлия КОВАЛЕВА,

аспирант кафедры административного права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The article focuses on the characteristics of administrative and legal regulation of business ombudsman status. The history of the creation and dissemination of the Ombudsman institutions in different countries are examined by author. The author highlighted the countries where tax ombudsman institutions are represented as well as the peculiarities of their administrative-legal status. The experience of establishment a business ombudsman institution in Ukraine and the results of its work were examined, and the attention to the importance of adopting a law regulated its powers, rights and duties was drawn in this article.

Key words: business ombudsman, administrative and legal status of a tax ombudsman, tax disputes, non-judicial tax disputes resolution.

Аннотация

Статья посвящена изучению особенностей административно-правового регулирования статуса института бизнес-омбудсмена. Рассмотрена история создания и распространения организаций омбудсмена в разных странах. Автором выделены страны, в которых функционируют институты налоговых омбудсменов, а также рассмотрены особенности их административно-правового статуса. Изучены опыт создания института бизнес-омбудсмена в Украине, результаты его работы и указано на важность принятия закона, который будет регулировать его полномочия, права и обязанности.

Ключевые слова: бизнес-омбудсмен, административно-правовой статус налогового омбудсмена, налоговые споры, внесудебное разрешение налоговых споров.

Постановка проблемы. Как известно, налоговые споры характерны для каждой страны без исключения. Их существование обусловлено спецификой самой сущности таких споров – противоречия публичного и частного интересов, заложенных в них. Естественно, как любой из других видов споров, налоговый спор можно урегулировать путем судебного разбирательства. Но кроме этого способа, стороны нередко прибегают к досудебному или же, правильнее и шире сказать, – к внесудебному способу.

Вариантов такого разрешения существует немало. Так, например, только существующей Рекомендацией REC (2001) Кабинета Министров Совета Европы странам-членам касательно альтернатив судебному рассмотрению споров между административными органами и сторонами – частными лицами предусмотрены такие альтернативные способы урегулирования споров: внутренний пересмотр, примирение, медиация, урегулирование путем пере-

говоров и арбитраж (или же третейский суд).

Кроме таких вариантов, на практике к внесудебным путям разрешения налоговых споров можно отнести и другие процедуры. Об одном из таких способов, а именно об урегулировании споров посредством обращения к институции бизнес-омбудсмена, а также о вопросах административно-правового регулирования его статуса, и пойдет речь в статье.

Актуальность темы. В отличие от стран, где институт бизнес-омбудсменов широко распространен со времен окончания Второй мировой войны, в странах постсоветского пространства он начал учреждаться лишь в последние годы. Поэтому исследование мирового опыта становления и функционирования учреждений бизнес-омбудсмена приобретает особенную актуальность в рамках провозглашенного процесса реформирования в таких странах, в том числе в Украине.

В то время как институт омбудсмена в целом довольно полно изучен

ных аспектов организации и функционирования финансовой сферы имеет ряд положительных моментов, таких как консолидация ресурсов и оптимизация их использования; упорядочение и организационное укрепление механизма управления финансовой сферой; уменьшение бюрократизации и бумажной работы; устранение дублирования и пробелов в полномочиях контрольно-надзорных органов в финансовой сфере. Вместе с тем опыт Великобритании является ярким примером того, что создание мегарегуляторов не всегда приводит к ожидаемым результатам и обеспечивает необходимый уровень качества и действенности финансовой политики в стране.

Список использованной литературы:

1. Руденко Ю.М. Фінансові системи зарубіжних країн : [навч. посіб.] / Ю.М. Руденко, В.В. Токар. – К. : КНЕУ, 2010. – 348 с.
2. Фінанси зарубіжних країн : [навчальний посібник] / [Т.О. Кізіма, Н.Я. Кравчук, В.П. Горин та ін.] ; за ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль : Економічна думка, 2013. – 287 с.
3. Фінанси : [підручник] / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://pidruchniki.com/15220122/finansii/finansova_sistema_velikoyi_britaniyi#365.
4. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : [навчальний посібник] / Л.О. Миргородська. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
5. Науменкова С.В. Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн : [навчальний посібник] / С.В. Науменкова, В.І. Міщенко. – К. : Центр наукових досліджень НБУ, Університет банківської справи НБУ, 2010. – 170 с.
6. Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу : [навч. посіб. для студ. ВНЗ] / М.І. Карлін. – К. : Знання, 2011. – 640 с.
7. Іваненко Ю.В. Агентство з питань управління державним боргом: досвід Португалії та Великої Британії / Ю.В. Іваненко, А.В. Мамишев [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1062991?cat_id=443.