



БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Юлия ФОМЕНКО,

старший преподаватель кафедры финансового права
Национального университета государственной налоговой службы Украины

SUMMARY

The author describes the financial systems and their elements in such countries as the United Kingdom, France and Germany. The main attention is paid to the budget process and its features. There is also the clarification of the competence of state authorities that might take part in different stages of budget process and realize financial control over budget process. The author propose to take into account the positive experience of foreign countries in the reform of budget process in Ukraine but with regard to Ukrainian reality.

Key words: financial system, budget, budget system, budget process

* * *

В статье рассматриваются и сравниваются финансовые системы и их элементы, а именно, таких государств как: Великобритания, Франция и Германия. В свою очередь, особое внимание уделяется именно бюджетному процессу и его составляющим. Акцентировано внимание также на компетенции государственных органов, которые имеют полномочия на определенных стадиях бюджетного процесса, а также осуществляют финансовый контроль на стадиях бюджетного процесса. Автор предлагает учитывать положительный опыт иностранных стран при реформировании бюджетного процесса Украины с учетом специфики государства.

Ключевые слова: финансовая система, бюджет, бюджетная система, бюджетный процесс.

Постановка проблемы. Чтобы создать действующую финансовую систему страны, необходимо не только учесть иностранный опыт, но и применить его с учетом специфики государства, его политического и географического размещения, ментальности народа и истории. Как научный, так и практический интерес представляет изучение бюджетного процесса в зарубежных странах с целью использования в Украине положительного опыта других стран, широкого понимания его проблем, в частности, в сфере принятия политических решений через согласование различных интересов.

Актуальность темы исследования заключается в стремлении к построению в Украине эффективной системы взаимоотношений между органами различных уровней в бюджетной сфере, желание избежать экономически необоснованных решений побуждает к изучению как положительного, так и отрицательного мирового опыта в организации межбюджетных отношений. Каждая бюджетная

система должна быть ориентирована на решение задач строительства системы, которая отвечала бы таким требованиям, как социальная справедливость, экономическая эффективность и политическая стабильность. Как известно, в 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 самостоятельно решает вопросы построения бюджетного процесса.

Цель и задачи данной статьи состоят в том, чтобы рассмотреть финансовые системы ведущих европейских стран, в частности: Великобритании, Германии, Франции, и особое внимание уделить именно бюджетному процессу, как составляющей финансовой системы государства. Поскольку, по абсолютным показателям наибольшие отчисления в бюджет Европейского Союза осуществляют такие государства, как Германия,

Франция, Великобритания, то закономерно, что эти государства с крупнейшим внутренним национальным доходом.

Состояние исследования. Вопросы бюджетного процесса и финансовых систем зарубежных государств были предметом исследования: И.А. Березовской, А.А. Бояра, В.Ю. Дудченко, Ю.В. Здобувача, М.И. Карлина, М.Я. Панасюк, Жана Матука и других.

Изложение основного материала. Поскольку одной из первоначальных в мире стран с рыночной экономикой и парламентско-конституционной политической системой является Великобритания, то следует обратиться к исследованию организации бюджетного процесса именно в этом государстве. Как известно, формирование ее финансовой системы началось в XI в., с появлением феодального государства в результате объединения.

Поэтому, можно с уверенностью отметить, что Великобритания родина такого понятия как современная финансовая система страны. Ведь такой орган как



государственное казначейство, обслуживающий государственный бюджет в Великобритании был создан еще в начале XIII века.

Стоит отметить, что финансовая система Великобритании состоит из: государственного бюджета; местных бюджетов; специальных внебюджетных фондов; финансов государственных предприятий и корпораций.

В свою очередь, каждое звено бюджетной системы является независимым и функционирует автономно. Главная роль в финансовой системе принадлежит бюджету центрального правительства (государственный бюджет Великобритании). Государственный бюджет состоит из двух частей: обычного бюджета и Национального фонда займов.

Из обычного бюджета осуществляются преимущественно расходы текущего характера. Они подразделяются на: расходы, которые ежегодно утверждаются парламентом и расходы постоянного обслуживания, которые не утверждаются парламентом.

Национальный фонд займов отражает операции государства инвестиционного характера относительно получения ссуд и предоставления кредитов. Он формируется за счет превышения доходов над расходами по обычному бюджету (если имеет место его профицит), полученных процентов по предоставленным долгосрочным кредитам, прибыли Банка Англии, средств из обычного бюджета, направленных на обслуживание государственного долга. Главными направлениями его расходов является погашение государственного долга и плата по нему процентов, предоставление кредитов органам местной власти, осуществление инвестиционных проектов.

Среди внебюджетных фондов Великобритании наибольшую роль играет фонд национально-

го страхования, который обеспечивает целый спектр программ социального характера: из него финансируются пенсии по старости, инвалидности, пособия по безработице, помощи в случае заболеваний. Источниками формирования доходов фонда являются взносы работающих, взносы работодателей, ассигнования из бюджета, доходы от инвестиционной деятельности самого фонда. Доля местных бюджетов в бюджетной системе колеблется на уровне 30 %, бюджетный период в Великобритании начинается 1 апреля и заканчивается 31 марта. Прежде всего, проект государственного бюджета составляется Казначейством. Данный проект рассматривает Кабинет Министров и после одобрения передает на рассмотрение законодательному органу Великобритании - палате общин. Когда проект бюджета поступает в палату общин, он рассматривается двумя комитетами палаты - Комитетом путей и способов получения доходов и Комитетом обеспечения. После рассмотрения вышеуказанными комитетами проекта и внесение изменений в него происходит голосование по главам. В конце голосования провозглашается постановление, в котором указываются размеры ассигнований на соответствующие цели.

При рассмотрении и принятии бюджета в Великобритании вместе с годовым бюджетом готовятся и подаются в парламент перспективные оценки на три следующих бюджетных года. Такое планирование в Великобритании является весьма ответственным процессом который имеет большое значение для принятия бюджета. В Украине, такое планирование осуществляется на следующие за плановым два бюджетных периода. Хотя в законодательстве и прописано обязательный порядок перспектив-

ного бюджетного планирования, оно не является совершенным, о чем свидетельствует экономическая ситуация в государстве.

Особенностью кассового обслуживания бюджета Великобритании является то, что оно возложено на два учреждения: Казначейство и Банк Англии, в свою очередь, контроль за исполнением бюджета возлагается на Национальный ревизионный совет, который возглавляет Генеральный контролер-ревизор. Он осуществляет не только текущий, но и следующий контроль за исполнением бюджета.

На Генерального ревизора законом возложены обязанности удостоверить отчетность всех правительственных министерств и широкого круга других органов государственного сектора, проверять счета поступлений и накоплений, составлять отчеты о результатах своих проверок для парламента. Также, он имеет полномочия проводить и докладывать парламенту о проверках эффективности и результативности использования ресурсов теми органами, которые он подвергает ревизии или к которым имеет право доступа.

Генеральный контролер-ревизор и его департамент является примером того, как организуется работа действительно независимого проверяющего органа, которого в Украине, к сожалению, нет. В нашем государстве институциональный контроль за исполнением бюджета возложен на Счетную палату, которая полностью подотчетна и подконтрольна Верховной Раде Украины, поэтому, ожидать абсолютной беспристрастности и справедливости от такого органа не следует [2, с. 68].

Генеральный контролер-ревизор публикует отчеты своих проверок на предмет использования государственными органами бюджетных ресурсов в сред-



ствах массовой информации. В Украине Счетную палату можно считать аналогом данного органа. Вместе с этим, Генеральный контролер-ревизор сотрудничает и с Национальным Аудиторским Офисом Великобритании.

Таким образом, проанализировав особенности бюджетного процесса Великобритании, следует отметить, что для этого государства характерным является жесткий контроль за осуществлением бюджетных расходов (с целью их рациональности и соответствии бюджетным назначениям). Это следует принять за цель и в Украине, а именно, усилить меры контроля по росту государственных расходов, и главный акцент сделать на эффективности использования бюджетных средств для анализа выполнения конкретных задач с точки зрения результативности.

Следующей страной, бюджетный процесс которой мы предлагаем рассмотреть, является Германия, которая в отличие от Великобритании, не имеет давних традиций финансовой системы. Для Банкоцентричной финансовой системы Германии характерно доминирование рынка облигаций на рынке акций.

Бюджетный год в Германии совпадает с календарным. Бюджетная система ФРГ состоит из бюджета федерации (центральный бюджет) и бюджетов 16 земель и округов, которых в стране примерно 11 тысяч [3, с. 206].

Значительное внимание в Германии уделяют бюджетному планированию, которое осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне земель. Бюджетное планирование начинается с принятия проекта бюджета на текущий год, после чего, начинается работа по составлению бюджета на следующий год и на последующие три года - перспективный бюджет. В отличие от Великобритании и Франции

перспективный бюджет Германии не является постоянным и составляется каждый год. Таким образом, период планирования смещается на год вперед. Этим и обеспечивается гибкость в реагировании на изменение бюджетных условий.

Главную роль в бюджетном процессе исполняют такие органы и их структурные подразделения: Правительство и Министерство финансов; представительные органы - бундестаг (бюджетный комитет), подкомитет по проверке отчетности (участвует в проверке исполнения бюджета), незначительное количество собственных сотрудников по бюджетным вопросам, Федеральная счетная палата и бундесрат (утверждает закон о бюджете как верхняя палата парламента); Федеральный казначейский двор. Кроме этого, обеспечивается участие ученых и общественности.

Федеральный бюджет Германии разрабатывает Министерство финансов. Проект бюджета, разработанный Министерством финансов, обсуждается и утверждается федеральным правительством с последующим его представлением, обычно, в августе, на рассмотрение в бундестаге и бундесрате. Окончательное чтение и голосование бюджета происходит в нижней палате парламента в ноябре или декабре, после чего он передается в верхнюю палату для утверждения.

В общем, бюджет Германии в плане разработки законопроекта схож с украинским. Так, в декабре, министр финансов передает инструкции по разработке бюджета федеральным министерствам. В период с февраля по март министерства передают предложения Министерству финансов по бюджету, а также выдвигают прогнозы финансовых показателей на 3-4 года. После

этого, с февраля по июнь Министерство финансов, на всех уровнях власти, проводит консультации по новому законопроекту федерального бюджета. После консультаций и разработки Министерством финансов проекта бюджета он передается на рассмотрение Кабинету министров, который принимает окончательное решение, и в августе передает его на рассмотрение парламента. Парламент разрабатывает проект и в сентябре с доклада министра финансов начинается первое чтение законопроекта. Рассмотренный бундестагом проект бюджета передается в бюджетный комитет этой палаты, документ подвергают обстоятельному анализу, и, в случае необходимости, принимают решение о его доработки.

Второе чтение в бундестаге может начаться только после ознакомления этой палаты с выводами бундесрата, которые должны учитываться при дальнейшем рассмотрении. Во время второго чтения в бундестаге публикуются выводы бюджетного комитета. Каждое из предлагаемых изменений должно быть рассмотрено отдельно и одобрено или отклонено путем отдельного голосования. Законодательство ФРГ обязывает парламент в период с ноября по декабрь осуществить заключительное чтение проекта бюджета и подать его на подпись Федеральному Президенту, Министру финансов и Канцлеру.

В течение длительного периода в Германии сложилась традиция представления научными экономическими институтами и организациями экспертных докладов относительно бюджетного процесса. Особой популярностью пользуются подробные аргументированные выводы экспертного совета, которые содержат оценку общеэкономического развития и публикуются в печат-



ти в ноябре каждого года. В Экспертный совет входят пять авторитетных ученых-экономистов, которых в народе называют «пять мудрецов» [7].

К сожалению, в Украине, государственный аппарат не создал органа дающего научную оценку и вывод об эффективности бюджетного процесса прошлого года, который был бы публичным, так как это сделано в Германии.

Исполнение бюджета контролируют органы исполнительной и законодательной власти, а также общественные институты. Со стороны органов исполнительной власти контроль осуществляет Правительство, в частности, Министерство финансов. Примером законодательного контроля является контроль Федеральной контрольной счетной палаты, общественного - общественных ассоциаций и организаций. Цикл бюджетного процесса заканчивается утверждением отчета об исполнении бюджета.

В бюджетном процессе данного государства необходимо выделить те положительные аспекты, на которые можно было бы обратить внимание, при совершенствовании отечественного законодательства. В частности, это: обязательное многолетнее планирование (не менее пяти лет), которое должно осуществляться специально уполномоченными органами, поскольку, оно имеет большое значение для принятия бюджетов на следующий год, обеспечение финансирования законодательно определенных государственных программ соответствующими специальными внебюджетными фондами.

Итак, бюджетный процесс Германии имеет как общие, так и отличительные черты с бюджетным процессом Украины. Однако, в отличие от нашего государства при планировании в ФРГ учитывают не только показатели ВВП и инфляции, но и показатели

хозяйственной конъюнктуры, то есть, рост и снижение цен, спрос и предложение на те или иные группы товаров. По сравнению с Германией, в Украине существует ряд проблем в системе бюджетного процесса, которые требуют решения. Среди них, проблема целевого использования средств, необходимость увеличения доходов, реформирования системы финансового выравнивания. При решении данных проблем можно использовать меры, которые закреплены в законодательстве Германии и которые проанализированы в работе. В целом, можно утверждать, что бюджетная система Германии построена таким образом, что она вполне соответствует правительственной политике социальной рыночной экономики.

По сравнению с Германией, более радикально построена система бюджетного процесса Франции. В частности, стоит отметить, что финансовая система Франции имеет много звеньев, но отличается высокой степенью централизации, так как включает общий бюджет, специальные счета казначейства, присоединенные бюджеты, социальные фонды, местные финансы и финансы государственных предприятий. Государственный бюджет Франции является основой финансовой системы, на которую приходится половина всех финансовых ресурсов государства. В целом, государственный бюджет не утверждается законодательной властью, а ежегодно составляется, как вспомогательный документ, механически объединяющий общий бюджет, многочисленные специальные счета казначейства и присоединенные бюджеты.

Исследуя сущность финансовой системы Франции, отметим, что бюджетный процесс данной страны состоит из четырех стадий.

Первая стадия - составление проекта бюджета, осуществляется под контролем Министерства экономики и финансов. В течение 9 месяцев каждое министерство и ведомство, руководствуясь инструкциями и контрольными цифрами, составляет свою смету. Если сравнить с Украиной, то во Франции министерства имеют гораздо больший срок представления сметы в Министерство финансов, что, позволяет составить действительно объективную смету государственного учреждения на будущий год.

Вторая стадия - рассмотрение и утверждение бюджета, длится приблизительно 3 месяца. Проект бюджета рассматривается в финансовой комиссии каждой палаты: обсуждается в нижней (национальное собрание), а затем, передается в верхнюю палату (сенат).

Третья стадия - исполнение бюджета, называется финансовым годом, и во Франции совпадает с календарным.

Следующая стадия начинается после окончания бюджетного года - составление Министерства экономики и финансов отчета об исполнении бюджета. Во время бюджетного процесса осуществляется финансовый контроль, а специальным органом государственного контроля является Счетная палата, на которую возложены функции предварительного, текущего и последующего контроля [1, с. 71]. Стоит отметить, что во Франции нет единства бюджетной системы. Каждый бюджет формально обособлен, но существует известная централизация: бюджеты нижестоящих административных единиц утверждаются исполнительной властью вышестоящего звена.

Как известно, специальные фонды во Франции представляют собой совокупность денежных ресурсов местных органов,



находящихся в распоряжении государства или власти и имеют целевое назначение.

Центральным звеном бюджетной системы Франции является Дирекция по вопросам бюджета, что является составной частью Минэкономики, финансов и промышленности и находится в непосредственном подчинении министра - делегата по вопросам бюджета и бюджетной реформы.

Все бюджетные министерства и организации страны обязаны в начале каждого нового бюджетного года проанализировать выполнение бюджета и подготовить предложения по бюджетным расходам на планируемый год, так называемый «подготовительный бюджет» (budget préparatoire), который направляется на экспертизу в Дирекцию.

Дирекция по бюджетным вопросам совместно с Дирекцией по налоговому законодательству участвует в рассмотрении и обсуждении Конституционным советом вынесенного на голосование закона о финансах.

В обязанности Дирекции по бюджетным вопросам входит и контроль за исполнением бюджета. Для этого используется информация, поступающая от Дирекции общественных финансов министерства экономики, финансов и промышленности, и вместе с ней осуществляет ежемесячный анализ данной информации, а также публикацию ежемесячных статистических данных, касающихся выполнения госбюджета. Дирекция во Франции сочетает в себе бюджетные полномочия таких органов в Украине, как Министерство финансов и Счетная палата, что позволяет сократить расходы на финансирование государственного аппарата.

С целью осуществления кон-

троля за исполнением бюджета, Дирекция располагает сетью финансовых контролеров во всех регионах Франции, которые постоянно отслеживают и информируют руководство Дирекции о состоянии выполнения бюджета соответствующими организациями на местах.

В свою очередь, Дирекция систематически отчитывается о каждом этапе своей работы над бюджетом перед министром - делегатом по вопросам бюджета и бюджетной реформы, который сообщает о положении в бюджетной сфере непосредственно министру экономики, финансов и промышленности, чем обеспечивается контроль за работой Дирекции [4, с. 112-114].

Учитывая опыт бюджетного контроля во Франции, и с целью улучшения общегосударственного контроля в сфере использования бюджетных средств, предлагаем, при органах местного самоуправления создать отдельную структуру, которая бы контролировала целевое использование бюджетных средств, в частности, трансфертов.

Итак, во Франции полномочия разработки и контроля за бюджетом осуществляет не Казначейство, как в Великобритании или Министерство финансов, как в Германии, а финансовый орган, который свойственен лишь французскому государственному аппарату - Дирекция по финансовым вопросам.

Рассмотрев финансовые системы ведущих европейских стран, можно сделать вывод, о том, что Великобритания, Франция и Германия принимают во внимание иностранный опыт при реформировании административного аппарата, однако, идут так называемым «своим

путем», учитывая состояние экономики и традиции прошлого. Несмотря на особенности бюджетного процесса в разных странах, присущие государствам (как с континентальной, так и англосаксонской системой права), стадии бюджетного процесса практически совпадают. В бюджетном процессе зарубежных государств проявляется его демократизм, подотчетность и подконтрольность осуществления перед народом.

Украине, в которой, в настоящее время, наступил этап реформирования, прежде всего, следует учитывать проблемы, которые возникают внутри государства и реагировать на них, а не хаотично копировать законодательство иностранных государств.

Литература:

1. Болдирева В.І. Фінанси капіталістичних держав/ Ред.-М: 2000, 355 с.
2. Здобувач Ю.В. «Особливості побудови та розвитку фінансової системи Великобританії», Науковий НЛТУ України. -2012. – Вип.22.13.
3. Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2002. – 256 с. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/826/41/1/1/>
4. Матук Жан «Финансовые системы Франции и других стран»:-М., 2009 г., 325 с.
5. Електронний ресурс : - Public Sector Employment: [Electronic resource] / LABORSTA, International Labour Office database on labour statistics operated by the International Labour Organisation's Department of Statistics. - Access Mode: <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>.