

В. М. Грудницькийкандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії та права
Донецького національного технічного університету**Н. М. Старостенко**студентка магістратури
Донецького національного технічного університету

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ

У статті розглянуто особливості державного управління фінансовою системою у країнах Європейського Союзу. Проаналізовано, що шляхи розвитку фінансових систем у різних країнах відрізняються, що пов'язано з різними факторами. Визначено, що у процесі становлення фінансової системи України необхідно врахувати досвід державного управління фінансовою системою в європейських країнах.

Ключові слова: державне управління, фінансова система, суб'єкти, законодавство, бюджет, фінанси.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування фінансової системи України є запорукою успішного проведення цілого комплексу реформ у нашій країні. Від дієвої банківської системи залежить фінансове забезпечення різних сфер суспільного життя. Сьогодні триває становлення фінансової системи України, яке розпочалося ще за часів проголошення незалежності. Цей процес непростий, він досить складний і суперечливий. Можемо говорити, що в Україні вже закладено основи фінансової системи ринкового типу, але варто зазначити, що цей процес є довготривалим, адже остання повинна бути здатною адекватно реагувати на виклики різного характеру. Наприклад, неможливо не акцентувати на розвитку ринку криптовалюти. Більше того, лунають заклики до створення фінансової системи, яка би могла використовувати біткоїн як стандартну валюту. Таким чином, досвід державного регулювання фінансовою системою у країнах Європейського Союзу має актуальне значення і для розвитку фінансової системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем окремих

аспектів державного управління фінансовою системою України присвячено науковій праці таких учених, як І.М. Бурденко, В.С. Загорський, М.І. Карлін, С.В. Захарін, Б.В. Дерев'янка та інші.

Мета статті – проаналізувати досвід державного управління фінансовою системою в найбільш економічно розвинутих країнах Європейського Союзу та визначити деякі напрями вдосконалення державного регулювання фінансової системи України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні Українська держава прагне повною мірою долучитися до західноєвропейських інтеграційних процесів, а також побудувати власну економіку за європейським зразком. Але досягнення цієї мети неможливе без дослідження зарубіжного досвіду управління фінансовою системою і шляхів його використання в Україні.

На важливості вивчення зарубіжного досвіду розвитку фінансової системи як основної умови вдосконалення вітчизняного фінансового сектора національної економіки акцентували ряд дослідників. Так, наприклад, С.Є. Коновал зазначає, що останніми роками загальносвітовою тенденцією є лібералізація і глобалізація фінансових систем та, як наслідок, під-

вищення мобільності капіталу і зростання економічних ризиків. Саме тому державне регулювання фінансових систем набуває все більшого значення. Однак слід зауважити, що недостатньо дослідженим є використання світового досвіду державного регулювання фінансовою системою з позиції його адаптації до українських реалій [1, с. 46].

Федеративна Республіка Німеччина є країною з найпотужнішою економікою в Європі, за що її справедливо називають одним із «локомотивів» світової економіки. За рівнем економічного розвитку, величиною економічного потенціалу, часткою у світовому виробництві, ступенем участі в міжнародному поділі праці й іншими найважливішими критеріями вона належить до найбільш високорозвинених держав світу, входить до так званої «Великої сімки».

Специфіка фінансової системи Німеччини зумовлена її територіально-політичним ладом – федеративна парламентська республіка. Залежно від того, про які аспекти фінансової сфери йдеться (про бюджетний процес чи управління ринком фінансових послуг), можливо виділити такі основні суб'єкти механізму управління національною фінансовою системою Німеччини:

а) Міністерство фінансів (готує проект бюджету на рівні федерації) та уряд (представляє проект бюджету на розгляд парламенту);

б) представницькі органи:

– Бундесрат (попередній розгляд і затвердження проекту закону про бюджет). Слід зазначити, що питання, які стосуються суверенних прав федеральних земель, особливо фінансові та адміністративні, зазвичай є предметом дискусій і суперечок, і тому в середньому трохи більше половини всіх законопроектів проходить через верхню палату парламенту. Крім того, Бундесрат має право сформулювати негативний висновок за допомогою одного із законопроектів, але тільки невелика їх кількість не отримує схвалення у верхній палаті;

– Бундестаг (стверджує проект бюджету), у складі якого функціонує бюджетний комітет (традиційно голова цього комітету обирається від представників опозиційних партій);

– Підкомітет із перевірки звітності (бере участь у перевірці виконання бюджету);

– Федеральна рахункова палата – найвищий контрольний орган ФРН у сфері державних фінансів (контролює окремі напрями виконання бюджету);

в) Федеральний казначейський двір – незалежна державна установа, що діє відповідно до Федеральної і земельної конституції та функціональне призначення якої полягає в контролі за економічною і фінансовою діяльністю (також він може перевіряти роботу Міністерства фінансів).

У процесі розгляду бюджету кожна з палат парламенту Німеччини має право вносити поправки до проекту бюджету і вимагати відповідну необхідну інформацію від уряду. У бюджетному процесі Німеччини діє принцип поділу влади, згідно з яким виконання бюджету – абсолютна компетенція уряду, і парламент не має права вимагати від уряду, щоб він повністю виконував окремі статті (як правило, контролюються лише основні показники). Згідно з німецьким бюджетним правом, міністр фінансів може здійснювати додаткові витрати тільки в тому разі, коли є економія за іншими статтями витрат, не виходячи із затверджених контрольних цифр. Фактичне виконання бюджету покладено на Міністерство фінансів, а касове – на Бундесбанк [5, с. 37].

Контроль же за виконанням бюджету здійснюють як виконавчі органи влади через свої відповідні спеціальні структурні ланки, так і законодавчі, зокрема через Федеральну рахункову палату. Крім того, оцінку ефективності діяльності Міністерства фінансів здійснює Федеральний казначейський двір. За результатами перевірок органів здійснення контролю проводиться регулярне інформування громадськості. Варто зазначити, що і самі суспільні інститути контролюють законність, доцільність і раціональність використання державних бюджетних коштів.

На рівні окремих суб'єктів країни управління бюджетним процесом здійснюють відповідні місцеві представницькі та виконавчі органи влади, а також представники громадськості.

Що стосується регулювання ринку фінансових послуг у Німеччині, то на початку

2000-х рр. вона відмовилася від децентралізованого управління цією галуззю і ввела новий фінансовий мегарегулятор – Федеральну службу з регулювання фінансових ринків (далі – ФСРФР), яка була створена шляхом злиття Федерального управління банківського нагляду, Федерального управління страхового нагляду та Федеральної комісії із цінних паперів. Указаний суб'єкт управління фінансовою сферою підпорядковується Федеральному міністерству фінансів Німеччини. Керівництво ФСРФР здійснює Виконавчий комітет, Президент та Адміністративна рада. Виконавчий комітет складається з Голови та чотирьох Головних виконавчих директорів. Права й обов'язки Комітету регулюються статутом, затвердженим Федеральним міністерством фінансів. Цікаво, що діє ФСРФР за рахунок коштів фінансових установ, які нею контролюються. При цьому для забезпечення ефективного використання коштів створено спеціальну адміністративну раду, яка складається із представників фінансових установ, парламенту і декількох федеральних міністерств.

До організаційної структури ФСРФР входять такі департаменти: з контролю за кредитними операціями; з контролю за страховими компаніями; з нагляду за торгівлею на ринку цінних паперів. Крім цих підрозділів, існують три департаменти, які займаються загальними питаннями (розвиток фінансових ринків, страхування фінансових активів, боротьба з відмиванням «брудних» грошей) [5, с. 39].

Також варто зазначити, що у складі судової гілки існує окрема група судів, які займаються розглядом справ фінансового характеру.

Наступна країна – Французька Республіка – також є одним зі світових лідерів за рівнем економічного розвитку. За своїм територіально-політичним устроєм Франція – це унітарна президентська республіка, тобто її головною посадовою особою є президент. Його позиції є одними з найсильніших у світі серед держав, що мають інститут президентства. Країна розділена на 22 регіони, 96 департаментів і близько 36 тис. комун.

До складу Франції входять 5 заморських департаментів, 4 заморські території і територія з особливим статусом – Майоте.

Головним законотворчим органом країни є парламент, який має дві палати – Національні збори (нижня палата) і Сенат. Депутати Національних зборів обираються прямим голосуванням, а Сенат – непрямим голосуванням. У Сенаті представлені територіальні колективи республік, а також французів, що проживають за межами основної територіальної частини Франції.

Центральним органом виконавчої влади є Уряд Франції, який проводить політику нації. За Конституцією Франції 1958 р. уряд несе відповідальність перед парламентом.

Слід також зазначити, що характерною рисою органів державної влади є наявність Економічної і соціальної ради, яка дає висновки щодо проектів законів, декретів, консультує уряд із питань економічного або соціального характеру, повідомляє в парламенті стосовно відповідних проектів або пропозицій [3, с. 42].

Фінансова система Франції як унітарної держави – дворівнева, що включає загальнодержавні та місцеві фінанси. До складу фінансової системи входять такі ланки: центральний (державний) бюджет, місцеві бюджети, спеціальні фонди і фінанси державних підприємств. Особливістю фінансової системи Франції є створення і функціонування низки фондів спеціального призначення, спеціальних рахунків і приєднаних бюджетів, деякі з яких входять до складу бюджету, а решта – позабюджетні. Усі вони певною мірою юридично та організаційно самостійні і мають власні джерела формування доходів.

Головними учасниками бюджетного процесу у Франції є:

- президент;
- уряд;
- парламент;
- спеціальні державні установи: Міністерство економіки та фінансів, Національна кредитна рада, Банківська контрольна комісія, Економічна і соціальна рада.

Головним суб'єктом складання проекту бюджету є Міністерство економіки та фінансів Франції. Після узгодження урядом проект подається до парламенту, де відбувається його розгляд в обох палатах із подальшим прийняттям. Якщо після двох спільних обговорень в обох палатах парламенту проект бюджету не отримує схва-

лення, президент має право своїм указом оголосити бюджет законом. Слід зазначити, що нині парламент Франції у процесі затвердження доходів бюджету, крім власне плану надходжень, також схвалює: обсяг фонду оплати праці та чисельності зайнятих осіб у громадському секторі, обсяги доходів і відрахувань, які передаються до фондів ЄС; звіт про рух грошових коштів уряду; максимальний рівень державного боргу і його річний приріст. Парламент схвалює тільки нові місії і програми, однак депутати можуть висувати пропозиції щодо перерозподілу ресурсів між окремими програмами. Таким чином, із проведенням бюджетної реформи обговорення витрат бюджету в парламенті фактично є не дебатами щодо обсягів фінансування міністерств і відомств, а визначенням цілей державної фінансової політики.

Що ж стосується виконання бюджету, то цей процес здійснюється цілим рядом фінансових служб. Слід зазначити, що для Франції характерна наявність досить складної і розгалуженої системи фінансового контролю, значна частина якого здійснюється саме у сфері використання бюджетних коштів [7, с. 38].

Основними суб'єктами згаданого контролю є:

- парламент, який реалізує цей контроль як безпосередньо через свої відповідні комісії, так і за допомогою Рахункової палати;

- Рахункова палата, яка відповідно до ст. 42 Конституції Франції (1958 р.) сприяє парламенту в контролі за діяльністю уряду. Вона допомагає парламенту й уряду контролювати виконання фінансових законів і законів про фінансування соціального забезпечення, а також оцінювати всі напрями діяльності органів публічної влади в інтересах населення. Оприлюднивши свої доповіді, Рахункова палата сприяє інформуванню громадян. Рахунки публічних адміністративних відомств ведуться в належній формі і чесно. Вони правильно відображають результати їхньої управлінської діяльності, їхнє майно та їхнє фінансове становище;

- численні міністерські управління і відомства, які здійснюють адміністративний контроль над фінансовою сферою. Осо-

блива роль тут належить Міністерству бюджету, державної звітності та державної служби, а саме його підрозділам: бюджетного управління, Головному управлінню публічної звітності, Службі бюджетного і бухгалтерського контролю міністерств.

Також адміністративне інспектування та контроль у Франції здійснюють: Генеральна інспекція фінансів, яка підпорядковується Міністерству бюджету, державних розрахунків і державної реформи та Міністерству економіки, промисловості і зайнятості; Генеральна інспекція адміністрації, яка підпорядковується Міністерству внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів; Генеральна інспекція соціальних справ, яка підпорядковується Міністерству праці, соціальних відносин сім'ї і соціальної солідарності.

Зазначені органи здійснюють за своїм напрямом: контроль і перевірку діяльності та послідовності виконання процедур, оцінку ефективності всіх структур, які отримують державні кошти; аудит і оцінку оперативності впровадження стратегічних рішень для допомоги установам поліпшити їх стратегії, підвищити якість послуг і вдосконалити управління ресурсами; консультативну допомогу щодо впровадження рекомендацій, наданих інспекцією. З економічною злочинністю бореться Управління конкуренції, витрат і боротьби з економічними злочинами, підпорядковане Міністерству економіки, промисловості та зайнятості, а з корупцією – Центральна служба попередження корупції, підпорядкована Міністерству юстиції [6, с. 44].

Окремо варто кілька слів сказати про фінансові суди Франції, головним серед яких є Основний суд Рахункової палати Франції (Рахункова палата). Крім того, у Франції діють і регіональні суди з аудиту, які перевіряють державні фінанси, державні установи (зокрема, інших судів) і громадські організації. Суд Рахункової палати публікує річний звіт і може направляти кримінальні справи до органів прокуратури. Він також може безпосередньо оштрафувати державних скарбників за неправильне використання коштів і направити державних службовців, які зловживають витрачанням коштів, до суду фінансової та бюджетної дисципліни.

Основні і регіональні суди з аудиту не судять бухгалтерів приватних організацій. Однак у деяких випадках вони можуть проводити ревізії їхньої діяльності, особливо коли організація отримала урядовий контракт на комунальні послуги, що вимагають постійного користування громадським надбанням, або якщо організація є учасником торгів за державним контрактом. Суд Рахункової палати часто веде справи різних державних установ, парламентських комісій і громадських асоціацій, але він може також звернути свою увагу на дії будь-якого французького громадянина або організації, що діє у Франції.

Стосовно організації і функціонування механізму управління фінансовою системою у Федеративній Республіці Німеччині виділено важливі моменти, які можуть бути корисними для України, зокрема: активна участь інститутів громадянського суспільства у процесі контролю над законністю та ефективністю використання бюджетних коштів; налагодження розвинених координаційних зв'язків між центральними і місцевими органами управління фінансовим сектором. Механізм управління фінансовою системою Франції має вигляд секторальної моделі, для якої характерна наявність дуже складної структури органів управління фінансами. При цьому основна роль у цій діяльності належить численним міністерським управлінням (відомствам, комісіям, інспекціям), які перевіряють різні аспекти функціонування фінансової сфери Франції [4, с. 72].

Варто зазначити, що протягом кількох останніх років фінансова система України, як і більшості держав світу, розширилася за рахунок набуття популярності проведення операцій із криптовалютою. Останні мають ризиковий характер, чим схожі на класичне підприємництво. Серед основних ризиків операцій із криптовалютою такі: ризик різкого зниження попиту, а відповідно і ціни на наявні криптовалюти через реалізацію державами проектів і легітимації операцій із новими видами криптовалют [2, с. 35]; ризик незаконної передачі третім особам інформації про «ID гаманець» та пароля власника біткоінів самою фірмою-надавачем послуг із розміщення гаманця [2, с. 36]; ризик для

власників біткоінів полягає саме у невідомості правового режиму операцій із криптовалютою [2, с. 37].

Висновки і пропозиції. Отже, шляхи розвитку фінансових систем у різних країнах відрізняються значною мірою. Уже наприкінці 1980-х рр. в економічному середовищі стали обговорюватися питання про можливість побудови якоїсь оптимальної моделі розвитку фінансової системи. Дослідження в області типів фінансових моделей були необхідні для прийняття рішень щодо подальшого розвитку економіки загалом. Однак, виходячи з історичних і культурних особливостей, безлічі взаємозв'язків між зовнішніми і внутрішніми факторами, було зрозуміло, що говорити про єдиний тип фінансової системи безглуздо. Тенденції розвитку фінансових систем у різних країнах і реакція економіки на світову фінансову кризу дуже відрізняються. Це дало поштовх до вивчення фінансових систем із позиції виділення різних моделей їх функціонування.

У рамках державного управління фінансовою системою України варто враховувати досвід такого управління у державах, які досягли значних успіхів у цьому напрямі, зокрема досвід країн Європейського Союзу. Особливо актуальним це питання є у світлі євроінтеграційних прагнень України, проведення гармонізації національного законодавства України до законодавства ЄС. Варто сприяти підвищенню активної участі інститутів громадянського суспільства у процесі контролю та ефективного використання бюджетних коштів. Слід провадити політику налагодження розвинених координаційних зв'язків між центральними і місцевими органами управління фінансовим сектором. Потрібно долучитися до загальносвітової тенденції легалізації криптовалют, проведення активної державної політики у сфері віртуальних активів, створення зрозумілих умов для ведення діяльності у сфері віртуальних валют.

Список використаної літератури:

1. Бурденко І.М. Фінансові інструменти: особливості їх класифікації. Актуальні питання економіки. 2011. № 4.
2. Дерев'янко Б.В. Ризики здійснення операцій із криптовалютою (біткойнами) гро-

- мадян і суб'єктів господарювання України. Форум права. 2017. № 3. С. 33–39. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_8.pdf.
3. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: монографія / І.О. Луніна, О.П. Кириленко, А.В. Лучка та ін.; за ред. І.О. Луніної. Київ, 2010. 319 с.
 4. Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України / за ред. І.Я. Чугунова. Київ, 2011. 471 с.
 5. Загорський В.С. Бюджетна система та оподаткування в Україні: проблеми розвитку: монографія. Харків, 2011. 288 с.
 6. Захарін С.В. Перспективні напрями розвитку фінансової системи в контексті стимулювання інвестиційного забезпечення інноваційної діяльності. Проблеми науки. 2010. № 3.
 7. Карлін М.І. Фінансові системи країн Західної Європи. Київ: Академія, 2012. 376 с.
-

Грудницький В. Н., Старостенко Н. Н. Опыт стран Европейского Союза по обеспечению государственного управления финансовой системой

В статье рассмотрены особенности государственного управления финансовой системой в странах Европейского Союза. Проанализировано, что пути развития финансовых систем в разных странах отличаются, что связано с различными факторами. Определено, что при становлении финансовой системы Украины необходимо учитывать опыт государственного управления финансовой системой в европейских странах.

Ключевые слова: государственное управление, финансовая система, субъекты, законодательство, бюджет, финансы.

Hrudnytskyi V., Starostenko N. The experience of the European Union countries in ensuring public financial management

The article deals with the peculiarities of the state management of the financial system in the countries of the European Union. It is analyzed that the development of financial systems in various countries differs, which is due to different factors. It is determined that when developing the financial system of Ukraine, it is necessary to take into account the experience of state management of the financial system in European countries.

Key words: public administration, financial system, subjects, legislation, budget, finance.