

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМОЙ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ, НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ И ФРАНЦИИ

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

УДК 342.5(477)

В статье, на основе научных взглядов ученых, исследован опыт Германии и Франции по управлению финансовой системой. По поводу организации и функционирования механизма управления финансовой системой в Федеративной Республике Германии выделены важные моменты, которые могут быть полезными для Украины, в частности: активное участие институтов гражданского общества в процессе контроля за законностью и эффективностью использования бюджетных средств; налаживание развитых координационных связей между центральными и местными органами управления финансовым сектором. Доказано, что механизм управления финансовой системой Франции имеет вид секторальной модели, для которой характерно наличие очень сложной структуры органов управления финансами, а основная роль в этой деятельности принадлежит многочисленным министерским управлениям, которые проверяют различные аспекты функционирования финансовой сферы Франции.

Ключевые слова: зарубежный опыт, управление, финансовая система Украины, Германия, Франция.

Articolul, bazat pe opiniile cercetătorilor, vizează analiza experienței Germaniei și Franței privind sistemul de management financiar. În ceea ce privește organizarea și funcționarea mecanismului de control al sistemului financiar în Republica Federală Germania sunt evidențiate punctele importante, care pot fi utile pentru Ucraina, în special: o participare activă a societății civile în procesul de monitorizare a legalității și eficienței utilizării fondurilor bugetare; stabilirea legăturilor de coordonare între organele centrale și locale de conducere a sistemului financiar. Este dovedit faptul că mecanismul francez de control al sistemului financiar ia forma modelului sectorial, care se caracterizează prin prezența unei structuri complexe a organelor de gestiune financiară, iar rolul principal în această activitate îi revine numeroaselor departamente ministeriale, care controlează diferite aspecte de funcționare ale sectorului financiar francez.

Cuvinte cheie: experiența străină, gestionarea, sistemul financiar al Ucrainei, Germania, Franța.

International Experience of Managing Financial System and the Possibilities of Its Use in Ukraine, by the Example of Germany and France

The author of the article, based on scientific views of scientists has studied the experience of Germany and France on managing the financial system. With regard to the organization and functioning of the financial system control mechanism in the Federal Republic of Germany the author has highlighted important points, which can be useful for Ukraine, in particular: an active civil society participation in the process of monitoring the legality and effectiveness of use of budgetary funds; the establishment of the developed coordination between the central and local governments in managing the financial sector. It has been proved that the French financial system control mechanism has the form of sectoral model, which is characterized by the presence of very complex financial structure of government, and the main role in this activity belongs to numerous ministerial offices that monitor different aspects of the French financial sector.

Key words: international experience, management, financial system of Ukraine, Germany, France.

Постановка проблемы. Сегодня Украинское государство стремится в полной мере приобщиться к западноевропейским интеграционным процессам, а также построить собственную экономику по европейскому образцу. Но достижение этой цели невозможно без исследования зарубежного опыта управления финансовой системой и возможности его использования в Украине. На важность изучения зарубежного опыта развития финансовой системы, как важного условия развития и совершенствования отечественного финансового сектора национальной экономики, акцентировал внимание ряд исследователей. Так, например, С. Е. Коновал отмечает, что в последние годы общемировой тенденцией является либерализация и глобализация финансовых систем и, как следствие, повышение мобильности капитала и рост экономических рисков. Именно поэтому государственное регулирование финансовых систем приобретает все большее значение. Однако, следует отметить, что недостаточно исследованным является использование мирового опыта государственного регулирования финансовой системы с позиции его адаптации к украинским реалиям.

Состояние исследования. Исследованию зарубежного опыта управления финансовой системой и возможности его использования в Украине уделяли внимание в своих исследованиях такие ученые, как: 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. Закоморная, В.А. Рияка и другие. Однако, по нашему мнению, особое внимание следует уделить опыту ведущих европейских стран в области управления финансовой системой.

Именно поэтому **целью** статьи является исследовать опыт Германии и Франции в сфере управления финансовой системой и определить возможности его использования в Украине.

Изложение основного материала. Федеративная Республика Германия является страной с самой мощной экономикой в Европе, за что ее по праву называют одним из «ло-

комотивов» мировой экономики. По уровню экономического развития, величине экономического потенциала, доле в мировом производстве, степени участия в международном разделении труда и другим важнейшим критериями она относится к числу наиболее высокоразвитых государств мира, входит в так называемую «большую семерку» [1, с.176].

Специфика финансовой системы Германии обусловлена ее территориально-политическим строем - она является федеративной парламентской республикой. В зависимости от того, о каком аспекте финансовой сферы идет речь, а именно о бюджетном процессе или управлении рынком финансовых услуг, можно выделить следующие основные субъекты механизма управления национальной финансовой системой Германии:

1) в бюджетном процессе главную роль играют такие органы и их структурные подразделения:

а) Министерства финансов (готовит проект бюджета на уровне федерации) и правительство (представляет проект бюджета на рассмотрение парламента)

б) представительные органы:

- Бундесрат (предварительное рассмотрение и утверждение проекта закона о бюджет) [2, с.218]. Следует отметить, что вопросы, касающиеся суверенных прав федеральных земель, особенно финансовые и административные, обычно являются предметом дискуссий и споров, и поэтому в среднем чуть больше половины всех законопроектов проходит через верхнюю палату парламента. Кроме того, Бундесрат вправе сформулировать отрицательное заключение по любому из законопроектов, но только небольшое их количество не получает одобрения в верхней палате [3, с.14];

- Бундестаг (утверждает проект бюджета), в составе которого функционируют: бюджетный комитет (традиционно председатель этого комитета избирается от представителей оппозиционных партий)

- Подкомитет по проверке отчетности (участвует в проверке выполнения бюджета);

- Федеральная счетная палата - высший контрольный орган ФРГ в сфере государ-

ственных финансов (осуществляет контроль по отдельным направлениям выполнения бюджета);

в) Федеральный казначейский двор - независимое государственное учреждение, действующее согласно Федеральной и земельным конституциям, функциональное назначение которого заключается в контроле за экономической и финансовой деятельностью (в т.ч. он может проверять работу Министерства финансов) [2, с.218] .

В процессе рассмотрения бюджета каждая из палат парламента Германии имеет право вносить поправки в проект бюджета и требовать соответствующую необходимую информацию от правительства. В бюджетном процессе Германии действует принцип разделения властей, согласно которому исполнение бюджета - абсолютная компетенция правительства, и парламент не имеет права требовать от правительства, чтобы оно в полном объеме выполняло отдельные статьи (как правило, контролируются лишь основные показатели). Согласно немецкого бюджетного права, министр финансов может осуществлять дополнительные расходы только в том случае, когда есть экономия по другим статьям расходов, не выходя из утвержденных контрольных цифр. Фактическое выполнение бюджета возложено на Министерство финансов, а кассовое - на Бундесбанк [2, с.218].

Контроль же за исполнением бюджета осуществляют, как исполнительные органы власти через свои соответствующие специальные структурные звенья, так и законодательные, в частности через Федеральную счетную палату. Кроме того, оценку эффективности финансовой деятельности Минфина осуществляет Федеральный казначейский двор. По результатам проверок контролирующих органов проводится регулярное информирование общественности. Стоит отметить, что и сами общественные институты осуществляют контроль за законностью, целесообразностью и рациональностью использования государственных бюджетных средств.

На уровне отдельных субъектов федерации, управление бюджетным процессом осуществляют соответствующие местные пред-

ставительские и исполнительные органы власти, а также представители общественности.

Что касается регулирования рынка финансовых услуг в Германии, то в начале 2000-х годов она отказалась от децентрализованного управления данной отраслью и ввела новый финансовый мегарегулятор - Федеральную службу по регулированию финансовых рынков (ФСРФР), которая была создана путем слияния Федерального управления банковского надзора, Федерального управления страхового надзора и Федеральной комиссии по ценным бумагам [2, с.245]. Данный субъект управления финансовой сферой подчиняется Федеральному министерству финансов ФРГ. Руководство Федеральной службой регулирования финансовых рынков осуществляет Исполнительный комитет, Президент и Административный совет. Исполнительный комитет состоит из Председателя и четырех Главных исполнительных директоров. Права и обязанности ФНФП регулируются уставом, утвержденным Федеральным министерством финансов [2, с.245]. Интересно, что содержание ФСРФР осуществляется за счет средств финансовых учреждений, которые находятся под ее контролем. При этом для обеспечения эффективного использования средств создан специальный административный совет, который состоит из представителей финансовых учреждений, парламента и нескольких федеральных министерств. ФСРФР подчинена Министерству финансов ФРГ [2, с.246].

В организационную структуру ФСРФР входят департаменты: по контролю за кредитными операциями; по контролю за страховыми компаниями; по надзору за торговлей на рынке ценных бумаг. Кроме этих подразделений, существуют три департамента, которые занимаются общими вопросами (развитие финансовых рынков, страхование финансовых активов, борьба с отмыванием «грязных» денег) [2, с.245].

Также на завершении стоит отметить, что в составе судебной ветви существует отдельная группа судов, занимающихся рассмотрением дел финансового характера.

Таким образом, опираясь на вышеизложенный материал по организации и функци-

онированию механизма управления финансовой системой в Федеративной Республике Германии, можем выделить следующие важные моменты, которые могут быть полезными для Украины, а именно:

- полное отстранение парламента от непосредственного выполнения бюджета, однако активный и тщательный контроль с его стороны за выполнением последнего правительством, в частности Минфином Германии;
- активное участие институтов гражданского общества в процессе контроля за законностью и эффективностью использования бюджетных средств;
- налаживание развитых координационных связей между центральными и местными органами управления финансовым сектором;
- введение органа-мегарегулятора финансовой сферой страны, который не только осуществлял бы контрольно-надзорные, лицензионные и другие управленческие функции в указанной области, но и противодействовал преступности в ней.

Следующая страна - Французская Республика, которая также выступает одним из мировых лидеров по уровню экономического развития. По своему территориально-политическому устройству Франция - это унитарная президентская республика, то есть ее главным должностным лицом является президент. Его позиции одни из самых сильных в мире среди стран, имеющих институт президентства. Страна разделена на 22 региона, 96 департаментов и около 36 тыс. коммун. В состав Франции входят 5 заморских департаментов, 4 заморские территории и территория с особым статусом - Майот [1, с.192].

Главным законотворческим органом страны выступает парламент, который имеет две палаты - Национальное собрание (нижняя палата) и Сенат. Депутаты Национального собрания избираются прямым голосованием, а Сенат - косвенным голосованием. В Сенате представлены территориальные коллективы республик, а также французов, проживающих за пределами основной территориальной части Франции [1, с.192-193].

Центральным органом исполнительной власти является Правительство Франции,

которое проводит политику Нации. По Конституции Франции 1958 правительство несет ответственность перед парламентом.

Следует также отметить, что характерной чертой органов государственной власти является наличие Экономического и социального совета, который дает заключения по проектам законов, декретов, консультирует правительство по вопросам экономического или социального характера, сообщает в парламенте по соответствующим проектам или предложениях [4; 1, с.193].

Финансовая система Франции как унитарного государства - двухуровневая, включающая общегосударственные и местные финансы. В состав финансовой системы входят следующие звенья: центральный (государственный) бюджет, местные бюджеты, специальные фонды и финансы государственных предприятий. Особенностью финансовой системы Франции является создание и функционирование целой системы фондов специального назначения, специальных счетов и присоединенных бюджетов, некоторые из которых находятся в составе бюджета, а остальные - внебюджетные. Все они в определенной степени юридически и организационно самостоятельны и имеют собственные источники формирования доходов [5].

Главными участниками бюджетного процесса во Франции являются:

- Президент;
- Правительство;
- Парламент;
- Специальные государственные учреждения - Министерство экономики и финансов, Национальный кредитный совет, Банковская контрольная комиссия, Экономический и социальный совет [2, с.262].

Главным субъектом составления проекта бюджета является Министерство экономики и финансов Франции. После согласования правительством проект подается в парламент, где происходит его рассмотрение в обеих палатах с последующим принятием. Если после двух совместных обсуждений в обеих палатах парламента проект бюджета не получит одобрение, президент имеет право своим указом объявить бюджет законом

[2, с.264]. Следует отметить, что в настоящее время парламент Франции при утверждении доходов бюджета, кроме собственно плана поступлений, парламент также одобряет: объем фонда оплаты труда и численности занятых в общественном секторе, объемы доходов и отчислений, которые передаются в фонды ЕС; отчет о движении денежных средств правительства; максимальный уровень государственного долга и его годовой прирост. Парламент одобряет только новые миссии и программы, однако депутаты могут выдвигать предложения по перераспределению ресурсов между отдельными программами. Таким образом, с проведением бюджетной реформы, обсуждение расходов бюджета в парламенте фактически представляет собой не дебаты по поводу объемов финансирования министерств и ведомств, а определение целей государственной финансовой политики [2, с.265].

Что же касается исполнения бюджета, то этот процесс осуществляется целым рядом финансовых служб. При этом следует отметить, что для Франции характерно наличие довольно сложной и разветвленной системы финансового контроля, значительная часть которого осуществляется именно в сфере использования бюджетных средств.

Основными субъектами такого контроля являются:

- Парламент, который реализует этот контроль как непосредственно через свои соответствующие комиссии, так и с помощью Счетной палаты;

- Счетная палата, которая в соответствии со статьей 42 Конституции Франции (1958 г.) помогает парламенту в контроле над деятельностью правительства. Она помогает Парламенту и Правительству контролировать выполнение финансовых законов и законов о финансировании социального обеспечения, а также оценивать все направления деятельности органов публичной власти в интересах населения. Обнародовав свои доклады, она способствует информированию граждан. Счета публичных административных ведомств ведутся в надлежащей форме и честно. Они правильно отражают результаты их

управленческой деятельности, их имущество и их финансовое положение [4];

- многочисленные министерские управления и ведомства, осуществляющие административный контроль за финансовой сферой. Особая роль здесь принадлежит Министерству бюджета, государственной отчетности и государственной службы, а именно его подразделениям: бюджетному управлению, Главному управлению публичной отчетности, Службе бюджетного и бухгалтерского контроля министерств [2, с.266].

Также административное инспектирование и контроль во Франции осуществляет Генеральная инспекция финансов, которая подчиняется Министерству бюджета, государственных расчетов и государственной реформы и Министерству экономики, промышленности и занятости; Генеральная инспекция администрации, которая подчиняется Министерству внутренних дел, заморских территорий и территориальных коллективов; Генеральная инспекция социальных дел, которая подчиняется Министерству труда, социальных отношений семьи и социальной солидарности. Эти органы осуществляют по своему направлению: контроль и проверку деятельности и последовательности выполнения процедур, оценку эффективности всех структур, которые получают государственные средства; аудит и оценку оперативности внедрения стратегических решений с целью помощи учреждениям улучшить их стратегии, повысить качество услуг и усовершенствовать управление ресурсами; консультативную помощь по внедрению рекомендаций, предоставленных инспекцией. С экономической преступностью борется управление конкуренции, расходов и борьбы с экономическими преступлениями, подчиненное Министерству экономики, промышленности и занятости, а с коррупцией - Центральная служба предупреждения коррупции, подчиненная Министерству юстиции [6, с.29-31].

Отдельно стоит несколько слов сказать о финансовых судах Франции, главным среди которых является Основной суд Счетной палаты Франции (Счетная палата), кроме того, во Франции действуют и региональные суды

по аудиту, которые проверяют государственные финансы, государственные учреждения (в том числе других судов) и общественные организации. Суд Счетной палаты публикует годовой отчет и может направлять уголовные дела в органы прокуратуры. Он также может непосредственно оштрафовать государственных казначеев за неправильное использование средств и направить государственных служащих, злоупотребляющих расходованием средств, в суд финансовой и бюджетной дисциплины [6, с.28]. Основные и региональные суды по аудиту не судят бухгалтеров частных организаций. Однако в некоторых случаях они могут проводить ревизии их деятельности, особенно когда организация получила правительственный контракт на коммунальные услуги, требующие постоянного пользования общественным достоянием или если организация является участником торгов по государственному контракту. Суд Счетной палаты часто ведет дела различных государственных учреждений, парламентских комиссий и общественных ассоциаций, но он может также обратить свое внимание на действия любого французского гражданина или организации, действующей во Франции [6, с.28].

Выводы. По поводу организации и функционирования механизма управления финансовой системой в Федеративной Республике Германии выделены важные моменты, которые могут быть полезными для Украины, в частности: активное участие институтов гражданского общества в процессе контроля за законностью и эффективностью использования бюджетных средств; налаживание развитых координационных связей между центральными и местными органами управления финансовым сектором. Механизм управления финансовой системой Франции имеет вид секторальной модели, для которой характерно наличие очень сложной структуры органов управления финансами. При этом основная роль в этой деятельности принадлежит многочисленным министерским управ-

лением (ведомствам, комиссиям, инспекциям), которые проверяют различные аспекты функционирования финансовой сферы Франции. Однако, наличие перекрестного контроля, который позволяет различным ведомствам проверять деятельность друг друга, а также активное участие законодательной и судебной власти в процессе наблюдения за соблюдением режима законности в финансовой сфере, позволяют избежать тотальной коррумпированности и забюрократизованности, которые, как правило, присущи очень сложным и разветвленным управленческим механизмам.

Литература

1. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: Навчальний посібник. — К.: Центр учбової літератури, 2008. — 320 с.
2. Фінанси зарубіжних країн: навчальний посібник / [Кізіма Т. О., Кравчук Н. Я., Горин В. П. та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. — Тернопіль: Економічна думка, 2013. — 287 с.
3. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / авт.-упоряд.: Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк, П. І. Крайнік; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. — К.: НАДУ, 2010. — 76 с. — (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).
4. Конституція Франції від 1958 року // [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf
5. Фінанси: Підручник / За ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. - К.: Знання, 2008.-611с. // [Електронний ресурс] — Режим доступу:http://pidruchniki.com/13281022/finansy/finansova_sistema_frantsiyi#985
6. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. А. Пустовойт; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. - К.: НАДУ, 2010. - 56 с. - (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).