

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ)

Кобзєва Тетяна Анатоліївна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

УДК 342.5(477)

У статті, на основі наукових поглядів вчених, досліджено досвід Сполучених Штатів Америки щодо управління фінансовою системою. Доведено, що у чистому вигляді державний механізм управління фінансовою сферою у США навряд чи можна запровадити в Україні, проте це не перешкоджає можливості посилення контролюючої ролі Президента України за законністю, ефективністю та доцільністю використання бюджетних коштів, а також збільшення автономії регіональної влади щодо вирішення на локальному рівні питань фінансового характеру.

Ключові слова: зарубіжний досвід, управління, фінансова система України, Сполучені Штати Америки.

В статье, на основе научных взглядов ученых, исследован опыт Соединенных Штатов Америки по управлению финансовой системой. Доказано, что в чистом виде государственный механизм управления финансовой сферой в США вряд ли можно ввести в Украине, однако, это не препятствует возможности усиления контролирующей роли Президента Украины за законностью, эффективностью и целесообразностью использования бюджетных средств, а также увеличению автономии региональных властей по решению на локальном уровне вопросов финансового характера.

Ключевые слова: зарубежный опыт, управление, финансовая система Украины, Соединенные Штаты Америки.

The article, based on scientific views of scientists studied the experience of the United States of America's financial system. Proved that pure state mechanism of financial sphere in the US can hardly be introduced in Ukraine, but it does not preclude the possibility of strengthening the control role of the President of Ukraine, the legality, efficiency and appropriateness of budget funds and increase the autonomy of regional authorities to address in local level of a financial nature.

Keywords: international experience, management, financial system Ukraine, United States.

Постановка проблеми. За 25 років незалежності в Україні було зроблено ряд кроків у напрямку поліпшення фінансової системи, однак у ній і досі існує ціла низка проблем, необхідність розв'язання яких постала особливо гостро на сучасному етапі соціально-економічного розвитку нашої держави. Той факт, що за два з половиною десятиліття нашої державі так і не вдалося вибудувати ефективну націо-

нальну фінансову систему, пояснюється цілою низкою факторів, одним із основних серед яких є відсутність необхідного досвіду з цього питання, адже той, що був накопичений за часів радянської епохи, виявився непридатним для ефективної розбудови національної економіки на ринкових засадах. Така ситуація обумовлює гостру необхідність у вивченні та запозиченні досвіду провідних іноземних держав щодо

організації фінансової системи та управління нею. Сполучені Штати Америки були обрані нами не просто так, адже саме США протягом останніх десятиліть була і залишається взірцем з точки зору побудови фінансової системи.

Стан дослідження. Дослідженню зарубіжного досвіду управління фінансовою системою та можливості його використання в Україні присвячували увагу у своїх дослідженнях такі вчені, як: Т.О. Кізима, Н.Я. Кравчук, В.П. Горин, І.В. Ткаченко, О.М. Пастухова, Ю.М. Руденко, В.В. Токар, Л.О. Миргородська, С.І. Юрія, В.М. Федосова, М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріака та інші. Проте, на нашу думку, недостатньо уваги приділено саме досвіду Сполучених Штатів Америки у сфері управління фінансовою системою.

Саме тому **метою** статті є: дослідити досвід Сполучених Штатів Америки у сфері управління фінансовою системою та визначити можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Економіка США на сьогодні є найпотужнішою у світі. Так у 2013 році ВВП США склало 16,7 трлн. дол., при цьому 1,1% ВВП створювалося у сільському господарстві, 22,1% – у промисловості, 76,8% – у сфері послуг [1, с.175]. У 2015 цей показник сягнув вже 18 124,7 трлн. дол. [2]. І. В. Ткаченко та О. М. Пастухова пишуть, що дана країна (США) є лідером у розвитку наукоємних галузей: авіаційної та ракетокосмічної техніки, електронного обладнання, а саме комп'ютерів, мікросхем, приладів, нових конструкційних матеріалів. Ученим та інженерам США належать більшість наукових відкриттів останнього десятиліття в галузі техніки і біотехнології. При цьому дослідники наголошують, що такі великі світові досягнення США обумовлені злагодженою роботою систем (зокрема фінансової системи), відповідальних за різні галузі господарства [3, с.88-89].

Особливості фінансової системи США визначаються, перш за все, федеративним устроєм даної країни. Вона складається з 50 штатів (states, однина — state) і одного округу (District of Columbia) [4, с.292]. Кожен штат має республіканські повноваження, свою законодавчу, виконавчу й судову гілку влади [5, с.101].

Діюча на сьогодні система федеральних фінансів США складається з наступних елементів:

1) фінанси федерації – включають федеральний бюджет, бюджет округу Колумбія (столичний), спеціальні фонди федерального рівня, фінанси державних корпорацій;

2) фінанси 50 штатів, кожен з яких має власний бюджет, спеціальні фонди та фінанси підприємств, що знаходяться у власності штату;

3) місцеві фінанси, що складаються з місцевих бюджетів (графств та інших місцевих адміністративних одиниць, серед яких округи, муніципалітети, міста), фінансів комунального господарства, різноманітних фондів [1, с.178].

Організація фінансової системи в США характеризується високим рівнем автономності – кожен з рівнів державного управління самостійно проводить бюджету та податкову політику. Загалом через державні фінанси перерозподіляється близько третини ВВП. Всі урядові видатки розподіляються між рівнями фінансової системи приблизно у таких пропорціях: на федеральні фінанси припадає 60 %, на фінанси штатів – 15 і на місцеві фінанси – 25 %. Із загальнодержавного рівня забезпечується національна оборона, деякі програми соціального захисту, видатки на обслуговування державного боргу, на розвиток економіки, на зовнішні зв'язки, фінансування загальнодержавної влади [6]. Л.О. Миргородська, розглядаючи фінанси США, зазначає, що рух ресурсів у них відбувається одночасно по чотирьох каналах: з федерального бюджету – у бюджети штатів та місцеві бюджети; з бюджетів штатів – у місцеві бюджети; з місцевих бюджетів – у бюджети штатів; між місцевими бюджетами. У базі власних доходів влади штатів і місцевої влади спостерігається неухильно зростаюча залежність від федеральних дотацій. Федеральна допомога штатам (23 %) і місцевій владі (6 %) носить яскраво виражений програмно-цільовий характер. Дотації і субсидії в США розподіляються нерівномірно. З їхньою допомогою на рівні штатів реалізується понад 500 цільових програм [5, с.103]. Звідси дослідниця справедливо підсумовує, що така зростаюча залежність від федеральних дотацій дає під-

ставу стверджувати, що «федеральна допомога» (29 % загальної суми доходів штатів і місцевих органів) перетворилася в засіб прямого контролю федерації за фінансовою політикою штатів і місцевих органів влади [5, с.103].

В. І. Оспішев зазначає, що для бюджетної системи США характерна сталість бюджетно-податкових відносин держави і регіонів. Фактично штати мають рівні права у цій галузі з федерацією в цілому, тому на рівні федерації й у штатах є ідентичні за найменуванням податки (прибутковий податок із населення та корпорацій). Найпринциповіше обмеження податкових прав штатів полягає в забороні на введення окремих непрямих податків, які перешкоджають свободі торгівлі між штатами, що заборонено Конституцією США [7]. Автор підкреслює, що прямого перерозподілу коштів між штатами практично немає. Але Конгрес США відповідно до Конституції має право фінансувати витрати тільки на «загальний добробут США», що також перешкоджає перерозподілу засобів між регіонами. Штати можуть встановлювати будь-які форми податків, але не можуть перешкоджати міжрегіональним господарським зв'язкам, що призводить до рівного податкового тиску [7].

Ю. М. Руденко та В. В. Токар, розглядаючи фінансову систему США, звертають увагу на те, що їй притаманні наступні особливості:

- відсутність націоналізованого сектору економіки (проте підприємства ключових галузей, що виробляють продукцію військового, енергетичного, металургійного та іншого призначення, створені та фінансуються державою або за її участю);

- значна частка власності, насамперед об'єкти інфраструктури (підприємства водотопа енергопостачання, місцевого транспорту, муніципальні лікарні, спортивні споруди, житлові будинки тощо), перебуває в розпорядженні штатів і місцевих органів влади;

- федеральний уряд не несе відповідальності за цінні папери, які випущені органами влади нижчих ланок [4, с.293].

Така складна, багаторівнева фінансова система США обумовлює існування в країні розгалуженого механізму управління нею. У першу чергу, слід відзначити Конгрес США,

який складається і з двох палат: Сенату та Палати представників. До Сенату за Конституцією входять по два представники від кожного штату. Кількість членів у Палаті представників пропорційна кількості населення і тому не обмежується Конституцією [8, с.274]. Кожна палата Конгресу має право законодавчої ініціативи з будь-яких питань, за винятком фінансових законопроектів; останні повинні бути запропоновані в Палаті представників [8, с.276]. Така ситуація, як справедливо наголошує В. О. Рієка, містить факт, що великі штати в змозі більшою мірою впливати на стан державної казни, ніж малі. Разом із тим, на практиці кожна палата може голосувати проти законопроектів, прийнятих іншою палатою. Сенат може не ухвалити фінансовий або будь-який інший законопроект. Палата представників може запропонувати до нього поправки, які змінюють його суть. У цьому разі, для набуття законопроектом сили закону, узгоджувальна комісія, до складу якої входять члени обох палат, повинна запропонувати компромісне рішення, яке задовольняє обидві сторони [8, с.277].

Відповідно до Конституції США Конгрес у фінансовій сфері має право: встановлювати і стягувати податки, мита, податі й акцизні збори однаково на всій території США, сплачувати борги, робити позики, карбувати монету, регулювати вартість валюти США, встановлювати покарання за підробку державних цінних паперів і монет [9; 10]. Б.О. Страшун підкреслює, що формально в даній сфері (тобто у фінансовій) державної діяльності Конституція встановлює монополію повноважень Конгресу: Президентом ніяких фінансових правомочностей не закріплено. Проте з 1921 р. підготовка бюджету, а пізніше і найбільш великих фінансових біллів була доручена виконавчій владі, тобто ініціатива в цій важливій сфері державного управління перейшла до Президента. Втім, і Конгрес зберіг тут реальний вплив. Прийняті ним фінансові (грошові – money bills) білли передбачають збільшення, скорочення або недопущення асигнувань, запитуваних виконавчою владою, нерідко значно змінюють цілі і обсяги таких асигнувань порівняно з запитуваними [11].

У складі Конгресу США є декілька спеціальних структурних підрозділів, діяльність яких орієнтовано безпосередньо на вирішення певних питань у фінансовій сфері. Головна роль серед цих підрозділів належить:

- Головному бюджетно-контрольному управлінню, яке здійснює зовнішній фінансовий контроль за діяльністю міністерств, відомств, урядових агентств США;

- Аналітично-бюджетному управлінню, на яке покладені функції експертизи законопроектів з фінансових питань і урядових програм, аналізу виконання федерального бюджету. Головною метою його діяльності є сприяння парламенту у здійсненні більш раціонального бюджетного вибору [1, с.179].

Оскільки США є президентською республікою, то вся повнота виконавчої влади зосереджена в руках Глави держави – її Президента. Посади прем'єр-міністра в США немає, а уряд, який зветься Кабінетом очолює президент. Слід відмітити, що Конституція США ні слова не говорить про Кабінет, але вже з президентства Вашингтона (1789–1797 рр.) Кабінет міцно увійшов у державний звичай. Даний орган при Президенті США складається з секретарів (міністрів) і призначається президентом за «порадою і згодою Сенату». Це означає, що сенат більшістю у 2/3 голосів повинен затвердити призначений президентом уряд, але фактично верхня палата конгресу ніколи не відмовляє президенту у затвердженні його пропозицій. Члени Кабінету – секретарі не є членами Конгресу. Вони цілком і повністю підлеглі президенту і працюють під його керівництвом [8, с.272]. Б. О. Страшун з цього приводу відмічає, що як глава виконавчої влади Президент, відповідно до Конституції, може вимагати від керівника кожного виконавчого департаменту (міністерства) письмового думки з будь-якого питання його компетенції. Дане формулювання дозволяє зробити висновок, що уряд як вищий колегіальний орган виконавчої влади загальної компетенції в США відсутній. Глави департаментів можуть лише висловлювати Президенту свою думку з питань, віднесених до їх відання, будучи ніби радниками Президента. Всі рішення з питань своєї компетенції приймаються ним одноосібно [11].

Зараз до складу Кабінету входять 12 секретарів: Державний секретар (міністр іноземних справ), міністр фінансів, міністр оборони, міністр юстиції (генеральний атторней), міністр транспорту, міністр внутрішніх справ, міністр сільського господарства, міністр торгівлі, міністр праці, міністр охорони здоров'я, освіти і соціального забезпечення, міністр житлового і міського будівництва. Окрім того, на запрошення президента на засіданнях Кабінету присутні американський представник в ООН, директор адміністрації з іноземних операцій, директор управління мобілізації, директор Бюро Бюджету, голова комісії громадської служби, помічник президента [8, с.272].

До органів виконавчої влади, які наділені найбільшими повноваженнями у сфері федеральних фінансів, належать:

- Адміністративно-бюджетне управління – федеральний орган у складі Адміністрації Президента США, на який покладена відповідальність за складання проекту федерального бюджету і його виконання за видатками [1, с.179]. Даний орган був створений ще у 1921 році, він допомагає президенту у підготовці бюджету і у формулюванні фінансової програми уряду, здійснює контроль над виконанням бюджету; складає плани про поліпшення адміністрації, а також дає поради виконавчим департаментам і агенціям щодо поліпшення їх структури і порядку роботи тощо [8, с.273];

- Міністерство фінансів (Державне казначейство) США – федеральний орган у складі Адміністрації Президента США, до повноважень якого належать виконання федерального бюджету за доходами, управління державним боргом, контроль у сфері бюджетного процесу [1, с.179];

- Рада економічних консультантів – довідчий орган, створений у 1946 році при Адміністрації Президента США, який допомагає формувати основні засади економічної політики [1, с.179]. Раду економічних консультантів дає рекомендації президенту з економічних питань і складає економічні доповіді президента Конгресу [8, с.273].

Слід відзначити, що у Сполучених Штатах існує досить оригінальний інститут – «імпаундмент». Він полягає у відмові президента

витрачати гроші, виділені згідно із законом Конгресом. Законодавче регулювання подібної ситуації було визначене лише 1974 р. Відповідно до закону президент у разі бюджетного конфлікту зобов'язаний звернутися до Конгресу зі спеціальним посланням, у якому Дається пояснення причин, що викликали відмову від використання або припинення витрачання асигнованих коштів. Подолати «саботаж» президента Конгрес може, прийнявши білл, який санкціонує асигнування [10].

Також варто відзначити Федеральну резервну систему США (ФРС), яка фактично виконує функції Центрального банку країни. ФРС – центральна установа у банківській системі, що відповідає за монетарну політику США, центральний банк («банк банків», агент уряду при обслуговуванні державного бюджету) [12]. ФРС є об'єднанням 12 регіональних банків США і очолюється Радою керуючих із 7 членів, які призначаються строком на 14 років президентом США. Федеральні резервні банки знаходяться в головних містах 12 федеральних резервних округів, на які розділена територія країни, Рада керуючих – у Вашингтоні [13]. Капітал ФРС утворений за рахунок продажу акцій приватним комерційним банкам, які вступають в її члени. На сьогодні банки-члени ФРС – це приблизно 40 % комерційних банків США і національні банки. Крім того, у складі ФРС функціонують Федеральний комітет відкритого ринку (FOMC) та Федеральна консультативна рада [12].

ФРС виступає фінансовим агентом і депозитарієм Міністерства фінансів США та здійснює поточні операції з управління державним боргом [1, с.113]. Крім того Федеральні Резервні банки роблять вирішальний вплив на управління всією банківською сферою США [14].

Певний внесок в управління фінансами робить і судова гілка влади США, яка представлена федеральними судами, судами штатів та місцевими судами. Розглядаючи сферу фінансів, судові інстанції контролюють законність фінансових відносин. Слід відмітити, що у США функціонують спеціальні суди, які вирішують окремі різновиди спірних питань

фінансового характеру, наприклад, податкові суди.

Окрім федерального рівня, фінансова політика формується та реалізується законодавчими, виконавчими та судовими органами штатів, які володіють доволі широкою автономією у цьому сенсі. На території кожного штату діють власні закони та конституція, які загалом не суперечать Конституції та законам США. Водночас, обмеження прав штатів стосуються питань зовнішніх відносин, військової та митної сфер, інших загальнодержавних справ [1, с.180].

Висновки. Отже, узагальнюючи вище викладений матеріал щодо організації та функціонування фінансової системи США, можемо зробити висновок про те, що у даній країні існує складна, розгалужена, багаторівнева система управління фінансовим сектором національної економіки. Кожна гілка влади, і законодавча, і судова, і виконавча через відповідні спеціальні структурні ланки у своєму складі здійснюють специфічні завдання та функції щодо формування та реалізації державної фінансової політики, а також контролю за її законністю, доцільністю та раціональністю. При цьому особлива роль у питанні управління фінансовою системою країни належить Президенту США, який є Главою уряду. Важливою специфічною рисою управління фінансовою сферою у США є те, що органи влади окремих штатів мають значний обсяг повноважень, які дозволяють їм як самостійно вирішувати питання фінансового характеру в середині штату, так і брати участь в управлінні загальною федеральною фінансовою системою.

Звідси, до ключових позитивних аспектів управління фінансовою системою у США, на які обов'язково слід звернути увагу у контексті вдосконалення адміністративно-правового механізму управління фінансовою сферою в Україні, слід, на нашу думку, віднести наступні:

- досить детальне визначення на конституційному рівні повноважень вищого законодавчого органу держави (Конгресу США) у фінансовій сфері;

- активна роль Глави держави – Президента у формуванні національного бюджету та здійс-

сненні контролю за його використанням (витрачанням);

- суттєва автономія регіональних органів влади в частині формування та реалізації на підвідомчій їм території фінансової політики.

Звісно, у чистому вигляді вище приведені особливості державного механізму управління фінансовою сферою у США в Україні навряд чи можна запровадити, зокрема в силу відмінності територіального устрою даних країн та діючої у них форми державного правління. Втім це не перешкоджає можливості посилення контролюючої ролі Президента України за законністю, ефективністю та доцільністю використання бюджетних коштів, а також збільшення автономії регіональної влади щодо вирішення на локальному рівні питань фінансового характеру.

Література

1. Фінанси зарубіжних країн: навчальний посібник / [Кізима Т. О., Кравчук Н. Я., Горин В. П. та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2013. – 287 с.
2. 5 стран мира с наивысшими показателями ВВП в 2015 году / «Грушевського,5» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://grushevskogo5.com/fifteen/5-stran-mira-s-naivysshimi-pokazatelyami-vvp-v-2015-godu/>
3. Ткаченко І. В. Фінансова система США / І. В. Ткаченко, О. М. Пастухова // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. - 2011. - Вип. 2(1). - С. 88-92
4. Фінансові системи зарубіжних країн [Електронний ресурс] : навч посіб / Ю. М. Руденко, В. В. Токар. — К. : КНЕУ, 2010. — 348 с.
5. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: Навчальний посібник. — К.: Центр учбової літератури, 2008. — 320 с.
6. Фінанси: Підручник / За ред. СІ. Юрія, В.М. Федосова. - К.: Знання, Ф59 2008.-611с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.com/15010922/finansii/finansova_sistema_spolucheni_h_shtativ_ameriki
7. Фінанси: курс для фінансистів: Навч. посіб. / За ред. В.І. Оспіщева. — К.: Знання, 2008. — 567 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.com/12210605/finansii/finansii_krayin_rozvinenoyu_rinkovoyu_ekonomiko_yu
8. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М. С. Горшенєва, К. О. Закоморна, В. О. Рієка та ін.; За заг. ред. В. О. Рієки. — 2-ге вид., допов. і перероб. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 544 с
9. Конституція США // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Russian.pdf
10. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб. / В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін, СМ. Пашков; За ред. В.М. Бесчастного. – 2-ге вид., стер. – К.: Знання, 2008. – 467 с – (Вища освіта ХХІ століття) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.com/13731120/pravo/zakonodavcha_vlada_ssha#197
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 4. Часть Особенная: страны Америки и Азии / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. — Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2001. — 656 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-3/19.htm>
12. Иванов В. М., Софіщенко І. Я. Грошово-кредитні системи зарубіжних країн: Курс лекцій. — К.: МАУП, 2001. — 232 с.: іл. — Бібліогр.: с. 223-226. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://fingal.com.ua/content/view/674/83/1/1/>
13. В. Ритасов «Федеральная резервная система» США — государство в государстве / информационно-аналитический портал «Деньги» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dengi-info.com/archive/article.php?aid=461>
14. Едвін Дж. Долан, Колін Д. Кзмпбелл, Розмарі Дж. Кемпбелл. Гроші, банківська справа і грошово-кредитна політика. М.-Л., 1991. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://bibliograph.com.ua/bank-8/36.htm>