ФІНАНСИ, ПОДАТКОВА СИСТЕМА ТА ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 336.14:005

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ

Винниченко Н.В., к.е.н.
Українська академія банківської справи

В статті розглядається вітчизняний та закордонний досвід формування системи управління бюджетом. Проаналізовано історичні аспекти реалізації реформ в сфері управління бюджетом в таких європейських країнах як Великобританія, Франція, Польща, Німеччина та Італія, виокремлено характерні риси реформ в цих країнах. Визначено універсальні засади та відмінності таких реформ в європейських країнах та США. Досліджено процес формування системи управління бюджетом в Росії та Китайській Народній Республіці. На основі проведеного аналізу виокремлено типові моделі системи управління бюджетом, та наведено характерні риси кожної з них. Проведений аналіз свідчить, що на даному етапі розвитку українська система управління бюджетом проявляє риси європейської та федеративної моделі, проте характерні ознаки останньої є чітким наслідком командно-адміністративної економіки. Доведено, що федеративна модель може бути достатньо ефективної зовсім не сумісна з основними економічними орієнтирами розвитку нашої країни. Визначено, що дослідження та використання на практиці досвіду розвинених європейських країн має стати пріоритетним напрямом реформування української системи управління бюджетом.

***Ключові слова*:** система управління бюджетом, бюджетна політика, бюджетна система, публічні фінанси, фінансове планування, публічна інформація

UDC 336.14:005

DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE FORMATION OF BUDGET MANAGEMENT

Vynnychenko N., PhD in Econ.Sc.
Ukrainian Academy of Banking, Sumy

In the article the domestic and international management experience in the formation of the budget is considered. The historical aspects of the reforms in the area of budget management are analysed in such European countries as Britain, France, Poland, Germany and Italy, the characteristics of the reforms in these countries are singled out. The universal principles and differences of these reforms in the European countries and the USA are defined. The process of forming the system of budget management in Russia and the Chinese People's Republic is investigated. Based on the analysis, the

© Винниченко Н.В., к.е.н., 2015

typical models of budget management are singled out, and the characteristics of each model are given. The analysis shows that at this stage the Ukrainian budget management system is showing the features of the European and the federal models, but the characteristic features of the latter is a clear consequence of the command economy. It is proved that a federal model can be quite effective but is not compatible with the major economic guidelines of our country. It is determined that the exploration and the use of practical experience of developed European countries should be a priority of reforming the Ukrainian system of budget management.

Keywords: budget management system , fiscal policy , budget system , public finance, financial planning, public information

Актуальність проблеми. Останнім часом всі більше країн світу проводять реформу системи управління бюджетом з метою досягнення стабільності фінансової системи, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та поглиблення відповідальності виконавчої влади щодо результатів використання коштів акумульованих за рахунок сплачених населенням податків та зборів. Міжнародні організації, на чолі з МВФ, Світовим банком та ОЕСР щороку проводять дослідження у сфері розробки нових інструментів управління бюджетом. Використання зарубіжного досвіду у сфері управління бюджетом має бути пріоритетним напрямком бюджетної політики України та сприятиме стабілізації вітчизняної економіки в майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням досвіду формування та реформування вітчизняної та зарубіжних бюджетних систем присвячені роботи дослідників, а саме: Бриджмена Д.М., Добажевської А., Іванової Е.С., Земітана Г., Косіковськи С., Пасічника Ю.В., Савчук Н.В., Совінські Т., Юхневича Е. та інших. Не зважаючи на достатню кількість робіт у сфері реформування бюджетної системи різних країн світу, питання формування та удосконалення систем управління бюджетом досі залишають поза увагою дослідників.

Мета статті: дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду формування системи управління бюджетом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Значні зміни у системі управління бюджетом виникли в Європі на рубежі XX-XXI ст. Основна проблема реформ полягала в тому, що основоположником загальних концепцій для проведення даних реформ, як правило, були Сполучені Штати Америки, де їх виконання викликало різні проблеми, часто

специфічні для європейських країн. Нові положення у сфері бюджетного планування в Європі почалися успішно впроваджуватися з 1998 р. у Великобританії і з 2001 р. у Франції. Також, у даному напряму проходили реформи окремих країн Центральної та Східної Європи (Словаччини, Польщі) і в деякій мірі – Росії. Досвід вищевказаних країн може буде вирішальним для подальшого розвитку у систем управління бюджетом в інших європейських країнах, у тому числі і в Україні.

Перші спроби реформи системи управління бюджетом у Великобританії були зроблені в 60-ті рр. і на початку 70-х рр. XX ст. [3]. При цьому варто підкреслити, що традиційне бюджетне управління у Великобританії в кінці XX в. характеризувалося широким масштабом консолідації і централізації. Так, бюджет держави об'єднував весь сектор. публічних фінансів, який складався з урядового і муніципального підсекторів та підсектору соціального забезпечення, а пріоритетні рішення у сфері публічних фінансів приймалися без можливості політичного опротестування на центральному рівні (головним чином, у Міністерстві фінансів). Слід підкреслити, що Великобританія діє у системі загального права (common law) та не знає типових обмежень і законодавчих бар'єрів, які мають місце в системі континентального права Європейського Співтовариства. Так, у 1998 р. Великобританія першою серед європейських країн приступила до введення принципових змін у сфері управління бюджетом, ставши зразком і провідником розпочатих змін. Метою предметних змін було осмислене і цілеспрямоване витрачання публічних коштів, яке повинно було сприяти дотриманню публічних пріоритетів, поліпшенню якості публічних послуг і усуненню зайвих витрат у бюджетній сфері.

Для досягнення даної мети передбачалися наступні заходи:

– краща координація міжвідомчого співробітництва,

– зростання відповідальності суб'єктів, які управляють публічними фінансами,

– розширення їх повноважень щодо прийняття рішень про витрати,

– підвищення транспарентності та обсягу інформації щодо використання публічних коштів.

У 1998 р. у Великобританії введено багаторічна фінансове планування, метою якого була ефективна реалізація середньострокових цілей шляхом відповідного розподілу публічних коштів. Дана концепція

була реалізована у Огляді витрат (Spending Reviews), який розроблявся на три роки, а з 2010 р. – на чотирирічний період. Це пов'язано з розробкою глибокого аналізу використання коштів окремими міністерствами і зі змінами обсягів коштів їм, які надаються. Огляди витрат за 1998-2007 рр. мали загальний характер. і називалися Сукупними оглядами витрат (Comprehensive Spendings Reviews). Їх розробка означала створення нової стратегії бюджетного планування і встановлення ієрархії пріоритетів на чергове десятиліття, а також новий розподіл бюджетних коштів. Чотири перших Огляди витрат (за 1998, 2000, 2002 і 2004 рр.) були «ковзаючими». Це означає, що при плануванні видатків на три роки, третій рік був загальним періодом і першим роком чергового Огляду витрат. З 2007 р. британці відмовилися від цієї системи, Огляди же стали охоплювати трирічний період, а з 2010 р. – чотирирічний план.

Разом із введенням багаторічного бюджетного планування у Великобританії утворився інститут Бюджету завдань. Бюджет завдань, відповідно до класифікації Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) – це бюджет задач, який інформує про ефективність використання бюджетних коштів (perfomance-informed budget) [5]. Його суть полягає у плануванні та інформуванні про цілі та результати використання публічних коштів, що впливає на прийняття рішень у майбутньому. Основною метою Бюджету завдань є публічне оголошення Урядом багаторічних пріоритетів витрачання публічних коштів, а також підвищення відповідальності Уряду за результатами політичних рішень перед виборцями і Парламентом. Британський Бюджет завдань формується безпосередньо на основі Оглядів витрат, але виконується у формі Договорів надання публічних послуг (Public Sernice Agreements – PSA). З 2010 р. Огляди витрат і замінені Міністерськими бізнес-планами (Departamental Bussines Plans – DBP) [10].

Британська система управління бюджетом, як правило, позитивно оцінюється фахівцями, які особливо підкреслюють точно намічені цілі і показники, відповідальність, свободу прийняття рішень про витрати, а також прозорість дій. Слід врахувати той факт, що британська система піддається постійному вдосконаленню, а поточні рішення, оцінюються та через деякий час спрощуються або змінюються. Те ж саме відноситься до кількості показників.

Перша спроба реформ у сфері управління бюджетом у Франції була зроблена в кінці 60-х рр. XX ст. під назвою «Раціоналізація бюджетних виборів» (Rationalization des choix budgétaires – RCB) [7]. На відміну від Великобританії, де реформа нового управління бюджетом була впроваджена системно, у Франції дана реформа була реалізована поетапно. У 2001 р. був прийнятий Закон про фінансові закони (Loi organique relative aux lois de finances – LOLF), за яким передбачалася поступова розробка Бюджету завдань з 1 січня 2006 року. У 2007-2008 рр. у рамках Спільної ревізії публічної політики (Révision générale des politiques publiques – RGPP), було прийнято рішення про запровадження Багаторічного фінансового планування та розробку багаторічного бюджету. Підґрунтям реалізації даних рішень стало доповнення Конституції Французької Республіки від 23 липня 2008 р. Так, бюджетна реформа у Франції стала елементом більш широкої реформи функціонування держави і суспільства [2]. Також, реформа була проведена при винятковій активності та узгодженості всіх державних органів і головних політичних сил. Підготовка та введення LOLF, нагляд за виконанням даного закону (також за введення бюджету задач) було покладено на Парламент. У свою чергу, покровителем RGPP був Президент Республіки, формально ж роботою керував прем'єр-міністр. Положення Загальної ревізії публічної політики послідовно реалізував Парламент, спершу вносячи зміни до Конституції, а потім, прийнявши відповідний Закон про багаторічне планування публічних фінансів і визначення трирічного бюджетного періоду [6].

Закон про фінансові закони від 2001 р. має характер квазі-конституції публічних фінансів, так як його мета – уточнити положення Конституції. По суті ж, даний закон вважається збіркою основних положень реформи французьких публічних фінансів і нових принципів публічного управління.

Ідентично, як і у Великобританії, загальний трирічний бюджет є «ковзаючим» планом, і це означає, що у 2014 р. був розроблений новий трирічний план на 2014-2016 рр., і у 2015 році він буде вдосконалюватися і уточнюватися. Трирічний бюджет є частиною багаторічного планування та публічних фінансів у Франції. Так, у 2008 р. стаття 34 Конституції Республіки Франція була доповнена наступними положеннями: «Багаторічні напрямки публічних фінансів

визначаються законами про державне прогнозування. Вони спрямовані на рівновагу розрахунків публічної адміністрації». Це означало конституціоналізацію багаторічного планування публічних фінансів. Також, статтею 2 цього закону передбачається: «планування публічних фінансів відбивається в європейських зобов'язаннях Франції», що окреслює компетенцію Парламенту спільно встановлювати стратегію публічних фінансів, а також затверджувати бюджетну програму та багаторічний бюджет. Отже, конституційна форма надає цьому заходу характер вищої значущості, підкреслюючи, що його мета – досягти рівноваги у сфері публічних фінансів.

З точки зору юридичної сили, закон про планування публічних фінансів правової сили не має, так як він носить політико-прогнозований характер. Правову силу мають тільки щорічні фінансові закони. Тим не менш, конституціоналізація багаторічного управління бюджетом дає шанс на подальшу раціоналізацію управління публічними фінансами у Франції, однією з провідних ліній якого буде поширення багаторічних фінансових програм (планів) на весь сектор публічних фінансів, включаючи планування доходів.

Польські реформи бюджетного управління можна умовно віднести до підготовки реформи щодо впровадження Бюджету завдань, а також затвердження багаторічного фінансового планування.

У галузі бюджету завдань Польща використовує досвід Франції, так як протягом декількох років розробляються й удосконалюються проекти бюджету завдань, який поки є складовою частиною щорічного закону про бюджет, що приймається Парламентом. Розробка реформ бюджету завдань в Польщі почалася в 2006 р, з моменту створення в Канцелярії прем'єр-міністра Департаменту бюджету завдань, метою якого були розробка методики та впровадження бюджету завдань [8].

На початку 2008 р. предметні завдання бюджетного управління та організаційні структури були передані Міністерству фінансів. В даний час вони зосереджені в Департаменті реформи публічних фінансів. У 2009 р. в Міністерстві фінансів створило пост Всепольського Координатора бюджету завдань, до компетенції якого належать планування у відповідних секторах публічних фінансів, а також розробка Бюджету задач [9].

У Бюджеті задач містяться опис методологічної основи застосування бюджетних показників, розширена оцінка ризику невиконання даних показників, а також зазначається Бюджет задач європейських коштів.

Законом про публічні фінанси від 27 серпня 2009 р. в Польщі введено Багаторічний фінансовий план держави (WPFP), який охоплює функції держави разом з цілями і показниками виконання бюджету, враховуючи:

– цілі середньострокової стратегії розвитку держави;

– напрямки суспільно-економічної політики Ради Міністрів.

Багаторічний фінансовий план держави визначає:

– основні планові макроекономічні показники;

– напрямки фіскальної політики;

– прогнози доходів і видатків держбюджету;

– суми дефіциту і кредитних потреб державного бюджету і джерела їх фінансування;

– консолідований прогноз балансу сектора публічних фінансів;

– суму державного боргу.

У всіх проаналізованих вище країнах, в яких здійснені важливі реформи управління бюджетом, вони зводяться до двох загальних факторів: введення бюджету завдань і багаторічного фінансового планування. Проте їх форми, черговість введення та порядок виконання реформ значно різняться, що повністю обумовлено внутрішніми обставинами.

Викликає інтерес оригінальний досвід Франції у сфері конституціоналізації багаторічного бюджетного управління. Як у Великобританії, так і у Франції реформами безпосередньо займаються (або займалися) всі основні політичні сили і всі важливі публічні установи. Трохи інакше це відбувається в Польщі, де в роботі, пов'язаній з реформою багаторічного управління бюджетом, бере безпосередню участь уряд, а реформу бюджету завдань готують головним чином відповідні органи центральної адміністрації [4].

Таким чином, у розвинутих країнах світу управління бюджетом здійснюється декількома органами державної влади.

Так у США основні зобов'язання з управління бюджетом покладено на Міністерство фінансів (Казначейство) і Адміністративно-бюджетне управління при Президентові США та Митну службу. Варто зазначити, що у низці країн (США, Великобританія та ін.), міністерство фінансів носить назву Казначейства.

У свою чергу, у Великобританії, в системі управління бюджетом головними виступають Казначейство, Митне та Акцизне управління.

Що стосується Німеччини, то основним органом у бюджетній сфері є Міністерство фінансів і підлеглі йому Федеральне відомством з фінансів і Федеральне управлінням державним боргом Німеччини.

У Франції питаннями бюджетної політики займаються Міністерство економіки, фінансів і бюджету.

В Італії основні функції щодо управління бюджетом покладено на Казначейство, Міністерство фінансів, Міністерство бюджету та планування і Міністерство внутрішніх справ.

Що стосується України, то в нашій країні питаннями оперативного управління бюджетом покладено на Міністерство фінансів України.

Окрім цього, проблема забезпечення виконання бюджету займаються також: Рахункова палата України, Державне казначейство України, Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба України та митні органи.

Функції управління бюджетом на кожному рівні бюджетної системи у Російській Федерації розподіляються між різними міністерствами та відомствами. Слід мати на увазі, що дані функції покладені не тільки на виконавчі органи влади. Деякі функції з управління бюджетом покладаються і на законодавчі органи. Законодавчими органами влади у РФ здійснюється функція регулювання бюджету, що проявляється у внесенні поправок до законів про бюджет, а також законодавці здійснюють функцію контролю за всіма стадіями бюджетного процесу. Але в основному функції управління бюджетом покладаються на виконавчі органи влади РФ [11].

У Росії організаційна структура органів, що відповідають за реалізацію цих функцій управління бюджетом, формувалася протягом 90-х років. Слід зазначити, що є відмінності в організації управління бюджетом на федеральному, регіональному та місцевому рівнях. На федеральному рівні схема розподілу функцій з управління бюджетом між федеральними міністерствами і відомствами була сформована недавно в результаті адміністративної реформи. У результаті змінилася організаційна структура Міністерства фінансів РФ.

Федеральне казначейство – це єдина централізована система Мінфіну РФ, створена з метою проведення державної бюджетної

політики, ефективного управління доходами і витратами федерального бюджету, підвищення оперативності у фінансуванні державних програм, посилення контролю за надходженням та цільовим використанням державних коштів. У його обов'язки входять: прогнозування обсягів державних фінансових ресурсів і оперативне управління ними; збір, обробка та аналіз інформації про стан державних фінансів; представлення вищим органам державної влади звітності про виконання федерального бюджету і бюджетів державних позабюджетних фондів, звіту про стан бюджетної системи РФ; управління та обслуговування спільно з Банком Росії державного боргу; розробка методологічних та інструктивних матеріалів, ведення операцій з обліку державної скарбниці [11].

На органи Федерального казначейства покладені функції по виконанню бюджетів суб'єктів РФ і місцевих бюджетів. Органи виконавчої влади РФ вправі здійснювати виконання бюджетів суб'єктів РФ і місцевих бюджетів через казначейство на підставі угод. При цьому повноваження органів Федерального казначейства поширюються на організації (включаючи кредитні організації), які здійснюють операції з коштами відповідних бюджетів в обсязі наявних повноважень стосовно до засобів федерального бюджету.

Функція контролю за використанням бюджетних коштів покладається на ряд федеральних служб Міністерства фінансів РФ: по фінансовому моніторингу, фінансово-бюджетного нагляду, страхового нагляду та податкову службу. Крім того, функція контролю покладається на Рахункову палату, яка є органом державного фінансового контролю законодавчої влади РФ. Державний митний комітет здійснює контроль за надходженнями митних доходів. Функція контролю за управлінням бюджетом розподілена по різним міністерствам. У цьому зв'язку виникає питання про ефективність взаємодії федеральних органів, на які покладено цю функцію [1].

Процес управління бюджетом у США – результат об'єднаних зусиль виконавчої та законодавчої гілок влади. Виконавча влада готує щорічний бюджет, а законодавча влада приймає закони про податки і витрати, за допомогою яких забезпечується виконання бюджету.

Бюджетне управління Конгресу США було створено відповідно до Закону про бюджетне управління 1974 року. Мета закону полягала в тому, щоб забезпечити Конгрес інформацією про бюджетні доходи та видатки. До обов'язків управління відносяться:

– економічний прогноз та аналіз фінансової політики США. Накопичення та повідомлення інформації щодо рішень, прийнятих Конгресом (в ході їх прийняття), з метою порівняння результатів рішень з цілями, поставленими Конгресом при виділенні бюджетних асигнувань;

– фінансова оцінка виконання будь-яких законопроектів загальнодержавного значення стосовно бюджетних питань, висунутих комітетами, а також витрат на зміну існуючої політики в сфері витрат бюджету і оподаткування;

– представлення щорічного бюджетного звіту 1 квітня кожного року з метою вироблення альтернативних рівнів доходів, витрат, джерел доходу, а також програм і призначення витрат з погляду національних потреб, економічного росту і розвитку;

– спеціальні дослідження за запитом комісій Конгресу по бюджетним темам.

Сучасна бюджетна система Китайської Народної Республіки повністю відповідає адміністративно-територіальному устрою КНР. Вона є централізованою і складається з бюджетів п'яти ієрархічних рівнів. Перший рівень – бюджет центрального уряду (державний) бюджет, другий рівень – бюджети провінцій, а також бюджети автономних районів та муніципалітетів, підпорядкованих безпосередньо центральному уряду, третій рівень – бюджети міст, що мають адміністративно-територіальний поділ на райони і префектури, четвертий рівень – бюджети повітів і міст, які не мають адміністративно-територіального поділу на райони і префектури, п'ятий рівень – бюджети селищ, національних селищ і невеликих міст. Загальнодержавний щорічний бюджет, згідно з Конституцією КНР і Закону про бюджет Китайської Народної Республіки (1994 року), затверджується на Всекитайських зборах народних представників (ВЗНП) і вводиться в дію указом голови КНР. Бюджети нижчих рівнів затверджуються зборами народних представників (ЗНП) відповідного рівня. Не допускається прийняття рішень, які призвели б до збільшення видатків бюджету, без схвалення постійним комітетом ВЗНП (ПК ВЗНП) або ЗНП. Крім загальних (консолідованих) бюджетів п'яти рівнів в бюджетному законодавстві згадуються бюджети відділів і підрозділів, що входять до органів влади. Але такі бюджети в бюджетну систему КНР не включаються і є частиною загальних бюджетів.

Органами, які володіють бюджетними повноваженнями в КНР, є:

а) ВЗНП і ЗНП, які перевіряють проекти та звіти про виконання бюджетів всіх нижчих рівнів, схвалюють державний бюджет (для ВЗНП) і бюджети відповідного рівня (для ЗНП);

б) Постійний комітет ВЗНП і постійні комітети ЗНП (ПК ЗНП) – перевіряють і контролюють виконання бюджетів свого і нижчих рівнів, перевіряють і схвалюють підсумковий звіт про виконання відповідних бюджетів;

в) Держрада КНР – відповідає за складання державного бюджету і підсумкового звіту про його виконання, організовує виконання центрального (державного) та місцевих бюджетів, контролює виконання державного бюджету відділами центрального уряду і місцевими органами влади, доповідає про підсумки виконання державного та місцевих бюджетів ВЗНП або ПК ВЗНП;

г) місцеві органи влади (всі рівні влади, починаючи від провінцій) – володіють повноваженнями, аналогічними повноваженням Держради щодо відповідних їм бюджетів;

д) фінансовий відділ Держради і місцеві фінансові відділи – безпосередньо складають проекти відповідних бюджетів та звіти про їх виконання, займаються практичною організацією виконання бюджету;

е) Державне казначейство – займається зберіганням та обліком коштів бюджету, організаційно підкоряючись Народному банку, але у своїй діяльності керується інструкціями Держради.

Основними принципами бюджетної діяльності в КНР є:

– принцип здійснення фінансової діяльності держави виключно через бюджетні процедури;

– принцип самостійності бюджетів, який виражається в закріпленні за бюджетами власних доходних джерел і самостійному здійсненні бюджетного процесу;

– принцип збалансованості бюджетів. Слід зазначити, що в Китаї бюджет є подвійним і являє собою баланс витрат і доходів. Проте державний бюджет, згідно з бюджетним законодавством, повинен складатися бездефіцитним, аналогічно державному бюджету СРСР. Це передбачає вирівнювання всіх виникаючих диспропорцій через перерозподіл витрат і доходів на рівні вищого бюджету.

– принцип реалістичності бюджету;

– принцип економічності і чіткого розрахунку при складанні та виконанні бюджету. Доходи бюджетів КНР підрозділяються на

центральні, місцеві та регулюючі доходи залежно від їх приналежності. Регулюючі доходи підлягають розподілу між центральним бюджетом та місцевими бюджетами за нормативами, розробленим Держрадою і затвердженим ПК ВЗНП.

Доходи загальних бюджетів складаються з доходів, переданих від бюджетів нижніх рівнів, і субсидій з вищих бюджетів. За джерелами виділяються: податкові доходи, надходження від різних фінансових і нефінансових активів, доходи з інших джерел.

У бюджетному процесі КНР, як і в інших країнах, можна виділити чотири стадії: складання проектів бюджетів, перевірка бюджетів і їх схвалення, виконання бюджетів, складання і схвалення підсумкового звіту про виконання бюджетів.

Проект бюджету складається фінансовими відділами з урахуванням реальної оцінки прогнозу надходження доходів майбутнього періоду і результатів виконання бюджету минулого періоду. Проект бюджету за місяць повинен бути представлений для перевірки у відповідний постійний комітет. Перевірка і схвалення бюджету проходять у два етапи.

Отже, дослідивши міжнародний досвід формування та реформування систем управління бюджетом, на нашу думку, можна виділити 3 основні моделі управління бюджетом:європейську, азійську та федеративну. Моделі управління бюджетом та їх характерні риси представлено на рисунку 1.

Таким чином, нами запропоновано виділити 3 моделі управління бюджетом: європейську, азійську та федеративну. Кожна з моделей має свої характерні риси та особливості. Так, європейська та азійська моделі управління бюджетом притаманні унітарним державам. У свою чергу, федеративна модель управління бюджетом застосовується державами з федеративним типом державного устрою. На відміну від європейської моделі, в якій управління державними фінансами здійснюється на основі договорів, азійській та федеративній моделям притаманна директивна форма управління державними фінансами.

Кожна з запропонованих моделей застосовує власні інструменти бюджетного управління, так, у країнах з європейською моделлю управління бюджетом найпоширенішим інструментом бюджетної політики є встановлення лімітів бюджетних зобов'язань.

Дещо схожі інструменти застосовуються і у державах азійської моделі, а саме – бюджетні та косові ліміти. Щодо федеративної моделі управління бюджетом, то в країнах, що її застосовують основними інструментами бюджетного управління виступають бюджетні асигнування.

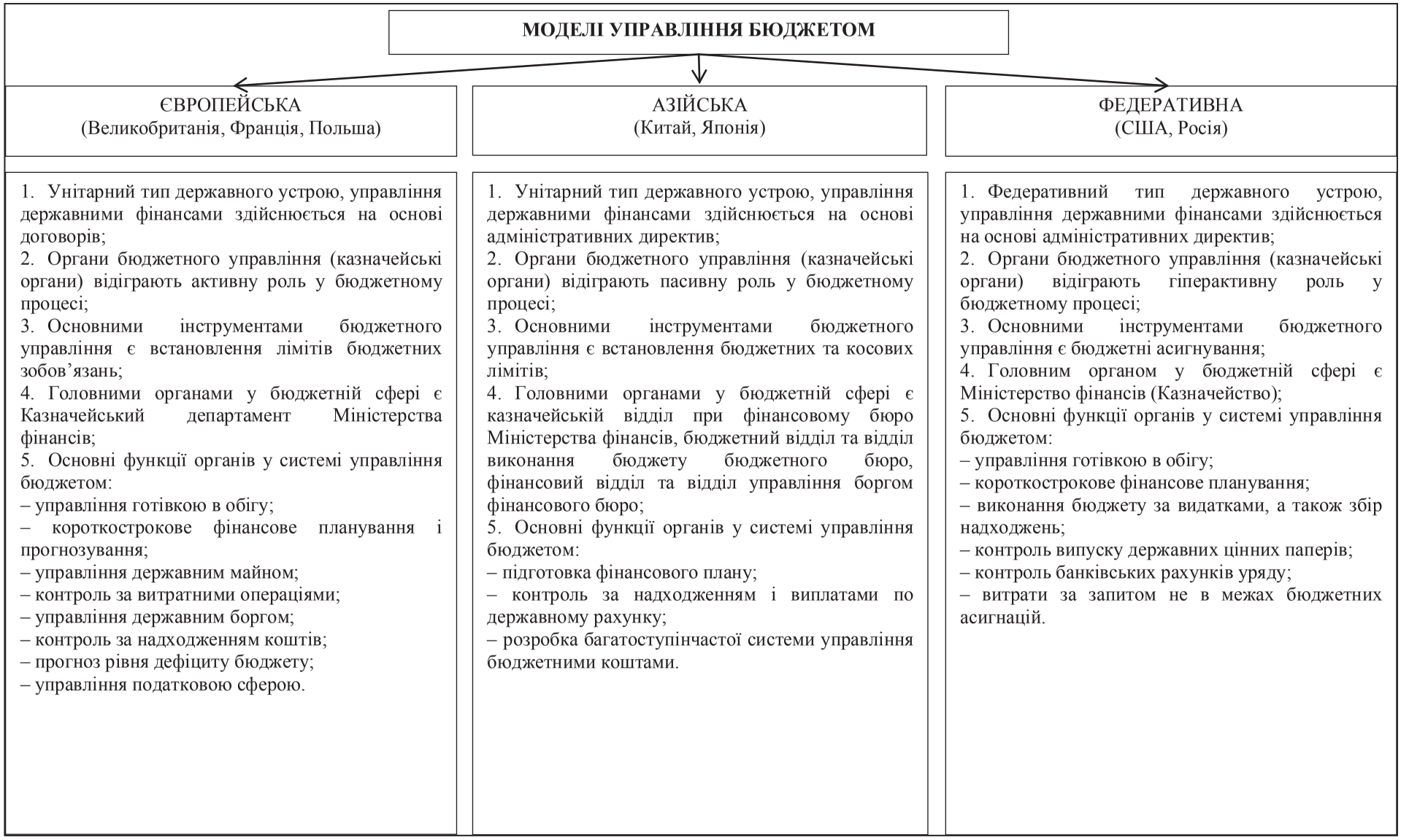

***Рис. 1** – Моделі управління бюджетом*

Таким чином, у розвинутих країнах світу управління бюджетом здійснюється декількома органами державної влади.

Так, у США основні зобов'язання з управління бюджетом покладено на Міністерство фінансів (Казначейство) і Адміністративно-бюджетне управління при Президентові США та Митну службу. Варто зазначити, що у низці країн (США, Великобританія та ін.), міністерство фінансів носить назву Казначейства.

У свою чергу, у Великобританії, в системі управління бюджетом головними виступають Казначейство, Митне та Акцизне управління.

Що стосується Німеччини, то основним органом у бюджетній сфері є Міністерство фінансів і підлеглі йому Федеральне відомством з фінансів і Федеральне управлінням державним боргом Німеччини.

У Франції питаннями бюджетної політики займаються Міністерство економіки, фінансів і бюджету.

В Італії основні функції щодо управління бюджетом покладено на Казначейство, Міністерство фінансів, Міністерство бюджету та планування і Міністерство внутрішніх справ.

Таким чином, як у європейській, так і у федеративній моделі, головними органами у бюджетній сфері є Казначейський департамент (Казначейство) та Міністерство фінансів. На відміну від інших моделей, азійська модель має найбільш широкий перелік органів, які задіяні у системі управління бюджетом. Так, до таких органів віднесено:

– казначейській відділ при фінансовому бюро Міністерства фінансів;

– бюджетний відділ та відділ виконання бюджету Бюджетного бюро;

– фінансовий відділ та відділ управління боргом Фінансового бюро.

Що стосується України, то в нашій країні питаннями оперативного управління бюджетом покладено на Міністерство фінансів України.

Окрім цього, проблема забезпечення виконання бюджету займаються також: Рахункова палата України, Державне казначейство України, Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба України та митні органи.

Крім органів, як задіяні у системі управління бюджетом, основними відмінностями серед виділених моделей є функції даних органів, які закріплено на законодавчому рівні.

Так, функція управління готівкою в обігу у системі управління бюджетом притаманна європейській та федеративні моделям. Щодо азійської моделі, то дана функція у країнах-представниках покладена виключно на центральний банк.

Короткострокове фінансове планування і прогнозування застосовується у країнах федеративної та європейської моделі управління бюджетом. Крім того, в європейських країнах обов'язковим є прогноз рівня дефіциту бюджету. Азійська модель, у свою чергу, передбачає розробку та підготовку широкого фінансового плану на основі показників попереднього бюджетного періоду.

Функція контролю за надходженнями та видатками державного бюджету в більшій чи меншій мірі застосовується в усіх моделях.

Управління державним боргом віднесено до системи управління бюджетом лише в країнах, що відносяться до європейської моделі. Європейськими країнами також в основу управління бюджетом покладено управління державним майном та податковою сферою.

Таким чином, на нашу думку, європейська модель є найбільш ефективною та охоплює широке коло питань, що відносяться до системи управління бюджетом.

Щодо федеративної моделі управління бюджетом, то окрім зазначених функцій, їй також притаманні функції контролю за випуском державних цінних паперів та контролю за банківськими рахунками уряду. Ще однією особливістю даної моделі є контроль за витратами за запитом не в межах бюджетних асигнацій, з подальшими штрафними санкціями, що суттєво зменшує ризик нецільового витрачання бюджетних коштів.

У свою чергу, однією з головних переваг азійської моделі управління бюджетом є формування багатоступінчастої системи управління бюджетними коштами, в розробці якої приймають участь не лише державні органи, але і сі розпорядники бюджетних коштів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, міжнародний досвід свідчить про необхідність поступового удосконалення та реформування систем управління бюджетом з метою нівелювання негативних проявів криз та інших системних ризиків, з якими постійно стикається економіка будь-якої країни. На наш погляд, найбільш вдалою та результативною була реформа системи управління бюджетом у Великобританії, з використанням досвіду якої проводилися реформи у інших європейських країнах, таких як Франції, Польща та інші. На наш погляд, на даному етапі розвитку українська система управління бюджетом проявляє риси європейської та федеративної моделі, проте характерні

ознаки останньої є чітким наслідком колишнього радянського режиму. Варто зазначити, що федеративна модель може бути достатньо ефективної (Китайська Народна Республіка), проте зовсім не сумісна з основними економічними орієнтирами розвитку нашої країни. Тому, дослідження та використання на практиці досвіду розвинених європейських країн має стати пріоритетним напрямом реформування української системи управління бюджетом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Александров И.М. Бюджетная система РФ: учебник / И. М. Александров. – 2-е издание. – М.: Дашков и Ко, 2007. – 288 с.
2. Bouvier M. Konstytucjonalizacja wieloletniego programowania fi nansów publicznych [w:] E. Ruśkowski (red.) Instrumenty nowego zarządzania fi nansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej. Białystok, 2011.
3. Bridgeman J. M. Planning-Programming-Budgeting in the United Kingdom Central Government, [w:] D. Novick (ред.), Current Praktice in Program Budgeting (PPBS). Analysis and Case Studies. London, – 1973. – P. 92–95.
4. Kosikowski C. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, [w:] Dobaczewska A., Juchniewicz E., Sowiński T. System fi nansów publicznych. Prawo fi nansowe wobec wyzwań XXI wieku. Warszawa, 2010. S. 115 i nast. ; Kosikowski C. Naprawa fi nansów publicznych Polsce. Białystok, 2011. – S. 400.
5. Performance Budgeting In OECD Countries // OECD. 2007. S. 21. См. также: Postuła M., Perczyński P. (ed.) Performance Budget in Poland / Ministry of Finance. Warszawa, 2010. – P. 23–24.
6. Ruśkowski E. Dyskusyjne elementy koncepcji budżetu zadaniowego w Polsce w świetle doświadczeń francuskich [w:]; A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.). System fi nansów publicznych. Prawo fi nansowe wobec wyzwań XXI w. Warszawa, 2010. – P. 126–127.
7. Ruśkowski E., Zawadzka-Pąk U. K. Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji, wnioski dla Polski / red. E. Ruśkowski. Białystok. – 2010. – P. 53.
8. T. Lubińska (red.). Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi. Warszawa, 2007. – P. 10.
9. Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o fi nansach publicznych (Dz.U. № 157, poz. 1241 z późn. zm).
10. Zawadzka-Pąk U. K. Instrumenty nowego zarządzania fi nansami publicznymi w Wielkiej Brytanii, [в:] E. Ruśkowski (red.) Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej. Białystok, 2011. – P. 78
11. Романовский М. В. Финансы и кредит: Учебник / М. В. Романовский, Н. Н. Назаров, М. И. Попова и др.; Под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. – М.: Юрайт-издат, 2008. – 368 с.