



УДК 336.711.65:339.9

Вплив міжнародних інтеграційних процесів на розвиток системи державного фінансового контролю в Україні

Олег Анатолійович Шевчук,
доцент кафедри обліку і аудиту
Інституту магістерської та післядипломної освіти
Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ),
кандидат економічних наук, доцент

Анотація. Досліджується роль державного фінансового контролю у глобальній економіці та вплив глобалізаційних процесів на організацію державного фінансового контролю. Робиться висновок, що державний фінансовий контроль в умовах зростаючої глобалізації суттєво модифікується, стає загальним, у ньому виокремлюється система наднаціонального контролю.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, глобальна економіка, організація, наднаціональний контроль.

Постановка проблеми. Сучасна глобальна економічна криза продемонструвала необхідність урахування зовнішніх загроз для національних економік, у тому числі у практиці державного фінансового контролю в умовах невизначеності. У ході достатньо довгого періоду еволюції сучасних західних суспільств були сформовані інститути та інструменти фінансового контролю в національних масштабах. В умовах глобалізації (і перш за все при реалізації неоліберального варіанта останньої), коли відбувається становлення глобальних фінансових і товарних ринків, контроль за ними з боку національних за своїм походженням і функціями інститутів державної влади втрачається, а міжнародні та наднаціональні інститути фінансового контролю тільки починають свою роботу. У цих умовах важливого значення набуває теоретичне осмислення ролі державного фінансового контролю у глобальній економіці.

Проблематикою державного фінансового контролю в усіх його проявах загалом і в умовах глобалізації зокрема займалися українські і зарубіжні вчені: О. Барановський, І. Басанцов, В. Бурцев, М. Васильєва, І. Ващенко, Н. Виговська, Ю. Воронін, І. Дрозд, В. Родіонова, С. Рябухін, Ж. Сапір, С. Степашин, І. Стефанюк, М. Столяров, А. Телепнева, В. Федосов, І. Чугунов, В. Шевчук, С. Шохін, Т. Юнусова та ін.

Метою статті є визначення ролі державного фінансового контролю у глобальній економіці та розробці пропозицій з його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. На організації державного фінансового контролю не могли не позначитися глобалізаційні процеси. Так, державний аудит – інститут, який існує сьогодні практично в усіх країнах світу. Міжнародна організація вищих органів державного фінансового контролю (INTOSAI), створена 1953 року з метою вивчення і поширення позитивного досвіду в контрольній практиці, включає в себе рахункові палати (і подібні органи контролю) 189-ти держав, що лише на три менше, ніж кількість держав – членів ООН.

У ході глобалізаційних процесів виникають і наднаціональні органи контролю, що здійснюють контроль за публічними фінансами різного роду економічних і фінансових союзів, на кшталт Європейського

суду аудиторів, що діє від імені Європейського парламенту [1].

Функціонування будь-якого незалежного державного об'єднання неможливе без чіткої й ефективної системи фінансового контролю бюджетних коштів. Зокрема, 1971 року Європейському співтовариству були надані власні фінансові ресурси, і це послужило створенню спеціалізованого і незалежного вищого органу фінансового контролю Європи – Рахункової палати ЄС (Європейський суд аудиторів – European Court of Auditors).

Цілі Рахункової палати ЄС – проведення незалежного аудиту доходів і витрат коштів Євросоюзу і конструктивна оцінка способів розпорядження бюджетними коштами інституційними органами Європи, а саме: чи правомірно здійснюються фінансові операції; чи законно вони організовані; чи не спостерігається шахрайство і корупція.

Усі заходи спрямовані на забезпечення економії і результативності використання публічних грошових коштів ЄС на всіх рівнях і отримання максимальної грошової вигоди громадянами Союзу.

Конституція ЄС гарантує незалежний статус Рахункової палати як повноправного інституту ЄС і учасника бюджетних відносин. Завдання Рахункової палати – контролювати бюджетний процес на всіх рівнях розподілу (у тому числі регулярно проводити перевірки звітів за дохідними і видатковими бюджетними статтями всіх установ, створених ЄС); перевіряти, які публічні кошти отримані і витрачені бюджетодержувачем (тобто чи правильно він здійснює фінансове управління, чи економічно і результативно відповідні кошти використовуються).

Уживаючи контрольні заходи, спрямовані на вивчення бюджетного процесу загалом, Рахункова палата ЄС використовує так званий системний метод контролю, поширений у багатьох європейських країнах, поряд із методом перевірки рахунків і виконання договірних зобов'язань.

Починаючи з 1994 року Рахункова палата зобов'язана надавати щорічний висновок про достовірність рахунків, що містить думку про фінансову звітність Євросоюзу, законність і правомірність грошових



операцій із використанням коштів із бюджету ЄС. Висновок базується на результатах деталізованих фінансових, аудиторських перевірок. Рахункова палата фінансується з бюджету ЄС, який затверджується Європейським парламентом [2].

У червні 2010 року міністри економіки і фінансів 27-ми країн Євросоюзу в Люксембурзі досягли політичної домовленості про створення Eurofisc – мережі, створеної національними податковими адміністраціями, які займаються виявленням нових випадків транскордонного шахрайства з ПДВ і боротьбою з ними. Міністри висловились у підтримку спільного підходу, щоб підвищити ефективність співробітництва між податковими адміністраціями і надати країнам – членам ЄС кошти для більш ефективної боротьби з подібним шахрайством.

У рамках Eurofisc передбачений механізм багатостороннього швидкого оповіщення й обміну даними з нових видів транскордонного шахрайства з ПДВ, яке щорічно завдає багатомільярдних збитків національним бюджетам країн ЄС. Зокрема, ідеться про так звані «карусельні» схеми, коли товари продають кілька операторів у різних країнах-членах без сплати ПДВ.

Франція на саміті лідерів двадцяти провідних країн світу (G 20) 4 квітня 2009 року навіть вимагала прийняття конкретних рішень зі створення механізму міжнародного фінансового контролю, а її президент Ніколя Саркозі погрожував покинути нараду, якщо вони не будуть прийняті.

На зустрічі міністрів фінансів двадцяти провідних країн світу у вересні 2009 року вже з'явилась узгоджена доктрина поведінки як під час кризи, так і після її закінчення. Причому на всіх цих форумах ішлося про нові інститути і форми контролю за фінансами на глобальному рівні.

А в Євросоюзі зі січня 2011 року запрацював новий механізм, покликаний виявляти небезпеку глобальної фінансової кризи на ранніх етапах, – Європейський комітет із системних загроз (European Systemic Risk Board – ESRB), членами якого є глави всіх 27-ми країн ЄС. ESRB став однією з чотирьох нових структур, створених в останні роки Євросоюзом для моніторингу фінансового, банківського, фондового і страхового ринків ЄС.

Глобалізаційні процеси накладають свій відбиток і на предмет фінансового контролю, виокремлюючи в ньому систему наднаціонального контролю. Так, предметом фінансового контролю як прикладної діяльності є фінансова діяльність підконтрольних суб'єктів і фінансові відносини, що при цьому виникають, які розглядаються в контексті їх законності, економічності, ефективності і доцільності.

Державний фінансовий контроль в усіх країнах будується за принципом суворой централізації, що безпосередньо впливає з функціональної єдності фінансового господарства і управління. Необхідність відведення фінансовому контролю центрального місця в системі державних органів усвідомлювалась в усі часи законодавством усіх держав. Особливий статус вищого контрольного органу визнаний більшістю розвинених країн, що знайшло відображення в Лімській

декларації керівних принципів контролю: «Основні контрольні повноваження вищого контрольного органу мають бути визначені Конституцією» [3].

За Лімською декларацією керівних принципів контролю, прийнятою IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 року, передбачені такі принципи [4]:

- незалежність фінансового контролю як невід'ємного атрибуту демократії й обов'язкового елементу управління фінансовими ресурсами;
- законодавче закріплення незалежності органів фінансового контролю;
- визначення необхідності здійснення попереднього контролю і контролю за фактичними результатами;
- наявність внутрішнього і зовнішнього контролю як обов'язкової умови існування фінансового контролю;
- гласність і відкритість контрольних органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом.

У теорії контролю слід виокремлювати й принцип контрольованості, який концентрує і фіксує одну з об'єктивних закономірностей функціонування держави, регіону, муніципалітету, економічного суб'єкта. Принцип контрольованості концентрує і виражає об'єктивну необхідність виконання обліково-аналітичної, статистичної і контрольної діяльності. Реалізація принципу контрольованості має бути складовою систематичної діяльності керівництва будь-якої ланки управління [5].

Цілком можна погодитися і з вітчизняними вченими [6, с. 37], на думку яких ефективне функціонування системи державного фінансового контролю можливе за умови реалізації таких принципів у діяльності контрольних органів:

- достатності законодавчо встановлених повноважень для контрольних органів гілок державної влади;
- об'єктивності органів загальнодержавного фінансового контролю і гласності їх діяльності;
- невідворотності покарання за порушення податкового і бюджетного законодавства;
- плановірності в системі добору об'єктів фінансового контролю, заснованій на циклічності (періодичності) перевірок;
- консолідованої взаємодії органів загальнодержавного фінансового контролю, здійснюваного у формі спільних перевірок, інших організаційних формах тимчасового характеру як по лінії однойменних різнорівневих органів, так і по лінії різноіменних органів, що функціонують на одному рівні – державному, регіональному, муніципальному.

Разом з тим потрібно враховувати принцип фінансової автономності органів державного управління. Доки державний фінансовий контроль не буде впорядковано, доки закон не встановить, хто, що, коли і як перевіряє, які види операцій із фінансовими



ресурсами охоплюються контролем у період їх формування, а які – у період витрачання, доти нічого змінено не буде [7].

На наш погляд, цей перелік має бути доповнений принципами пріоритетності законодавчої регламентації здійснення державного фінансового контролю і раціональності. При цьому останній із зазначених принципів базується на таких припущеннях:

- система державного фінансового контролю може забезпечувати лише розумний (обмежений) рівень упевненості в тому, що основні цілі використання державних ресурсів чи власності будуть досягнуті;
- витрати на систему державного фінансового контролю мають бути адекватними ефекту від його здійснення.

Правовідносини у сфері державного фінансового контролю є публічними, тому переважно регулюються імперативним методом, владним, що базується на заборонах, обов'язках, покараннях [8]. При цьому за своєю структурою норма фінансового контролю складається, як і правова норма будь-якої галузі права, з трьох елементів: гіпотези, диспозиції і санкції. Гіпотеза фінансово-контрольної норми містить посилення на конкретні життєві обставини (умови), за наявності / відсутності яких норма застосовується. Диспозиція норми фінансового контролю містить установлене правило поведінки, відповідно до якого мають діяти учасники правовідносин. Санкція фінансово-контрольної норми вказує на несприятливі наслідки, що виникають унаслідок порушення диспозиції правової норми [8].

Одним із напрямів стратегії розвитку держави є розроблення методологічних засад державного фінансового контролю, створення ефективного правового механізму забезпечення нагляду за фінансовими потоками, припинення протиправної економічної діяльності, що дозволяє сформувати міцну основу для мобілізації доходів у бюджетну систему й ефективного управління суспільними фінансами [9, с. 204]. У цьому процесі особливу роль відіграють органи державного фінансового контролю, а також процеси їх взаємодії, стандартизація й уніфікація методичних прийомів контрольних заходів.

Порівняльний аналіз вищих органів фінансового контролю (ВОФК) 50-ти країн світу свідчить, що приблизно 37% органів фінансового контролю мають одноосібну форму управління, а 41% – колегіальну. Близько 10% мають додатково функції судових органів. Утім, виокремлення основних моделей управління вищими органами фінансового контролю має певною мірою умовний характер.

Вочевидь, той факт, що між ВОФК різних країн, які за загальними зовнішніми ознаками належать до певної моделі управління, нерідко існують значні організаційно-структурні і функціональні відмінності [10].

З огляду на те, що у правовій державі використання бюджетних коштів має відбуватися за суворого дотримання встановлених законом процедур, згідно з якими ті, хто розпоряджається коштами, піддаються ретельному публічному контролю, діяльність ВОФК перетворилась в обов'язкову умову демократичного

фінансового управління, стала альфою і омегою бюджетного процесу.

Відповідно, і організаційне положення ВОФК у структурі органів державної влади має підкреслювати цей важливий функціональний зв'язок з іншими інститутами [11].

Роль державного фінансового контролю в сучасних умовах, безумовно, зростає, оскільки більш складними стають зв'язки і відносини у фінансово-економічній сфері, відбувається збільшення кількості суб'єктів і видів фінансової діяльності, змінюється законодавство, удосконалюються схеми фінансових злочинів [12], не слабшає розвиток тіньової економіки.

Крім того, істотно складнішими стають завдання, які мають вирішувати вищі контрольні органи, включаючи оцінку ключових національних показників, соціальної відповідальності бізнесу, аудит результативності і наслідків [13].

Про зростання значущості державного фінансового контролю в сучасному світі свідчить і те, що здійснення ключових програм (економічних, соціальних, військових, політичних) у багатьох країнах передбачає включення в них систем контролю з виділенням на їх реалізацію необхідного фінансування. І, як показує світова практика, це завжди виправдано. Крім того, результативність державного фінансового контролю в ряді випадків напряму впливає на бюджет органу фінансового контролю. Так, у Великій Британії кошти на діяльність Національного контрольно-ревізійного управління виділяються як частка від коштів, повернених державі попереднього року [10].

Проблемою функціонування контрольних органів є необхідність забезпечення їхньої політичної нейтральності, оскільки завданням знову створюваних ВОФК стала критична оцінка стану державних рахунків у цілях упорядкованого, раціонального, економічного й ефективного використання коштів. ВОФК змушені захищати свої професійні інтереси навіть у разі їх розходження з інтересами чинного уряду, оскільки це єдиний спосіб виконати завдання, поставлене перед ними демократичним суспільством. Першочергового значення для забезпечення критичності й об'єктивності контролю набуває політична нейтральність ВОФК. Утім, такі органи покликані перевіряти не лише відповідність фінансових операцій чинному законодавству, а й доцільність, економічність та ефективність використання державних коштів, а ця остання функція, незважаючи на неполітичну природу самих ВОФК, упритул наближає їх до надполітизованого бюджетного процесу, залишаючись нейтральними, ВОФК водночас безпосередньо впливають на його результати. Така подвійність у взаєминах із політичними силами робить організаційний зв'язок ВОФК із гілками державної влади специфічним [11].

Місія, покладена на контрольні органи у правовій державі, особливо у плані їх доступу до повної інформації про державні фінансові операції і можливості істотно впливати при визначенні співвідношення ціни і якості у процесі прийняття рішень, підвищила значущість відносин ВОФК із гілками влади, що раніше ігнорувалася. Природно, виникло питання: наскільки



мають бути незалежні аудитори державних рахунків від інших державних органів і як без шкоди для легітимності ВОФК обмежити надмірний вплив на них державних інститутів і політичних груп? В ідеалі органи державного контролю мають відповідати двом вимогам одночасно: незалежність від державної влади і легітимність. На перший погляд, обидві ці характеристики здаються такими, що доповнюють одна одну, але в дійсності вони породжують дилему, оскільки немає можливих способів їх суміщення.

Досягти незалежності вищих органів контролю надзвичайно складно: якщо орган незалежний і від виконавчої, і від законодавчої влади, виникає питання про джерело його легітимності. Звичайно, таким джерелом може виступати всенародне обрання, але це навряд чи буде закріплено з огляду на багато причин. Іншим варіантом є формування такого органу легітимним урядом, але в цьому разі вже не можна буде говорити про абсолютну незалежність.

Означена дилема «незалежність – легітимність» проявляється в тому, що на практиці ВОФК ніколи не бувають ні абсолютно незалежними, ні повністю під-

контрольними уряду. Як правило, їхній конституційний статус суміщає елементи обох характеристик. Намагання гарантувати максимально можливий ступінь незалежності ВОФК в усіх країнах, хоча і різною мірою, супроводжується зусиллями з підвищення їхньої легітимності [11].

Висновки. Державний контроль у системі ринкових відносин в умовах зростаючої глобалізації суттєво модифікується і стає загальним, оскільки створюється ситуація, коли практично жодній країні світу не вдається розв'язати проблеми нового сторіччя поодиноці, маючи лише свою систему державного контролю. Крім того, значущість уваги до глобалізаційних процесів при організації державного фінансового контролю зумовлена необхідністю врахування при формуванні системи забезпечення фінансової безпеки держави транснаціонального характеру загроз, що виходять із функціонування світової фінансової системи і світового валютного ринку. Глобалізаційні процеси накладають свій відбиток і на предмет фінансового контролю, виокремлюючи в ньому систему наднаціонального контролю.

Список використаної літератури

1. State audit in the European Union / National Audit Office of Great Britain // NAO Information Centre. – 2005. – Р. 274–275.
2. Толочкова Т. Б. Финансовый контроль бюджета Европы / Т. Б. Толочкова // СПО. – 2006. – № 12. – С. 55.
3. Пантелеев А. А. Пути развития системы государственного финансового контроля в России на основе опыта развитых стран / А. А. Пантелеев // Транспортное дело России. – 2006. – № 12. – Ч. 1. – С. 52.
4. Микитюк І. Принципи організації та здійснення державного фінансового контролю / І. Микитюк // Вісник ТДЕУ. – 2006. – № 3. – С. 55–89.
5. Перекрестова Л. В. Сущность и содержание контроля деятельности экономических субъектов / Л. В. Перекрестова, Е. В. Черненко // Вестник АГТУ. – 2007. – № 2. – С. 208.
6. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект) / В. К. Симоненко, О. І. Барановський, П. С. Петренко. – К.: Знання України, 2006. – С. 37.
7. Рибачук В. Л. Удосконалення організаційного забезпечення ефективності фінансового контролю діяльності органів державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/2/21.pdf>.
8. Карпов Э. С. Понятие и содержание правового регулирования государственного финансового контроля / Э. С. Карпов // Вестник Владимирского юридического института – 2007. – № 2. – С. 280–281.
9. Казаков В. В. Управление развитием региональных комплексов и их финансовое обеспечение / В. В. Казаков, А. С. Сотников. – Томск : Изд-во НТЛ, 2006. – 204 с.
10. Семиколенных А. Н. Управление высшими органами финансового контроля [Электронный ресурс] / А. Н. Семиколенных. – Режим доступу : http://www.budgetrf.ru /Publications/Schpalata/2008/ACH20080617824/_p_001.htm.
11. Никодем А. Верховные органы контроля в Центральной Европе: конституционное регулирование / А. Никодем // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004 – № 3. – С. 118.
12. Шахрай С. М. Финансовый контроль в XXI веке / С. М. Шахрай // Налоги. – 2004. – № 12. – С. 1–4.
13. Степашин С. В. Тезисы доклада председателя Счетной палаты Российской Федерации на I заседании Рабочей группы Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) по ключевым национальным показателям [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2008/ACH200807152043/ACH200807152043_p_001.htm.

Summary. The article examines the role of state financial control in the global economy and the impact of globalization on the organization of state financial control. It is concluded that the state financial control in terms of increasing globalization significantly modified, becomes public, it been singled system supranational control.

Keywords: State Financial Control, the global economy, organization, supranational control.