

ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Досліджено особливості здійснення та правового забезпечення державного фінансового контролю в практиці зарубіжних країн. Проаналізовані елементи системи фінансового контролю в різних країнах і досліджено можливість використання зарубіжного досвіду побудови системи державного фінансового контролю для удосконалення правового забезпечення фінансового контролю в Україні.

Ключові слова: фінансовий контроль, фінансова система, зарубіжні країни, органи державної влади.

Постановка проблеми. У державах з перехідною економікою, до яких наразі належить Україна, економіко-правова організація фінансового контролю має специфічні риси. Такі держави здебільшого поступово відходять від тоталітарності державного фінансового контролю та створюють правову основу для його організації. Розвиток демократії зумовлює необхідність ретельнішого контролю за виконавчою владою та, відповідно, за підвищенням професійного рівня контрольних органів. З іншого боку, посилення ринкової конкуренції змушує підприємства посилювати органи внутрішнього контролю, залучаючи спеціалістів спеціалізованих консультаційних фірм, фінансових корпорацій. Управління державними фінансами в економічно розвинутих країнах регулюється вищими законодавчими органами через прийняття фінансового законодавства, затвердження державного бюджету та звіту про його виконання, запровадження чи скасування окремих видів податків, затвердження граничного розміру державного боргу та інших фінансових показників.

Ступінь наукової розробки проблеми. Науково-теоретичним підґрунтям для написання наукової статті стали праці таких вітчизняних і зарубіжних учених: М. Білухи, Ф. Бутинця, Л. Воронової, О. Горбунової, Б. Кормича, Л. Крамаровського, А. Ковальчука, М. Кучерявенка, Є. Курінного, О.А. Монаєнка, П. Недбайла, Б. Усача, О. Фатхутдінової, Н. Хімічевої, Л. Царьової, М. Шакар'яна, В. Шамрая, І. Шахова, С. Шохіна та інших.

Вихідні передумови та мета дослідження. У даній статті вважаємо за потрібне дослідити особливості здійснення та правового забезпечення державного фінансового контролю у практиці зарубіжних країн, проаналізувати елементи системи фінансового контролю в різних країнах і дослідити можливість використання зарубіжного досвіду побудови системи державного фінансового контролю для удосконалення правового забезпечення фінансового контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система фінансових органів визначається політичною системою та формою держави. Управління фінансами в економічно розвинутих країнах, як правило, здійснюється кількома державними органами. Незважаючи на відмінності в різних країнах, до органів, що здійснюють фінансовий контроль, належать: парламент, спеціальне відомство державного фінансового контролю, міністерство фінансів (його управління та відділи), галузеві відомства [2, с.61].

У державах тоталітарного типу форми організації та цілі фінансового контролю підпорядковані інтересам правлячої адміністрації. Державний контроль має глобальний та тотальний характер та переслідує суто фіскальну мету.

У державах з перехідною економікою, до яких наразі належить Україна, економіко-правова організація фінансового контролю має специфічні риси. Такі держави здебільшого поступово відходять від тоталітарності державного фінансового контролю та створюють правову основу для його організації.

Зазначимо, що труднощі перехідного до ринкового періоду безпосередньо впливають і на методи контролю. Так, проблема недостатності державних коштів для покриття бюджетних видатків у більшості випадків вирішується шляхом застосування швидше адміністративних, ніж економічних методів, загального посилення санкцій за податкові та інші порушення. Разом зі зміцненням основ ринкового господарювання організація фінансового контролю все більше набуває правового характеру і поступово наближається до західної моделі, яка, за оцінками фахівців, у цілому довела свою ефективність.

Система фінансового контролю в західних країнах у цілому досить однотипна та складається з таких елементів: відомство головного ревізора-аудитора (рахункова палата) з підпорядкуванням безпосередньо парламенту або президенту країни. Головна мета існування цього відомства – здійснення загального контролю за використанням державних коштів; податкове відом-

ство з підпорядкуванням президенту, уряду або міністерству фінансів. Воно призначене контролювати надходження в бюджет податкових доходів; контролюючі структури у складі державних відомств. Вони здійснюють перевірки та ревізії підвідомчих установ; недержавні контролюючі служби, які на комерційних засадах здійснюють перевірку достовірності звітної документації та законності фінансових операцій; служби внутрішнього контролю, основне завдання яких полягає в досягненні мети зниження витрат, оптимізації фінансових потоків та збільшення прибутку.

Парламентський контроль здійснюється при розгляді та затвердженні проекту державного бюджету та звіту про його виконання. У більшості західних країні існують бюджетні комітети, до функцій яких належить перевірка законності, правильності та повноти передбачених у бюджеті доходів та видатків, а також правильності звіту про виконання бюджету. В парламенті існує також система вибіркового контролю, що здійснюється через спеціальні парламентські комітети. Такі комітети діють у Франції, Великобританії та деяких інших країнах для перевірки фінансової діяльності окремих ланок фінансової системи, зокрема, певних галузей економіки. Завдання комітетів – ознайомлення зі станом фінансів і станом справ у державних корпораціях і загальна оцінка їх діяльності. [4] Парламент періодично отримує інформацію про виконання бюджету; використовуючи процедуру письмових чи усних запитів, він вправі вимагати перевірки дій уряду у випадку перевищення видатків, встановлених у державному бюджеті.

Важливе значення у системі фінансового контролю у розвинутих країнах належить спеціальним органам фінансового контролю, які зовні виступають як органи, незалежні від уряду та підзвітні парламенту.

У США до таких органів належить насамперед Міністерство фінансів (Казначейство). Воно є представником уряду, розробляє фінансову та податкову політику, здійснює емісію грошових знаків та чеканку монет, відає питаннями внутрішніх позик та управління державним боргом, контролює виконання фінансового законодавства, збір внутрішніх доходів, грошовий обіг. Іншим фінансовим відомством США є Адміністративно-бюджетне управління при Президенті, яке складає видаткову частину федерального бюджету і розробляє фінансові програми, організує оперативний контроль за управлінням бюджетом і є провідним органом виконавчої влади. Важливе значення у системі фінансового конт-

ролю у розвинених країнах належить спеціальним органам фінансового контролю, які зовні виступають як органи, незалежні від уряду та підзвітні парламенту.

Управління виконанням бюджету розділено в США між Міністерством фінансів, Митною службою та Бюро з алкогольних напоїв, тютюнових виробів та вогнепальної зброї. Міністерство фінансів здійснює збір внутрішніх доходів, зокрема, платежі по індивідуальному прибутковому податку, соціальному страхуванню, податкам з корпорацій, майна, податки з дарування та непрямих податків, тобто в загальному близько 90% усіх податкових надходжень до федерального бюджету.

У Великобританії органом державного управління фінансами виступає Казначейство. Воно здійснює управління розробкою, складанням і виконанням державного бюджету, визначенням податкової політики, фінансово-економічним прогнозуванням, міжнародними фінансовими відносинами, здійснює контроль і використання коштів державними підприємствами. Виконання бюджету в частині акумуляції мита та акцизів організує Управління мит і акцизів.

У Німеччині органом державного управління фінансами є Міністерство фінансів, яке розробляє основи фінансової, податкової, валютної та кредитної політики. Міністерство розробляє проект бюджету та середньотермінового фінансового плану, здійснює касове обслуговування бюджету, контроль за виконанням бюджету та розробку основних засад розподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи.

В управлінні фінансами беруть участь Федеральне відомство з фінансів і Федеральне управління державним боргом, які підпорядковані Федеральному міністерству фінансів. Перше відомство займається податковою перевіркою підприємств, оподаткуванням іноземних капіталовкладень, проблемами усунення подвійного оподаткування; друге – операціями з випуску та погашення позик і фінансуванням бюджетного дефіциту.

У Франції контроль за виконанням бюджету всіма державними органами в центрі та на місцях здійснює Рахункова палата, яка являє собою судовий орган, що складається з незмінних магістратів. Вона створена ще в 1319р. королем Філіпом V. За часів Французької революції її діяльність була призупинена та відновлена у 1807р. Наполеоном Бонапартом [1, с.56]. На Рахункову палату покладені перш за все функції виявлення та попередження бюджетно-фінансових зловживань; відповідно до Конституції Французької Республіки 1958 року вона допомагає парламенту та уряду контролювати

належне виконання фінансових законів, в т.ч. закони щодо фінансування соціального забезпечення членів суспільства. Водночас Рахункова палата незалежна як від парламенту, так і від уряду.

Роботою Рахункової палати Франції керує президент, сім його заступників одночасно є керівниками палат. До складу Рахункової палати Франції входять президент, його заступники, голови палат та рад, радники та ревізори.

Президент, голови палат і рад призначаються на посаду та звільняються декретом уряду, а інші співробітники в ранзі суддів – декретом Президента Республіки. Надзвичайні радники Рахункової палати Франції, кількість яких не перевищує десяти, також призначаються декретом Президента Республіки на 4 роки без права повторного призначення на цю посаду (ст.4 Закону). В 1982 році були створені регіональні управління контролю, до кожного регіону належать 4 департаменти. Регіональні палати здійснюють контроль на фінансовими операціями в межах регіону. Рахункова палата здійснює загальне керівництво регіональними палатами, однак без права скасування рішень останніх (щодо стягнень, передачі до суду тощо).

Рахункова палата Франції є судовою інстанцією, яка здійснює загальний контроль за державними фінансами. Іншими органами державного контролю у Франції є Генеральна інспекція фінансів та Генеральна інспекція адміністрації. До їх функцій належить здійснення найвищого контролю за персоналом, службами, установами та органами, які знаходяться у підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ або підконтрольні префектам, навіть якщо вони також знаходяться в сфері контролю будь-якого іншого державного органу.

Відмітністю Рахункової палати Франції є її належність разом з Державною Радою (Вищий адміністративний суд) та Верховним Судом Республіки до числа найвищих органів державної влади, які за своєю позицією та впливом поступаються лише найвищим органам політичної влади держави. Крім Рахункової палати, фінансовий контроль в країні здійснюється Судом бюджетної та фінансової дисципліни, який, залишаючись репресивним органом, матеріально та процесуально доповнює правові можливості Рахункової палати. Керівництво діяльністю Суду бюджетної та фінансової дисципліни здійснює безпосередньо президент Рахункової палати Франції.

У Франції, на відміну від інших країн, фінансові операції держави та державних установ (крім належних державі компаній) виконуються державними бухгалтерами, які відповідають за збір дохо-

дів, затвердження (у вузькому фінансовому розумінні) та виплату видатків, а також несуть персональну відповідальність за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків.

У Німеччині незалежна ревізія звітності існує вже понад 280 років. Нині діюча Федеральна рахункова палата вважається прямою правонаступницею Рахункової палати Німецької імперії, створеної в 1871 році, правонаступниці Генеральної рахункової палати, створеної указом пруського короля Фрідріха Вільгельма I ще в 1717 році. Нині місце та функції Федеральної рахункової палати в системі органів державної влади визначене законом. Палата, структурно знаходячись між урядом і парламентом, залишається незалежним партнером та помічником відносно обох вищих органів державної влади, є незалежним органом фінансового контролю та відповідає лише перед законом.

Правовий статус Федеральної рахункової палати та її членів, а також основні її завдання конституційно передбачені в основному законі країни [4, с.342]. Деталі організаційної структури, процедура призначення на посаду членів палати та порядок прийняття рішень регламентовано спеціальним законом. Федеральна рахункова палата контролює бюджетне фінансування та управління економікою федерації, її особливе майно (наприклад, федеральна залізниця, федеральне відомство зв'язку) та підприємства; юридичних осіб федерального рівня в межах публічного права (зокрема, федеральне відомство праці), в т.ч. державні підприємства; федеральні та земельні організації соціального страхування, якщо вони отримують державні дотації або захищені гарантійними зобов'язаннями федерації; діяльність федерації на підприємствах з приватноправовим статусом, в яких держава має долю участь; за певних умов – також інших юридичних осіб з приватноправовим статусом. Рахункова палата може також здійснювати статистичний облік поза сферою компетенції федерації, якщо відповідні установи управляють належними федерації засобами або отримують кошти від неї (наприклад, в федеральних землях).

Здійснюючи ревізію правильності ведення рахунків, Федеральна рахункова палата слідкує за дотриманням законів, бюджету й адміністративних приписів. При ревізії економічної ефективності вона вивчає та аналізує співвідношення витрат та досягнутого результату. Цей орган звертає особливу увагу на видатки по утриманню персоналу та на якість виконання завдань, неабиякого значення набуває контроль успіху (питан-

ня про те, чи досягнута поставлена мета), особливо при контролі програм та інших великих проектів. Усередині Федеральної рахункової палати завдання та функції розподілені між 8 ревізійними відділами. Хоча рахункові палати одинадцяти федеральних земель є самостійними та незалежними один від одного органами фінансового контролю, водночас забезпечується їх тісна співпраця з федеральною палатою, оскільки бюджетне право федерації та земель, які практично не відрізняються між собою за змістом, повинні мати однакову практику правозастосування.

Ревізія поширюється на контроль дотримання чинних приписів і принципів бюджетного фінансування й управління економікою, зокрема, в наступних пунктах: дотримання закону про державний бюджет і бюджетного плану; обґрунтування та документальне підтвердження доходів та видатків, правильне складання статистичного звіту про виконання річного кошторису бюджету та звіту про майновий стан державних органів та установ; рентабельне та економне використання коштів; можливість виконання завдань за меншої чисельності персоналу або за менших матеріальних витрат, чи можливість їх ефективнішого використання іншими методами.

Федеральна рахункова палата контролює бюджетне фінансування та ведення господарства юридичних осіб зі статусом приватного права, якщо: у відповідності із законом вони отримують від федерації дотації або гарантійні зобов'язання федерації мають законні підстави; є домовленість з Федеральною рахунковою палатою про проведення нею ревізії; вони не є підприємствами та в їх статуті за згодою Федеральної рахункової палатою передбачена перевірка, що нею передбачена. У цьому випадку Державний фінансовий контроль здійснюється не лише виходячи з принципу правильності ведення рахунків, але й за принципом економічної ефективності, рентабельності.

Здійснюється ревізія не лише відповідності звітних даних про виконання бюджету сумам, проведених у бухгалтерських документах, але й правильності документів, які підтверджують видатки та доходи, рентабельне та економне використання коштів.

Фінансовий контроль здійснює також міністерство фінансів. Його управління та відділи контролюють процес складання та розгляду державного бюджету, аналізують фінансові кошториси міністерств та відомств, акумуляцію доходів в бюджет, фінансування видатків, а також проведення перевірок та ревізій. Украй важливе значення має контроль за видатками. Міністерс-

тво фінансів має в кожному відомстві своїх представників, які відповідають за правильність та законність державних видатків.

При цьому контролер перевіряє правильність зазначення призначення видатків, використання кредиту для відповідних цілей, достатність суми виділеного кредиту для даного видатку, дотримання усіх правил обліку та звітності. До компетенції фінансового контролера входить і оцінка ефективності державних видатків. Усі розпорядження про здійснення платежів дійсні лише при наявності візи фінансового контролера. Наразі сфера фінансового контролю, що здійснюється Міністерством фінансів, розширюється, і це пов'язане зі збільшенням обсягу ресурсів, які перерозподіляються через фінансову систему, та виникненням нових об'єктів фінансового контролю.

Особливий інтерес викликає шведська система державного контролю, оскільки Швеція свого часу зазнала багатьох явищ, які притаманні перехідній економіці України. Управління державними установами у Швеції будується у відповідності до теорії «Принципал-Агент», яка базується на відмітностях цілей власника (принципала) та керівництва компанії (агента), що вимагають додання протиріч в інтересах досягнення необхідного економічного результату. Інструментами подібного узгодження повинні виступати стимули, здатні змусити агента діяти у відповідності з інтересами принципала. Перед системою контролю за використанням державних коштів поставлені два завдання: перше – забезпечити високу ефективність та друга – досягти високого рівня раціональності усіх процедур та дій, які здійснюються державними організаціями та посадовими особами. Як видно, подібна постановка розширює сферу контролю за межі власне фінансового.

У регламентаційних листах уряду формулюється, що уряд повинен зробити в даному бюджетному році, вказуються економічні умови та порядок звітності. Це визначає і напрямки наступного фінансового контролю, в основу якого покладені положення про державні установи та положення про бухгалтерський облік.

Шведська система господарювання спрямована значно на усунення невизначеності функцій та безвідповідальності посадових осіб, що полегшує організацію контролю. У Швеції використовується внутрішній аудит державних установ (згідно спеціального урядового положення), а також зовнішній аудит, завданням якого є контроль якості інформації, що надходить від агентів та дотримання ними своїх обов'язків [2, с.45-81].

Крім державних органів, функції регулярного фінансового контролю на договірних засадах виконують і приватні фірми бухгалтерів-ревізорів. Зокрема у США ці функції покладені на «велику вісімку» провідних бухгалтерських фірм. У Великобританії найбільша приватна фірма бухгалтерів-ревізорів «Томсон-Маклінток енд компані чартерд екаунтентс» ревізує баланси та рахунки прибутків та збитків Національного управління вугільної промисловості. Така форма фінансового контролю особливо характерна для змішаних державно-приватних підприємств надходженням платежів у повному їх обсязі.

Крім державних органів, функції регулярного фінансового контролю на договірних засадах виконують і приватні фірми бухгалтерів-ревізорів. Зокрема у США ці функції покладені на «велику вісімку» провідних бухгалтерських фірм. У Великобританії найбільша приватна фірма бухгалтерів-ревізорів «Томсон-Маклінток енд компані чартерд екаунтентс» ревізує баланси та рахунки прибутків і збитків Національного управління вугільної промисловості. Така форма фінансового контролю особливо характерна для змішаних державно-приватних підприємств.

Управління фінансами місцевих органів влади, а у федеративних державах і суб'єктів федерації, здійснюють фінансово-бюджетні ради, які розробляють проекти відповідних бюджетів та організують їх виконання.

У Франції управління фінансами здійснює Міністерство економіки, фінансів і бюджету. До його функцій належить розробка державного бюджету і контроль за його виконанням, касове обслуговування бюджету: збір податків, мит та інших надходжень; контроль за фінансовими операціями; опосередкування зв'язку держави з підприємствами в якості акціонера, кредитора чи гаранта; громадський облік та контроль (розподілені між відповідними управліннями) [4, с.47-49].

В Італії управління фінансами займаються чотири державних органи: державними видатками та фінансовим контролем - Казначейство; доходами - Міністерство фінансів; розробкою державного бюджету та координуванням фінансових ресурсів - Міністерство бюджету та планування; місцевими фінансами - Міністерство внутрішніх справ [3, с.77].

Важливе значення в управлінні фінансами відіграють спеціалізовані органи фінансового контролю, незалежні від уряду та підзвітні парламенту. У США це Головне контрольно-ревізійне управління, серед його функцій - тлумачення фінансових нормативних актів, контроль за законніс-

тю й ефективністю операцій, які здійснюються урядовими відомствами, надання допомоги Конгресу, його комітетам і конгресменам, контроль за виконанням окремих платіжних операцій; встановлення правил ведення фінансових операцій та звітності в федеральних установах.

Управління фінансами місцевих органів влади, а у федеративних державах і суб'єктів федерації, здійснюють фінансово-бюджетні ради, які розробляють проекти відповідних бюджетів та організують їх виконання.

У США це Головне контрольно-ревізійне управління, серед його функцій - тлумачення фінансових нормативних актів, контроль за законністю та ефективністю операцій, які здійснюються урядовими відомствами, надання допомоги Конгресу, його комітетам і конгресменам, контроль за виконанням окремих платіжних операцій; встановлення правил ведення фінансових операцій та звітності у федеральних установах.

Фактично діяльність контрольного управління полягає у здійсненні щорічних перевірок стану фінансів федеральних відомств і складання документів і рекомендацій президенту та конгресу на основі проведення перевірок.

Низка федеральних установ не підконтрольна Головному контрольно-ревізійному управлінню (банки федеральної резервної системи, валютні органи, деякі урядові фонди). Це управління не має також права контролювати асигнування привілейованого, конфіденційного чи невідкладного характеру, до яких належать окремі види видатків міністерства оборони, комісії з атомної енергії, ЦРУ, ФБР та деякі інші [3, с.76].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновки, що формування системи фінансового контролю в Україні, відповідно до сучасного етапу розвитку ринкових відносин, повинно здійснюватися на основі розглянутих вище принципів. Водночас ефективному виконанню цього завдання сприятиме вивчення не лише зарубіжного досвіду, але й величезного досвіду створення системи державного контролю на українських землях в минулі роки.

Список літератури

1. Анисимов А.А. Финансовый контроль в капиталистических странах. - М.: Финансы, 1966. - 100 с.
2. Государственный контроль в Швеции // Контроллинг. - 1994. - №1. - с.45-81.
3. Данилевский Ю.А. Государственные контрольные финансовые органы за рубежом /

Стаття надійшла до редколегії 30 серпня 2012 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" відповідальним секретарем Р.О. Гаврилюк.

T.O. Gubanova

State financial control execution in foreign countries

Summary

In the scientific article the features of realization and legal providing of state financial control in practice of foreign countries are explored. The elements of the financial checking system are analysed in different countries and possibility of the use of foreign experience of construction of the state financial checking system is explored for the improvement of the legal providing of financial control in Ukraine.

Keywords: financial control, financial system, foreign countries, the state authorities.

T.O. Gubanova

Осуществление государственного финансового контроля в зарубежных странах

Аннотация

Исследовано особенности осуществления и правового обеспечения государственного финансового контроля в практике зарубежных стран. Проанализированы элементы системы финансового контроля и изучены возможности использования зарубежного опыта построения системы государственного финансового контроля для усовершенствования правового обеспечения финансового контроля в Украине.

Ключевые слова: финансовый контроль, финансовая система, зарубежные страны, органы государственной власти.