

Література

1. Новицький В.Є. Проблеми інституційно-інноваційного регулювання в контексті завдань національного розвитку на сучасному етапі глобалізації / В.Є. Новицький // Наук. вісті НТУУ «КПІ». — 2009. — №5. — С. 5—10.
2. Сомов В.Ф. Україна на світовому ринку технологій. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/sru/2010_1/index.htm
3. Закон України «Про основи національної безпеки України» // Урядовий кур'єр. — 2003. — №139. — С. 1—6.
4. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» // Урядовий кур'єр. — 2003. — №32. — С. 1—4.
5. Закон України «Про інноваційну діяльність» // Урядовий кур'єр. — 2002. — №143. — С. 1—7.
6. Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — №37. — С. 770—776.
7. Захарченко В.І. Основи формування науково-технологічної політики України в умовах трансформації економіки / В.І. Захарченко, Н.М. Корсікова // Стратегія розвитку України. — 2010. — №2/4. — С. 200—205: табл.
8. Крючкова І.В. Концепція Державної програми підвищення конкурентоспроможності національної економіки на 2007—2015 рр. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.iee.org.ua/ru/publication/85>.
9. WorldEconomicForum / TheGlobalCompetitivenessReport 2009-2010. — [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

Статтю подано до редакції 10.10.2012 р.

УДК 336.711.65:339.9

О.А. Шевчук, канд. екон. наук, доцент,
доцент кафедри фінансового аналізу і контролю
Київського національного
торговельно-економічного університету

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ГЛОБАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ

АНОТАЦІЯ. У статті досліджено роль державного фінансового контролю в глобальній економіці та вплив глобалізаційних процесів на організацію державного фінансового контролю. Зроблено 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.

АННОТАЦИЯ. В статье исследуется роль государственного финансового контроля в глобальной экономике и влияние глобализационных процессов на организацию государственного финансового контроля. Делается вывод, что государственный финансовый контроль в условиях растущей глобализации существенно модифицируется, становится общим, в нем выделяется система наднационального контроля.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Финансовый контроль, глобальная экономика, организация, наднациональный контроль.

ANNOTATION. 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.

Постановка проблеми. Сучасна глобальна економічна криза продемонструвала необхідність врахування зовнішніх загроз для національних економік, у тому числі в 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 по своєму походженню і функціям 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 в 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 в глобальній економіці та розробці пропозицій по його удосконаленню.

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 в 1953 році з метою вивчення і поширення позитивного досвіду в контрольній практиці, включає в себе рахункові палати (та подібні контролюючі органи) ста вісімдесяти дев'яти держав, що лише на три менше, ніж кількість держав-членів ООН.

У ході глобалізаційних процесів виникають і наднаціональні контролюючі органи, 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 неможливо без чіткої й ефективної системи фінансового контролю бюджетних коштів. У 1971 році 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 інституціональними 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 (в тому числі регулярно проводити перевірки звітів за дохідними і видатковими бюджетними статтями всіх установ, створених ЄС); перевіряти, які публічні кошти отримані і витрачені бюджетоодержувачем (тобто, чи правильно він здійснює фінансове управління, чи економно і результативно відповідні кошти використовуються).

Вживаючи контрольні заходи, спрямовані на вивчення бюджетного процесу загалом, Рахункова палата ЄС використовує так званий *системний метод контролю*, широко поширений у багатьох європейських країнах поряд з 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 і законність і правомірність грошових операцій з використанням коштів з бюджету ЄС. Даний 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 країн Євросоюзу в Люксембурзі досягли політичної домовленості про створення Eurofisc — мережі, створеної національними податковими адміністраціями, які займуться 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 і обміну даними з нових видів транскордонного шахрайства з ПДВ, яке щорічно завдає багатомільярдних збитків національним бюджетам країн ЄС. Зокрема, йдеться про так звані «карусельні» схеми, коли товари продаються кількома операторами в 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 по створенню механізму міжнародного фінансового контролю, а її президент Ніколя Сарказі погрожував покинути нараду, якщо вони не будуть прийняті.

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

А в Євросоюзі з січня 2011 року запрацював новий механізм, покликаний виявляти небезпеку глобальної фінансової кризи на ранніх етапах, — Європейський комітет з системних загроз (European Systemic Risk Board — ESRB), членами якого є глави всіх 27 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 у всіх країнах будується за принципом суворорі 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 елемента управління фінансовими ресурсами;

законодавче закріплення незалежності органів фінансового контролю;

визначення необхідності здійснення попереднього контролю й 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, ефективно функціонування системи державного фінансового контролю можливо за умові реалізації наступних принципів в 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;

планомірності в системі добору об'єктів фінансового контролю, заснованій на циклічності (періодичності) перевірок;

консолідованої взаємодії органів загальнодержавного фінансового контролю, здійснюваного в формі спільних перевірок, інших організаційних формах тимчасового характеру як по лінії однойменних різнорівневих органів, так і по лінії різнойменних органів, функціонуючих на одному рівні — державному, регіональному, муніципальному.

Разом з тим, потрібно враховувати принцип фінансової автономності органів державного управління. Доки державний фінансовий контроль не буде впорядковано, поки закон не встановить, хто, що, коли і як перевіряє, які види операцій з фінансовими ресурсами охоплюються контролем у період їх формування, а які — в період витрачання, 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 з 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 в 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 посилання 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 внаслідок порушення диспозиції правової норми [8].

Одним з напрямів стратегії розвитку держави є розробка 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 і ефективного управління суспільними фінансами [9, с. 204]. У цьому процесі особливу роль відіграють органи державного фінансового контролю, а також процеси їх взаємодії, стандартизація і 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. Втім, виокремлення основних моделей управ-

ління вищими органами фінансового контролю носить певною мірою умовний характер.

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

З огляду на те, що в 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 в фінансово-економічній сфері, відбувається збільшення кількості суб'єктів і видів фінансової діяльності, змінюється законодавство, вдосконалюються схеми фінансових злочинів [12], не слабшає розвиток тіншової 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 у попередньому році [10].

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

Місія, покладена на контрольні органи в правовій державі, особливо в плані їх доступу до повної інформації про державні фінансові операції і можливість істотно впливати при визначенні співвідношення ціни і якості в процесі прийняття рішень, підвищила значущість відносин ВОФК з 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 задовольняти 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 даного 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 підконтрольними уряду. Як правило, їх конституційний статус суміщає елементи обох характеристик. Намагання гарантувати максимально можливий ступінь незалежності ВОФК в усіх країнах, хоча і різною мірою, супроводжується зусиллями з підвищення їх легітимності [11].

Висновки: Державний контроль в системі ринкових відносин в умовах зростаючої глобалізації суттєво модифікується і стає загальним, оскільки створюється ситуація, коли практично жодній країні світу не вдається вирішити проблеми нового сторіччя поодиночі, 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 з функціонування світової фінансової системи і світового валютного ринку. Глобалізаційні процеси накладають свій відбиток і на предмет фінансового контролю, виокремлюючи в ньому систему наднаціонального контролю.

Література

1. State audit in the European Union. — National Audit Office of Great Britain. — NAO Information Centre. — 2005. — P.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. 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., Сотников А.С.* Управление развитием региональных комплексов и их финансовое обеспечение. — Томск: Изд-во НТЛ, 2006. — 204 с.

10. *Семиколенных А. Н.* Управление высшими органами финансового контроля [Електронний ресурс]. — 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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2008/ACH200807152043/ACH200807152043_p_001.htm

Статтю подано до редакції 10.10.2012 р.

УДК 339.738

Т.С. Шемет

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ МОНЕТАРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

АНОТАЦІЯ. У статті аналізується вплив фінансової глобалізації на вибір стратегічних пріоритетів монетарної політики держави. Особлива увага приділяється модифікації трилеми («неможливої трійці» Манделла-Флемінга) на квадрилему

КЛЮЧОВІ СЛОВА: монетарна політика, валютна інтеграція, трикутник трилеми, квадрилема

АННОТАЦИЯ. В статье анализируется влияние финансовой глобализации на выбор стратегических приоритетов монетарной политики державы. Особенное внимание уделяется модифицированию трилеммы («невозможной тройки» Манделла-Флеминга) в квадрилемму

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: монетарная политика, валютная интеграция, треугольник трилеммы, квадрилемма