



Оксана Музика-Стефанчук,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правового
регулювання економіки та правознавства
Тернопільського національного
економічного університету

УДК 347.73

Публічний фінансовий контроль: проблеми вітчизняної, закордонної та міжнародної термінології

Традиційно у межах системи фінансового права України виокремлюється розділ, присвячений питанням публічного (державного та місцевого) контролю. При цьому найчастіше висвітлюються основи правового регулювання державного фінансового контролю, а от місцеві чи регіональні аспекти публічного фінансового контролю здебільшого залишаються поза межами викладення.

Мета статті полягає у висвітленні питань сучасного розуміння поняття «публічний фінансовий контроль» у контексті закордонного і міжнародного досвіду.

В Україні проблеми публічного фінансового контролю всебічно досліджує професор Л. А. Савченко, А. А. Коваленко, С. О. Ніщима. Ми, своєю чергою, також виступаємо за те, щоб у фінансовому праві та законодавстві України використовувався саме цей термін, адже це відповідає сучасним реформам як відповідної доктрини, так і законодавства.

Водночас є безліч прикладів, коли в перекладах термін «публічний» замінюється на «державний». Так, термін «Public Internal Financial Control» (PIFC) було запроваджено Європейською комісією з метою запровадити структуровану модель для надання допомоги національним урядам у реорганізації їхнього внутрішнього контролю і, зокрема, для підвищення рівня управління публічними фінансами відповідно до міжнародних стандартів і передовою практикою ЄС. PIFC отримав широку підтримку та використовується в багатьох країнах навіть за межами ЄС.

У 2007 р. з ініціативи Європейської комісії було видано фундаментальну працю Роберта де Конінга «PIFC (Public Internal Financial Control)», яку перекладено, зокрема, румунською («Controlul financiar Public Intern»), сербською (Javna interna finansijska kontrola), російською мовами «Государственный внутренний финансовый контроль» [1]. Як бачимо, в наведе-



дених двох останніх перекладах стала підміна термінів.

Для держав – учасниць СНД важливе значення має Модельний закон «Про державний фінансовий контроль», прийнятий Міжпарламентською асамблеєю держав – учасниць СНД 4 грудня 2004 р. (постанова № 24–11). Звичайно, значна частина його положень містить рекомендаційні вказівки і вони не є такими, що мають бути обов'язково враховані із прийняттям відповідного внутрішньодержавного закону. На наше переконання, навіть у модельному законодавстві варто використовувати термінологію, що відповідає світовій.

Вважаємо, що публічний фінансовий контроль – це регламентована правовими нормами цілеспрямована діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань незалежно від форм власності та інших суб'єктів з перевірки своєчасності й точності надходження коштів у банк, до бюджетів та інших грошових фондів, правильності й ефективності використання таких коштів і матеріальних резервів.

Публічний фінансовий контроль спрямований на дотримання законності, фінансової дисципліни, запобігання фінансовим правопорушенням під час мобілізації, розподілу та використання публічних (централізованих і децентралізованих) грошових фондів для виконання завдань і функцій держави, соціально-економічного розвитку держави.

Об'єктом публічного фінансового контролю є фінансова діяльність підприємницьких структур, бюджетних установ і організацій, фінансово-кредитних установ тощо. Предмет публічного фінансового контролю – це інформація, документи, що містять результати діяльності вказаних суб'єктів.

Принципи публічного фінансового контролю – це керівні ідеї, засади, на яких має ґрунтуватися такий конт-

роль. Частина принципів має законодавче закріплення, інша частина – це результати наукових досліджень, що не мають відповідного закріплення.

Що стосується принципів публічного фінансового контролю, то в підручниках із фінансового права найчастіше згадується Лімська декларація керівних принципів контролю, прийнята ІХ конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 р., де закріплено, зокрема, такі принципи:

1) визнання та законодавче закріплення незалежності вищих органів фінансового контролю як невід'ємного атрибуту демократії та обов'язкового елемента управління фінансовими ресурсами;

3) визначення необхідності здійснення попереднього контролю та контролю за фактичними результатами;

4) наявність внутрішнього та зовнішнього контролю як обов'язкової умови існування публічного фінансового контролю;

5) гласність і відкритість органів контролю з обов'язковою вимогою дотримання комерційної чи іншої таємниці, що захищається законом.

Варто наголосити на тому, що: по-перше, у Декларації прямо не закріплено вказаних принципів, вони виводяться з окремих статей і положень цього документа; по-друге, вказані принципи є не принципами контролю в чистому вигляді, а засадами організації та діяльності вищого контрольного органу (навіть не всіх контрольних органів, а лише найвищого). На наш погляд, не слід ототожнювати контроль із організацією та діяльністю конкретного органу, отже, помилково зводити до єдиного переліку відповідні засади.

Також зупинімося на особливостях перекладу. Існують такі варіанти назв вказаної Декларації:

• англійською мовою – the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts (у перекладі українською –

Лімска декларація рекомендацій відносно правил (вказівок, приписів) аудиту);

- на сайтах Верховної Ради України [2] та Рахункової палати Російської Федерації [3] – Лімска декларація керівних принципів контролю (викладена рос. мовою);

- на сайті Рахункової палати України [4] – Лімска декларація керівних принципів аудиту державних фінансів.

На наш погляд, все ж таки слід використовувати дослівний переклад, якщо йдеться про офіційний переклад. У виносці можна вказати варіанти перекладів, враховуючи особливості вітчизняного законодавства; можна вказати аналогічні терміни, що використовуються у внутрішньодержавному законодавстві.

На основі Лімської декларації в 2002 р. прийнято Декларацію про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав – учасниць СНД. Серед принципів фінансового контролю названо ще такі: законність, незалежність, компетентність, оперативність, доказовість, гласність, дотримання професійної етики, об'єктивність.

Основні завдання публічного фінансового контролю:

- 1) підтримка фінансової дисципліни в державі;

- 2) перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою всіма суб'єктами фінансових правовідносин;

- 3) перевірка правильності використання підприємствами, установами та організаціями публічних матеріальних ресурсів, які є в їхнім розпорядженні;

- 4) перевірка дотримання правил здійснення фінансових операцій, розрахунків і збереження коштів підприємствами, організаціями та установами;

- 5) попередження та усунення виявлених порушень фінансової дисципліни;

- 6) застосування заходів примусу за вчинення фінансових правопорушень;

- 7) виявлення внутрішніх резервів виробництва.

В інших державах часто під публічним фінансовим контролем розуміють публічний аудит. Виокремлюють різні типи публічного фінансового контролю чи аудиту. Наприклад, у Стандартах державного аудиту Головного контрольного управління США (Government Auditing Standards (United States General Accounting Office)) наводяться такі типи аудиту: 1) фінансовий аудит (Financial audits); 2) аудит підтвердження (Attestation Engagements); 3) аудит діяльності (Performance Audits).

У Республіці Казахстан з 2002 р. встановлено такі типи контролю, що здійснюється державними органами фінансового контролю: 1) контроль на відповідність (оцінювання відповідності діяльності об'єкта державного фінансового контролю вимогам законодавства); 2) контроль фінансової звітності – оцінювання достовірності, обґрунтованості та своєчасності надання фінансової звітності підконтрольним суб'єктом; 3) контроль ефективності – перевірка та оцінювання економічності, результативності та продуктивності використання бюджетних коштів, активів держави, запозичень тощо [5].

Що стосується системи найвищих органів фінансового контролю, то вирізняють чотири основні типи їх організації:

- органи, побудовані за принципом судової колегії, а їхні рішення мають юридичну силу (наприклад, у Бельгії, Греції, Іспанії, Італії, Португалії, Франції, Європейський суд аудиторів);

- колегіальні органи, які не мають права виносити судові рішення (наприклад, Німеччина, Люксембург, Нідерланди, Російська Федерація, Словаччина, Чехія);

- незалежні від уряду органи, що їх очолюють генеральні аудитори або навіть глави держав (наприклад, Велика Британія, Угорщина, Данія, Ірландія, Кіпр, Мальта, Польща, США, Швеція, Фінляндія, Естонія);

• органи аудиту, створені як централізована структура на чолі з президентом чи безпосередньо йому підпорядковані; мають право проводити аудит на всіх рівнях – центральному, регіональному, місцевому (наприклад, Австрія, Білорусь, Словенія) [6, с. 330–331].

У Раді Європи з 2010 р. підрозділ внутрішнього аудиту (Internal Auditor) змінено на Дирекцію внутрішнього нагляду (Internal Oversight), яка оцінює ефективність програм, що здійснюються Радою Європи.

У 2010 р. Рада міністрів фінансів ЄС схвалила створення наднаціональних органів фінансового контролю. До європейської системи фінансового контролю входять три наднаціональні агентства, які клопочуться моніторингом і виявленням кризових тенденцій у банківському секторі, у сфері страхового та пенсійного забезпечення та на ринку цінних паперів. Наднаціональний фінансовий нагляд поширюється і на бюджетну діяльність країн – членів ЄС (через надання стратегічних рекомендацій урядам щодо здійснення бюджетної політики) [6, с. 334].

З метою забезпечення єдиної системи банківського нагляду в Європі пропонується створити європейський банківський союз, який очолюватиме Європейський центральний банк.

Як ми вже зазначали, публічний фінансовий контроль є державним і місцевим (комунальним, муніципальним, регіональним). В інших державах сформувалися такі системи регіонального фінансового бюджетного контролю:

– централізована система бюджетного контролю (у вигляді єдиної структури), коли регіональні фінансово-контрольні установи перебувають у прямому організаційному підпорядкуванні вищому органів фінансового (бюджетного) контролю держави. За такої моделі на всій території країни забезпечується проведення бюджетно-

фінансового контролю за єдиним планом і на підставі єдиних критеріїв аналізу;

– децентралізована система бюджетного контролю – передбачає функціонування окремо існуючих регіональних контрольно-рахункових органів. Ці органи створюються з метою здійснення контролю над бюджетними коштами держави в її адміністративно-територіальних утвореннях, зокрема муніципалітетах. Регіональні контрольно-рахункові органи безпосередньо не підпорядковуються найвищому фінансово-контрольному органу держави;

– змішана система бюджетного контролю, коли на окремих територіях паралельно існують відділення центральних контрольних органів і регіональні рахункові органи, створені органами влади адміністративно-територіальних одиниць [7, с. 34–35].

У деяких державах регіональні контрольно-рахункові органи наділяються правом здійснення перевірок витрачання державних коштів над підвідомчій їм території. Наприклад, у Швейцарії контрольні органи кантонів за дорученням органів федеральної влади можуть перевіряти витрачання загальнодержавних бюджетних коштів [8, с. 71].

Органи регіонального фінансового контролю створено в Німеччині (регіональні рахункові палати), Швейцарії, Канаді, США. Так, у США за Законом 1921 р. «Про бюджет та фінансовий контроль» створено Генеральне рахункове управління, яке має 14 філій у найбільших містах держави, а також європейське відділення у Франкфурті-на-Майні та далекосхідне – у Тонолулу [9, с. 73].

В Австрії Рахункова палата є органом федерального парламенту. Коли об'єктом контролю є фінансова діяльність земель (союзів громад), Рахункова палата виступає як орган відповідного ландтагу (законодавчого органу землі).

Найвищим фінансово-контрольним органом Великої Британії є Національне контрольно-ревізійне управління. Також у державі діють такі контрольно-ревізійні органи: 1) Аудиторська комісія Англії та Уельса; 2) Комісія державних рахунків Шотландії; 3) Управління генерального аудитора Північної Ірландії; 4) Управління генерального аудитора Шотландії; 5) Управління генерального аудитора Уельсу. До відання територіальних фінансово-контрольних служб Великої Британії входить контроль над фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування та муніципальних установ [9, с. 76–78].

Основним принципом діяльності Національного контрольно-ревізій-

ного управління Великої Британії є такий: витратити менше, витратити правильно, витратити мудро («Spending Less, Spending Well, Spending Wisely»).

У Російській Федерації на регіональному та місцевому рівні функції державного аудиту виконують відповідні контрольно-рахункові органи.

У Китайській Народній Республіці систему територіальних органів фінансового контролю побудовано в єдину систему загальнодержавного фінансового контролю. При цьому регіональні органи контролю переділяються на муніципальні аудиторські установи, аудиторські установи провінцій, аудиторські установи автономних регіонів [9, с. 74–78].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Public Internal Financial Control* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pifc.eu/?page_id=907
2. *Офіційний сайт Верховної Ради України* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001
3. *Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay/>
4. *Офіційний сайт Рахункової палати* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836
5. *Кушнир И. В. Контроль и ревизия : Конспект лекций / И. В. Кушнир* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://be5.biz/ekonomika/k006/04.htm>
6. *Крохина Ю. А. Реформирование законодательства о государственном финансовом контроле: опыт России и зарубежных стран / Ю. А. Крохина // Публичные финансы и налоговое право : ежегодник. – Вып. 2 : Бюджетные и налоговые реформы в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасёвой (Сенцовой). – Воронеж : издательство Воронежского государственного университета, 2011. – С. 327–338.*
7. *Лагутин И. Б. Финансово-правовые основы государственного регионального бюджетного контроля в российской федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.14 / И. Б. Лагутин. – М., 2012. – 50 с.*
8. *Сумин А. Государственный финансовый контроль: швейцарская модель / А. Сумин // Президентский контроль. – 1997. – № 3. – С. 71.*
9. *Лагутин И. Б. Региональный финансовый контроль в зарубежных странах: особенности организации и правового регулирования / И. Б. Лагутин // Правоведение. – 2009. – № 5. – С. 70–80.*



Музыка-Стефанчук О. А. Публічний фінансовий контроль: проблеми вітчизняної, закордонної та міжнародної термінології

У статті розглядається публічний фінансовий контроль. Аналізується українська, закордонної та міжнародна термінологія. Зосереджується увага на проблемах перекладу закордонного законодавства та наукових праць. Розглядаються предмет, об'єкт, принципи публічного фінансового контролю. Досліджуються системи регіонального фінансового бюджетного контролю в інших країнах.

Ключові слова: публічний фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, публічний сектор.

Музыка-Стефанчук О. А. Публічний фінансовий контроль: проблеми отечественной, зарубежной и международной терминологии

В статье рассматривается публичный финансовый контроль. Анализируется украинская, зарубежная и международная терминология. Акцентируется на проблемах перевода зарубежного законодательства и научных трудов. Рассматриваются предмет, объект, принципы публичного финансового контроля. Исследуются системы регионального финансового бюджетного контроля в зарубежных странах.

Ключевые слова: публичный финансовый контроль, государственный финансовый контроль, публичный сектор.

Muzyka-Stefanchuk O. Public financial control: problems of ukrainian, foreign and international terminology

Public financial control is examined in the article. Ukrainian, foreign and international terminology is analysed. Attention is accented on the problems of translation of foreign legislation and scientific works. An object, principles of public financial control are examined. The regional financial budgetary checking systems in foreign countries are probed.

Key words: public financial control, state financial control, public sector.