

МЕХАНІЗМ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЄВРОСОЮЗУ

ВАЛЬЧУК Катерина Миколаївна - Київський міжнародний університет

Стаття посвячена дослідженню опыта и основных подходов к пониманию государственного финансового контроля в странах Европейского Союза. Рассмотрены множество директив и других нормативно-правовых источников ЕС, исследованы основные институции, осуществляющие финансовый контроль на уровне Евросоюза.

Ключові слова: фінансовий контроль, органи державного управління, державний бюджет, директиви ЄС.

Постановка проблеми

Фінансова та економічна кризи поступово закінчуються, хоча можуть ще довго проявлятися в тих чи інших формах. Тепер настав час серйозно замислитися про їх причини. Демагоги сперечаються, чи провину за кризу несуть уряди, які невідповідним чином втручались в економіку, або причиною світової фінансової кризи стало недостатнє регулювання фінансових ринків.

У сучасних умовах актуальними є проблеми, пов'язані з дієвістю та ефективністю існуючої системи фінансового контролю, її відповідністю завданням сьогодення, встановлення та усунення порушень чинного законодавства, інших нормативних документів, доцільністю й раціональністю управління фінансовими ресурсами, тому вони потребують поглибленого вивчення та подальшого реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Зауважимо, що дослідженням вимог законодавства ЄС у сферах контролю, фінансового контролю, процедур державних закупівель присвячені, зокрема, праці В.І. Невідомого [1], А.Ю. Ковальчука [2], О.Г. Турченко [3], В.І. Влялько [4], В.М. Колотія, В.І. Пили, О.П. Шатковського та С. Яременко [5], П. Спірос [6], В.В. Гулько [7], С.П. Чорнуцького [8] та ін.

Постановка завдання

Метою даного дослідження є комплексний аналіз механізму фінансового контролю Євросоюзу.

Викладення основного матеріалу

Оскільки категорії «фінансовий контроль» та «аудит» тісно пов'язані з фінансами, то можна стверджувати, що контроль починає виникати у період виникнення і становлення публічних фінансів та розвитку фінансових відносин.

Фінансовий контроль має тривалий період розвитку, який пов'язано із виникненням обліку у державах, розташованих у долинах річок Ніл, Тигр та Євфрат, де для отримання максимального прибутку спеціально наймали контролерів, які заслуховували звіти управляючих. Облік вели на папірусі, а згодом – на папері.

У загальному плані дослідження термінологічних аспектів побудови системи державного фінансового контролю є окремим випадком більш широкої проблеми адаптації

законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Зокрема, встановлення єдиного розуміння юридичних та державно-управлінських термінів, що містяться в *acquis communautaire* (*acquis*) – сукупності актів законодавства, документів політико-правового характеру та практики їх застосування, спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх державах-членах Європейського Союзу (ЄС).

У Стародавньому Єгипті через кожні два роки проводилася інвентаризація нерухомого і рухомого майна. З часом періодична інвентаризація була замінена поточною, для перевірки фактичної наявності продуктів харчування. Контроль діяв при документуванні господарських процесів і був незалежним. Єгиптяни започаткували складання кошторису витрат та їх документального контролю[9].

Як зазначають Чугунов І. Я. та Футоранська Ю. М., результати аналізу історичної еволюції державного фінансового контролю дають можливість виявити певні тенденції, зокрема: розвиток державного фінансового контролю відбувається з фрагментарного застосування у нерозвиненій і спрощеній формі до контролю як основної складової державного регулювання; зростання ризиків та збільшення їх впливу на формування і використання державних ресурсів є передумовою до пошуку нових концептуальних підходів, оптимальних форм, методик фінансового контролю у державному секторі[10].

Основоположні норми, що регулюють здійснення фінансового контролю в рамках ЄС, містяться в Розділі 4 Договору «Про утворення Європейського Союзу». Наприклад, ст. 171 визначено, що кошториси доходів і витрат, а також бухгалтерська звітність і баланси спільних підприємств за кожний фінансовий рік направляються Комісії, Раді та Європейському Парламенту відповідно до статутів цих підприємств[11].

У процесі формування фінансового контролю Євросоюзу були сформовані основні типології інституційного механізму його реалізації, а саме:

1. Аудиторський суд (із судовими функціями). ВОФК семи країн – Франції, Бельгії, Люксембургу, Португалії, Іспанії, Італії та

Греції можна віднести до категорії «судів». ВОФК таких країн як Греція і Португалія, є складовими судової і конституційної системи, існують на паритетних засадах з іншими судами.

2. Колегіальний орган, що не має судових функцій. Тут прикладом є Нідерланди та Німеччина.

3. Незалежне контрольне управління, очолюване Генеральним контролером. У Великобританії, Ірландії та Данії діє модель контролюючого управління, що не виконує судових функцій. У цих країнах ВОФК очолює Генеральний контролер.

4. Контрольне управління у складі структури уряду, очолюване Генеральним контролером. Четверта модель є системою, що склалася у Швеції та Фінляндії, де ВОФК належать до структури владних органів. При цьому і Швеція, і Фінляндія мають по дві контролюючі організації: орган, підзвітний урядові, та ще один контролюючий орган, очолюваний членами Парламенту[12].

У бюджетному процесі Європейського Союзу беруть участь Комісія ЄС, Рада міністрів і Парламент ЄС, утворюючи в сукупності так званий бюджетний орган, а також Рахункова палата, яка здійснює бюджетний контроль.

Як слушно відмічає Мягкий М.Г., за місцем у системі суб'єктів державного управління верховні інститути фінансового контролю країн ЄС поділяються на:

1) рахункові трибунали (суди) – нейтральні авторитетні колегіальні органи з експертизи фінансових операцій та адміністративних рішень (Німеччина, Португалія, Італія, Нідерланди, Франція, Бельгія, Іспанія, Румунія);

2) рахункові (контрольні) палати – органи, що здійснюють контроль за виконанням бюджету і дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни від імені парламенту (Австрія, Угорщина, Польща, Болгарія);

3) національні управління аудиту (управління Генерального аудитора) – незалежні колегіальні (Чехія) та монократичні (Данія, Великобританія,) державні органи, уповноважені проводити фінансовий та адміністративний аудит державного сектору, проте також під протегуванням верховного виборного органу [13].

Основними нормативно-правовими актами, що регламентують побудову системи державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель, є:

1. Римський Договір (англ. Treaties of Rome, нім. Römische Verträge) від 25 березня 1957 року про заснування ЄС.

2. Директива Ради 92/50/ЕЕС від 18 червня 1992 року стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель послуг [4].

3. Директива Ради 93/36/ЕЕС від 14 червня 1993 р. стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель товарів [5].

4. Директива Ради 93/37/ЕЕС від 14 червня 1993 р. стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель робіт [6].

5. Директива Ради 93/38/ЕЕС від 14 червня 1993 р. стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель із постачальниками води, енергії, транспортними та телекомунікаційними фірмами [7].

6. Директива Ради 89/665/ЕЕС від 21 грудня 1989 року щодо процедури перегляду контрактів на державні закупівлі товарів, робіт та послуг [8].

7. Директива Ради 92/13/ЕЕС від 25 лютого 1992 року про процедури перегляду контрактів у сферах водо- та енергопостачання, транспорту та телекомунікацій [9].

8. Директива 2004/18/ЕС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель робіт, товарів та послуг [11].

9. Директива 2004/17/ЕС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. щодо координації закупівельних процедур відносно операторів у сферах водо- та енергопостачання, транспорту та поштових послуг [12].

10. Директива Ради 2007/66/ЕС Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2007 року, що доповнює Директиви Ради 89/665/ЕЕС та 92/13/ЕЕС стосовно підвищення ефективності процедур перегляду щодо укладення контрактів про державні закупівлі [10].

Для характеристики сучасного механізму державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель доцільно буде детально дослідити правовий статус та роль кожного органу як контролюючого суб'єкта та принципи їх взаємодії під час здійснення своїх повноважень.

До складу системи державного фінансового контролю ЄС у сфері державних закупівель входять різні наддержавні органи, що представляють різні гілки влади, з метою реалізації спільних завдань: здійснення фінансового контролю, боротьби з розкраданням і корупцією.

Ключовим органом фінансового контролю Європейського Союзу є Європейська рада з системних ризиків (European Systemic Risk Council). Передбачається, що комітет попереджатиме уряди країн ЄС і даватиме рекомендації в разі виявлення істотних проблем, що загрожують загальній фінансовій стабільності. Штат Європейської ради з системних ризиків буде сформований з фахівців Європейського центрального банку, хоча офіційно між цими структурами зв'язку не буде.

Також існують три спеціалізовані наднаціональні регулятори: Європейська банківська організація (European Banking Authority) в Лондоні, Європейська організація страхування і пенсійного забезпечення (European Insurance and Occupational Pensions Authority) у Франкфурті і Європейська організація з цінних паперів і ринків (European Securities and Markets Authority) у Парижі. Ці органи зможуть контролювати фінансові інститути країн Євросоюзу в разі згоди керівництва цих країн і тоді, коли внутрішні фінансові регулятори будуть не в змозі впоратися з труднощами, що виникають.

Європейські регулятори виконують функцію контролю фінансових питань усередині Євросоюзу, які можуть вплинути на загальну економічну і фінансову стабільність ЄС. Крім того, органи виступають і в ролі арбітра в спірних питаннях між регуляторами різних країн Євросоюзу. Ще однією важливою функцією, яка покладається на новостворені організації, буде контроль за рейтинговими агентствами, які в період кризи відігравали важливу роль у створенні настроїв на фінан-

сових ринках, що часом вело до ажіотажу і спотворення реальної ціни фінансових інструментів.

Бюджети остаточно затверджуватимуться національними парламентами лише після рекомендацій Єврокомісії і урядів інших країн ЄС. Таким чином, Євросоюз розраховує попередити розростання дефіцитів національних бюджетів окремих країн, які з часом можуть перерости в бюджетні кризи, подібні до грецької, загрозливі фінансовій стабільності всього Євросоюзу.

Починаючи з 2011 р., уряди окремих країн-членів ЄС представляють проекти основних показників національних бюджетів у Європейську комісію до кінця квітня. Представники Європейської комісії і міністри фінансів інших країн ЄС зможуть обговорити проекти національних бюджетів протягом трьох місяців з тим, щоб до кінця липня представити свої рекомендації і оцінки, наскільки планований тією чи іншою країною бюджет відповідає вимогам загальноєвропейської фінансової політики, а також урядом країни, що заявляється, планам скорочення бюджетного дефіциту. Період після подання проекту бюджету на погодження і до його остаточного затвердження названий «Європейським семестром», а сама новація має значно укріпити фінансову дисципліну в Євросоюзі.

Тим часом міністрам фінансів ЄС не вдалося досягти компромісу з питання введення податку на банківські транзакції. Німеччина, Франція і Великобританія, які заявили про введення такого податку, стверджують, що податок допоможе європейським країнам компенсувати витрачене на порятунок своїх банків. У Великобританії податок діє з 2011 р., де збирає додатково майже \$3 млрд. Німеччина ввела податок трохи пізніше, з січня 2012 року. Влада Франції представила параметри нового податку восени при обговоренні держбюджету на 2011 р.

Найрішучішим противником введення податку є Швеція, де подібний податок вже діяв у кінці 90-х рр. і згодом був скасований. Міністр фінансів Швеції Андерс Борг підтримує таке рішення і сьогодні, адже вважаємо, що це негативно позначиться на прибутковому податку. Крім того, це може змусити ком-

панії перевести свою фінансову діяльність за межі Європи, що, зрештою, також погано позначиться на прибутковому податку [15].

Головні висновки

Європейський союз має досить розгалужену систему інститутів та органів, які здійснюють фінансовий контроль за публічними коштами. Ця система включає не тільки органи та установи, які здійснюють державний фінансовий контроль на національному рівні, тобто на рівні країн-членів ЄС, але й на міжнародному рівні та рівні ЄС.

Аналіз основних засад контролю в бюджетному законодавстві держав ЄС свідчить, що кожний закон розкриває мету державного фінансового контролю – забезпечення ефективного та результативного управління бюджетними коштами, сприяння законній діяльності установ державного сектору. Водночас, варто уточнити, що найважливішою ланкою державного фінансового контролю на рівні формування бюджету в усіх досліджуваних країнах прийнято вважати орган контролю, яким є представник законодавчої влади. Практично в кожній країні існують спеціальні інститути парламентського контролю за витрачанням державних коштів: у Великобританії – Національна ревізійна рада на чолі з головним ревізором, у Фінляндії – 5 державних ревізорів, у ФРН, Франції, Угорщині – лічильні палати.

Грандіозний досвід держав, які є членами Євросоюзу, заслуговує на значну наукову увагу з точки зору ефективності таких систем. Існування заможної держави обумовлюється не лише об'єктивними соціально-економічними, але і державно-управлінськими умовами, а отже, є неможливим у разі неефективного правового регулювання фінансового контролю за використанням коштів публічних фондів.

Література

1. Невідомий Василь Іванович / Рахункові палати як органи фінансового контролю в Україні та Європі : конституційно-порівняльний аналіз: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2007. – 233арк. – Бібліогр.: арк. 211-231.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню досвіду та основних підходів до розуміння державного фінансового контролю в країнах Європейського Союзу. Розглянуто велику кількість директив та інших нормативно-правових джерел ЄС, досліджено основні інституції, які здійснюють фінансовий контроль на рівні Євросоюзу.

2. Ковальчук А.Ю. Гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу з питань фінансового контролю // Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича : Збірник наукових праць / Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича. – Чернівці, 2004. – Вип. 253 : Правознавство. – С. 108–112. – (Правознавство ; Вип. 253)

3. Турченко Ольга Григорівна / Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.11 – міжнародне право / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 197арк. – Бібліогр.: арк. 176–197.

4. Влялько І.В. / Правове регулювання державних закупівель в ЄС : Дис. ... канд. юридичних наук. Спец. 12.00.11 – міжнародне право / Влялько І.В.; КНУТШ, Ін-т міжнародних відносин. – Київ, 2009. – 219л. – Бібліогр.: л. 199–219

5. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні / Книга / Колотій В., Пила В., Шатковський О., Яременко С. Відповідальність : Мін-во юстиції України; Центр європейськ. та порівняльного права Видавництво : Ніка-Принт Місто : Київ Рік: 2005 Сторінок: 768 с.

6. Паппас Спірос. Політика ЄС у сфері державних закупівель : Навч. посіб. / Програма Тасіс Європейського Союзу в Україні. – К. : ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2005. – 126 с. – (Правничі студії в Україні; Серія «Право ЄС»; № 20). – На тит. арк. авт. не зазнач. Індекс рубрикатора НБУВ: Х915.232.5-94 я73 + У9(4)40 я73 Шифр зберігання книги в НБУВ: ВА664392

7. Гулько В.В. Модернізація державного фінансового контролю в Україні відповідно до європейської практики // Актуальні проблеми економіки : науковий економічний журнал /

SUMMARY

The article investigates the experience and the main approaches to understanding the state financial control in EU countries. The set of directives and other legal sources of the European Union is considered to regulate the spheres of legal relations. The basic that carry out financial control in US level.

Національна академія управління. – Київ, 2011. – № 1 (115). – С. 199–204. – ISSN 1993-6788

8. Чорнуцький С.П. Європейські ідеї для української реформи державного внутрішнього фінансового контролю // Економіка та держава : міжнародний науково-практичний журнал / Ін-т підготовки кадрів держ. служби зайнятості України; «ТОВ «Ред. журн. «Економіка та держава». – Київ, 2011. – № 1. – С. 115–117

9. Тищенко А.О. Історико-правовий аналіз видів методів фінансового контролю та обліку як різновиду методів фінансового контролю / А. О. Тищенко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4. – Ст. 295-302.- 296.

10. Чугунов І. Я., Футоранська Ю. М. Концептуальні засади розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 50. – Ст. 15-24. – 17.

11. Договір про заснування Європейської Спільноти: Міжнародний документ від 25.03.1957 р. – [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017/

12. Мельничук В. **Парламентський контроль за використанням бюджетних коштів: європейський досвід.** [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/36297;jsessionid=D8D40AE19ED1CCC59BB336B3882FD875>

13. Мягкий М.Г. Міжнародний досвід функціонування системи державного фінансового контролю [Електронний ресурс]. – режим доступу: epository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/3079/1

14. http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik11_18.pdf

15. ЄС підсилює фінансовий контроль: <http://news.finance.ua/ua/news/-/209075/yes-pidsylyuye-finansovyj-kontrol>