

І.А. Ангеліна, канд. екон. наук, доцент
Донецький національний університет економіки і
торгівлі імені Михайла Туган-Барановського

ЗОВНІШНІЙ ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ НЕЗАЛЕЖНИХ ОРГАНІВ-РЕГУЛЮВАЛЬНИКІВ: СВІТОВИЙ ДОСВІД І УКРАЇНА

Постановка проблеми. Державне регулювання економіки – цілеспрямований та активний вплив державних та наддержавних органів управління на функціонування та розвиток цілісної економічної системи (а отже, на її розширене відтворення) шляхом використання економічних законів і розв’язання економічних суперечностей за допомогою певної сукупності форм та методів. Сутність державного регулювання економіки полягає в комплексному розкритті його основних функцій, які є, з одного боку, логічним продовженням функцій держави, їх конкретизацією, а з іншого – зумовлені неспроможністю ринкового механізму саморегулювання та монополістичної плановірності забезпечити стабільний розвиток економічної системи.

Фінансова криза призвела до посилення ролі наявних і створення нових незалежних регулювальників економіки у країнах EUROSAI, які є важливими державними інституціями, відповідальними за значну частку ВВП своїх країн. Тому розбудова дієвого фінансового державного контролю за незалежними регулювальниками є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій періодиці України активно обговорюються питання розвитку системи державного фінансового контролю. У роботі Б.І. Сюркало розглянуто ефективність державного фінансового контролю, виявлено вплив глобалізаційних процесів на розвиток системи державного фінансового контролю України [1]. У статтях Т.О. Пожар обґрунтовано й розглянуто основні методи та форми державного фінансового контролю, систематизовано й охарактеризовано окремі види методів державного фінансового контролю з позиції оцінки перспективності та проблематичності їх застосування [2, с. 331], досліджено розвиток державного контролю у фінансово-бюджетній сфері, зокрема діяльність Рахункової палати та державної контрольно-ревізійної служби України [3, с. 182]. Основні класифікаційні ознаки державного фінансового контролю розглянуто в статті Л.В. Катроні, зокрема виділено ознаки за часом проведення, характером взаємовідносин

суб'єкта та об'єкта, характером компетенції, частотою, періодичністю проведення, гілками державної влади, галуззю проведення, інформаційним забезпеченням, методами [4, с. 196].

Оцінюючи діяльність Рахункової палати України як незалежного вищого органу контролю державних фінансів, Ю.Б. Слободяник зазначає, що вона відповідає європейським і міжнародним стандартам зовнішнього аудиту (INTOSAI) [5, с. 113]. Діяльність НБУ як підконтрольного Рахунковій палаті суб'єкта обмежується лише виконанням кошторису. Механізм взаємодії Рахункової палати і Національного банку України, принципи їх співпраці щодо забезпечення контролю за використанням Державного бюджету чітко не визначені [6, с. 152]. Таким чином, серед незалежних регулювальників лише НБУ розглядають як об'єкт державного фінансового контролю. Інші органи державного регулювання економіки випадають зі сфери проведення наукових досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка задач). Метою статті є узагальнення світового досвіду зовнішнього державного фінансового контролю незалежних органів-регулювальників: світовий досвід і вироблення рекомендацій для України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Єдиного загального визначення органів-регулювальників немає, їх роль і функції відрізняються у різних країнах. Проте можна виділити такі групи:

регулювальники інфраструктур – їх виникнення є наслідком приватизації інфраструктурних галузей, що привело до необхідності створення системи контролю у приватному секторі;

регулювальники конкуренції і споживання – їх діяльність пов'язана з необхідністю забезпечення ефективності ринку як з погляду конкуренції, дерегулювання і лібералізації, так і з погляду гарантій захисту споживачів;

регулювальники фінансових ринків – покликані знижувати ризики, пов'язані з сектором фінансових послуг для економіки в цілому і споживачів зокрема.

Незважаючи на об'єкт дій регулювальників ((фінансові послуги, інфраструктура або конкуренція в цілому), їх загальною рисою в Європі є незалежність функцій, яка означає, що регулювальні органи можуть приймати рішення як щодо окремих суб'єктів (підприємств, громадян), так і щодо загальних принципів регулювання, вільних від політичного тиску.

Незалежність регулювання забезпечується такими елементами:

- чіткими і точними законодавчими визначеннями місії, сфери діяльності, повноважень і обов'язків регулювальника;

- чітким мандатом керівних кадрів регулювальників і ринковим варіантом рівнів заробітної плати для залучення кваліфікованих співробітників;

- фінансовою незалежністю від уряду.

Незалежні органи-регулювальники і вищі органи фінансового контролю (ВОФК) мають багато спільного. Незважаючи на різні обов'язки в сфері розвитку моделі ефективного управління державним сектором, вони засновані на незалежності, а їх дії спрямовані на захист інтересів економічних суб'єктів. Тому є вагома причина для діалогу і професійної взаємодії між регулювальними органами і ВОФК у форматі «розумної» співпраці, але при цьому важливо забезпечити адекватну підзвітність. Незалежність регулювальних органів не виключає, що їх діяльність має ретельно контролювати і аналізувати Парламент, щоби можна було забезпечити використання їх широких можливостей в адекватній формі. Найбільш поширеною формою контролю, що проводить ВОФК, є державний фінансовий аудит. Державний аудит ефективності проводять рідше і переважно для регулювальників інфраструктури. Основною метою контрольно-аналітичних заходів ВОФК є визначення адекватності використання незалежним регулювальним органом доступних йому повноважень для досягнення поставлених перед ним завдань. Ключовим чинником для ВОФК є чітке розмежування питань професійного управління і підзвітності незалежних органів-регулювальників. Це потрібно для однозначного сприйняття суспільством доповідей, висновків і рекомендацій ВОФК. Проте XX Конгрес INTOSAI (Йоганнесбург, 2010 р.), який був реакцією на фінансову кризу 2008-2009 рр., ухвалив рішення, що під час проведення аудитів ефективності регулювальних органів ВОФК має бути обізнаний про ризики і стратегічні недоліки в системі регулювання і відігравати конструктивну роль у сфері нагляду.

ВОФК оцінюють, наскільки ефективним є використання ресурсів регулювальником. Це технічно складне питання, що включає багато критеріїв, і стосується не лише внутрішнього управління, але і економічних наслідків діяльності регулювальників. Можливості ВОФК сформулювати ці критерії зростають, коли самі регулювальники здійснюють регулярні самооцінки.

VIII Конгрес, що відбувся в Лісабоні 30 травня – 2 червня 2011 р., став новою сторінкою в житті Європейського співтовариства ВОФК. Затверджений на ньому Стратегічний план на період 2011-2017 рр. спрямований на посилення державного аудиту в Європі [7]. Крім цього, VIII Конгрес EUROSAI ухвалив офіційну Декларацію, в якій міститься зобов'язання сприяти посиленню незалежності ВОФК в країнах

Європейської співдружності і надавати всіляку підтримку ініціативам INTOSAI щодо просуванню транспарентності, підзвітності, ефективності і результативності управління державними коштами на благо громадян. На цьому Конгресі обговорювалася також проблема аудиту незалежних регулювальних організацій найвищими органами фінансового контролю і вироблено такі рекомендації [8]:

1. Незалежні регулювальники, незважаючи на наявність широких повноважень, діють у межах наданої їм влади, що означає їх потрапляння у сферу зовнішнього державного контролю, у тому числі з боку ВОФК, стосовно використання фінансових ресурсів і ефективності цього використання.

2. Об'єктивною є необхідність великих повноважень ВОФК в цілях аудиту незалежних регулювальників, включаючи регулювальників фінансових послуг (у тому числі центральних банків).

3. ВОФК мають брати до уваги інституційні умови, в яких працюють регулювальники, зокрема, механізми управління («governance»), спрямовані на забезпечення незалежності регулювальника.

4. У ситуаціях, коли регулювальні органи були створені для незалежного ухвалення їх рішень, основним завданням контролю ВОФК є визначення ризику дискредитації незалежності регулювальних органів шляхом адміністративного або політичного втручання центральних органів влади.

5. ВОФК мають адаптувати свою роботу з аудиту незалежних регулювальників до нових економічних умов, з фокусом на нові економічні ризики і найбільш ефективне використання обмежених ресурсів.

6. ВОФК мають здійснювати тиск на органи-регулювальники в цілях проведення регулярної оцінки ефективності своєї діяльності, заснованій на встановленні зв'язку між кінцевою метою регулювальника і його ресурсами, діями, результатами і наслідками.

7. ВОФК має зважено підходи до ухвалення рішень про оприлюднення результатів контролю діяльності незалежних органів-регулювальників у доповідях і звітах, оскільки його думка як незалежного і об'єктивного арбітра може справляти значний вплив на ринки і на поведінку економічних суб'єктів.

У деяких країнах структурні реформи привели до розширення ролі центральних банків у здійсненні контролю над фінансовою стабільністю. Це може ускладнити роль ВОФК в контролі його діяльності, оскільки не усі ВОФК мають повноваження контролю над центральними банками. Деякі країни, навпаки, наділяють ВОФК широкими повноваженнями у

сфері контролю діяльності центральних банків. Нова редакція Федерального Закону РФ вважає сферами контролю Рахункової палати РФ обслуговування бюджету і державного боргу Центробанком, його фінансово-господарську діяльність, а також фактично усі його рахунки і операції [9].

Рахункова палата України контролює діяльність незалежних органів-регулювальників:

у сфері інфраструктури – Департамент з питань виробничої інфраструктури, інноваційної діяльності та використання державної власності (Фонд державного майна України);

у сфері конкуренції і споживання – Департамент з питань соціальної політики та державного управління (Антимонопольний комітет України);

у сфері фінансових послуг – Департаменту з питань державного боргу, міжнародної діяльності та фінансових установ (Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Державна комісія із цінних паперів та фондового ринку України, Національний банк України (НБУ)).

У річних звітах НБУ висвітлюють лише результати перевірок виконання кошторису витрат Національного банку України, аналізів звітів Фонду державного майна України та Антимонопольного комітету України [10]. Серед факторів, які знижують ефективність управління в системі НБУ, виявлено порушення: Положення про організацію кошторисного процесу в системі НБУ, Положення про порядок формування резервів НБУ на покриття фінансових ризиків, пов'язаних з виконанням його функцій, порядку формування Плану капітальних вкладень та інвестиційної програми НБУ тощо.

Серед факторів, які знижували ефективність діяльності Фонду державного майна України, виявлено неналежний рівень координації роботи між Фондом та іншими органами влади, які здійснюють управління державним майном. Відсутність у Фонду законодавчо встановлених важелів впливу на зазначені органи призводили до недотримання ними вимог законодавства, зокрема, щодо надання Фонду пропозицій до проекту плану-графіка передприватизаційної підготовки державних підприємств на відповідний рік, а також необхідних відомостей до Єдиного реєстру об'єктів державної власності.

До недоліків звіту Антимонопольного комітету України віднесено: незначний розмір штрафних санкцій, що не стимулювало учасників ринку дотримуватися конкурентного законодавства та уникати порушень надалі; недостатнє висвітлення реальної картини зловживань монопольним (домінантним) становищем і відсутність системного моніторингу.

Висновки.

1. У світовій практиці виділяють такі групи незалежних регулювальників: регулювальники інфраструктур; регулювальники конкуренції і споживання; регулювальники фінансових ринків.

2. Незалежність регулювальних органів не виключає, що їхню діяльність має ретельно контролювати і аналізувати Парламент в особі ВОФК щодо ефективності використання фінансових ресурсів держави.

3. Незалежні органи-регулювальники мають регулярно оцінювати ефективність своєї діяльності на основі встановлення зв'язку між кінцевою метою регулювальника і його ресурсами, діями, результатами і наслідками тощо.

4. Здійснюючи аудит діяльності незалежних регулювальників, ВОФК має враховувати ризик їх дискредитації шляхом адміністративного або політичного втручання центральних органів влади і зважено підходити до ухвалення рішень про оприлюднення результатів контролю, оскільки його думка як незалежного й об'єктивного арбітра може справляти значний вплив на ринки і на поведінку економічних суб'єктів.

5. Рахункова палата України має обмежені повноваження у сфері контролю діяльності незалежних органів-регулювальників. У річних звітах НБУ висвітлюють лише результати перевірок виконання кошторису витрат Національного банку України, аналізів звітів Фонду державного майна України та Антимонопольного комітету України.

6. Результати контролю діяльності регулювальників у сфері фінансових послуг в Україні не оприлюднюються. Таким чином, наша країна потребує приведення повноважень і діяльності Рахункової палати України відповідно стандартів EUROSAI в частині контролю ВОФК за незалежними органами-регулювальниками.

Перспективи подальших пошуків (розробок) у цьому напрямку полягають у побудові моделей розкриття інформації за результатами державного фінансового аудиту незалежних регулювальників.

Бібліографічний список: 1. Сюркало Б. І. Державний фінансовий контроль в контексті сталого економічного розвитку [Електронний ресурс] / Б.І. Сюркало // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 2. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua> 2. Пожар Т.О. Роль фінансово-економічних методів державного фінансового контролю у забезпеченні бюджетної дисципліни / Т.О. Пожар // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 8 (122). – С. 327–333. 3. Пожар Т.О. Розвиток фінансово-бюджетного механізму державного контролю / Т.О. Пожар // Економіка та держава. – 2010. – № 12. – С. 180–183. 4. Катроша Л.В. Види державного фінансового контролю / Л.В. Катроша // Проблеми і

перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. пр. / ДВНЗ "УАБС НБУ". – Суми, 2012. – Вип. 36. – С. 194-199. 5. Слободяник Ю.Б. Проблеми забезпечення функціонування вищого органу контролю державних фінансів / Ю.Б. Слободяник // Фінансова система держави: проблеми та перспективи розвитку: зб. наук. пр. – 2011. – С. 112-115. 6. Слободяник Ю.Б. Зовнішній аудит Національного банку України / Ю.Б. Слободяник // Вісник Хмельницького національного університету. – 2008. – № 6. – Т. 3 (124). – С. 152-154. 7. Стратегический план развития EUROSАI на период 2011-2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/Eurosai-Strategic-Plan-RUS.pdf> 8. Журнал EUROSАI № 17 (pdf). – http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/magazines/MAGA_RU/Eu17ru.pdf 9. Федеральный Закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», принят Государственной Думой 22 марта 2013 года, одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/userfiles/loadfiles/fzsprf2013.pdf> 10. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf

Ангелина И.А. Внешний государственный финансовый контроль независимых органов-регуляторов: мировой опыт и Украина. Обобщена мировая практика выделения групп независимых регуляторов инфраструктур, конкуренции и потребления, финансовых рынков. Дана оценка состоянию деятельности Счетной палаты Украины в сфере контроля деятельности независимых регуляторов и рекомендации по ее развитию.

Anhelina I. State external financial control of independent regulating bodies: world experience and Ukraine. The world practice of selection of groups of independent regulators of infrastructures, competition and consumption, financial markets is generalized. An estimation to the state of activity of the Account chamber of Ukraine in the field of control of activity of independent regulators and recommendation in relation to her development is given.