



Ю. А. Крохина,
доктор юридических наук, профессор,
и.о. директора Государственного научно-
исследовательского института системного
анализа Счетной палаты, завкафедрой правовых
дисциплин высшей школы государственного
аудита МГУ им. М. В. Ломоносова

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА КАК ФАКТОРЫ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РОССИИ

Статья посвящена вопросам совершенствования правового регулирования органов государственного финансового контроля.

Статтю присвячено питанням удосконалення правового регулювання органів державного фінансового контролю.

The article is dedicated to the problems of improvement of the legal regulation of state financial control bodies.

Ключевые слова: финансовый контроль, Счетная палата Российской Федерации, система органов финансового контроля.

В условиях рыночной экономики финансовая деятельность государства значительно усложняется: происходит увеличение объема движения финансовых ресурсов, возрастает роль государства в финансировании публичных функций, расширяется круг субъектов, использующих бюджетные средства.

Государственный финансовый контроль является неотъемлемым элементом государственной финансовой политики. Наибольшую значимость государственный финансовый контроль приобретает в условиях социально-экономических реформ и преобразования финансовых взаимоотношений между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Реальной угрозой экономической безопасности Российской Федерации стало масштабное нецелевое использование государственных денежных средств и материальных ресурсов, незаконный вывоз капитала за границу, незаконное присвоение частными лицами бюджетных денежных средств. Отмеченные факторы влекут необходимость усиления государственного финансового контроля, законодательной оптимизации его форм, видов, правового статуса контролирующих органов.

Особенности институциональных преобразований в системе управления российского государства формируют принципиально новые социально значимые институты, ставя перед ними более сложные задачи, поскольку на первый план выходят важнейшие социально-экономические направления и программы, национальные инновационные проекты и другие важные составляющие экономики, которые реализуются в ряде случаев государством с привлечением частного капитала.

Государство в лице органов финансового контроля продолжает осуществлять контроль, направленный на проверку законности и правильности расходования денежных средств согласно целям и объемам, предусмотренным в бюджете, однако сфера ответственности власти перед обществом в новых условиях существенно расширяется. Появ-

ляется насущная необходимость оценить действующие механизмы хозяйствования и выработать конкретные рекомендации по более экономному и эффективному использованию всего имущества, находящегося в собственности государства, включая материальные ресурсы. Это, как показывает мировой опыт, объективно влечет за собой трансформацию института внешнего государственного финансового контроля в институт государственного аудита [1].

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единое системное правовое регулирование государственного финансового контроля. Отдельные сферы государственного финансового контроля имеют правовое оформление разрозненными нормативными правовыми актами, в результате чего контроль за сферой государственной финансовой деятельности осуществляется на основе различных принципов, с использованием несогласованных методов и т. д. Как следствие, происходит дублирование либо, напротив, возникают пробелы в деятельности органов государственного финансового контроля.

Особые трудности в организации государственного финансового контроля связаны с несогласованностью правовых норм федерального и регионального законодательства.

Анализ российского законодательства показывает, что статус и основные принципы деятельности органов государственного аудита Российской Федерации не в полной мере соответствуют требованиям, обеспечивающим их эффективное функционирование.

Высшим органом государственного аудита в Российской Федерации на практике является Счетная палата Российской Федерации. В регионах и муниципальных образованиях функции государственного аудита призваны выполнять соответствующие контрольно-счетные органы. Их деятельность должна основываться на принципах законности, независимости, объективности, плановости, компе-



тентности, оперативности, доказательности, гласности и соблюдения профессиональной этики.

В 2004–2005 гг. Счетная палата Российской Федерации стала объектом внешнего аудита, проведенного Государственным управлением аудита Великобритании (НКРУ) в рамках мероприятий Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ). Независимые эксперты оценивали не только ее работу, но также уровень и качество правовой и институциональной реализации основополагающих принципов и стандартов государственного аудита. По мнению международных аудиторов, Счетная палата находится сегодня в стадии завершения эволюции от статуса постоянного органа государственного финансового контроля к статусу высшего органа государственного аудита [2].

Основными признаками современного высшего органа государственного аудита, функционирующего в соответствии с общепризнанными принципами и международными стандартами, являются следующие: независимость, закрепленная конституцией и национальным законодательством; самостоятельность (финансовая, юридическая, административная, функциональная); органичная взаимосвязь и эффективное взаимодействие со всеми заинтересованными государственными органами; достаточные и защищенные законом полномочия на осуществление всех видов аудиторской деятельности, связанных с реализацией целей и задач высшего органа государственного аудита; непрерывное развитие и совершенствование теории и методологии аудита, знаний и профессиональных навыков специалистов; наличие современного офиса, развитой инфраструктуры и использование передовых информационных технологий, которые необходимы для осуществления аудиторской деятельности и мониторинга ее результативности и эффективности.

Созданная на федеральном уровне в развитие конституционных положений российская модель государственного аудита в основном отражает современные концептуальные подходы и наиболее общие характеристики, отвечающие международным стандартам.

В качестве недостатка был отмечен тот факт, что в Конституции Российской Федерации нет нормы, непосредственно устанавливающей независимый статус Счетной палаты. По мнению британских аналитиков, это формально означает отсутствие прямых конституционных гарантий независимости и самостоятельности высшего органа государственного аудита и делает его работу потенциально уязвимой. Кроме того, в действующем законодательстве отсутствуют нормы, четко определяющие различия между государственным аудитом и государственным финансовым контролем, между полномочиями органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля.

Оценивая соответствие фактически реализованной модели государственного аудита в Российской Федерации международным стандартам, аудиторы ИНТОСАИ предложили Счетной палате Российской Федерации свое видение кратко-, средне- и

долгосрочных направлений ее развития, с которыми нельзя не согласиться.

В краткосрочном плане дальнейшее развитие Счетной палаты должно основываться на наращивании надлежащих контрольных и организационных возможностей в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. В среднесрочном плане необходимо стремиться к повышению стандартов внешних проверок и общих средств финансового контроля, работая совместно с Министерством финансов для решения вопросов взаимодействия между государственным аудитом и государственным финансовым контролем, между внешним и внутренним аудитом, а также для дальнейшего совершенствования системы самоконтроля в органах исполнительной власти. В долгосрочном плане Счетная палата должна проводить систематическую работу по дальнейшему развитию атрибутов, свойственных современным высшим органам аудита.

Деятельность Счетной палаты осложняется также тем, что сферы ее ответственности и полномочия по отношению к другим контролирующим структурам, в частности Министерству финансов и подведомственным ему службам, разграничены неполностью. От позиции министерства, согласующего проект сметы Счетной палаты, во многом зависит ее финансирование, в то время как само Министерство финансов является неизменным объектом ее проверок. Представляется необходимым законодательно закрепить за Счетной палатой Российской Федерации статус высшего органа государственного аудита и передать решение вопроса о ее финансировании Комитету Государственной Думы по бюджету и налогам.

Значительно хуже обстоит дело в регионах и муниципальных образованиях. Согласно международно признанным нормам счетные палаты должны обладать организационной и финансовой самостоятельностью. Тем не менее во многих субъектах Российской Федерации они до настоящего времени находятся в непосредственном ведении законодательных органов власти, что предопределяет высокую степень их зависимости. Наблюдаются большие различия в статусе, компетенции, а также в количестве и квалификации персонала. На основе анализа международных норм, модели государственного аудита, реализуемой в России, и фактически складывающегося положения приходим к выводу о том, что счетные палаты субфедерального уровня, не имея возможности использовать должные стандарты государственного аудита, не обеспечивают одинаково надежного контроля бюджетов и использования другого государственного имущества и заняты преимущественно проведением традиционных контрольно-счетных мероприятий, связанных с определением соответствия фактических расходов целям и объемам, предусмотренным в бюджетах.

Российские органы государственного аудита, в отличие от ведомственных и территориальных контрольных структур, не имеют вертикального подчинения. Это предопределяет многовариантность местного законодательства, регулирующего



их деятельность, и различия в методологическом, нормативно-правовом, организационном и информационном обеспечении. Имеются существенные трудности в сфере их функционального взаимодействия: планирования и проведения совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, разработки и использования стандартов государственного аудита, внедрения аудита эффективности, обмена методическими и информационно-аналитическими материалами.

В этой связи давно назрел вопрос о необходимости разработки общесистемных норм, регламентирующих порядок функционирования органов государственного аудита на территории России. Роль методологического центра, координирующего эту работу, могла бы взять на себя Счетная палата. Для реализации вышеуказанных функций необходимо внести изменения и дополнения в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», с тем, чтобы законодательно закрепить ее права по установлению стандартов, формированию методологической и информационной базы государственного аудита на всей территории Российской Федерации. При этом на субфедеральном уровне должны быть приняты соответствующие законодательные акты и обеспечена модификация общих положений, исходя из конкретных условий при соблюдении общих позиций.

Следствием неэффективного правового регулирования основ государственного финансового контроля является постоянное увеличение числа финансовых правонарушений, посягающих на финансовые интересы государства.

Названные обстоятельства показывают насущную необходимость комплексного реформирования законодательства, регулирующего вопросы государственного финансового контроля. В частности, следует привести в соответствие с международными стандартами Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» и Бюджетный кодекс РФ в части правового обеспечения системы государственного финансового контроля, устранения дублирования полномочий контрольных органов, уточнения их компетенции. Деятельность контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должна быть обеспечена отдельным нормативным правовым актом федерального уровня.

При совершенствовании российского финансового законодательства следует обратиться к опыту зарубежных стран и к международным документам.

Анализируя правовые и организационные элементы функционирования органов государственного контроля наиболее развитых стран (США, Японии, Великобритании, Франции, Италии, Дании, Германии, Канады), несмотря на очевидные национальные особенности, можно выявить их общность. Безусловно и прежде всего, это приверженность Лимской декларации руководящих принципов контроля*. Только на этой основе возможна

реализация главной цели государственного аудита, а именно: выявление, предупреждение и устранение фактов незаконного, нецелевого, неэффективного использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности, обеспечение открытости и прозрачности исполнения государственных бюджетов, содействие социально-экономическому развитию страны.

Объектом контроля государственного аудита является весь процесс управления собственностью государства, включая: формирование доходов и осуществление расходов из государственного бюджета и государственных фондов; управление государственным долгом; управление финансами, осуществляемое органами управления административно-территориальных единиц; управление имуществом предприятий, которые имеют государственную собственность в капитале, а также управление иной государственной собственностью (земельными ресурсами и др.).

Особое внимание в зарубежной практике уделяется обеспечению независимости высших органов финансового контроля. Она гарантируется государством и закрепляется конституцией и другими национальными законами. Их подотчетность также определяется конституцией страны. Они обладают функциональной, организационной и финансовой независимостью и имеют доступ к любой информации, касающейся управления государственными ресурсами. Высшие органы финансового контроля осуществляют свою деятельность в соответствии с утвержденными ими программами и самостоятельно выбранными методами контроля.

В рассматриваемых в качестве примера странах органы государственного аудита при осуществлении задач в рамках своей компетенции с учетом действующего национального законодательства стремятся к созданию единой системы государственного контроля за формированием и исполнением государственного бюджета, предполагающей непрерывный контрольный цикл в области формирования и исполнения средне- и долгосрочного бюджетов, а также бюджета каждого финансового года. Контрольный цикл реализуется на трех последовательных стадиях – на стадии предварительного контроля за формированием и анализом проекта бюджета будущего года, стадии оперативного контроля непосредственно в ходе исполнения бюджета текущего года и стадии последующего контроля уже исполненного бюджета.

Качественным ориентиром для российского законодательства в сфере государственного финансового контроля может стать модельный закон стран СНГ „О государственном финансовом контроле” (далее – Закон), разработанный под руководством заместителя председателя комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по взаимодействию со Счетной палатой РФ профессора Б. Г. Преображенского и принятый на двадцать четвертом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 24-11 от 04.12.2004 г.).

Названный Закон устанавливает единые право-

* Декларация была принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году.



вые и методологические основы проведения государственного финансового контроля на территории государства, принципы построения системы органов государственного финансового контроля и механизм их взаимодействия. В целом Закон соответствует международным принципам государственного финансового контроля, гарантирует закрепление единых правовых и методологических основ осуществления государственного финансового контроля на территории государства, позволяет создать в государстве систему органов государственного финансового контроля и механизм их взаимодействия при действенной координирующей роли счетной палаты.

Остановимся на отдельных положениях названного Закона, которые могут быть восприняты российской практикой при подготовке новой редакции Федерального закона „О Счетной палате Российской Федерации”.

1. Положения об объектах государственного финансового контроля. Согласно рассматриваемому Закону объектами государственного финансового контроля выступает контроль за исполнением национального государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием государственных кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот, финансовой эффективностью использования государственной собственности, переданной хозяйствующим субъектам в той или иной форме, обращением государственных финансовых средств в кредитно-финансовых организациях.

2. Положения о пределах вторжения государственного финансового контроля в систему административно-территориального устройства государства. Закон устанавливает, что государственный финансовый контроль на территориях государственных образований (субъектов, областей, краев) включает в себя контроль за бюджетными и внебюджетными финансовыми средствами государственно-территориальных образований, финансовой эффективностью использования государственного имущества на территории, использованием кредитных ресурсов и заемных средств, обращением финансовых средств государственно-территориальных образований в кредитно-финансовых организациях.

Относительно финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления Закон устанавливает критерии, которым должны отвечать подконтрольные объекты, также допускает возможность расширения перечня объектов национальным законодательством. Государственный финансовый контроль в муниципальных образованиях осуществляется в отношении использования органами местного самоуправления финансовых и материальных ресурсов, переданных им в той или иной форме органами государственной власти различных территориальных уровней, в том числе в виде финансовой помощи, для исполнения отдельных государственных функций и в иных случаях,

предусмотренных национальным законодательством.

3. Нормы о принципах государственного финансового контроля. Важной гарантией функционирования государственного финансового контроля выступают принципы его организации и осуществления, закрепленные в Законе, а именно:

а) разграничение деятельности органов государственного финансового контроля в соответствии с установленным национальным законодательством разграничением функций и полномочий органов законодательной и исполнительной власти;

б) разграничение функций и полномочий между органами общегосударственного финансового контроля и территориальными органами государственного финансового контроля;

в) функциональная, организационная, персональная и финансовая независимость органов государственного финансового контроля и их должностных лиц от объектов контроля;

г) координация деятельности органов государственного финансового контроля с целью исключения дублирования в их деятельности и обеспечения единой системы государственного финансового контроля на всех уровнях государственной власти.

4. Положения о системе органов государственного финансового контроля. Глава 2 Закона – „Органы государственного финансового контроля” – регулирует систему органов контроля и устанавливает основы их компетенции в данной сфере.

Закон включает в единую систему органы государственного финансового контроля высшего должностного лица государства и всех ветвей власти. Согласно ст. 4 Закона систему государственного финансового контроля составляют органы контроля главы государства (президента), парламентского, административного и независимого государственного контроля.

5. Положения о месте органов независимого государственного финансового контроля в системе органов государственного финансового контроля.

Согласно ст. 8 Закона независимый государственный финансовый контроль осуществляется счетной палатой государства (уполномоченным государственным органом) и контрольно-счетными органами государственно-территориальных субъектов.

Счетная палата государства (уполномоченный государственный орган) является высшим органом государственного финансового контроля, компетенция, организация и порядок деятельности которого определяются национальным законодательством.

Закон так же наделяет контрольно-счетные органы государственно-территориальных субъектов статусом высших органов государственного финансового контроля в регионах, действующими на основании конституций и уставов государственно-территориальных субъектов и законов государственно-территориальных субъектов о контрольно-счетных органах.

Контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной самостоятельностью и свою деятельность осуществляют только на осно-



вании закона. Контрольно-счетные органы подотчетны соответствующим органам государственной власти.

6. Положения о методологических основах государственного финансового контроля, согласно которым счетная палата государства (уполномоченный государственный орган) разрабатывает и утверждает стандарты государственного аудита, являющиеся методологической базой для проведения контрольных мероприятий всеми органами государственного финансового контроля.

7. Положения главы 4 Закона – „Взаимодействие и координация деятельности органов государственного финансового контроля”, которые регламентируют вопросы взаимодействия и координации деятельности органов государственного финансового контроля между собой, а также с иными органами государства и независимых аудиторов.

Закон предписывает осуществлять координацию деятельности национальных органов государственного финансового контроля координационному совету при главе государства (президенте). При этом Закон устанавливает, что председателем координационного совета является председатель счетной палаты государства (уполномоченного государственного органа) по должности.

В целях исключения дублирования контрольных

мероприятий органы государственного финансового контроля согласовывают планы своей работы до начала календарного года. Важным положением Закона является норма о том, что при выборе объектов контрольных мероприятий преимущество принадлежит счетной палате государства (уполномоченному государственному органу). Контрольные мероприятия, запланированные различными контрольными органами на одном и том же объекте, должны проводиться ими совместно или одновременно.

В целях координации деятельности органов государственного финансового контроля между ними устанавливается обязательный обмен информацией по результатам контрольных мероприятий с соблюдением установленного для этих мероприятий режима использования.

8. Положение о наделении счетной палаты государства и контрольно-счетных органов государственно-территориальных образований правом защиты государственных интересов в суде.

Список использованной литературы

1. Степашин С. В. Конституционный аудит / Степашин С. В. – М. : Наука, 2006.
2. Функциональная оценка деятельности Счетной палаты Российской Федерации. – М. : NationalAuditOffice, 2005.

Статья сдана в редакцию 07.09.2011 г.