

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ International experience of financial control

Э. Н. Елькина, аспирант Уральского государственного аграрного университета
(г. Екатеринбург, ул. К. Либкнехта, д. 42)

Рецензент: Е. М. Кот, кандидат экономических наук, доцент

Аннотация

Государственный и муниципальный финансовый контроль в зарубежных странах выстраивается по различным моделям, однако в общем для развития этой системы свойственна тенденция децентрализации и выделения аудита либо его элементов в самостоятельную ветвь контрольной деятельности, в процессе осуществления которой определяются целесообразность и надлежащее распределение доходов и расходование средств бюджетов разных уровней, выполнение принятых решений, а также положений соответствующих законодательных актов, эффективность деятельности органов власти при исполнении возложенных на них функций. Сегодня в развитых странах большинство органов государственного финансового контроля широко использует аудит эффективности как один из важнейших методов проведения государственного бюджетного контроля. Важнейшей его целью является определение социально значимого результата от использования имеющихся государственных ресурсов, к примеру, в виде улучшения здоровья и качества жизни населения, повышения качества образования или снижения уровня преступности. Доля аудита эффективности в общем количестве проверок высших органов финансового контроля в ряде развитых стран превышает 50 %.

Ключевые слова: финансовый контроль, международный опыт, контролирурующие органы, контрольная деятельность, счетная палата, бюджет, стандартизация, аудит.

Summary

State and municipal financial control in foreign countries is built on various models, however, in General, for the development of this system an inherent tendency of decentralization and the allocation of audit or its elements as an independent branch of control activities, the implementation of which shall be determined by the feasibility and proper allocation of revenues and expenditure of budgets of different levels, implementation of the decisions taken, as well as, the provisions of the relevant legislation, the effectiveness of the activities of public authorities in the performance of their functions. Today in developed countries most of the bodies of state financial control extensive use of performance audit as one of the most important methods of conducting state budgetary control. Its most important objective is to identify socially significant result from the use of existing state resources, for example, in the form of improved health and quality of life, improve the quality of education or reducing crime. The proportion of performance audit in the total number of inspections of the Supreme bodies of financial control in some developed countries exceeds 50 %.

Keywords: financial control, international experience, regulatory authorities, monitoring activities, the audit chamber, standardization, audit.

Международный опыт свидетельствует, что на различных уровнях власти в государстве весьма эффективно действуют контролирующие органы, главным образом в бюджетно-финансовой сфере.

Действующая система государственного финансового контроля, которая сложилась в конкретной стране, имеет особенности, связанные с историческими аспектами развития государства. Более того, в мировой практике органы государственного финансового контроля

уже давно стали неотъемлемой составляющей демократического общества и обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами. Следовательно, изучение мирового опыта осуществления и функционирования государственного финансового контроля для нашей страны представляет достаточно большой интерес.

Государственный финансовый контроль – это деятельность органов государственной власти и управления всех уровней, установленная законодательством с целью выявления, пресечения и предупреждения:

- злоупотреблений и ошибок в управлении государственными денежными и материальными ресурсами, которые используются в хозяйственной деятельности, отчуждаемыми нематериальными объектами государственной собственности, а также государственными имущественными правами, которые могут повлечь прямой или косвенный финансовый и/или материальный ущерб государству;
- нарушений финансово-хозяйственного законодательства (главным образом, бюджетного);
- изъянов в организации систем управления финансово-хозяйственной деятельностью государственных организаций и их объединений, организаций с государственным участием или особо связанных с деятельностью государства;
- угроз экономической (в том числе финансовой) безопасности государства.

К числу общепринятых во всем мире функций государственного и муниципального финансового контроля относят:

- контроль за поступлением бюджетных средств;
- контроль за расходованием бюджетных средств;
- контроль за использованием государственной и муниципальной собственности, проведением ее приватизации, национализации;
- контроль за использованием государственных и муниципальных внебюджетных фондов;
- контроль за движением средств бюджета и внебюджетных фондов в банках и иных кредитных учреждениях;
- контроль эффективности предоставления и законности использования льгот по налогообложению и полученных дотаций;
- пресечение финансовых нарушений и злоупотреблений.

Важнейшие этапы становления и развития государственного финансового контроля в мире представлены в табл.1.

Таблица 1

Этапы становления и развития государственного финансового контроля в мире

Год	Событие
1314	Введена должность Генерального контролера государственной казны Англии
1319	Учреждена Счетная палата во Франции
1365	Учреждена Счетная палата Королевства Наварры (Испании)
1761	Учреждена Счетная палата Австро-Венгрии
1862	Образована Счетная палата Италии
1920	Принята Конституция Австрии от 10 ноября 1920 г., в которой содержится раздел, посвященный принципам государственного контроля за расчетной и финансовой деятельностью

Год	Событие
1921	Создано Генеральное бюджетно-контрольное управление в США как независимое политическое агентство в рамках законодательной власти
1977	На IX Конгрессе INTOSAI (Международная организация высших органов финансового контроля) в Лиме была принята Декларация руководящих принципов контроля, которая закрепила основные принципы и задачи внешнего контроля за государственными финансами в демократическом обществе

В некоторых странах (Австралия, Канада, Великобритания, Дания, Индия, Египет, Ирландия) функции государственного финансового контроля выполняются отдельными должностными лицами. В других государствах (Белоруссия, Литва, Молдавия, Кипр, Албания, Израиль, Афганистан, Иордания, Индонезия, Колумбия, Монако) счетные ведомства наделены полномочиями службы государственного контроля.

Третью группу образуют страны, в которых функции органов финансового контроля выполняют счетные суды: Франция, Италия, Румыния, Тунис, Аргентина, Гаити, Алжир, Гвинея, Марокко, Словения. В эту же группу можно отнести страны, в которых государственный финансовый контроль осуществляется в форме счетных трибуналов: Бразилия, Португалия, Уругвай.

Большую группу органов контроля составляют страны, в которых финансовый контроль осуществляет Офис генерального аудита, который возглавляется одним аудитором.

В некоторых государствах контрольные функции возложены на государственные генеральные инспекции, счетные палаты, а также, контрольные палаты и ревизионные палаты.

Также, следует отметить: в Греции и Конго финансовый контроль осуществляют счетные подразделения в Верховном Суде; в Маврикии и Мали – Департамент контроля государственных расходов; в Лаосе, Камбодже и Экваториальной Гвинее – Счетное ведомство в Министерстве иностранных дел; в Сенегале – второй отдел Президентского отчета в Парламенте.

В названии большинства контрольно-счетных органов государств отражен принцип федерализма: Федеральная Счетная палата в Германии, Федеральное счетное управление в Швейцарии.

В Финляндии и Эстонии применяется обобщенный термин – высший контрольный орган.

Основными признаками, которыми обладают большинство контрольно-счетных органов за рубежом, являются:

- независимость органов финансового контроля от законодательной и исполнительной власти;
- особое внимание уделяется целевому использованию, эффективности и экономичности программ расходования финансовых ресурсов;
- эффективность деятельности контрольных органов определяется с помощью сравнения средств, потраченных на ее осуществление и полученных в результате «доходов» (денежные средства, возвращенные в бюджет и/или не израсходованные с нарушением бюджетного законодательства, возможная упущенная выгода от распоряжения государственным или муниципальным имуществом).

В частности, в Японии органом, осуществляющим государственный финансовый контроль, является Счетная палата. Она наделена конституционным статусом независимости от трех ветвей власти государства (судебная, исполнительная, законодательная). Эффективность этого контролирующего органа Японии можно оценить в 336 700 млн иен.

Следует отметить, что критерии эффективности исчисляются исходя из суммы денежных средств, возвращенных в бюджет в результате принятых палатой мер, и суммы денежных средств, которая была «сэкономлена» в ходе аналитической деятельности палаты при планировании бюджета на следующий финансовый год.

Начиная с 1921 г. в США функции Высшего органа финансового контроля федерального уровня выполняет главное контрольно-финансовое управление США (U. S. GAO). Ведомственный финансовый контроль реализует Министерство финансов США, а внутриведомственный – главный финансовый администратор и генеральный инспектор министерства образования США.

Кроме того, эффективность работы Высшего органа финансового контроля США в 2015 г. составила 49,9 млрд долл., или 87 долл. на 1 долл., потраченный на обеспечение деятельности управления.

Организационное, институциональное отделение государственного финансового контроля от исполнительной власти и законодательной власти означает, что субъект и объект контроля не одинаковы, более того, между ними существует определенная дистанция.

К примеру, Верховная контрольная палата Польши подотчетна Сейму и выступает в качестве самостоятельного высшего органа государственного контроля. Государственная счетная палата Венгрии как финансовый хозяйственный орган и контролирующий орган Государственного собрания подотчетна исключительно Государственному собранию.

В некоторых странах законодательством за органом финансового контроля закрепляется статус особого судебного органа либо органа, осуществляющего функции судебного органа.

Контролирующие органы некоторых зарубежных государств взаимодействуют или пытаются найти линии разграничения своих функций с функциями омбудсменов. В свою очередь, последние – независимые структуры, которые образуются парламентами.

Однако существуют своего рода административные омбудсмены. В частности, во Франции медиатор назначается Советом министров и выступает в качестве посредника между аппаратом управления и гражданами. Ему оказывают помощь специально выделяемые в министерствах и департаментах корреспонденты.

В США исполнительные омбудсмены штатов назначаются губернаторами, а часто с участием легислатур. В Австрии президент назначает членов аппарата Коллегии народной правозащиты.

Мировой опыт формирования счетных палат показывает, что возможно применение одной из трех моделей:

- парламентская (суть ее заключается в том, что парламенту принадлежит решающая роль в определении состава счетной палаты и, главным образом, ее председателя);
- внепарламентская (суть ее заключается в том, что назначение председателя палаты президентом республики осуществляется по решению совета министров, либо назначается правительством, а остальные ее члены назначаются президентом);
- смешанная (суть ее заключается в том, что допускает синтез первых двух моделей, т. е. участие и парламента, и президента в определении состава счетной палаты).

Главными задачами счетных палат, которые сформулированы в законодательстве ряда зарубежных стран, являются:

- контроль за исполнением государственного бюджета (в частности, в Италии Счетная палата осуществляет предварительный контроль законности актов Правительства и после-

дующий контроль исполнения государственного бюджета; в Португалии контролирующий орган осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета);

– контроль за государственными доходами и расходами (в Греции Счетная палата организует и проводит контроль за государственными расходами, а также, в силу особых предписаний законодательства осуществляет контроль за расходами местных органов управления и других юридических лиц публичного права).

В Болгарии Счетная палата проводит контроль за государственными доходами и расходами, определяет технологию и методику финансовой отчетности и осуществляет мониторинг за их исполнением.

В Австрии Счетная палата проводит проверку финансовой деятельности федерации, земель, союзов общин, общин и иных установленных законодательством субъектов права; в Польше Верховная контрольная палата контролирует хозяйственную, организационно-управленческую и финансовую деятельность органов государственной администрации, а также, подчиненных им предприятий и иных организаций.

Целью работы высшего контрольного органа является законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами.

Анализируя положения нормативных правовых актов ряда зарубежных стран и конституции как главного закона государства, в качестве главного объекта контрольной деятельности высшего органа финансового контроля нужно выделить государственный бюджет, т. е. его доходы и расходы, а также, исполнение в целом.

Помимо этого в качестве объектов контроля можно назвать все государственные инстанции. Однако выполнение контрольных функций государственными органами в отношении названных объектов имеет специфические различия. В частности, как пример можно рассмотреть контрольные полномочия органа государственного финансового контроля в отношении банков.

В Венгрии Счетная палата как орган государственного финансового контроля осуществляет мониторинг и проверку налоговой деятельности налогового управления и местных советов, деятельности Государственной таможни, Управления гербовых сборов и даже хозяйственной деятельности партий.

Счетная палата Австрии уполномочена проводить проверку не только государственного хозяйства Федерации, но и проводить ревизию финансов федеральных земель, а также, финансовой деятельности, связанной с благотворительными и иными фондами и учреждениями, управление которыми осуществляется органами Федерации.

В некоторых государствах, таких как Австрия, США, Германия, Великобритания, система государственного и муниципального финансового контроля построена как единая система, которая базируется на единых принципах и стандартах.

Стандартизация выступает в качестве фактора обеспечения системности взаимодействия органов государственного финансового контроля в мировой практике, формирует организационно-методическую базу их специализации и кооперирования, придает их системе свойства самоорганизации, определяет синергетический эффект в системе государственного финансового контроля, осуществляет профессионально-интегративную функцию, объединяющую сотрудников органов государственного финансового контроля.

В международной практике также действуют органы регионального финансового контроля, которые существуют в двух основных формах:

– централизованная система финансового контроля (в виде единой структуры), т. е. региональные финансово-контрольные учреждения находятся в прямом организационном подчинении у высшего органа финансового контроля государства. Модель этого типа обеспечивает осуществление бюджетно-финансового контроля на всей территории страны по единому системному плану, на основании единых критериев анализа, гарантируя законное и целесообразное управление всеми государственными финансами;

– децентрализованная система финансового контроля в виде отдельно существующих региональных контрольно-счетных палат, предназначенных для того, чтобы проводить контроль за бюджетными средствами государства в его административно-территориальном образовании, включая муниципалитеты, не составляя при этом единой системы общегосударственного государственного финансового контроля и не подчиняясь высшему финансово-контрольному органу государства.

Проведенный анализ говорит, с одной стороны, о наличии разнообразных форм осуществления контроля (внешний и внутренний/внутриведомственный), а с другой – о единстве и общности объекта и содержания форм и методов осуществления государственного финансового контроля.

В этих условиях организации контроля коммуникативная функция становится основой для проявления производных функций государственного финансового контроля, а именно, превентивной и аналитической.

Критический анализ зарубежных моделей осуществления финансового контроля позволяет сделать вывод:

– во-первых, о наличии единых задач и общих принципов в организации работы органов контроля с учетом национальной специфики, экономических условий и исторического развития;

– во-вторых, об отсутствии единого и общего подхода к проблемам организации контроля и проведения аудита государственных финансов в мире.

Таким образом, международная практика свидетельствует, что органы государственного финансового контроля могут достаточно эффективно существовать и функционировать на основе, казалось бы, противоположных, взаимоисключающих и противоречащих друг другу принципов и подходов.

Библиографический список

1. *Петрова Г. В.* Международное финансовое право : учебник для магистров. М. : Юрайт, 2011. 457 с.

2. *Перес К.* Технологические революции и финансовый капитал. Динамика пузырей и периодов процветания / пер. с англ. Ф. В. Маевского; науч. ред. пер. С. Ю. Глазьева, В. Е. Деметьев. М. : Дело, 2011. 231 с.

3. *Жуляков Д. И., Зарецкая В. Г.* Финансово-экономический анализ (предприятие, банк, страховая компания) : учеб. пособие. М. : Кнорус, 2012. 368 с.

4. *Агеева О. А., Ребизова А. Л.* Международные стандарты финансовой отчетности : учеб. для вузов. М. : Юрайт, 2013. 447 с.

5. *Бабаев Ю. А., Петров А. М.* Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) : учебник. М. : Вузовский учебник ; Инфра-М, 2012. 398 с.

6. *Воронина Л. И.* Международные стандарты финансовой отчетности : учебное пособие. - М. : Магистр ; Инфра-М, 2011. 200 с.
7. *Грачева М. Е.* Международные стандарты аудита (МСА) : учебное пособие. М. : РИОР, 2012. 138 с.
8. *Карагод В. С., Трофимова Л. Б.* Международные стандарты финансовой отчетности : учеб. пособие для бакалавров. М. : Юрайт, 2013. 322 с.
9. *Константинова Е. П.* Международные стандарты финансовой отчетности : учеб. пособие. М. : Дашков и К°, 2011. 288 с.
10. *Куликова Л. И.* Международные стандарты финансовой отчетности. Нефинансовые активы организации : учебное пособие. М. : Магистр ; Инфра-М, 2012. 400 с.
11. *Макальская М. Л., Ковалева Н. И.* Международные стандарты аудита : учеб. пособие. М. : ДиС, 2013. 112 с.
12. *Миславская Н. А., Поленова С. Н.* Международные стандарты учета и финансовой отчетности : учебник. М.: Дашков и К°, 2012. 372 с.
13. *Палий В. Ф.* Международные стандарты учета и финансовой отчетности : учебник. М. : Инфра-М, 2013. 506 с.
14. *Палий В. Ф.* Международные стандарты учета и финансовой отчетности : учеб. пособие. М. : РИОР, 2012. 304 с.
15. *Панкова С. В., Попова Н. И.* Международные стандарты аудита : учебник. М. : Магистр, 2009. 287 с.
16. *Вахрушина М. А., Мельникова Л. А., Пласкова Н. С.* Международные стандарты учета и финансовой отчетности : учеб. пособие / под ред. М. А. Вахрушиной. М. : Вузовский учебник, 2010. 320 с.
17. *Суворова С. П., Парушина Н. В., Галкина Е. В.* Международные стандарты аудита : учеб. пособие. М. : Форум ; Инфра-М, 2013. 304 с.
18. *Тютюрюков В. Н.* Международные стандарты аудита : учебник. М. : Дашков и К°, 2013. 200 с.