

ДОЛГИНИНА Д. О.

ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. В статье представлен обзор опыта организации бюджетного контроля в зарубежных странах. Анализируются формы бюджетного контроля, рассматривается возможность их применения в Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетный контроль, бюджетная политика, судебный контроль, финансовый суд, контрольно-ревизионный орган, публичные финансы, бюджет.

DOLGININA D. O.

ORGANIZATION OF BUDGETARY CONTROL IN FOREIGN COUNTRIES

Abstract. The article provides a review of the experience of budgetary control organization in foreign countries. The forms of budgetary control are analyzed. The possibility of their application in the Russian Federation is considered.

Keywords: budgetary control, budgetary policy, judicial control, financial court, control and auditing body, public finance, budget.

Повышение эффективности бюджетного контроля – важное направление совершенствования бюджетного процесса в каждом государстве. Изучение опыта организации бюджетного контроля в зарубежных странах позволяет выявлять положительные моменты в осуществлении государственного контроля исполнения бюджетов в Российской Федерации.

Исторические особенности развития, общественно-экономический уклад и ряд иных общих и специфических черт оказывает влияние на сущность бюджетного контроля в зарубежных странах. Организационно-правовые формы органов бюджетного контроля многообразны. Из них наиболее часто встречающимися являются:

- парламентский финансовый контроль,
- административный финансовый контроль,
- судебный финансовый контроль.

Деятельность различных органов бюджетного контроля, обладающих специфическими организационными особенностями, часто осуществляется в одной из трех вышеуказанных форм.

Парламентский контроль осуществляется непосредственно самим законодательным органом либо уполномоченным им структурным подразделением (комиссией или комитетом парламента).

Представление законодательным органом отчетов об исполнении бюджетов является обязательной процедурой во многих странах. К примеру, в Болгарии отчет об исполнении бюджета по доходам и расходам утверждается парламентом в форме закона.

Некоторыми странами предусмотрено создание специальных контрольных ведомств – счетных палат, имеющих статус структурного подразделения парламента.

Так, в Германии образованы Федеральная счетная палата (высший орган финансового контроля, обладающий независимостью) и счетные палаты земель (субъектов федерации), осуществляющие государственный финансовый контроль. Федеральная счетная палата состоит из ревизионных отделов, подразделяемых на ревизионные сектора, возглавляемые руководителями. К ведению Федеральной счетной палаты, обладающей значительными полномочиями, относятся: проверка соответствия предусмотренных бюджетом доходов и расходов; ежегодное представление Бундестагу и Бундесрату отчета о результатах ревизий. Палата осуществляет свои функции по соблюдению законодательства ФРГ, бюджета и административных предписаний, контролирует бюджетное финансирование, юридические лица (министерства и ведомства), организации социального страхования, получающие дотации и иных юридических лиц, обладающих частноправовым статусом [5, с. 126].

В США Главное контрольное управление – орган, осуществляющий функции счетной палаты, обладающий обширными полномочиями. Основное назначение данного органа – содействовать Конгрессу при осуществлении его основных функций (законодательных и контрольных), осуществлять финансовый контроль.

В соответствии со ст. 47 Конституции Франции от 04 октября 1958 г. Счетная палата Франции – независимый от Парламента и Правительства орган, осуществляющий полномочия по проверке должного исполнения национального бюджета. Кодекс финансовых судебных учреждений – свод законодательных текстов, регулирующий деятельность данного контрольно-счетного органа.

В Великобритании Национальное контрольно-ревизионное управление – высший орган финансового контроля, возглавляемый Генеральным контролером и ревизором. Управление осуществляет весь комплекс контрольно-ревизионных мероприятий: проверка счетов, правильность расходов правительства, проверка эффективности использования средств. Также в Великобритании созданы Контрольно-ревизионная комиссия Англии и Уэльса и Комитет государственных счетов Шотландии. Парламентский контроль могут осуществлять и специальные финансовые комиссии парламента, к примеру, созданный при Палате общин комитет [2, с. 14].

В Канаде Управление генерального аудитора осуществляет функции высшего государственного финансового контроля. Управление действует согласно нормам Закона о

генеральном аудиторе и Закона об управлении публичными финансами. Однако, могут быть приняты и подзаконные акты, в которых регламентируются определенные случаи деятельности Управления генерального аудитора, взаимодействие его с органами исполнительной власти и другими субъектами права [3, с. 122]. Прежде всего, сам Парламент осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета, в связи с чем, нижней Палатой образован Комитет по государственным расходам.

Глава государства, правительство, специализированные органы, внутриведомственные организации (министерства и ведомства) осуществляют **административный** финансовый контроль.

В системе исполнительных органов власти основная роль в сфере финансового контроля отводится Министерству финансов, в структуру которого включены как специализированные, так и общие отделы по направлениям деятельности.

Так, Федеральное министерство финансов ФРГ ввиду отсутствия специализированных отделов контроля, выполняет функции финансового контроля через все отделы по направлениям их деятельности.

Функцию финансового контроля Министерство экономики и финансов Франции осуществляет благодаря образованным службам и отделам управлений министерства: Генеральной инспекции финансов, Министерской службе финансового контроля.

Министерство финансов (Казначейство) Великобритании контрольные функции реализует через свои специализированные отделы общего контроля, а также посредством деятельности ряда центральных ведомств: Управления пошлин и акцизов, Национального комитета по сбережениям.

Также в целях осуществления контрольно-финансовых функций в некоторых странах созданы специальные комиссии и комитеты: Генеральный комиссариат планирования во Франции, Экономический комитет при канцлере в Германии, Экономический комитет кабинета и один из отделов секретариата премьер-министра в Великобритании [1, с. 86].

Судебный финансовый контроль в рамках системы административных судов осуществляется в странах континентальной системы права специализированными финансовыми судами (квазисудебными органами – финансовым трибуналом, счетным судом), которым парламентом переданы контрольные полномочия.

Так, судебным органом финансового контроля, призванным осуществлять контроль за деятельностью распорядителей кредитов во Франции, является Суд бюджетной и финансовой дисциплины (CDBF), налагающий штрафы (в качестве основного наказания) и придающий нарушения полной или частичной огласке (в качестве дополнительного). Суд также вправе требовать отчет о принятых мерах в течение последующих шести месяцев. Деятельность

CDBF распространяется на те же организации, органы власти и компании, на которые распространяется деятельность Счетной палаты. Чиновники, члены министерских кабинетов, счетные работники и сотрудники, осуществляющие контроль над доходами и расходами – лица, которые могут оказаться перед Судом. Суд вправе наложить штраф, равный их двухгодичному доходу. В докладе о деятельности CDBF за 2009 г., опубликованном в феврале 2010 г., указывается, что Суд присудил ряд штрафов в размере от 300 до 3000 евро [7]. Некоторые управляющие, ответственность которых имеет политический характер и которую они несут перед Национальным собранием, т.е. министры, руководители местных органов власти (мэры, президенты генеральных или региональных советов), исключены из юрисдикции CDBF. Вообще CDBF не может возбуждать против таких лиц судебное дело, но может действовать через посредников, каковыми могут быть министерства, председателей Сената и Национального собрания, Счетную палату или региональные счетные палаты. Постановления CDBF не подлежат обжалованию, однако могут пересматриваться при появлении новых обстоятельств или при подаче кассационной жалобы в Государственный совет.

Счетный суд в Испании наделен бюджетно-контрольными функциями. Важно заметить, что Суд имеет парламентскую (представительную) природу, т.к. создан Генеральными кортесами – парламентом страны и подотчетен ему. К контрольным полномочиям Суда можно отнести проверку представленных министерством финансов отчетов об исполнении бюджета, по результатам которой Суд представляет парламенту отчет, и принимает решение о назначении необходимого наказания при выявлении нарушений бюджетной дисциплины [6, с. 115].

Высшим органом финансового контроля в Италии, также, как и в Испании, выступает Счетный суд, являющийся вспомогательной структурой правительства. Формировать корпус счетных судей должен кабинет министров, однако все же, состав суда формируют депутаты парламента, в силу парламентского характера республики.

Органом, осуществляющим контроль законности расходования государственных средств в Греции, является Финансовый суд (его члены назначаются парламентом).

Аналогом счетной палаты в Турции выступает Финансовый суд, осуществляющий бюджетный контроль в стране и включенный в структуру судебной власти. Конституцией Турции основы деятельности и статуса данного суда регламентированы в главе «Судебная власть». К полномочиям Суда относят: контроль распределения и использования бюджетных средств, подготовка и представление отчета об исполнении закона о бюджете в парламент.

Исполнительные органы Португалии, совместно с парламентом формируют Финансовый суд, осуществляющий контрольно-правоохранительные полномочия. Суд

проверяет распределение и использование бюджетных средств, законность и эффективность бюджетной политики, а также обладает полномочиями путем судебного разбирательства преследовать нарушителей бюджетной дисциплины, привлекать виновных к финансовой ответственности.

Финансовый суд Франции, возглавляя иные финансовые суды, согласно п. 6 ст. 47 Конституции совместно с Судом бюджетной и финансовой дисциплины выполняет функции правовой защиты бюджета от неправомерных посягательств. На региональном и местном уровнях есть свои финансовые суды, чьи решения могут быть обжалованы в Финансовом суде. Судом осуществляется контроль использования бюджетных денежных средств, подготовка и представление парламенту ежегодного финансового отчета. При Финансовом суде действует финансовая прокуратура, сотрудники которой представляют интересы бюджета в ходе судебных разбирательств [4, с. 135].

Система финансовых судов Германии включает в себя 15 финансовых судов и Федеральный финансовый суд, созданные в целях рассмотрения дел, связанных с уплатой налогов и таможенных сборов. В Федеральный финансовый суд могут быть обжалованы решения финансовых судов земель.

Под влиянием зарубежных стандартов контроля Российская Федерация осуществляет бюджетный контроль парламентского типа.

Частью 1 ст. 157 БК РФ установлен исчерпывающий перечень органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющегося обязательной частью бюджетного процесса, осуществляемого органами финансового контроля в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ.

В соответствии с ч. 5 ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образована Счетная палата Российской Федерации. Также парламентский финансовый контроль в РФ осуществляется Комитетом Государственной Думы РФ по бюджетам и налогам, Комитетом Государственной Думы РФ по финансовому рынку, Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовому рынку.

Контрольно-счетные палаты субъектов РФ созданы в целях обеспечения наиболее полного охвата системы объектов на региональном уровне.

К органам, осуществляющим финансовый контроль, относятся и контрольно-счетные органы муниципальных образований, однако на практике существуют случаи такого толкования норм действующего законодательства, при котором не предусматривается обязательное создание контрольно-счетного органа в структуре органов местного самоуправления.

Взаимодействие Российской Федерации с зарубежными государствами (странами) в области государственного финансового контроля, особенно в бюджетной сфере, осуществляется в целях повышения прозрачности и эффективности контроля за бюджетными средствами. Изучение, обобщение и использование опыта высших органов финансового контроля зарубежных стран для Российской Федерации имеет большое значение, поскольку контрольные органы государств, вступая в международные организации, объединяют высшие органы финансового контроля в странах ООН. Созданы, например, ИНТОСАИ (Международная организация высших органов финансового контроля) и ЕВРОСАИ (Европейская организация высших органов финансового контроля), призванные унифицировать терминологию в области государственного контроля, содействовать обмену информацией и документацией между всеми членами-государствами.

Исследование организации бюджетного контроля в зарубежных странах необходимо в целях установления возможности использования их положительного опыта в отечественной практике с учетом особенностей развития системы бюджетного контроля в РФ. К примеру, во многих странах бюджетный контроль осуществляют специально созданные судебные органы – финансовые суды. В Российской Федерации отсутствует такой вид судебного органа, а споры, возникающие в бюджетной сфере, рассматривают суды общей юрисдикции. Создание в нашей стране специального финансового суда, входящего в государственную судебную систему, может не отвечать целям и задачам, поставленным перед подобной структурой. Также это потребует кардинального изменения судебной системы РФ, что, с организационной точки зрения, обременительно. Однако, используя опыт зарубежных стран в области создания финансовых судов, в РФ целесообразнее было бы создать третейский суд при Министерстве финансов, деятельность которого повысила бы качество рассмотрения финансовых споров. При этом участники спора имели бы альтернативную возможность – обратиться к профессионалам в области финансов в специализированный финансовый третейский суд.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зудилин А. П., Ахмедов Ф. Н. Финансовый контроль: учебное пособие. – М.: Изд-во РУДН, 2010. – 124 с.
2. Головин К. Контрольно-счетные органы иностранных государств // Финансовое право. – 2006. – № 7. – С. 11–15.
3. Козырин А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. – М.: ЦППИ, 2009. – 270 с.

4. Самойлова Л. М. Контроль над исполнением бюджета во Франции: эволюция правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 159 с.
5. Трещетенкова Н. Ю. Правовой статус счетных палат (опыт иностранных государств) // Очерки конституционного права иностранных государств. – М., 1999. – С. 7–8.
6. Чхиквадзе В. В. Правовые основы государственного финансового контроля в Испании: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013 – 205 с.
7. Programme des contrôles budgétaires de la commission des finances pour 2010. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.senat.fr/commission/fin/contrôle/prog_2010.html.