

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО ПРИМЕНЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Опыт — *учитель жизни вечной* (И.Гете) — может многому научить, но в сущности своей учит двум вещам: что **нужно** и что **не нужно** делать, стремясь к совершенству. Организация системы государственного финансового контроля, безусловно, должна опираться на опыт — как отечественный, так и зарубежный. Не все в нем бесспорно, не все жизнеспособно в новых условиях российской государ-

*©Н.С. Столяров, 2006.

ственности. Нельзя слепо копировать все то, что есть у других, как и неразумно было бы отвергать апробированные мировой практикой принципы, формы и методы контроля за использованием государственных, а точнее — общественных, финансовых средств.

Опыт организации государственного финансового контроля в дореволюционной и советской России представляет большую ценность в качестве научных и практических знаний. Однако обретен он был в иных исторических условиях. Гораздо большее влияние на процесс формирования приемлемой для Российской Федерации системы государственного финансового контроля может оказать опыт современных демократических стран. Многие зарубежные государства накопили богатый опыт организации государственного финансового контроля, создали достаточно эффективные системы, обеспечивающие необходимый уровень проверки распоряжения финансовыми ресурсами государства. Изучение данного опыта позволяет выявить некоторые общие проблемы и тенденции в развитии этого института, свойственные и России.

Исторически сложилось так, что одними из первых полномочий представительных органов власти были контрольные полномочия в области общественных финансов. Более того, именно осознание необходимости контроля за установлением налогов, доходами и расходами государства послужило одной из главных причин учреждения первых парламентов мира. На этом этапе развития общества деньги, хотя и были важны, еще не играли той существенной роли, которую они играют сейчас практически во всех сферах жизни общества. С течением последних двух веков общественная жизнь усложнилась настолько, что многие вопросы стало возможным решать лишь при активном участии государства, при условии его прямого или опосредованного вмешательства в экономическую сферу. Значимость средств, аккумулируемых и используемых государством, неуклонно возрастает, процесс их сбора, использования и контроля становится все более важным и сложным, требующим определенного уровня профессионализма. Это сказалось, во-первых, на самом верху нормативной пирамиды — конституциях государств, во-вторых, на образовании органов, призванных осуществлять управленческие и контрольные функции, в том числе счетных (контрольных) палат, и, в-третьих, на изменении роли парламента в финансовой сфере.

Необходимость профессионализации государственного управления и контроля привела к противоречивым тенденциям в развитии взаимоотношений органов государственной власти в современном мире, среди которых, с одной стороны, снижение ответственности правительства перед парламентом, расширение парламентского контроля по общим вопросам и ограничение полномочий парламента по специальным, профессиональным вопросам, в том числе финансовым. В целом ряде зарубежных стран наблюдается отсутствие у счетных (контрольных) палат собственных полномочий по реализации результатов своей деятельности, возложение на них обязанностей преимущественно информационного обеспечения парламента, что превращает счетные палаты вспомогательными органами последних, созданными ими с целью осуществления парламентского контроля в бюджетно-финансовой сфере. С другой стороны, наблюдается иная тенденция: счетные палаты обладают большой самостоятельностью и функционируют как независимые государственные органы, общественность пристально следит за результатами их деятельности. Регламентация статуса и полномочий данных органов финансового контроля закреплена в конституциях зарубежных государств, бюджетном законодательстве, законах о счетных палатах.

В различных странах парламент по-разному осуществляет контроль за деятельностью правительства в финансовой сфере с использованием такого мощного контрольного инструмента, как счетные палаты. Однако контроль этих органов выходит за рамки парламентского. Взаимодействие счетных палат при реализации своих полномочий не только с законодательной, но и с исполнительной и судебными ветвями власти, и в то же время их независимость, позволило многим зарубежным странам создать достаточно эффективный инструмент финансового контроля в лице этих органов. В зарубежном законодательстве, как правило, эти органы именуются высшими органами финансового контроля.

Значительным шагом на пути развития финансового контроля явилась принятая в 1977 году в Лиме IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов Декларация руководящих принципов контроля [1]. Декларация аккумулировала положительный опыт организации и деятельности контрольных органов с учетом современных реалий развития института государственной власти. По сути своей она может являться для любого государства, в том числе и России, модельным документом, регламентирующим организацию государственного финансового контроля [2]. Можно с полным основанием сказать, что Лимская декларация — общепризнанная доктрина, на соответствие которой проверяется степень демократичности политической системы современного государства.

Примечательно, что Лимская декларация уделяет большое внимание независимости органов

внешнего контроля. Независимость определяется как необходимое условие объективной и эффективной деятельности высшего контрольного органа. Декларация отмечает, что хотя государственные органы не могут быть абсолютно независимы, так как они есть часть государства, высший контрольный орган должен иметь функциональную и организационную независимость, необходимую для выполнения возложенных на него задач. Учреждение высшего контрольного органа и необходимая степень его независимости, а также независимости его членов (в том числе процедура отзыва), должны быть заложены в национальной Конституции, детали могут быть установлены законом.

Характер и объем конституционного регулирования внешнего финансового контроля в различных странах неодинаков. Характерной чертой конституций позднего периода считается подробное законодательное регулирование института внешнего контроля. Нормы, регламентирующие деятельность органов внешнего финансового контроля, включаются в различные разделы конституций зарубежных государств. Наиболее распространено размещение положений о счетных палатах в разделе конституции, регулирующем финансовую и экономическую деятельность государства (Федеративная Республика Германия, Королевство Испания, Королевство Бельгия, Финляндия, Румыния, Япония и др.). В ряде стран положения о счетных палатах включаются в разделы конституций, посвященных парламентам (Королевство Дания, Республика Исландия, Словацкая республика, Норвежское королевство). Положения о счетных органах, имеющих юрисдикционные полномочия, как правило, размещаются в разделах, посвященных судебной власти (Греция, Турция, Италия), а также в иных разделах (например, в разделе «Об отношениях между Парламентом и Правительством» Конституции Франции). И, наконец, для некоторых поздних конституций характерно наличие отдельного раздела, посвященного контрольным органам, куда включаются и счетные палаты (Польша, Китай и др.).

Наличие во многих современных государствах развернутого аппарата прокуратуры, контрольных палат, омбудсменов позволило целому ряду российских ученых говорить о формировании постепенно отпочковывающейся контрольной ветви государственной власти, особенностью которой состоит в том, что она имеет рассредоточенный характер. Некоторые российские ученые выдвигают гипотезу о целесообразности включения в российскую Конституцию раздела «контрольные органы», включающего Счетную палату и Генеральную прокуратуру [3]. Однако это предложение, на наш взгляд, является спорным. Более обоснованной представляется точка зрения других авторов, которые считают, что рассредоточение контрольной власти необходимо: иначе в ее руках могут оказаться излишне большие полномочия. В целях пресечения «бесконтрольности» контрольной власти предлагается лишить ее административных полномочий. Главное в деятельности контрольных органов – проверка и установление фактов нарушений конституции и закона, иных правовых предписаний, принятие решений об этом, соответствующий доклад парламенту, иному органу, который вправе употреблять административные полномочия [4].

Каждому государству присуща своя специфика организации государственного финансового контроля, обусловленная историческими, экономическими и политическими факторами. Однако при изучении статуса высших органов финансового контроля, полномочий, отношений с другими государственными органами и других аспектов организации их деятельности выявляется много общего, что позволяет говорить о схожести данного института в современных зарубежных странах, о диалектическом единстве общего и особенного.

Рассмотрим более подробно организацию финансового контроля в тех государствах, чей опыт, на наш взгляд, в наибольшей степени приемлем для Российской Федерации.

Федеративная Республика Германия — государство федеративного типа, в котором последовательно воплощаются традиции романо-германской системы права. Поскольку же система государственного аудита в Германии по своему характеру и принципам деятельности органов финансового контроля близка к системе, создаваемой в России, постольку уделим особое внимание именно правовому регулированию института государственного финансового контроля.

Важным фактором бюджетной политики ФРГ является наличие обширной правовой базы в данной сфере. В Основном законе Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года имеется самостоятельный раздел «Финансы», в котором урегулированы принципиальные вопросы формирования и принятия бюджета, а также контроля за его исполнением, компетенция различных ветвей государственной власти, взаимоотношения федерации и земель в бюджетной сфере. Кроме того, имеется большое количество законов и других правовых актов, посвященных принципиальным положениям бюджетного процесса, в том числе финансового контроля. Так, в законе «Об организации государственного бюджета» от 19 августа 1969 года (федеральный бюджетный кодекс) подробно расписаны полномочия парламента, федерального правительства и других участников бюджетного

процесса (Министерства финансов, Федеральной счетной палаты) в процессе принятия федерального бюджета, его исполнения и контроля за исполнением.

Государственная политика ФРГ стремится провести в жизнь идею о новом (современном) понимании конституционного принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Согласно такому пониманию эти ветви не столько монополисты в соответствующей области, сколько соучастники единого общегосударственного процесса, в том числе в финансово-бюджетной сфере.

Особую роль в бюджетном процессе Германии играет Бюджетная комиссия Бундестага, которая в ходе работы над проектом бюджета готовит собственные расчеты и обоснования, запрашивает мнение Федеральной счетной палаты (далее — ФСП), квалифицированных специалистов. Традиционно пост ее председателя занимает лидер крупнейшей оппозиционной партии.

Федеральная Счетная палата не имеет собственных полномочий по реализации материалов проведенных мероприятий. На родине ее называют «рыцарем без меча». Реализация осуществляется в основном через Парламент. ФСП тесно работает с Бюджетной комиссией в процессе принятия бюджета и контроле за его исполнением. ФСП представляет в Бюджетную комиссию годовые отчеты, а также отчеты по наиболее важным контрольным мероприятиям, рекомендации по актуальным проблемам, например, по проектам финансовых законов и федеральных программ. Правительство в свою очередь вправе предоставить свои отзывы на замечания и предложения ФСП. Бюджетная комиссия на основе информации ФСП, Правительства и собственных выводов представляет свой отчет Бундестагу.

Правовое регулирование статуса, полномочий, организации ФСП достаточно детальное и осуществляется рядом правовых актов, начиная с Основного закона. В соответствии с Законом о Федеральной счетной палате, принятым в 1985 году, ФСП является *независимым органом финансового контроля, подчиняющимся только закону*. Федеральная счетная палата, члены которой пользуются независимостью судей, проверяет отчеты Правительства, а также рентабельность и правильность управления в экономической и бюджетной областях. Ежегодно Палата должна информировать о своей деятельности Бундестаг и Бундесрат, а также Правительство.

В соответствии с положениями Федерального бюджетного кодекса все бюджетное финансирование и управление экономикой Германии, включая федеральную собственность, контролируются ФСП. Федеральная палата имеет девять филиалов в крупных городах — так называемые аудиторские счетные палаты. Штат ФСП вместе с филиалами составляет в настоящее время около 1200 сотрудников. ФСП осуществляет предварительный и последующий контроль. Текущий (оперативный) контроль осуществляет Министерство финансов, которое разрабатывает основы финансовой, налоговой, валютной и кредитной политики, составляет проект бюджета и среднесрочного финансового плана, осуществляет кассовое обслуживание бюджета, контроль за исполнением бюджета и разработку основ распределения финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы. ФСП, Министерство финансов и другие государственные органы, имеющие отношение к исполнению бюджета, подключены к единой информационной системе, из которой они могут получить любые интересующие их данные.

Все документы, которые ФСП считает необходимыми для выполнения своих задач, представляются ей контролируемыми организациями в установленный срок. ФСП незамедлительно информирует компетентные органы в случае грубых нарушений законодательства. Расходование ФСП средств федерального бюджета, выделенных на ее собственное содержание, контролируется Парламентом.

Интересны положения федерального бюджетного кодекса о взаимодействии ФСП со службами, осуществляющими так называемую предварительную ревизию (внутренний контроль). Внутренний контроль в органах исполнительной власти, иных юридических лицах со статусом публичного права осуществляется подразделениями, находящимися в подчинении руководству проверяемого органа. Однако руководитель контрольного органа, проводящего внутренний контроль, назначается и отзывается по согласованию с ФСП. Орган внутреннего контроля представляет результаты своей проверки ФСП. Организация и деятельность внутренней контрольной службы осуществляется в соответствии с уставом (положением), которое утверждается соответствующим министром по согласованию с федеральным министром финансов и ФСП. Полномочия ФСП в отношении внутренних контрольных служб конкретизируются законами, регламентирующими деятельность юридических лиц публичного права.

Германский опыт интересен для России и в другом отношении — в ФРГ успешно функционирует развитая региональная автономия внутри страны, включающая решение вопросов финансового управления и контроля. В 16 землях ФРГ функционируют земельные счетные палаты (далее — ЗСП), организация и деятельность которых регламентируются конституциями земель, земельными бюд-

жетными кодексами и законами земель о счетной палате, которые аналогичны закону о Федеральной счетной палате.

Федеральным бюджетным кодексом предписывается, что если ревизия входит в компетенцию как ФСП, так и ЗСП, то она проводится ими совместно. ФСП и ЗСП информируют друг друга, как правило, в начале года о мероприятиях, которые они желают провести совместно. В основном совместные проверки касаются формирования доходной части бюджетов. ФСП самостоятельно планирует свою деятельность — определяет объекты, время и характер проводимых проверок, по возможности учитывает и пожелания Парламента. ФСП воздерживается от оценки политических решений.

Федеральная и земельные счетные палаты, подчиняясь только закону, совместно с соответствующими парламентскими комиссиями являются самыми главными контрольными органами, ответственными за государственный аудит. Не будучи наделенными судебными функциями, они способны воплотить в жизнь свои решения и предложения, так как в большинстве случаев их поддерживает парламент. Немаловажный фактор успешной деятельности органов внешнего контроля Германии — постоянный интерес к ним общественности и средств массовой информации.

Франция — республика, отличительной чертой которой служит наличие широких полномочий президента и сильная исполнительная власть. Парламент играет относительно небольшую роль в политической жизни страны. Особенностью внешнего государственного контроля во Франции считается наделение Счетной палаты судебными функциями, что обусловлено историческими традициями [5].

Основные положения по организации бюджетного процесса содержатся в разделе Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 года, посвященном отношениям между Парламентом и Правительством. Бюджетный процесс также регулируется Ордонансом (правительственным актом) 1959 года, Декретом 1962 года о государственном учете и другими актами.

Бюджет во Франции является частью закона о финансах. Примечательно, что все действия исполнительной власти по подготовке проекта бюджета должны завершиться к середине сентября, таким образом, Парламенту на рассмотрение проекта остается не более четырех месяцев. Проект закона о финансах вносится в Национальное собрание (нижняя палата). Если палата не приняла решения в первом чтении в течение сорока дней, Правительство передает проект в Сенат (верхняя палата) в первоначальном виде или с изменениями, внесенными Национальным собранием и принятыми Правительством. Сенату отводится всего 15 дней. После этого срока проект вновь передается Национальному собранию с дополнениями, внесенными Сенатом, с которыми согласилось Правительство. При этом парламентарии не могут вносить поправки, уменьшающие государственные доходы либо увеличивающие расходы. Далее проект рассматривается в соответствии с чрезвычайной процедурой, предусмотренной Конституцией. В случае, если Парламент не принял бюджет в течение семидесяти дней, Правительство может ввести его в действие путем издания ордонанса или поставить вопрос о доверии. В этом случае закон считается принятым, если абсолютное большинство не выразило недоверия Правительству.

Такая слабость представительного органа в процессе принятия бюджета компенсируется его контрольными полномочиями на стадии исполнения. Парламент осуществляет контроль посредством парламентских комиссий по расследованию и контролю, а также Счетной палаты Франции. В ходе исполнения бюджета Парламент может принять корректирующий закон о финансах. Финансовый контроль Парламента базируется прежде всего на использовании данных отчета Правительства об исполнении бюджета. К проекту закона об исполнении бюджета прилагается обширный доклад Счетной палаты, который составляет более 300 страниц.

Финансовый контроль в рамках исполнительной власти (внутренний контроль) осуществляется Министерством экономики и финансов, в функции которого входят: разработка государственного бюджета и контроль за его исполнением, кассовое обслуживание бюджета, сбор налогов, пошлин и прочих поступлений; контроль за финансовыми операциями, осуществление связи государства с предприятиями в качестве акционера, кредитора или гаранта. В ведении Министерства находятся служба Государственного контроля и Генеральная инспекция финансов.

Внешний контроль в соответствии с Конституцией Франции призвана осуществлять Счетная палата. Структура Счетной палаты, полномочия, организация ее деятельности установлены Законом «О Счетной палате» от 22 июня 1967 года.

Согласно Закону Счетная палата Франции осуществляет проверку правильности реализации положений законов о финансах и о финансировании социального обеспечения, порядка ведения бюджетного учета и отчетности, а также *выполняет ряд судебных функций*. Счетная палата представляет свои доклады финансовым комиссиям Сената и Национального Собрания, органам исполнительной власти, Президенту.

В ходе проверки Счетная палата определяет правильность ведения счетов, законность и эффективное использование государственных средств. Все органы, предприятия, организации, на которых распространяются полномочия Счетной палаты, должны предоставлять ей соответствующую информацию в определенный срок. Счетная палата имеет право накладывать на руководство проверяемых организаций штрафы в размере 15200 евро, если информация не предоставлена своевременно. Итоги контрольных мероприятий, а также предложения Счетной палаты по улучшению финансовой деятельности доводятся до руководства проверяемой организации, предприятия, а также до соответствующего министра. Счетная палата, если сочтет целесообразным, может направить отчеты об отдельных мероприятиях, а также информацию об игнорировании замечаний руководством проверяемых организаций комиссиям Парламента по расследованию и контролю.

В целом организация деятельности Счетной палаты Франции типична для зарубежных органов внешнего финансового контроля. Однако некоторые юрисдикционные полномочия, которыми наделена Счетная палата Франции, сближают ее с судебной властью. В формировании Счетной палаты Франции не принимает участие Парламент. Счетная палата состоит из Первого председателя, председателей отделений, главных советников, советников-докладчиков, финансовых инспекторов и аудиторов двух классов. Первый председатель, председатели отделений и главные советники назначаются Советом министров, остальные члены — Президентом Республики. Члены Счетной палаты не сменяемы и имеют статус судей. При Счетной палате действует Генеральная прокуратура, в задачу которой входит представительство государства и наблюдение за единством судебной практики. Генеральный прокурор назначается Советом Министров (Прокуратура Франции представляет собой централизованную систему органов, находящихся под руководством министра юстиции). Генеральные прокуроры имеются также при Кассационном суде, при каждом апелляционном суде). Генеральная прокуратура является посредником между Счетной палатой и судебной властью. При обнаружении фактов с признаками уголовно наказуемых деяний Генеральный прокурор по решению Счетной палаты может направить соответствующее обращение непосредственно министру юстиции либо по собственной инициативе в прокуратуру апелляционного суда. Кроме того, в обязанности Генеральной прокуратуры входит отслеживание своевременного предоставления документации в Счетную палату. Генеральный прокурор по собственной инициативе предоставляет в Счетную палату сведения о финансовых нарушениях, полученные им от органов исполнительной власти.

В регионах Франции действуют региональные счетные палаты, которые осуществляют контроль за исполнением бюджета муниципальных образований, получающих дотации от государства. Организация их деятельности в целом аналогична таковой Счетной палаты. Результаты проверок региональных счетных палат включаются в ежегодный доклад Счетной палаты. Счетная палата выступает апелляционной инстанцией по отношению к региональным палатам.

Деятельность Счетной палаты тесно связана с деятельностью так называемых ассоциированных организаций: Суда по вопросам бюджетной и финансовой дисциплины, Совета по налогам, Центрального комитета по исследованию функционирования государственных органов. Ассоциированными они называются потому, что их деятельность в определенном смысле является продолжением деятельности Счетной палаты, во главе их стоит Первый председатель Счетной палаты.

Таким образом, положение Счетной палаты Франции в системе государственной власти, ее структура, включающая Генеральную прокуратуру, наличие ряда судебных полномочий, участие в деятельности ассоциированных организаций, предопределяют эффективность ее деятельности вне зависимости от позиций Парламента в финансовой сфере.

Характерной особенностью деятельности Счетной палаты Франции последних лет является расширение функций финансового контроля в сторону оценки эффективности использования бюджетных средств, оценки действий управленческих структур с точки зрения эффективности их работы. Данный опыт представляет практический интерес и для России.

Весьма примечателен и тот факт, что органы государственного финансового контроля Франции (прежде всего региональные счетные палаты) приняли на себя вызов, являющийся логическим следствием вызова, брошенного системе государственного управления в целом, а именно — перехода к целевому управлению и соответствующему бюджетированию (бюджетированию по результатам, как принято говорить в России). Независимый внешний контроль, осуществляемый над финансами и деятельностью как центрального, так и местного руководства, имеет большой авторитет в общественном мнении Франции.

Соединенные Штаты Америки — **федеративная республика, отличительной чертой которой, как и в России, является сильная президентская власть. Однако у американского Конгресса достаточно мощные позиции, что наглядно проявляется в бюджетной сфере.**

В США действует Конституция 1788 года. Бюджетный процесс в ней почти не получил отражения, так как не играл в то время существенной роли в государственной жизни. Конституция устанавливала приоритет Конгресса в системе государственной власти, под знаком верховенства которого во всех сферах общественной жизни и прошли XVIII и XIX века. Согласно Основному закону страны, Конгресс наделен правом устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы, определять доходную часть бюджета. Конституция закрепляет строгий контроль законодательной власти за финансовой деятельностью администрации. Что касается Президента США, то о его финансовых полномочиях в Конституции не содержится никаких прямых положений. Однако в XX веке в связи с резким возрастанием роли государственного регулирования экономики произошло перераспределение соотношения сил между Президентом и Конгрессом, что поставило исполнительную власть в центр бюджетного процесса как более оперативный и держащий в руках информацию орган.

США не избежали общемировой тенденции ослабления парламентского контроля и усиления позиций исполнительных органов, осуществляющих регулирование в бюджетной сфере: Административно-бюджетного управления при Президенте США (далее — АБУ) и Министерства финансов. АБУ осуществляет координацию и общее руководство всеми органами исполнительной власти в бюджетном процессе, оно играет ключевую роль в формулировании финансовой политики исполнительной власти, в США часто его называют «нервным центром» всего правительства. Это орган, приводящий в движение рычаг бюджетного регулирования. Директор управления — одна из ключевых фигур в президентском аппарате. Министерство финансов исполняет федеральный бюджет, контролирует исполнение бюджета, ведает золотовалютными резервами, выпуском денежных знаков, управляет государственным долгом. Министр финансов играет главную роль в «тройке» лидеров главных экономических ведомств страны (одновременно с директором АБУ и председателем Экономического Совета при Президенте).

Однако история взаимоотношений двух ветвей власти в области финансов является наглядным примером не только неизбежного усиления исполнительной власти, но и подтверждения того факта, что конституционные полномочия законодательной власти сохраняют и по сей день значительные потенциальные возможности влияния на политику. Рубеж 1960-1970 годов ознаменовался в США финансово-экономическими потрясениями, со всей серьезностью был поставлен вопрос об усилении авторитарных тенденций президентской власти. Началась борьба законодателей за восстановление роли Конгресса особенно в области бюджетной политики. Закон о контроле над бюджетом и замораживанием фондов 1974 года вновь создал для Конгресса значительные возможности в бюджетной сфере. Реформа предусмотрела целый ряд жестких законодательных мер, направленных на ограничение свободы Президента использовать выделенные средства по своему усмотрению, а также укрепила аналитическую базу принятия решений законодательной власти — было создано Бюджетное управление Конгресса, Управление оценки технологий и Исследовательская служба Конгресса.

Бюджетное управление Конгресса осуществляет информационную функцию. Оно снабжает Конгресс фактическими данными и аналитической информацией по финансово-экономическим вопросам, альтернативными вариантами по бюджету, анализирует исполнение финансовых программ, проверяет представленные АБУ данные.

Высшим органом финансового контроля в США, согласно закону о бюджете и отчетности 1921 года, является Контрольное управление (далее — ГКУ). ГКУ, будучи аналитическим и контрольным органом законодательной власти, выполняет главные функции по контролю за исполнением бюджета. Управление проверяет соответствие расходовемых средств их назначению, реализацию министерствами и ведомствами соответствующих программ, финансируемых из бюджета. Кроме того, ГКУ оценивает бюджетные запросы Администрации относительно общих расходов и доходов, исследует влияние осуществляемых программ на экономическую и социально-политическую ситуацию в стране. Однако некоторые финансовые сферы выпадают из ведения ГКУ. Так, его полномочия не распространяются на органы валютного регулирования.

ГКУ получает информацию от министерств, ведомств и АБУ. С 1974 года его полномочия расширились. Так, на Главного ревизора возложен контроль за своевременной подготовкой АБУ предлагаемых и проводимых отсрочек и замораживаний (довольно широко применяемый в США отказ от предусмотренного законом об ассигнованиях расходования денежных средств). Главный ревизор следит за тем, чтобы отсрочки и замораживания были правильно внесены в квалификационную схему и разнесены по позициям. В случае нарушения порядка составления и информирования Конгресса о предполагаемых замораживаниях и отсрочках. Главный ревизор после соответствующих проверок и информирования Конгресса, спустя 25 дней после того, как руководство Конгресса

ознакомится и одобрит его представление, имеет право возбудить в федеральном суде дело по факту нарушения бюджетного законодательства США.

Законом 1974 года была введена судебная ответственность исполнительной власти за нарушение бюджетного документа, принятого Конгрессом. Главный ревизор может также обращаться в Конгресс США с законодательными инициативами по разработке и использованию стандартной терминологии и классификационных схем в исполнительной власти. С 1974 года Управлению было вменено в обязанность не только анализировать финансовые оценки альтернативных программ, предоставляемых министерствами, но и проводить такие исследования самостоятельно. Кроме того, ГКУ проводит исследования решений, имеющих долгосрочное воздействие на политику, исследования по принципу «стоимость-эффективность» дорогостоящих правительственных программ. ГКУ является активным элементом процесса принятия решений в Конгрессе, а также пользуется серьезным влиянием в исполнительной власти. Руководитель ГКУ — Главный ревизор — назначается Президентом США на срок 15 лет.

Начало XXI века ознаменовалось новыми дебатами по изменению бюджетного процесса. Исполнительная власть выступает с программой коренной ревизии положений бюджетного законодательства. Суть предлагаемого реформирования состоит в постепенном лишении Конгресса его полномочий и усилению президентского контроля над бюджетным процессом. Однако ГКУ как профессиональный орган, далекий от политических баталий в Конгрессе, сравнительно автономный и независимый от обеих ветвей власти, сохраняет свое положение и влияние. Штат ГКУ составляет свыше 5000 человек, большинство из которых специалисты с высшим образованием. Экономический эффект от работы ГКУ исчисляется десятками миллиардов долларов.

Таким образом, в политической системе американского государства не создано специализированного ведомства, осуществляющего единый административный и финансовый контроль над деятельностью органов исполнительной власти. В рамках контрольно-ревизионной системы США существуют функционально независимые контрольные органы, которые инкорпорированы в государственно-правовую систему как необходимый элемент механизма регулирования баланса полномочий исполнительной и законодательной власти (Президента и Конгресса США).

Канада — федерация, состоящая из провинций, обладающих широкими правами, и территорий, находящихся под управлением федерального правительства. Канадский опыт интересен для Российской Федерации прежде всего тем, что Канада является примером в высшей степени децентрализованного управления, которое уделяет особое внимание социально-экономическому выравниванию различий между территориями (провинциями). Политика бюджетного перераспределения средств в Канаде направлена на то, чтобы исключить единообразное делегирование полномочий провинциям и установить особые бюджетные режимы для отдельных регионов. Провинции Канады обладают большой самостоятельностью в вопросах финансового управления и контроля.

Независимый финансовый контроль в Канаде имеет давние традиции. Первый независимый руководитель контрольного ведомства Канады (Генеральный Аудитор) был назначен в 1878 году. С тех пор система внешнего контроля постоянно совершенствовалась, но неизменным оставалось главное ее качество — в Канаде, как и в других странах, где существует парламентская демократия, функцию контроля за сбором и расходованием государственных средств выполняет Парламент. Правительство, подотчетное Парламенту, отчитывается перед ним о расходовании средств, представляя в Палату Общин ежегодный сводный финансовый отчет.

В системе управления государственными финансами Канады одним из наиболее влиятельных действующих лиц является Генеральный Аудитор. Полномочия Управления Генерального Аудитора (далее — УГА) заключаются в передаче Палате Общин надлежащих данных аудита управления государственными финансами.

Для выполнения этих обязанностей законодательство предоставляет Управлению весьма значительную долю независимости. В отличие от большинства должностных лиц государственной службы, Генеральный Аудитор не подотчетен министру Короны. Генеральный Аудитор, назначаемый на срок в 10 лет, независим и в силу этого имеет право выбирать, какой вопрос рассматривать и по какому вопросу докладывать Парламенту свои выводы и предложения.

В 1977 году был принят законодательный акт — «Закон о Генеральном Аудиторе Канады», поясняющий и расширяющий функции и полномочия Генерального Аудитора. Отныне Генеральный Аудитор проверял не только правильность и достоверность информации, содержащейся в финансовых отчетах. Перед ним ставилась более широкая задача: оценивать эффективность работы государственного механизма. В новом законе закреплялся важный принцип, в соответствии с которым Генеральный Аудитор не высказывается по поводу целесообразности выбора того или иного политического курса, а оценивает эффективность его реализации.

В июне 1994 года в «Закон о Генеральном Аудиторе Канады» были внесены существенные изменения. Отныне УГА могло представлять в Парламент в течение года до трех дополнительных отчетов, не считая ежегодного отчета Управления. Как правило, это отчеты по аудиту эффективности использования государственных средств.

В соответствии с законом Генеральный Аудитор обязан в ходе проводимых проверок выяснить три основных вопроса.

1. Правильно ли ведут бухгалтерский учет министерства и ведомства и представляют ли они точную и достоверную финансовую информацию? Такой вид проверок называется финансовым аудитом. Аудитор проверяет и подтверждает правильность финансовых отчетов.

2. Осуществило ли правительство сбор или расходование средств в объеме и в целях, определенных Парламентом? Такой вид проверок называется аудитом соответствия. Аудитор проверяет, выполнило ли правительство соответствующие решения Парламента.

3. Насколько экономично и действенно реализовывались государственные программы? Имеются ли у правительства инструменты для оценки их эффективности? Такой вид проверок называется аудитом экономичности или проверкой эффективности расходования государственных средств. Аудитор проверяет, насколько эффективно расходовались деньги налогоплательщиков и получили ли последние от этого какую-либо пользу.

Круг обязанностей Генерального Аудитора существенно расширился после учреждения в декабре 1995 года поста Специального уполномоченного по охране окружающей среды и устойчивому развитию. Специальный уполномоченный предоставляет в Палату Общин от имени Генерального Аудитора Канады ежегодный доклад по всем аспектам охраны окружающей среды и устойчивого развития, к которым, по его мнению, следует привлечь внимание парламентариев. Помимо этого министерства обязаны публиковать ежегодные программы устойчивого развития и соответствующие планы работы, которые проверяются Специальным уполномоченным.

Большинство постоянных комитетов Палаты Общин отвечает за обсуждение вопросов, касающихся сметы расходов Правительства и эффективности управления государственными финансами. Большие полномочия в этой сфере принадлежат Постоянному Комитету по государственным счетам. По традиции Комитет возглавляет представитель оппозиционной партии, и он, естественно, с особой пристрастностью относится к обязанностям по изучению материалов контрольных мероприятий в области управления общественными финансами. Комитет вправе инициировать обсуждение включенных в отчет Правительства любых вопросов об исполнении государственного бюджета или в отчеты, представляемые Генеральным Аудитором Канады. Комитет не вправе лишь ставить под сомнение обоснованность государственных программ, а призван оценивать эффективность управления этими программами.

Какие можно сделать выводы, исходя из анализа опыта зарубежных стран? Во всех развитых зарубежных государствах существует сложившаяся и довольно эффективная система государственного финансового контроля, функции и структура которого различаются в зависимости от формы правления, принятого в государстве. Если это парламентская республика, то большая доля контроля закреплена за парламентом, если президентская, то приоритет отдается контрольным органам президентской (исполнительной) власти. Общими для всех демократических государств являются наличие внутреннего и внешнего финансового контроля, организация тесного взаимодействия между ними. Внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние контрольные службы, будучи независимыми, не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. Высший контрольный орган является внешним органом финансового контроля, проверяет финансовую деятельность правительства и любого подчиненного ему органа. Кроме того, в качестве внешней контрольной службы высший контрольный орган призван проверять эффективность организации внутреннего контроля.

Таким образом, в организации бюджетно-финансового контроля в зарубежных странах в повседневной практике его осуществления есть много рационального, что можно было бы творчески использовать в нашей стране в связи с переходом от системы централизованного управления к федеративному государству и рыночной экономике. Создание действенной системы финансового контроля — необходимое условие качества управления социально-экономическим развитием страны, гарантия стабильности и безопасности государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. В настоящее время членами Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) являются 186 национальных высших контрольных органов всего мира, в том числе Счет-

ная палата Российской Федерации.

2 См.: Лимская декларация руководящих принципов контроля // Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль. С.- Пб., 2004. - С. 506 - 513.

3 См. например: Шохин А.Н. Правовое обеспечение деятельности контрольно - счетных органов субъектов Российской Федерации (проблемы и перспективы): Дисс. ...докт. юрид. наук. М., 1999.

4 См. : Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Изд-во: НОРМА, 2005. - С.237-238.

5 Прообразом настоящего учреждения была Счетная (контрольная) палата, сформированная в 1303 году, когда еще не существовало различия между судебной и административной деятельностью.