

3.П. ЗАГОСКИНА

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СОЗДАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В настоящее время в связи с происходящими преобразованиями в системе государственного управления большую актуальность приобретает исследование моделей и механизмов государственного финансового контроля. Для этого необходимо, прежде всего, установить, что представляет собой контроль, какую смысловую нагрузку это понятие несет в экономике и в государстве в целом. Среди важных и наиболее трудных проблем современного изучения является вопрос о соотношении таких категорий, как «государство», «экономика» и «контроль».

Безусловно, в условиях глобальных вызовов современности возрастает роль государства в управлении социально-экономическими процессами. При этом государство становится активным игроком, от которого зависит политическая и макроэкономическая стабильность, которая в свою очередь будет способствовать общественному благополучию. Для этого требуется поиск новых форм и методов государственного и общественного управления. Одной из этих форм является государственный контроль, который необходим для любой общественной системы.

Опыт развитых стран показывает, что на различных уровнях власти достаточно эффективно функционирует система органов государственного финансового контроля, включающая в себя внешний контроль и службы внутреннего контроля (аудита) государственных органов и ведомств.

Поскольку деятельность государства распространяется не только на бюджетную и финансовую, но и на социальную сферы и тем самым государство переступает традиционные рамки государственных финансовых действий, здесь необходимо наличие сильного независимого высшего органа государственного финансового контроля.

Высшие органы государственного финансового контроля существуют в подавляющем большинстве государств мира, независимость которых обеспечивается особым порядком создания, финансирования, и их подотчетности. При этом указанный орган выступают в качестве одного из ключевых элементов согласования интересов общества, целей общественного развития с деятельностью органов власти.

Несомненно, изучение зарубежного опыта осуществления государственного финансового

контроля для нашей страны представляет огромный интерес.

В связи с чем, был изучен опыт функционирования высших органов государственного контроля в Турции, Германии, Австрии, Англии, США, Польши, России, и Латвии и других стран.

На основании изученного материала следует, что в разных странах в зависимости от специфики их устройства сложились свои системы финансового контроля. Тем не менее, организация и деятельность этих систем в зарубежных странах, так или иначе, базируются на общих принципах, созданных на основе многолетнего международного опыта. В целом модели государственного финансового контроля мирового сообщества в зависимости от подчиненности, подотчетности, полномочий и выполняемых функций можно рассортировать по определенным группам.

Большинство стран мира применяют одну из четырех систем аудита: наполеоновскую, вестминскую, систему аудита, осуществляющую посредством правления, или смешенную, что наглядно видно из рисунка 1.

При наполеоновской системе высший орган аудита, который также называют *cour des comptes* (счетный суд), имеет как судебные, так и административные полномочия и является независимым от законодательной и исполнительной власти. Этот институт является составной частью судебной ветви власти, принимая решения относительно соблюдения законов и нормативных правовых актов государственными учреждениями, а также обеспечивая правильное расходование средств (аудит эффективности). В его обязанности также входит наложение санкций и взыскание штрафов.

При вестминской системе офис генерального аудитора является независимым органом, подотчетным парламенту. Состоящий из профессиональных аудиторов и технических экспертов, офис представляет периодические отчеты по финансовой отчетности и деятельности государственных учреждений, но при этом делается меньший упор на соответствие законодательству, чем при наполеоновской системе. Офис не имеет судебных функций, но в случае необходимости, выявленные им факты могут быть переданы в правовые органы для принятия мер, таких как наложение санкций.

Мировой опыт организации государственного финансового контроля (аудита)

(на примере стран – членов ИНТОСАЙ)

Внешний контроль:				Внутренний контроль (аудит):
Высшие органы финансового контроля – независимые от исполнительной власти органы				осуществляющие экспертизу, мониторинг и аудит внутренних документов и операций государственного органа с целью оперативного предотвращения и недопущения финансовых нарушений
МОДЕЛИ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ				
Наполеоновская	Вестминская	Правления аудита	Смешанная	
Суды аудита Франция Турция Португалия	Генеральные аудиторы Великобритания Австралия Китай Малайзия	Правления аудита Япония Корея	Разные наименования Страны Латинской Америки СНГ	Организации внутреннего контроля: <i>1. уполномоченные органы внутреннего контроля, как правило, при Министерствах финансов функционируют только в странах СНГ;</i> <i>2. в практическом большинстве стран мира внутренний контроль осуществляется самими госорганами.</i>
Судебные полномочия, полномочия по наложению санкций	Отсутствие судебных полномочий и полномочий по наложению санкций (передача материалов в правоохранительные органы)	В отдельных странах имеют судебные полномочия, полномочия по наложению санкций	В большинстве случаев, за исключением отдельных стран СНГ, возможность налагать санкции	

В ряде стран выстроена вертикальная система госфинконтроля, ВОФК является единственным госорганом, полномочия которого распространяются на местные уровни.

В отдельных странах на региональном уровне функционируют аналогичные ВОФК органы контроля штатов, округов, и т. д.

Система аудита, осуществляемая посредством правления, похожа на вестминскую систему в том, что она является независимой от исполнительной власти и помогает парламенту в осуществлении надзора. Например, в Японии и Республике Корея (Южная Корея) есть правление аудита, состоящее из аудиторской комиссии (орган, принимающий решения) и генеральное исполнительное бюро (исполнительный орган). Фактически президент правления является генеральным аудитором. Основные полномочия правления состоят в анализе расходования государственных средств и предоставлении отчетов парламенту. Он может иметь или не иметь полномочий по наложению санкций.

Смешанная модель может объединять или содержать элементы вышеуказанных моделей. К примеру, большинство стран Латинской Америки имеют «контрольную» систему аудита, продиктованную комиссией Кэммерера в США примерно в 1922 году. Эта модель объединяет элементы вестминской модели и наполеоновской системы. При этом зачастую она позволяет определять ответственность и налагать санкции [1].

Международный опыт свидетельствует, что высшие органы финансового контроля практически во всех странах имеют широкие полномочия, закрепленные конституциями этих государств и специальным законодательством, кроме того, эти органы располагают и достаточной ресурсной базой, в том числе и кадровым потенциалом.

Так, в штате высшего органа государственного финансового контроля Японии работает 1253

человека, Австрии – 345 человек, России – 872, Польши – 1750, Кореи – 892, Малайзии 1700, Венгрии – 524, Кыргызстана – более 160 человек и т. д.

В нашей стране высший орган государственного финансового контроля – Счетный комитет функционирует со штатной численности в 110 единиц, который способен охватить контролем порядка 20 - 25 процентов средств республиканского бюджета, тогда как по международной практике для обеспечения экономической безопасности этот показатель должен быть не менее 50 процентов.

Поэтому высший орган государственного финансового контроля Казахстана постоянно ведет работу по совершенствованию своей деятельности применяя самый передовой опыт развития данных органов. Но, - это работа конечно, ни одного дня, поскольку требует консолидированных усилий со стороны, как самого высшего органа государственного контроля, так и исполнительной власти, парламентариев и общественности.

Тем более, что сейчас в условиях функционирования экономики Казахстана в рыночных отношениях не всем ясно на какие сферы и объекты контроля распространяются действия государственного финансового контроля.

В экономической науке и практике достаточно широко распространена точка зрения о том, что рыночные отношения способны к самоорганизации, не нуждаются в централизованных механизмах и могут самопроизвольно обеспечить необходимый контроль и эффективное функци-

онирование экономики. Эта точка зрения основана на западной экономической теории либеральной модели экономического развития [2].

Некоторые экономисты доказывали, что рынок автоматически отрегулирует экономические отношения, при этом не потребуется государственного финансового контроля.

Конечно переход от административно-командных механизмов управления к рыночным и связанная с этим крупномасштабная децентрализация экономики и общественного устройства, как бы сужают сферу непосредственного государственного управления экономикой, а также обуславливают переход к опосредованному государственному регулированию экономических процессов.

Однако опыт зарубежных стран, а также более чем десятилетнее реформирование казахстанской экономики свидетельствуют, что подобная точка зрения оказалась ошибочной.

Действительно во избежание хаоса и диспропорций в экономике рыночные отношения должны быть высокоорганизованными, контролируемыми, в том числе – и со стороны государства.

Что подтверждается практикой зарубежных стран, где рынок, особенно в период своего развития, эффективен лишь при условии действия «сознательно функционирующих» контрольных механизмов и «учреждения централизованного контроля».

Проведенные исследования показывают, что в демократических странах государственному финансовому контролю, в особенности внешнему контролю, принадлежит достойное место как самостоятельному, независимому направлению финансовой деятельности государства, призванному обеспечить целевое и эффективное использование государственных финансовых ресурсов. Немаловаж-

ную роль в укреплении финансовой дисциплины играет и внутренний государственный финансовый контроль, который является внутриведомственным самоконтролем и призван не допускать, предупреждать финансовые и иные нарушения.

В ряде стран мира, особенно в странах СНГ, наблюдается смешанная форма государственного финансового контроля, организованного представительной и исполнительной властью, а также государственным органом или ведомством. Что приводит к дублированию, смешиванию функций и компетенций. К сожалению, в этих странах, о роли внутреннего государственного финансового контроля, его месте в системе управления властные структуры, вспоминают лишь в случае необходимости усиления механизма принуждения.

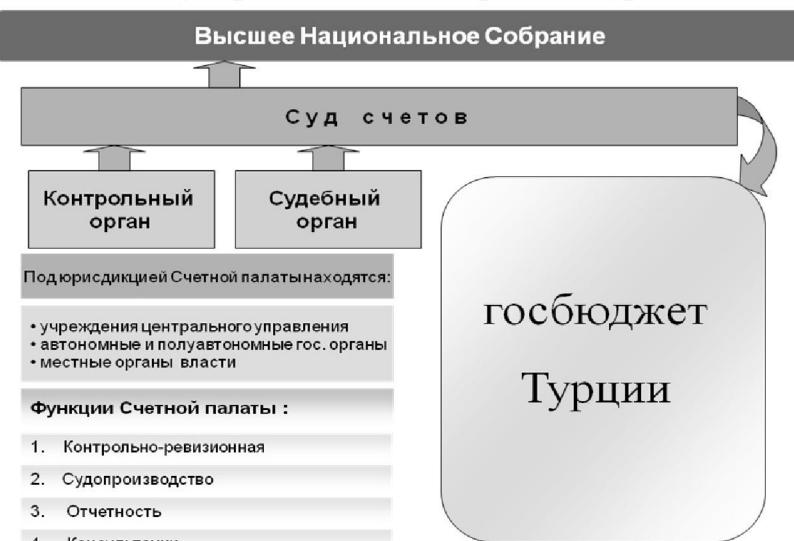
Для восприятия практического опыта в различных вопросах финансового контроля организационного, методического и прикладного характера мы рассмотрели организацию и совершенствование государственного внешнего финансового контроля и повседневную практику его осуществления в ряде зарубежных странах, где есть много рационального, что можно было бы с успехом использовать в Казахстане.

Одним из сильных органов государственного финансового контроля является Суд счетов Республики Турции, который существует более 140 лет и имеет статус высшего органа государственного финансового контроля.

Организационная модель государственного контроля Республики представлена рисунком 2.

Статус Суда счета Турции утвержден основным законом страны - Конституцией Турции, а также законом «О Суде счета». Суд счетов не относится ни к одной из трех ветвей государственной власти и занимает уникальное положение в

О государственном контроле в Турции



организационной структуре Республики Турции. Данный орган институционально независим, как от законодательной, так и от исполнительной ветвей власти. Также он обладает финансовой независимостью, то есть располагает своим собственным бюджетом, который представляется им законодательному органу без участия Министерства финансов Турции.

В организационном плане данный орган имеет двойную конфигурацию являясь одновременно «контрольным органом» и «судебным органом». Его структура включает Генеральную ассамблею, Общую коллегию, Прокуратуру, два высших совета (Апелляционный совет и Совет коллегий) восемь судейских коллегий.

Основная деятельность высшего органа государственного финансового контроля - контрольно-ревизионная, которая осуществляется аудиторами и заключается в проведение аудита на соответствие бухгалтерских отчетов всех государственных органов (проверка всех счетов, бухгалтерских документов и отчетности), финансового аудита (отчетов о финансовой системе и исполнении государственного бюджета), аудита эффективности и другие. С 1996 года Суд счетов имеет право осуществлять два направления аудита эффективности, в том числе аудит эффективности государственных ресурсов, объектом которого является вся сфера государственных ресурсов от имущества и природных ресурсов до государственного бюджета Турции, а также аудит эффективности расходования бюджетных средств государственного бюджета, муниципальных бюджетов и консолидированного бюджета Турции.

Выполнение судебных функций возложено на Судейскую и Апелляционную коллегии Суда счетов.

Отчеты аудиторов подвергаются суду одной из восьми судейских отделов. После рассмотрения дела Судейская коллегия принимает решение, согласно которому чиновников, ответственных за нарушения, либо оправдывают, либо признают виновными. Чиновники могут обжаловать решение, обращаясь в Апелляционную коллегию. Решение Апелляционной коллегии считается окончательным и не подлежит пересмотру другими государственными органами Турции. При этом следует учесть, что судебные функции Суда счетов распространяются только на финансовые нарушения. При выявлении отягощающих нарушений, не входящих в компетенцию Суда счета, материалы аудита направляются в Прокуратуру.

Следующая функция Суда счета – это отчетность, включающая отчет Общего соответствия исполнения государственного бюджета, который,

подготавливается на основе финансовых отчетов всех государственных органов, рассматривается и утверждается Коллегией Суда счета и представляется одновременно с аналогичным отчетом Министерства финансов соответствующего бюджета Высшему Национальному Собранию для рассмотрения и принятия решения. Кроме того, данный законодательный орган рассматривает отчеты Суда счета по аудиту эффективности, финансовому аудиту и других видов отчетов аудита Казначейства.

Четвертая функция включает в себя оказание консультационной помощи учреждениям, находящимся под их юрисдикцией, по разработке финансовых норм и правил.

Деятельность высшего контрольного органа – Суда счетов постоянно освещается в средствах массовой информации.

Несмотря на широкие полномочия вышеуказанного контрольного органа, он постоянно работает над совершенствованием своей деятельности. Например, в недалеком прошлом он внес законопроект Высшему Национальному Собранию по увеличению своих полномочий в области внешнего аудита.

Таким образом, ознакомление с Турецкой практикой государственного финансового контроля дает убедительное подтверждение тому, что государство и рынок не антиподы, а ключевым фактором успеха в экономической и финансовой политике страны является транспортная, достоверная и результативная деятельность внешнего государственного финансового контроля в сочетании с ответственностью объектов и субъектов контроля.

Большой интерес в условиях глобализации является опыт организации и совершенствования государственного финансового контроля в Великобритании как одной из самых рыночных стран мира и характеризующейся самыми устойчивыми вековыми традициями государственного устройства этой страны.

Правительство этой страны в отличие от приверженцев рыночного либерализма осуществляют управление государственными финансами, а Парламент путем проведения государственного финансового контроля решает вопросы повышения качества управления в государственных структурах, путем проведения оценки достигнутых результатов.

Мы согласны с мнением английского экономиста М. Райла, который подчеркивает, что роль правительства состоит в управлении, а роль парламента – лишь в том, чтобы критиковать политику и акции правительства. Эта базовая концеп-

ция соотносительных функций парламента и исполнительной власти относится в той же мере к финансовой политике правительства, как и к любым аспектам, затрагивающим финансы.

В Великобритании со стороны исполнительной власти осуществляется внутриведомственный административный финансовый контроль, который осуществляется Казначейством Министерства финансов и службами министерств и ведомств.

В рассматриваемой стране существуют две системы парламентского контроля - национальная и региональная, что связано с отсутствием единой системы финансового управления и контроля за исполнением государственного бюджета, а также с тем, что каждое звено бюджетной системы самостоятельно составляет, рассматривает, утверждает и исполняет свой бюджет, что наглядно видно из рисунка 3.

Национальный парламентский контроль в области государственных финансов этой страны подразделяется на два вида.

К первому виду относится контроль, который включает в себя предварительный (на стадии рассмотрения проектов законодательных актов, разработанных органами исполнительной власти и их утверждения), текущий контроль (на стадии исполнения законодательных актов) и последующий контроль (после исполнения законодательных актов).

Второй вид национального парламентского контроля - это контроль за целесообразностью и эффективностью использования государственных средств в ходе взаимодействия Парламента с Национальным контрольным ведомством в лице Генерального контролёра и аудитора, что нашло отражение в Законе «О государственном контроле (аудите)».

Вышеуказанный вид контроля основывается на докладе и отчётах о контроле за использованием государственных средств Генерального контролёра и аудитора, осуществляющего аудит данных расходов и контроль за переводом всех доходов со счетов Банка Англии на специальный

счёт Министерства финансов - Консолидированный фонд. Выдача государственных средств из Консолидированного фонда осуществляется только при соответствующем разрешении Парламента и Генерального контролера и аудитора.

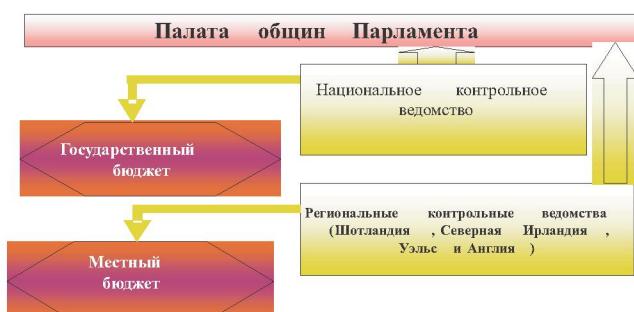
В этих документах указываются все случаи нарушений в расходовании средств, неэффективного, необоснованного и нецелевого их использования. Парламент при рассмотрении представленного отчёта об исполнении национального бюджета и результаты проверки обсуждают с участием представителей Правительства и проверяемых организаций и Национального контрольного ведомства. Итоги совместной работы выносятся на ежегодное обсуждение палаты общин, в случае необходимости инициируется рассмотрение доклада на очередной сессии палаты общин Парламента.

Парламентские процедуры и система финансового контроля Великобритании обеспечивают законность, транспарентность и публичность расходования государственных бюджетных средств, и экономичность использования получателями средств.

Таким образом, одним из коренных условий эффективности рыночного хозяйствования в Великобритании является наличие жесткого контроля определяющего ответственность государства перед населением.

По мнению экс. главы Национального финансово-ревизионного управления Великобритании Дж. Борна, при создании главного в стране института финансового контроля – Счетного комитета – Казахстан может использовать опыт Великобритании. Британский экономист считает, что главным условием работы этого контрольного органа, во-первых, должна стать его независимость, во-вторых, у него должен быть полный доступ к информации и достаточные финансовые средства, которые позволили бы привлекать независимых и профессиональных сотрудников. Кроме того, эти специалисты должны иметь право опубликовывать данные проверки без каких-либо дополнительных разре-

О государственном финансовом контроле Великобритании



шений. Основными направлениями работы органов государственного финансового контроля Дж. Борн считает экономику, эффективность и результативность [3].

Большой интерес в условиях глобализации может представлять организация финансового контроля в США, который является главным инструментом воздействия на экономику. В США суммарный экономический эффект от деятельности федеральных контрольных органов: Главного контрольного управления Конгресса во главе с генеральным контролером, Административно-бюджетного управления при Президенте, системы инспекторских служб в федеральных министерствах, Президентского совета по борьбе с финансовыми злоупотреблениями в правительственные учреждениях («Совет честности и эффективности»), по данным исследовательской группы Конгресса США, за последние 50 лет исчисляется примерно в 500 млрд. долл. США.

Особый вклад в выявлении данных нарушений внес Высший орган государственного финансового контроля этой страны - Главное контрольное управление, созданное в 1921 году, сформированное на внепартийной основе и подотчетное непосредственно Конгрессу США[4]. Деятельность указанного органа характеризуется институциональной, функциональной и финансовой независимостью. При этом следует отметить, что организационная модель государственного независимого внешнего контроля США отличается своей простотой, как видно из ниже приведенного рисунка 4.

По нашему мнению Высший орган государственного финансового контроля США играет ключевую роль в повышение демократии и подотчетности обществу, способствуя созданию такой системы государственного контроля (аудита), которая позволяет бороться с незаконными финансовыми операциями, отмыванием денег,

мошенничеством и коррупцией и предотвращению экономического спада.

Мы привели несколько наиболее эффективных практик организации деятельности высших органов государственного финансового контроля соответствующих требованиям международных стандартов и функционирующих в развитых рыночных отношениях, в целях определения и применения их к Казахстану. При этом в отдельных случаях ряд стран имеют полномочия осуществлять предварительный и последующий контроль использования государственных ресурсов, в других случаях только последующий контроль.

Касательно стран СНГ, то система органов государственного финансового контроля многих из них, отличается от развитых зарубежных стран, наслоением функций и полномочий, что, как известно, неизбежно приводит к усилению административного давления на экономику, расширению «коррупционных ниш», бесконечным проверкам, в отдельных случаях до полугода, отвлечению человеческих ресурсов и созданию условий для снижения эффективности объектами и субъектами контроля работы.

Как отмечает видный российский ученый Воронин Ю. М. «В своем современном состоянии органы государственного финансового контроля хотя и имеют одну цель - отстаивать интересы государства, однако не объединены функционально, не согласованы в части планирования контрольных мероприятий. Тем самым они создают в экономико-финансовом поле дисбаланс, как бы непрерывность, бесконечность (порой необоснованную) государственного финансового контроля» [5].

Данное относится и к Казахстану, поскольку действующее бюджетное законодательство Казахстана пока закрепляет бессистемность, раздробленность государственного финансового контроля,

О государственном финансовом контроле США





множественность его органов, отсутствие четкой координации и полномочий и сфер деятельности.

Структура органов государственного финансового контроля Казахстана характеризуется диспропорцией с преобладанием численности органов внутреннего контроля, что не позволяет полноценно функционировать органам внешнего контроля, что наглядно видно из рисунка 5.

С учетом международных тенденций развития государственного финансового контроля и изменений в национальной политике Казахстана как нам представляется необходимо в правовом поле модернизировать действующую казахстанскую систему функционирования органов государственного финансового контроля путем институционального укрепления Высшего органа государственного финансового контроля – Счетного комитета, который находится вне исполнительной власти и в рамках своих компетенций представляет Президенту, Парламенту и всей общественности Казахстана самую независимую и объективную информацию о деятельности государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора и их влияние на развитие экономики нашей страны. Также следует создать независимый, коллегиальный государственный орган финансового внешнего контроля на местном уровне с исключением их прямой зависимости от местных органов представительной и исполнительной государственной власти.

Касательно ведомственного контроля, то полагаем необходимым организовать полноценные службы внутреннего контроля при каждом центральном и местном государственном органе и ведомстве. При этом в целях координации работы и методического руководства служб внутреннего контроля целесообразно создать Департамент при Министерстве финансов или Правительстве Республике Казахстан.

Для решения данных начинаний следует в целях исключения дублирования расформировать Уполномоченный орган государственного финансового контроля - Комитет финансового контроля Министерства финансов с передачей его численности и материально-технической базы внешнему контролю на республиканском и местном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный правовой портал - Оксикбаев О., Мухамедиева А. «Применение санкций в качестве инструмента, сдерживающего нарушения бюджетного законодательства» //Россия 2004. №8.
 2. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег /Антология экономической классики. – В 2 т.– Т. 2. – М.: Эконом, 1993. – 468 с, С. 52
 3. Закон Великобритании «О финансовом контроле» от 1983 года (National Audit Act). Гл. 44 // Бюллетень Счетного комитета. – № 13. – 3 квартал 2007 года, Астана. – 2007. – С. 49–51.
 4. Закон о высшем органе финансового контроля США
 5. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль. – М.: Финансовый контроль, 2005. – 432 с.
- Материалы Счетного комитета по результатам обучающего тура в Турции, Астана, 2009 год.

Резюме

Экономикалық дағдарыстан шығуына байланысы және экономикалық дамуда мемлекеттік алдында бас нысана - нәтижелі және халықаралық стандарт талабына сай мемлекеттік қаржы бақылау жүйесін құруға қамтамасыз ету.

Сондықтан, мемлекеттік қаржы бақылаудың дамуына және бухгалтерлік есептің өлемдік стандартқа өтуіне байланысты институционалды және қаржылық-төуелсіз үйымдардың құруын қамтамасыз етіп, сыртқы мемлекеттік қаржы бақылаулар мекемелерін орталық және жергілікті деңгейде, сонымен көтөрілген ішкі ведомствалық бақылау қызыметтерін Үкімет бақылау мекемелерін біртіндел қысқарту қажет. Еліміздің қаржы жүйесінің қызыметтің табысты және қазіргі жағдайға өзгеріп толық жетілдіру шараларды жүзеге асыру мемлекеттің қаржысы мен активін транспортті, мақсатты өрекетке, үтімді және тиімді колдануға ықпалын тигізеді.

Summary

In connection with an exit from an economic crisis and at a stage of development of economy there is the main goal of our state which is to provide an overall objective creation of effective and meeting the requirements international standards of system of the state financial control.

Therefore taking into account world tendencies of development of the state financial control and transition to the international standards of book keeping it is necessary to create the institutionally and financially-independent bodies of the external state financial control at the central and local level, and also services of the interdepartmental control with gradual abolition of the control body authorized by the Government. Successful and stage-by-stage realization of measures on perfection and modernization of this system will promote not only transparency, but also purposefulness, rationality and efficiency of use of public funds and assets of the state, stability of functioning of the financial system of our country.