

Бексултанов А.А., Тагаев Т.

И. Раззаков атындагы КМТУнун э.и.д., професордун м.а.,
И. Раззаков атындагы КМТУнун аспиранты

Бексултанов А.А., Тагаев Т.

д.э.н., и.о. профессора КГТУ им. И. Раззакова,
аспирант КГТУ им. И. Раззакова

A. A. Beksultanov., T. Tagaev

doctor of Economics, acting Professor of KSTU. I. Razzakova,
postgraduate student of KSTU. I. Razzakova

БЮДЖЕТТИК КӨЗӨМӨЛ ЧЕТ ӨЛКӨНҮН ТАЖРЫЙБАСЫНДА

Бул макалада бюджеттик көзөмөлдүн эл аралык тажрыйбада колдонулушу, ар жагынан көрүнгөн карама-каршылыктары жана өзгөчө негиздери жана ыкмалары, колдонуу максаты жана милдети кандай болушу экенин чагылдырылды.

Каржылык көзөмөл тышкы ыкмалардагы сын талдоо түзүлүшү жана: улуттук өзгөчөлүгү, экономикалык шарттарды жана өнүгүүнү эске алуу менен төмөнкүчө бөлүнүшү: биринчиден, башкаруу органдарынын бюджеттик көзөмөлдү уюштуруу жолу, жалпы максаттар менен жалпы негиздеринин болушу; экинчиден, башкаруу боюнча ар кандай түрлөрү бар экендиги; үчүнчүдөн, объектти жана мамлекеттик каржылык көзөмөл ыкмалары боюнча биримдик жөнүндө; төртүнчүдөн, уюштуруу жана дүйнөдөгү мамлекеттик каржы аудити көзөмөлдөө көйгөйлөрү үчүн бирдиктүү жана жалпы мамиленин жоктугу; бешинчиден, мыйзам тарабынан бирликке мүчө өлкөлөрдө, "каржы көзөмөл" ортосунда баш аламандык болууну алдын алуу жана көз карандысыздык "каржылык аудит" жана башкалар чагылдырылган.

Негизги сөздөр: эл аралык тажрыйба, улуттук өзгөчөлүгү, бюджеттик көзөмөлдү уюштуруу, мамлекеттик каржылык көзөмөл, каржы аудити, көйгөйлөр, бирдиктүү, башкаруу органдары, көз карандысыздык, баш аламандык, экономикалык шарттар, өнүгүү

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

Международная практика свидетельствует, что ВОФК (высший орган финансового контроля) могут достаточно объективно существовать и функционировать на основе, казалось бы, противоположных, взаимоисключающих и противоречащих друг другу принципов и подходов. 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, о наличии разнообразных видов проведения контроля; в третьих, о единстве и общности объекта и содержания методов осуществления государственного финансового контроля; в-четвертых, об отсутствии единого и общего подхода к проблемам организации контроля и проведения аудита государственных финансов в мире; в-пятых, в странах-членах ЕАЭС (евразийский экономический союз) на законодательном уровне произошло смешение понятий «финансовый контроль» и «финансовый аудит», а принцип независимости не воплощен в

той мере, в которой он обозначен Лимской декларацией ИНТОСАИ (международная организация, объединяющая высшие органы финансового контроля в странах ООН).

Ключевые слова: контроль, высший орган, особенность, опыт, международный, национальный, бюджетный контроль, финансовом контроль, аудит, независимость, хаос, экономические условия, развитие, международная организация, развития

FOREIGN EXPERIENCE OF BUDGET CONTROL

International practice shows that SAIs (the Supreme financial control authority) can fairly objectively exist and function on the basis of seemingly opposite, mutually exclusive and contradictory principles and approaches. A critical analysis of foreign models of financial control allows us to conclude: first, that there are common tasks and General principles in the organization of the work of control bodies, taking into account national specifics, economic conditions and historical development; second, that there are various types of control; third, about the unity and generality of the object and content of methods of state financial control; fourth, about the lack of a single and common approach to the problems of control and audit of public finances in the world; fifth, in the member States of the EEU (Eurasian economic Union), the concepts of "financial control" and "financial audit" have been mixed at the legislative level, and the principle of independence is not implemented to the extent that it is indicated by the INTOSAI Lima Declaration (an international organization that unites the highest financial control bodies in the UN countries).

Keywords: control, supreme body, peculiarity, experience, international, national, budgetary control, financial control, audit, independence, chaos, economic conditions, development, international organization, development

Опыт различных стран мира свидетельствует, что на всех уровнях государственной власти контролирующие структуры могут действовать весьма эффективно, особенно в финансово-бюджетной сфере.

Действующая система государственного финансового контроля, которая сложилась в конкретной стране, имеет свои 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 контроль в сфере управления финансами – это насущная потребность государства и общества в обеспечении эффективности управления финансовыми ресурсами страны.

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 или иных кредитных учреждениях;
- контроль эффективности предоставления и законности использования льгот по налогообложению и полученных дотаций;
- пресечение финансовых нарушений и злоупотреблений.

Первые органы финансового контроля возникли вначале XIV в. Важнейшие этапы становления и развития государственного финансового контроля в мире представлены ниже.

Этапы становления 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 (Испания)
1761	Учреждена Счетная палата Австро-Венгрии
1862	Образована Счетная палата Италии
10.11.1920	Принята Конституция Австрии от 10 ноября 1920 г., в которой присутствует раздел, посвященный принципам государственного контроля за расчетной и финансовой деятельностью
1921	Создано Главное контрольно-финансовое управление в США (U.S.GAO) как независимое политическое агентство в рамках законодательной власти
1977	На IX Конгрессе INTOSAI (Международная организаций 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

Государственный и муниципальный финансовый контроль в зарубежных странах выстраивается по различным моделям, однако в общем для развития этой системы свойственная тенденция децентрализации и выделение аудита, либо его элементов в самостоятельную ветвь контрольной деятельности в процессе осуществления которой, определяются целесообразность и надлежащее распределение дохода и расходов средств бюджета разных уровней, выполнение принятых решений, а также положений соответствующих законодательных актов, эффективность деятельности органов власти при исполнении возложенных, на них, функций.

Опыт стран с развитой экономикой, имеющих давние традиции государственного финансового контроля (Франция, Германия, Великобритания, Австрия, США, Япония), показывает то, что структурная организация органов финансового контроля обусловлена, прежде всего, разграничением объектов контроля и необходимостью создания архитектуры горизонтальных и вертикальных властных отношений на основе четкого разграничения контрольных полномочий.

Контрольно-ревизионные органы в зарубежных странах тесно взаимодействуют с парламентами, регулярно представляют им материалы по итогам проведенных контрольных мероприятий, проводят анализ и направляют на рассмотрение парламентским

комиссиям и палатам выводы по бюджетным вопросам и об использовании государственных ассигнований на различные цели.

В некоторых странах (Австралия, Канада, Великобритания, Дания, Индия, Египет, Ирландия) функции государственного финансового контроля выполняются отдельными должностными лицами. В других государствах (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, Алжир, Аргентина, Гаити, 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 составляют страны, в которых финансовый контроль осуществляет Офис Генерального Аудита, который возглавляется одним аудитором. В некоторых странах контрольные функции возложены на Государственные Генеральные инспекции, Счетные палаты, а также контрольные и ревизионные палаты. Также следует отметить, что в Греции и Конго финансовый контроль осуществляют Счетные подразделения в Верховном Суде; в Маврикии и Мали – Департамент контроля государственных расходов; в Лаосе, Камбоджи и экваториальной Гвинеи – 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 Эстонии и Финляндии применяется обобщенный термин – Высший контрольный орган.

Основным признаком оценки деятельности Счетной палаты ФРГ является точность и эффективность. Проводя финансово-экономический анализ различных широкомасштабных проектов, сотрудники Палаты контролируют осуществления поставленных целей и задач в реальной жизни, проводя, так называемый, «контроль успеха». Результаты своих ревизий Палата обобщает в ревизионных сообщениях, которые она доводит до сведения компетентных инстанций, учреждений и Бюджетного комитета Бундестага, а также Федерального Министерства финансов. Кроме того, в Германии Высший орган финансового контроля (ВОФК) обладает правом законодательной инициативы.

Высший орган финансового контроля Польши в соответствии с Конституцией, принятой 2 апреля 1997 г., также не входит в систему трех ветвей государственной власти, как и соответствующие ВОФК Румынии, Венгрии, Чехии. Органы внешнего финансового контроля, объединенные общей задачей, предметом и формами контроля, соподчиненные едиными принципами построения, в ряде случаев обособлены в контрольную власть. Так, в западных странах твердо соблюдается принцип независимости от контролируемых, который обеспечивается тем, что главы контрольных ведомств назначаются на длительный срок или пожизненно (например, в США – на 18 лет, Испании – 9 лет, Канаде – 10 лет, Германии, Австрии, Венгрии – 12 лет, Италии, Люксембурге, Нидерландах, Португалии – пожизненно), а также высокими окладами работников госконтроля, юридической и материальной независимостью от правительства. Как правило, руководителей контрольно-счетных органов парламент назначает и утверждает на сроки более длительные, чем сроки полномочий самих парламентариев. В ряде зарубежных стран руководство высших органов финансового контроля формируется высшими государственными органами,

представляющими различные ветви власти, действующие, при этом, совместно – Республика Корея, Япония, Албания, Австрия, США.

Следует подчеркнуть, что главными признаками, которыми обладает большинство контрольно-счетных органов за рубежом, считаются:

- 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, 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 (Board of Audit of Japan – досл. Совет по аудиту–*авт.*). Она наделена конституционным статусом независимости от трех ветвей власти (судебная, исполнительная, законодательная). Данный ВОФК осуществляет контроль в сфере учета государственных финансов и ревизию отчетов об исполнении бюджета. По всем нарушениям палатой осуществляется непрерывный последующий контроль вплоть до полного их устранения. При обнаружении нарушений действующего законодательства Board of Audit of Japan не только указывает на факты, но и расследует причины возникновения и активно участвует в исправлении недостатков организации и ведения учета, направляет предписания и представления как в отношении публично-правовых институтов и административных органов власти с требованием принятия мер по устранению нарушений, так и, в отдельных случаях, по совершенствованию законодательных актов государства.

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании полностью (National Audit Office – NAO) независимо от правительства и подотчетно непосредственно парламенту, которому оно регулярно докладывает о результатах своих проверок. В своей текущей деятельности данный ВОФК работает во взаимодействии с комитетом по бюджету Палаты общин парламента. НКРУ Великобритании предоставлено право осуществления контроля и проведения проверки счетов всех правительственных учреждений и широкого круга государственных органов, через которые проходит более 60% государственных расходов. НКРУ контролирует также субсидии, предоставляемые местными органами власти системе здравоохранения, национализированным отраслям промышленности и государственным корпорациям. В итоге в поле зрения НКРУ попадают, соответственно, и подвергаются тщательной ревизии финансовые операции на общую сумму более 150 млрд. фунтов в год. По каждой проведенной ревизии НКРУ составляет свое заключение. Контрольные органы Великобритании также имеют право получать устные справки от компетентных лиц в проверяемых учреждениях. Эффективность работы НКРУ этой страны оценивалась в 2015 году в 1,21 млрд. фунтов стерлингов, или 19 фунтов на 1 фунт, использованный на обеспечение деятельности управления. При этом штатная численность НКРУ составляет около 900 человек. Вместе с тем по признанию самих англичан, сложившаяся в Британии система контроля не идеальна и дает возможность правительству как годами замалчивать отдельные недостатки, закрывая последние от какого либо контроля, так и игнорировать требования пересмотра тех или иных позиций.

Начиная с 1921 г. в США функции Высшего органа финансового контроля федерального уровня выполняет Главное контрольно-финансовое управление США. Ведомственный финансовый контроль реализует министерство финансов США, а внутриведомственный – главный финансовый администратор и генеральный инспектор министерства образования США. Кроме того, эффективная деятельность Высшего органа финансового контроля США в 2015 г. составила 74,7 млрд. долларов США, показатель которой равняется 134 долл. на 1 долл. потраченный на обеспечение деятельности управления.

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

Например, Счетный суд Франции является независимым органом от парламента и от правительства страны и действует коллегиально, в чем существенно отличается от высших контрольных органов ряда других государств. Члены Счетного суда имеют статус судей и их нельзя сместить с занимаемых должностей. Внешний государственный финансовый контроль Франции предусматривает проведение следующих типов контроля:

- административный контроль бюджета (бюджетный контроль);
- юридический контроль счетов;
- контроль эффективности использования бюджетных средств.

Контроль счетов общенациональных организаций и учреждений осуществляется Счетным судом, который может тайно контролировать счета и ведение дел в государственных и частных учреждениях и организациях, получающих финансовую помощь, как от государства, так и от общенациональных государственных учреждений. Кроме того, суд также осуществляет контроль за ведением финансовых дел в организациях системы социальной безопасности и проверяет их счета.

Характерным признаком Французской системы внешнего контроля государственных финансов является наличие общенациональной структуры государственных бухгалтеров, работающих в административно-территориальных учреждениях (в округах, коммунах, департаментах) и наделенных полномочиями по управлению государственными финансами. Также они (государственные бухгалтеры) несут ответственность на качество осуществляемых ими операций и в случаях допущенных ошибок в своей деятельности обязаны, за свой счет, возмещать в бюджет неправильно выплаченные или не востребованные денежные средства.

В Португалии существует Финансовый суд, формируемый исполнительными органами по согласованию с парламентом. Председателя Суда назначает Президент Республики, кандидатуру представляет Кабинет министров. Остальные судьи (всего 9 чел.) назначаются главой государства, но утверждаются на должность парламентом. При этом необходимо отметить, что приведенная схема действует не так уж и долго. Ранее, особенно во время правления хунты, суд полностью был подконтролен главе государства. Таким образом, в конструкции бюджетного контроля проявляется специфика Португалии как относительно молодой демократии. Согласно Конституции страны, Финансовый суд осуществляет смешанные контрольно-правоохранительные полномочия. С одной стороны он вправе проверять законность и эффективность бюджетной политики, распределения и использования бюджетных средств. С другой стороны, суд наделен полномочиями вести юридическое преследование нарушителей бюджетной дисциплины путем судебного разбирательства и привлечения виновных к финансовой ответственности.

В Турции аналогом счетной палаты или контрольного органа административного типа является Финансовый суд, занимающийся делегированным парламентом страны бюджетным контролем и включаемый местными правоведами в структуру судебной власти. Достаточно сказать, что даже Конституция Турции регламентирует основы деятельности и статуса этого суда в рамках главы «Судебная власть». В рамках своих полномочий Финансовый суд контролирует распределение и использование бюджетных средств, кроме того, на него возложены функции по подготовке и представлению парламенту отчета об исполнении закона о бюджете Турции и дополнительных бюджетах.

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:

1) парламентская (суть ее заключается в том, что парламенту принадлежит решающая роль в определении состава счетной палаты и, главным образом, ее председателя (Венгрия, Польша);

2) 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) (Греция, Португалия, Франция);

3) смешанная (суть ее заключается в том, что допускается синтез первых двух моделей, т.е. участие и президента и парламента в определении состава счетной палаты (США, Германия, Австрия).

Вообще в международной практике органы регионального финансового контроля функционируют в двух основных формах:

1. 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 финансового контроля на всей территории страны по единому системному плану, на основании единых критериев анализа, гарантируя законное и целесообразное управление всеми государственными финансами.

2. 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 государственного финансового контроля и не подчиняясь высшему финансово-контрольному органу государства.

На сегодняшний день в развитых странах большинство органов государственного финансового контроля широко используют аудит эффективности, который, по нашему мнению, является особым видом финансового контроля. Само понятие «аудит

эффективности» было официально закреплено на международном уровне в Лимской декларации ИНТОСАИ. В указанном документе подчеркивается, что дополняя финансовый аудит, имеется также другой вид контроля, который направлен на проверку того, насколько эффективно расходуются государственные средства.

Список использованные литературы:

1. Абдуханова, И.А. Актуальные вопросы классификации государственного финансового контроля. Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. – 2011. – № 1.
2. Бектенова, Д.Ч. Финансы и кредит. Учебник для студентов экономических факультетов. Бишкек: ИЦ АРХИ, 2007.
3. Бубнова, О.Ю. Бюджетный контроль, осуществляемый высшими органами финансового контроля зарубежных стран. Актуальные проблемы российского права. – 2007.
4. Васильева, М.В. Особенности контрольно-счетных систем зарубежных стран и опыт их интеграции. Финансы и кредит. – 2009.
5. Евзлин, З.П. Бюджетный контроль и система государственной отчетности при конституционном образе правления: Типография В.Я. Мильштейна, 1913.
6. Кеворкова, Ж.А. Зарубежный опыт организации эффективного финансового контроля. Молодой ученый. – 2016

References:

1. Abdykanova, I. A. Topical issues of classification of state financial control. Bulletin of Saint Petersburg University. Series 14. Right. - 2011. - No. 1.
2. Bektenova, D. CH. Finance and credit. Textbook for students of economic faculties Bishkek: IC ARHI, 2007.
3. Bubnova, O. Yu. Budget control carried out by the Supreme financial control bodies of foreign countries. Actual problems of Russian law. - 2007.
4. Vasilyeva, M. V. Features of control and counting systems of foreign countries and experience of their integration. Finance and credit. - 2009.
5. Evzlin, Z. P. Budget control and the system of state reporting under the constitutional way of government: V. ya. Milshtein's printing House, 1913.
6. Kevorkova, J. A. Foreign experience of organization of effective financial control. Young scientist. - 2016

Рецензент: д.э.н., доцент Ишенов Б.Ч.