УДК: 330.101.8 DOI: 10.22394/2071-2367-2019-14-6-172-189

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

***Ангелина И.А., Попова И.В.*[1]**

Аннотация. Цель статьи – характеристика зарубежного опыта организации и развития государственного финансового контроля и возможностей его использования в Донецкой Народной Республике.

Методология исследования основана на применении методов теоретического обобщения, исторического и абстрактно-логического анализа при систематизации и обобщении зарубежного опыта развития государственного финансового контроля.

В работе акцентировано внимание на том, что вопросы, касающиеся эффективной и обоснованной организации государственного финансового контроля через призму зарубежного опыта его развития и становления, приобретают актуальность в современных условиях активного развития предпринимательства в ДНР. Обосновано, что обязательным условием эффективного обеспечения оперативного контроля в рассмотренных странах являются территориальные подразделения, которые, в зависимости от формы государственного устройства, полностью или частично подчинены верховному счетному ведомству. Исследованы институциональные модели функционирования высших органов финансового контроля. В результате, авторы приходят к выводу, что адаптация зарубежного опыта позволит обоснованно организовать работу органов ГФК в Донецкой Народной Республике, в частности, перспективной Счетной палаты, начиная с этапа ее создания и регламентации полномочий.

Ключевые слова: правительство, государственный сектор экономики, государственный финансовый контроль, система государственного финансового контроля, органы государственного финансового контроля, государственное управление.

Ангелина Ирина Альбертовна – доктор экономических наук, доцент, зав. кафедрой туризма, Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган–Барановского, адрес: 283050, г. Донецк, ул. Щорса, д. 31, e–mail: irinaangelina5566@gmail.com

Попова Ирина Витальевна – доктор экономических наук, доцент, зав. кафедрой банковского дела, Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган–Барановского, адрес: 283050, г. Донецк, ул. Щорса, д.31, e–mail: irinapo@yandex.ua

FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZATION OF STATE FINANCIAL CONTROL AND ITS APPLICATION OPPORTUNITIES IN DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC

ANGELINA I. A. – Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Tourism, Donetsk National University of Economics and Trade named after Mykhaylo Tugan-Baranovsky (Russian Federation, Donetsk), e-mail: irinaangelina5566@gmail.com
POPOVA I. V. – Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Banking, Donetsk National University of Economics and Trade named after Mykhaylo Tugan-Baranovsky (Russian Federation, Donetsk), e-mail: irinapo@yandex.ua

Abstract. The purpose of the article is to characterize the foreign experience of organizing and developing state financial control and the possibilities of its use in the Donetsk People's Republic.

The research methodology is based on the application of methods of theoretical generalization, historical and abstract logical analysis in the systematization and generalization of foreign experience in the development of state financial control. The work focuses on the fact that issues related to the efficient and reasonable organization of state financial control through the prism of foreign experience of its development and formation are becoming relevant in the current conditions of the active development of entrepreneurship in the DPR. It is proved that a prerequisite for the effective provision of operational control in the countries considered is the territorial units, which, depending on the form of government, are fully or partially subordinate to the supreme accounting department. Institutional models of the functioning of higher financial control bodies are examined. The authors conclude that the adaptation of foreign experience will allow organizing the work of the SFC bodies reasonably in the Donetsk People's Republic, in particular, the promising Accounts Chamber, starting from the stage of its creation and regulation of powers.

***Keywords*:** government, state sector of economy, state financial control, system of state financial control, bodies of state financial control, public administration.

Введение. Становление в Донецкой Народной Республике (ДНР) социально ориентированной экономики подчеркивает необходимость формирования действенной системы финансового контроля (на уровнях предприятий, отдельной отрасли и государства), что является определяющим условием успешного развития любой страны.

В свою очередь о важности государственного финансового контроля (ГФК) над соблюдением участниками бюджетного процесса законодательства ДНР свидетельствует увеличение в 2017 году количества проведенных плановых проверок операционной деятельности (с 41 в 1 полугодии 2017 года до 87 во 2 полугодии). В свою очередь уменьшение в 2017 году количества оформленных отказов в проведении расходов на 8% свидетельствует об усилении финансовой дисциплины[1].

Другими словами, ГФК становится действенным механизмом экономической безопасности, т.е. финансовая система государства может эффективно работать только при постоянном и усиленном контроле, даже в условиях формирования институтов государственной власти.

При этом вопросы, касающиеся эффективной и обоснованной организации ГФК через призму зарубежного опыта его развития и становления, приобретают особую актуальность в современных условиях Донецкой Народной Республики.

В исследуемой проблематике обращают на себя внимание не только работы, направленные непосредственно на изучение зарубежного опыта организации и развития государственного финансового контроля (отметим работы Авдеева П.А., Жукова А. А., Стефанюк И.Б.), но и комплексные научные работы по управлению и контролю в сфере финансов в целом, труды, посвященные решению организационных и методологических проблем развития ГФК. Здесь уместно отметить работы Е.М. Азарян, А.И. Барановского, А.П. Гетманец, Л.А. Омельянович, И.В. Сименко, Л.А. Сухаревой, Л.Г. Червовой и др.

Отмечая фундаментальные достижения указанных учёных, следует подчеркнуть, что ГФК в условиях динамичного развития социальных и экономических отношений в Донецкой Народной Республике требует постоянного изучения. На сегодняшний день осуществляются многочисленные изменения в законодательстве нашей страны, широко внедряются международные нормы. Это касается многих сфер экономической и общественной жизни страны, в частности ГФК. До сей поры актуальным для нашего государства остается опыт стран СНГ. При сравнении основных принципов ГФК этих стран с отечественным опытом можем отметить как общий концептуальный подход к государственному контролю, так и особенности, характерные для каждой страны. Стоит отметить, что научные исследования в данном направлении в большей степени касаются исключительно практики, оставляя тем самым значительный круг вопросов нерешенными, требующими дальнейших исследований.

Так, не вызывает сомнений тот факт, что процесс как организации, так и развития ГФК должен начинаться с изучения и обобщения зарубежного опыта, что

[1] Показатели работы Министерства финансов Донецкой Народной Республики. – URL: https://minfindnr.ru/wp–content/uploads/2017/08/pokaz–raboti–minfin–info.pdf (дата обращения: 09.01.2018).

поможет определить проблемы, характерные для данного процесса, и обосновать правильность подходов к их решению с учетом отечественной специфики.

Вышесказанное позволяет сформулировать цель исследования, которая заключается в изучении зарубежного опыта организации ГФК и возможностей его использования в Донецкой Народной Республике.

Результаты исследования

ГФК рассматривается как система экономических отношений, возникающих при формировании, распределении и использовании средств государственных и других фондов, с целью обеспечения результативного социально-экономического развития государства, а также выявления и устранения различных злоупотреблений в сфере государственных финансов на принципах законности, экономичности, эффективности, беспристрастности, системности и систематичности[1]. Исходя из необходимости соблюдения финансово-бюджетной дисциплины, многообразия и направлений применения государственных финансовых ресурсов, ГФК является достаточно широким понятием.

Следует отметить, что «финансовый контроль» и «государственный финансовый контроль» – это два разных понятия. По мнению Стефанюка И.Б., «первое – чисто научное понятие, второе – вид деятельности определенной группы субъектов контроля. Т.к. финансовый контроль как вид деятельности самостоятельно не существует, говорить о его развитии можно только при условии, что он имеет признаки исполнителя. Каждый субъект финансового контроля трансформирует его для собственных нужд»[2].

Решение взаимосвязанных задач позволяет формировать единую систему ГФК, а именно:

– законодательного определения понятия «система государственного финансового контроля» и разработки и утверждения концепции ее развития;

– приведение в соответствие нормативно-правовой базы ГФК;

– изучение и обобщение зарубежного опыта и его адаптации к отечественной практике;

– формирование новых и совершенствование действующих форм и методов контроля, приведение методологической и методической базы ГФК к условиям настоящего с учетом достижений науки и техники;

– внедрение механизмов оценки эффективности и качества ГФК[3].

---

[1] Жукова А.А., Руденко Ю.В. Совершенствование системы государственного финансового контроля с учетом зарубежного опыта // Управление развитием. – 2011. – №2 (99). – С. 135.

[2] Стефанюк И.Б. Методологические основы функционирования системы государственного внутреннего финансового контроля // Финансы Украины. – 2011. – №6. – С. 88.

[3] Авдеев П.А. Государственный финансовый контроль как способ обеспечения финансовой безопасности // Современные научные исследования и разработки. – 2018. – № 3 (20). – С. 57.

Отметим, что случаи неэффективности вытекают из низкой компетенции должностных лиц, которые принимают управленческие решения по аккумулированию финансовых ресурсов и направлений, и структуры их использования.

ГФК, осуществляемый в государственном секторе экономики, «является внутренним относительно правительства или отрасли, но преимущественно внешним относительно субъектов хозяйствования, деятельность которых контролируется»[1].

В зависимости от меры независимости министерств в той или другой стране ГФК сосредотачивается на уровне правительства (Минфина) либо отраслевых (линейных) министерств или объединяет оба уровня.

В зарубежных странах ГФК осуществляется:[2]

1) централизованным органом, подчиненным правительству или министерству финансов (правительственный или централизованный ГФК);

2) подразделениями внутреннего финансового контроля, функционирующими непосредственно в министерствах (децентрализованный или ведомственный ГФК); в последнее время акцент с подразделений ведомственного внутреннего финансового контроля перенесен на созданные министерствами при государственных предприятиях советы надзора (наблюдательные) и аудиторские комитеты;

3) органами как централизованного, так и децентрализованного ГФК (смешанная модель).

Централизованная модель правительственного внутреннего финансового контроля действует на Мальте и в Венгрии. «До 2003 г. в Швеции функционировало подчиненное правительству Государственное счетное управление, ныне преобразованное в Национальное бюро аудита и подчиненное парламенту»[3]. «Служба Генерального инспектора и ревизора является органом ГФК в Индии; Ревизионное управление государственного хозяйства Министерства финансов – в Финляндии»[4].

Децентрализованная модель ГВФК применяется в Дании и Австралии. Так, министерства Дании имеют законодательно закрепленную обязанность проводить внутриведомственный аудит подчиненных предприятий, для чего в их аппаратах созданы довольно мощные аудиторские службы.

---

[1] Стефанюк И.Б. Методологические основы функционирования системы государственного внутреннего финансового контроля // Финансы Украины. – 2011. – №6. – С. 91.

[2] Варыгин С.А., Лыткина О.В. Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития: сборник научных трудов. – Саратов: Саратовский социально–экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. – С. 357.

[3] Системы обеспечения надлежащего исполнения бюджета в некоторых странах. – URL: https://clck.ru/LijVR (дата обращения: 01.12.2017).

[4] Там же.

Если же рассматривать опыт ГФК стран Азии, то ярким примером может служить его организация в Японии. «Одним из главнейших органов ГФК в этой стране является Министерство финансов, которое выполняет такие функции, как: общая координация и налаживание компетентной администрации Министерства и подконтрольных ему органов; решение вопроса управления персоналом и счетов Министерства финансов; анализ вопросов, необходимых для компетентной администрации; расследование, планирование и разработка системы государственных финансовых учреждений; вопросы по перестрахованию землетрясений; планирование и консолидация бюджетной системы, расчетно-кассовой системы и системы бухгалтерского учета; планирование и составление систем по налогам и оценка налоговых поступлений и др.[1]».

Специальным органом правительственного контроля в Японии является Агентство по вопросам управления и координации, более задействованное в вопросах анализа управленческих решений, чем в проведении сугубо финансового аудита. При этом Министерство финансов Японии координирует финансовый контроль использования государственными предприятиями бюджетных средств. «Контроль деятельности предприятий с государственной долей в уставном капитале может проводиться в любой организационной форме – как непосредственно силами Счетной палаты (Высший орган финансового контроля (ВОФК), так и привлеченными частными аудиторами»[2].

В Польше контроль функции ГФК выполняет Управление контроля Министерства финансов (Контрольная палата). Кроме того, в 2001 г., после внесения изменений в законодательство по государственным финансам, в стране организованы подразделения по внутреннему аудиту при министерствах – распорядителях государственных средств [3] . Главной миссией Управления контроля является способствование рациональному управлению и эффективности государственной службы в пользу государства. При этом данным Высшим органом контроля финансовой отчетности широко признано видение Высшей контрольно-ревизионной службы, обеспечивающей то, что его отчетность будет нужной на долгое время, и то, что она является востребованным источником информации для органов государственной власти и общественности. Такой подход может быть полезным для нашей страны, ведь направленность на долгосрочный результат станет стимулом к постепенному экономическому росту нашего государства. Систематизация субъектов ГФК в развитых странах мира выполнена в табл. 1.

---

[1] Варыгин С.А., Лыткина О.В. Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития: сборник научных трудов. – Саратов: Саратовский социально–экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. – С. 218.

[2] Там же, С. 218

[3] Авдеев П.А. Государственный финансовый контроль как способ обеспечения финансовой безопасности // Современные научные исследования и разработки. – 2018. – № 3 (20). – С. 57–59.

Таблица 1 – Систематизация субъектов ГФК в развитых странах мира[1]
Table 1 – Systematization of subjects of state financial control in developed countries

Страна	Президент и его администрация	Парламент	Правительство	Орган внешнего аудита государственного управления	Другие органы
1	2	3	4	5	6
Франция	Только политический контроль		Министерство финансов	Палата аудиторов	Не играют значительной роли
Германия	Только политический контроль	Бюджетный комитет	Министерство финансов	Палата аудиторов	Не играют значительной роли
США	Администра-тивное бюджетное управление	Совет чести и эффективности	Казначейство	Генеральная Счетная палата	Службы внутреннего аудита государствен-ных учреждений
Швеция	Только политический контроль	Парламент-ские аудиторы	Министерство финансов	Национальное бюро аудита	
Канада	Только политический контроль	Палата общин	Министерство финансов	Высший аудиторский орган (Генеральный аудитор)	

Во Франции на уровне президента, его администрации, парламента существует лишь политический контроль. «Палата аудиторов является органом внешнего аудита государственного управления. Субъектами контроля являются Министерство финансов и Главная финансовая инспекция, состоящая из отдельных департаментов»[2].

Отметим, что ГФК Соединённых Штатов Америки реализует «Главное контрольно-финансовое управление (ГКФУ) Конгресса, а также Административное бюджетное управление (АБУ) при Президенте США и Президентский совет по делам борьбы с финансовыми злоупотреблениями»[3]. При этом «функции ГКФУ заключаются в проведении проверок соблюдения процедуры заключения и выполнения государственных контрактов, установление оценки и составление

[1] Источник: составлено авторами

[2] Системы обеспечения надлежащего исполнения бюджета в некоторых странах. – URL: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=42556&cat_id=42552 (дата обращения: 01.12.2017).

[3] Жирна Ж.А. Сравнительный анализ организации деятельности высших органов финансового контроля зарубежных стран // Финансово–кредитная деятельность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов. – 2010. – № 1 (8). – Ч. II в. – С. 70.

обзоров о выполнении федеральных программ и т.п.»[1]. Отметим, что надзор над деятельностью небанковских финансовых институтов в США отдельно осуществляют: Федеральная резервная система и Федеральная корпорация страхования депозитов. Кроме того, непосредственно регулирование федеральных кредитных союзов в стране осуществляет специально созданный правительственный орган – Национальная администрация кредитных союзов (НАКС): следит за соблюдением кредитными союзами Федерального Закона о Кредитных союзах, Закона о справедливой депозитной деятельности, Закона справедливого кредитования и других законодательных актов, регулирующих их деятельность[2].

Существенное значение в системе ГФК в развитых странах имеют специальные органы, которые внешне независимы от правительства, но при этом подотчетны парламенту.

Главным органом ГФК Швеции выступает «Национальное ревизионное управление (НРУ), или Национальное бюро аудита, который проводит проверки и обобщает информацию о результатах аудита для правительства. К направлениям работы НРУ относится финансовый аудит и административный аудит (административной деятельности)»[3].

В процессе изучения ГФК в Великобритании выявлено, что одним из важнейших органов ГФК там является Национальное Контрольно-ревизионное Управление (National Audit Office). Оно является одним из рычагов парламентского контроля, который помогает Парламенту Соединенного Королевства проверять органы местного самоуправления, в частности, изучать правильность такими органами финансовой отчетности [4] . Отметим, что законодательство Великобритании требует наличия в составе предприятий служб квалифицированных внутренних аудиторов, которые бы были готовы выполнять возложенные на них обязательства. К функциям таких лиц относят: обеспечение соблюдения политики и процедур; осуществлять непрерывную оценку общей эффективности контрольных систем; давать рекомендации по улучшению контрольных систем; проводить оценку полноты, достоверности и своевременности финансовой и операционной информации[5].

Не менее интересным для изучения является опыт Канады. Так, среди многочисленных направлений работы государственного управления в Канаде

[1] Жирна Ж.А. Сравнительный анализ организации деятельности высших органов финансового контроля зарубежных стран // Финансово–кредитная деятельность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов. – 2010. – № 1 (8). – Ч. II в. – С. 70.

[2] Там же, с. 70

[3] Там же, с. 71.

[4] Стефанюк И.Б. Методологические основы функционирования системы государственного внутреннего финансового контроля // Финансы Украины. – 2011. – №6. – С. 92.

[5] Там же, с. 92

развитыми являются такие широкие области, как управление персоналом, управление финансами, разработка нормативно-правовых актов и анализ политики. Главным институтом в сфере государственного управления как науки считается Институт Публичного Администрирования Канады (Institute of Public Administration of Canada – IPAC), национальная организация и научное сообщество государственных служащих всех уровней управления и университетских преподавателей. Она организует и финансирует семинары, конференции и издание различных публикаций из государственного управления, самая известная из которых – журнал «Канадское публичное администрирование».

Нельзя не отметить, что наличие в стране высших органов, являющихся субъектами внешнего ГФК, предусмотрено международными стандартами INTOSAI. В своей деятельности INTOSAI и каждая страна-член при проведении контроля различных сфер деятельности государства кроме Лимской декларации[1] руководствуется следующими документами:

1. Мексиканской Декларацией независимости высших органов ГФК, которая подписана на XIX конгрессе INTOSAI (г. Мехико, 2007 г.,), установлены базовые принципы построения системы ГФК стран-участниц INTOSAI («наличие эффективной конституционной правовой структуры и фактическое применение положений этой структуры; независимость высших органов ГФК (в коллегиальных институтах); свобода действий; неограниченный доступ к информации; право и обязанность предоставления отчетности по своей деятельности; самостоятельность принятия решений относительно содержания и времени написания аудиторских отчетов, публикаций и распространения отчетов; эффективные механизмы реализации рекомендаций высших органов ГФК; финансовая и управленческая административная самостоятельность, наличие (доступность) соответствующих человеческих, материальных и денежных ресурсов»[2]).

2. Кодексом этики, утвержденным на XVI Конгрессе INTOSAI, который состоялся в Монтевидео в 1998 г. и содержит ценности и принципы, которые должны направлять повседневную работу финансовых контролеров: принципы добросовестности, независимости и объективности, конфиденциальности и компетентности.

3. Стандартами аудита государственных финансов, переутвержденными на Тринадцатом Конгрессе INTOSAI (Берлин), которые содержат концепции и

[1] Лимская декларация руководящих принципов контроля. Декларация IX Лимского (Перу) Конгресса высших органов контроля государственных финансов (INTOSAI) от 01.10.1977. Официальный сайт Контрольной счетной палаты Москвы. – URL: http://www.ksp.mos.ru/documents/deklaratsii/ (дата обращения: 12.04.2019).

[2] Высшие органы финансового контроля зарубежных стран. – URL: http://www.ach.gov.ru/ru/international/foreign/vofk/ (дата обращения: 02.12.2017).

принципы, применяемые во время работы органов ГФК, и структурно состоят из базовых принципов, общих стандартов, стандартов проведения аудита и правил составленич отчетов.

4. Руководящими принципами стандартов внутреннего контроля, разработанными в 1974 г. и состоящими из двух категорий: общие и детализированные стандарты, которые вместе являются минимально допустимым набором.

Несмотря на похожесть задач, стоящих перед ВОФК, их организационно-правовые формы различаются, что определяется институциональными условиями отдельных стран мира. При этом «под «институционализацией» следует понимать становление ВОФК как институтов, правовое и организационное закрепление их статуса и полномочий»[1]. В табл. 2 систематизированы типы ВОФК в странах мира.

Таблица 2 – Типы ВОФК в странах мира[2]
Table 2 – Types of Supreme audit institutions in the world

Тип Высшего органа финансового контроля	Страна
1	2
Суд счетов	Бельгия, Люксембург, Испания, Италия, Бразилия, Нидерланды
Национальное (государственное) контрольно-ревизионное управление (КРУ)	Великобритания, Исландия, Дания, Республика Кипр, Швейцария, Швеция, Финляндия, Эстония, Венгрия, Чешская Республика
Контрольные (счетные) палаты	Германия, Франция, Польша, Австрия, Норвегия, Болгария, Турция, Португалия, Российская Федерация, Украина

Следует отметить, что объектами контроля Суда счетов Бельгии являются: соответствие бюджетных расходов и доходов законодательству, внутренние бюджетные (налоговые) поступления, финансовые отчеты политических партий и по расходам на проведение выборов, а также контроль над отчетами некоторых учреждений, пользующихся дотацией[3].

В свою очередь в Италии Суд счетов – это «учреждение, выполняющее задачи, связанные с наблюдением за государственными финансами и соблюдением законности их использования. Осуществление Судом счетов Италии аудиторских проверок магистратами и судебных функций прокурорами делает ее деятельность

[1] Высшие органы финансового контроля зарубежных стран. – URL: https://clck.ru/LijWp (дата обращения: 02.12.2017).
[2] Там же.
[3] Высшие органы финансового контроля зарубежных стран. – URL: https://clck.ru/LijWp (дата обращения: 02.12.2017).

более эффективной благодаря возможности оперативного взаимодействия»[1].

Особенность и уникальность деятельности Суда счетов Бразилии заключаются в том, что он имеет собственную прокуратуру. В Бразилии особая идеология финансового контроля. Так, в результате проверки Суд счетов Бразилии формирует список предприятий, нарушивших закон, и в будущем эти субъекты не смогут получить государственные контракты, что выступает эффективным средством борьбы с финансовыми нарушениями.

Интерес также представляет модель системы ГФК Нидерландов. Несмотря на то, что Нидерланды являются конституционной монархией, в этой стране действует четкая система внутреннего финансового контроля и аудита.

Основные положения функционирования системы ГФК в Нидерландах определены в законе о распределении финансовой ответственности. Законодательство в сфере ГФК разрабатывает Министерство финансов Нидерландов и обязательно контролирует выполнение этих актов. Наряду с этим министр финансов, согласно закону, несет ответственность за координацию и надзор над финансовым управлением государственными средствами и обеспечение надлежащего аудита в государстве.

Помимо Суда счетов в Министерстве финансов Нидерландов в составе Генерального директората функционирует Дирекция по политике аудита и надзора. В ее составе созданы три подразделения с четко определенными задачами и функциями: первый разрабатывает политику и методологию государственного аудита; второй обеспечивает координационную роль министра финансов, а также осуществляет надзор за выполнением политики государственного аудита в министерствах; третий осуществляет подбор, обучение и управление кадрами в аудиторских службах министерств.

Во всех министерствах Нидерландов также действуют аудиторские службы, которые подчинены непосредственно генеральному секретарю соответствующего министерства. Роль этих служб внутреннего аудита заключается в изучении, оценке и отчетности перед министром финансов с таких вопросов: соблюдение процедур и требований бюджетного и других законодательств; системы бухгалтерского учета и другие формы контроля и их способность в управлении и минимизации финансовых и других видов рисков; контроль использования государственных активов.

Система ГФК Португалии имеет три уровня[2]:

– стратегический – Счетная палата (парламентский контроль) и IGF (правительственный контроль);

[1] Жукова А.А., Руденко Ю.В. Совершенствование системы государственного финансового контроля с учетом зарубежного опыта // Управление развитием. – 2011. – №2 (99). – С. 136.

[2] Щегорцов В.А., Таран В.А. Мировая экономика. Мировая финансовая система. Международный финансовый контроль: учебник. – Москва: Юнити–Дана, 2015. – С. 247.

– секторальный – подразделения внутреннего аудита министерств;

– операционный – подразделения внутреннего аудита государственных субъектов хозяйствования.

История модели ГФК Португалии насчитывает более семи десятилетий. Так, в 1930 г. в составе 29 человек была создана Генеральная финансовая инспекция (Inspecçâo-Geral das Finanças или IGF). Кризисным для IGF стал 1963 г. – катастрофически не хватало кадров надлежащего уровня подготовки. Из этого кризиса IGF вышла лишь в 1973 г. после введения для государственных контролеров обязательного университетского образования, а также их разделения по направлениям контроля над бюджетными и государственными предприятиями. В течение 1975–1998 гг. IGF пережила ряд функциональных изменений. Наконец в 1998 г. был издан соответствующий закон, заложивший краеугольные камни ГФК: деятельность IGF была институализирована, установлены четкие границы ее полномочий и прозрачные правила работы, оптимизирована структура, созданы механизмы гибкого распределения ресурсов [1]. Так IGF превратилась в эффективного контролера, в состав которого присоединились отдельные контролирующие, технические и экспертные службы. Сейчас IGF является департаментом Минфина и главным аудиторским органом системы внутреннего контроля, которая занимается бюджетной, экономической, финансовой и имущественной сферами Португалии и бюджетными средствами Евросоюза. Деятельность IGF распространяется также на частные объекты в случае их финансовых и налоговых отношений с государством[2].

Во Франции контроль ГФК осуществляет Счетная палата – судебный орган, состоящий из несменяемых магистратов (сформирован в 1319 г.). На Счетную палату возложены прежде всего функции выявления и предотвращения бюджетно-финансовых злоупотреблений [3]. В то же время Счетная палата независима и от парламента, и от правительства.

Кроме Счетной палаты финансовый контроль во Франции осуществляется Судом бюджетной и финансовой дисциплины, который материально и процессуально дополняет правовые возможности Счетной палаты.

Опыт другой страны – Чехии – показывает, что главным органом ГФК в этой стране является Главное Управление Аудита, которое имеет статус независимого конституционного органа и осуществляет надзор над использованием государственного имущества и над выполнением государственного бюджета. К полномочиям данного контролирующего органа можно отнести также проверку финансовых ресурсов, полученных из-за рубежа. При этом существующий

[1] Там же, с. 249.

[2] Там же, с. 249.

[3] Системы обеспечения надлежащего исполнения бюджета в некоторых странах. – URL: https://clck.ru/LijVR (дата обращения: 01.12.2017).

чешский опыт проверки средств и материальных ценностей мог бы быть полезным для применения в отечественной практике[1].

«Счетная палата Королевства Норвегии активно использует экспертные оценки, представляющие собой систематический анализ деятельности ВОФК других стран с целью выяснения эффективности и соответствия их функционирования международным стандартам ВОФК»[2].

Счетная палата Болгарии является коллегиальной, в состав ее управления входят Глава и 10 руководителей аудиторских подразделений. Все указанные 11 членов утверждаются парламентом сроком на 9 лет[3].

Так, ГФК каждой из рассмотренных стран построен на единых международных стандартах (нормах, принципах); необходимый уровень независимости должностных лиц органов ГФК стран (контролеров, ревизоров, аудиторов) обеспечивается соответствующими законодательными нормами; в процессе осуществления контроля и аудита органы ГФК стран проверяют не только соблюдение процедур учета и отчетности, а, прежде всего – обоснованность каждой операции, результативность и эффективность расходования бюджетных ресурсов; условия для развития систем ГФК создаются как на уровне государства, так и на уровне деятельности международных организаций.

В странах, в которых ГФК недостаточно развит, ведущей концепцией его реформирования на сегодня является концепция новейшего государственного управления. В ее основе составлены положения, предусматривающие ориентацию на результаты и эффективность деятельности системы государственного управления, изменение организации управления и государственного контроля с применением прогрессивных инструментов и технологий. Отдельными проблемами и предпосылками внедрения этой концепции и соответствующего дальнейшего совершенствования механизма ГФК являются приведение нормативной базы, методологического, информационного, кадрового и технического обеспечения мировых стандартов государственного контроля, определение концепции, создание эффективной структуры и взаимодействия его элементов, разработка новых форм и методов контроля с целью улучшения финансово-бюджетной дисциплины.

В целом среди особенностей осуществления ГФК в зарубежных странах целесообразно выделить следующие:

1) соблюдение норм единого международного законодательства в сфере ГФК;

---

[1] Системы обеспечения надлежащего исполнения бюджета в некоторых странах. – URL: https://clck.ru/LijVR (дата обращения: 01.12.2017).

[2] Там же.

[3] Авдеев П.А. Государственный финансовый контроль как способ обеспечения финансовой безопасности государства // Современные научные исследования и разработки. – 2018. – № 3 (20). – С. 58.

2) перенос ответственности за совершение экономических преступлений с отдельных должностных лиц на руководителей;

3) функционирование специальных органов, контролирующих работу всего государственного аппарата, а не только бюджетно-финансовые вопросы.

Отметим, что система ГФК, сформированная в ДНР, не обеспечивает необходимый уровень финансово-бюджетной дисциплины вследствие проблем, создающих тенденции увеличения количества финансовых нарушений.

Одной из главных проблем органов финансового контроля является то, что они фиксируют допущенные нарушения, тогда как их нужно предвидеть и предупреждать. Это свидетельствует о наличии проблемы преобладания мер дальнейшего (последующего) контроля. Львиную долю контроля проводят органы Республиканского казначейства, при этом меры последующего контроля осуществляются через значительное время после принятия управленческого решения или проведения хозяйственной операции.

Также негативным считаем медленное реагирование правоохранительных органов в случаях финансовых нарушений, отсутствие соответствующей ответственности должностных лиц за нарушение законов; дублирование некоторых функций государственными контролирующими органами, отсутствие своевременной административной ответственности за бюджетные правонарушения и невозмещение причиненных убытков, а также низкую степень вероятности привлечения виновных лиц к ответственности.

Еще одной проблемой является слабое взаимодействие органов финансового контроля с правоохранительными и судебными органами (затягивание судов по рассмотрению дел, необоснованное освобождение от ответственности правонарушителей, несвоевременное информирование органов финансового контроля о передаче в органы исполнительной службы постановлений о привлечении правонарушителей к административной ответственности). Законодательно не урегулированы такие вопросы: признаки и критерии, которые могут свидетельствовать о неэффективном использовании бюджетных средств; порядок определения объема средств бюджетов, использованных неэффективно; процедуры наложения взысканий и принятия мер к распорядителям средств по фактам неэффективного использования средств и установки ответственности по таким фактам.

Таким образом, для ДНР с целью освоения новых подходов к организации государственного финансового контроля интересным является изучение опыта Польши и США в этом вопросе. При этом важным условием эффективности ГФК является необходимость закладывания плановых показателей бюджетных поступлений от причиненных убытков в предыдущих бюджетных периодах в текущий, что существенно уменьшит финансовые потери. Примером в этой практике является опыт Европейского суда аудиторов, контроль над устранением

выявленных злоупотреблений которым осуществляется годами, пока не будут возмещены средства в бюджет соответствующего уровня или невозможность доказательства наличия нарушения.

По нашему мнению, только действительно независимый ВОФК с его региональными подразделениями, с четко законодательно определенными принципами и порядком работы сможет эффективнее осуществлять государственный финансовый контроль.

В целом считаем, что приоритетными задачами органов ГФК в ДНР должны быть следующие:

– обеспечение разработки Стратегии реализации государственной политики в сфере реформирования системы ГФК; разработка проекта Закона «О принципах деятельности органов государственного финансового контроля», направленных на нормирование и идентификацию статуса органов ГФК;

– законодательное обеспечение независимости органов ГФК;

– методологическое совершенствование механизма осуществления существующих видов государственного финансового контроля, а также нормирования и внедрения новых его видов в контексте лучших международных практик;

– применение современных информационно-технологических инструментов, которые обеспечивают результативность и эффективность контроля относительно формирования и выполнения местных бюджетов;

– модернизация контроля в сфере публичных закупок, в том числе путем совершенствования механизма осуществления мониторинга закупок;

– формирование эффективной модели развития и подготовки высококвалифицированных кадров;

– обеспечение достоверности и надежности информации о государственных расходах, социально-экономической результативности и эффективности расходования государственных средств.

Заключение

Необходимость изучения зарубежного опыта организации и развития ГФК продиктована тенденциями развития предпринимательства. Находясь, так или иначе под влиянием деятельности государственных органов субъекты предпринимательства в современных условиях опираются на те подходы к организации и методике контрольных мероприятий, которые выступают «эталонами» со стороны контролирующих органов.

Адаптация зарубежного опыта, в частности США и Польши, позволит обоснованно организовать работу органов ГФК в ДНР, в том числе и перспективной Счетной палаты, начиная с этапа ее создания и регламентации полномочий; совершенствовать деятельность Счетной палаты в части

расширения сферы ее объектов, внедрения стратегического аудита, перспективного планирования контрольно-аналитических процедур, смещения акцентов с апостериорного ГФК на априорный; обеспечивать обратную связь с подконтрольными субъектами и использование корректирующих мер в процессе контроля; внедрить механизм оценки результативности и эффективности бюджетирования по результатам; активизировать сотрудничество Счетной палаты с Народным Советом Донецкой Народной Республики. Кроме того, в Республике необходимо формирование стратегии реформирования системы управления государственными финансами в части усиления управленческой подотчетности на всех уровнях государственного сектора, а именно: усиление эффективности внутреннего аудита; внедрение внутреннего контроля согласно с реформой госуправления. Ее целью необходимо определить современную и эффективную систему управления государственными финансами, которая имеет четкие цели развития и ключевые показатели эффективности, а также распределение бюджетных ресурсов согласно приоритетам развития в среднесрочной перспективе. Перед ГФК необходимо поставить следующие задачи: проведение специализированных аудитов (IT, государственные закупки); повышение эффективности финансового инспектирования.

Библиография/References:

1. Авдеев П.А. Государственный финансовый контроль как способ обеспечения финансовой безопасности государства // Современные научные исследования и разработки. – 2018. – № 3 (20). – С. 57–59.

2. Варыгин С.А., Лыткина О.В. Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития: сборник научных трудов. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. – 400 с.

3. Высшие органы финансового контроля зарубежных стран. – URL: http://www.ach.gov.ru/ru/international/foreign/vofk/ (дата обращения: 02.12.2017).

4. Жирна Ж.А. Сравнительный анализ организации деятельности высших органов финансового контроля зарубежных стран // Финансово-кредитная деятельность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов. – Киев, 2010. – № 1 (8). – Ч. II в. – С. 68–73.

5. Жукова А.А., Руденко Ю.В. Совершенствование системы государственного финансового контроля с учетом зарубежного опыта // Управление развитием. – 2011. – №2 (99). – С. 135–136.

6. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Декларация IX Лимского (Перу) Конгресса высших органов контроля государственных финансов

(INTOSAI) от 01.10.1977. – URL: http://www.ksp.mos.ru/documents/deklaratsii/ (дата обращения: 12.04.2019).

7. Показатели работы министерства финансов Донецкой Народной Республики. – URL: https://minfindnr.ru/wp-content/uploads/2017/08/pokaz-raboti-minfin-info.pdf (дата обращения: 09.01.2018).

8. Системы обеспечения надлежащего исполнения бюджета в некоторых странах. – URL: https://clck.ru/LijVR (дата обращения: 01.12.2017).

9. Стефанюк И.Б. Методологические основы функционирования системы государственного внутреннего финансового контроля // Финансы Украины. – 2011. – №6. – С. 84–102.

10. Щегорцов В.А., Таран В.А. Мировая экономика. Мировая финансовая система. Международный финансовый контроль: учебник. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 528 с.

1. Avdeev, P.A. (2018) Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' kak sposob obespecheniia finansovoi bezopasnosti gosudarstva [State financial control as the main way to ensure the financial security of the state] // Sovremennye nauchnye issledovaniia i razrabotki [Modern research and development]. – № 3 (20). – P. 57–59. (In Russ.)

2. Varygin, S.A., Lytkina, O.V. (2016) Pravo i obshchestvo v usloviiakh globalizatsii: perspektivy razvitiia: sbornik nauchnykh trudov [Law and society in the context of globalization: prospects for development: collection of scientific works]. – Saratov: Saratovskii sotsial'no-ekonomicheskii institut (filial) REU im. G.V. Plekhanova. – 400 p. (In Russ.)

3. Vysshie organy finansovogo kontrolia zarubezhnykh stran [Supreme audit institutions of foreign countries]. – URL: https://clck.ru/LijWp (data obrashcheniia: 02.12.2017). (In Russ.)

4. Zhirna, Zh.A. (2010) Sravnitel'nyi analiz organizatsii deiatel'nosti vysshikh organov finansovogo kontrolia zarubezhnykh stran [Comparative analysis of the organization of activity of the Supreme bodies of financial control of foreign countries] // Finansovo-kreditnaia deiatel'nost': problemy teorii i praktiki [Finance and credit activity: problems of theory and practice]: Sbornik nauchnykh trudov. – Kiev. – № 1 (8). – Ch. II v. – P. 68–73. (In Russ.)

5. Zhukova, A.A., Rudenko, Iu.V. (2011) Sovershenstvovanie sistemy gosudarstvennogo finansovogo kontrolia s uchetom zarubezhnogo opyta [Improvement of the system of state financial control taking into account foreign experience] // Upravlenie razvitiem [Development management]. – №2 (99). – P. 135–136. (In Russ.)

6. Limskaia deklaratsiia rukovodiashchikh printsipov kontrolia. Deklaratsiia IKh Limskogo (Peru) Kongressa vysshikh organov kontrolia gosudarstvennykh finansov (INTOSAI) ot 01.10.1977. [The Lima Declaration of guidelines on control. Declaration

EX Lima (Peru's) Congress of the Supreme bodies of control of public finances (INTOSAI) from 01.10.1977]. – URL: http://www.ksp.mos.ru/documents/deklaratsii/ (data obrashcheniia: 12.04.2019). (In Russ.)

7. Pokazateli raboty ministerstva finansov Donetskoi Narodnoi Respubliki [Performance indicators of the Department of Finance of the Donetsk People's Republic]. – URL: https://minfindnr.ru/wp-content/uploads/2017/08/pokaz-raboti-minfin-info.pdf (data obrashcheniia: 09.01.2018). (In Russ.)

8. Sistemy obespecheniia nadlezhashchego ispolneniia biudzheta v nekotorykh stranakh [Systems to ensure proper budget execution in some countries]. – URL: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=42556&cat_id=42552 (data obrashcheniia: 01.12.2017). (In Russ.)

9. Stefaniuk, I.B. (2011) Metodologicheskie osnovy funktsionirovaniia sistemy gosudarstvennogo vnutrennego finansovogo kontrolia [Methodological bases of functioning of the system of state internal financial control] // Finansy Ukrainy [Finance of Ukraine]. – №6. – P. 84–102. (In Russ.)

10. Shchegortsov, V.A., Taran, V.A. (2015) Mirovaia ekonomika. Mirovaia finansovaia sistema. Mezhdunarodnyi finansovyi kontrol' [World economy. Global financial system. International financial control]: uchebnik. – M.: Iuniti-Dana. – 528 p. (In Russ.)