

§3 СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

Ситник А. А., Мигачев А. Ю.

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. Предметом настоящей статьи выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления финансового контроля в Российской Федерации и зарубежных странах. В статье рассматриваются понятие, виды, функции финансового контроля в Российской Федерации, дается классификация органов финансового контроля, изучается опыт правового регулирования внешнего государственного финансового контроля в зарубежных странах, в частности, в Федеративной Республике Германия и Соединенных Штатах Америки. В статье проводится анализ особенностей организации системы финансового контроля в указанных странах. Методологическую основу исследования составил общенаучный метод диалектического познания, сравнительно-правовой и формально-логический методы, логические методы анализа, синтеза, дедукции и индукции. Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы. Правовое регулирование финансового контроля предопределяется формой государственного устройства. Так, в частности, в федеративных государствах образуются две параллельно действующие системы внешнего государственного контроля — федеральная и региональная. При этом региональные органы внешнего государственного контроля функционально и организационно независимы от общенационального государственного органа внешнего контроля. Кроме того, в ФРГ и США особое внимание уделяется общественному контролю — сообщения со стороны населения о неправомерных действиях органов власти при расходовании бюджетных средств являются действенной мерой, позволяющей предотвратить или пресечь неправомерные действия субъектов финансовых правоотношений.

Ключевые слова: зарубежные страны, внешний финансовый контроль, контроль зарубежом, функции контроля, виды контроля, финансовый контроль, органы контроля, общественный контроль, ФРГ, США.

Review. *The subject of the article is social relations that form in the process of carrying out financial control in Russia and other countries. The article analyzes the definition, types and functions of financial control in Russia, provides classification of institutions of financial control and examines the experience of legal regulation of the government's fiscal control in several countries, e.g. in Germany and the US. The author analyzes the peculiarities of organization of systems of financial control in the above-mentioned countries. The methodological basis of the study is the general scientific method of dialectical cognition, the method of comparing legal systems, the formal logical method and the logical methods of analysis, synthesis, deduction and induction.*

The author's study allowed him to make the following conclusions: The legal regulation of financial control is determined by the form of the state structure. Thus, in federal states, two parallel systems of government control form – federal and regional, while regional institutions of government control are independent from the nationwide agencies of control from the point of view of their organization and functions. Besides, in Germany and the US, special attention is being paid to public control. In these countries, reports from individuals about illegal actions of the authorities like excessive use of budget funds are an effective measure that enables to prevent or terminate abusive actions of parties in financial legal relations.

Keywords: *foreign countries, government financial control, control abroad, functions of control, types of control, financial control, control authorities, public control, Germany, USA.*

В структуре контрольно-надзорной деятельности государства важное место занимает финансовый контроль. Процесс осуществления финансового контроля имеет особенности, связанные с его назначением и спецификой осуществления. Посредством финансового контроля уполномоченные государственные органы получают полную и достоверную информацию о финансовой деятельности организаций, оценивают эффективность их деятельности, связанной с использованием средств федерального бюджета и внебюджетных средств ^[1].

В теории административного права финансовый контроль определяется как деятельность уполномоченных государством органов и организаций за соблюдением законности в процессе собирания, распределения, перераспределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан ^[2].

В науке финансового права все чаще встречаются точки зрения ученых о том, что финансовый контроль относится к общей части финансового права, но вместе с тем возрастает его роль в сфере бюджетного и налого-

вого права, страхования, кредитования и валютного права. М. В. Карасева считает, что данный институт носит комплексный характер, поскольку в него включаются нормы общей и особенной части финансового права ^[3].

С этим определением можно согласиться, так как оно раскрывает все стороны финансового контроля. Можно дать следующее определение финансового контроля. Финансовый контроль представляет собой совокупность институтов и методов по проверке целесообразности и законности в области распределения и использования денежных средств государственных органов и органов местного самоуправления, способствующих правильному и эффективному использованию бюджетных, заемных и иных средств, дающих возможность вскрывать нарушения финансовой дисциплины и привлечение виновных к юридической ответственности.

Как отмечает И. Б. Лагутин, можно выделить следующие функции финансового контроля:

1. Контроль поступления и расходования бюджетных средств.
2. Контроль эффективности использования государственной и муниципальной собственности.

3. Контроль за использованием средств внебюджетных фондов.

4. Контроль за обращением средств бюджета в банках и иных кредитно-финансовых учреждениях.

5. Контроль за предоставлением государственных дотаций и финансовых преференций.

6. Контроль за эффективностью предоставления и использования льгот по налогообложению ^[4].

В большинстве зарубежных стран, как и в Российской Федерации, вышеперечисленные функции осуществляются специальными институтами — органами государственного финансового контроля. Объектом финансового контроля могут выступать не только денежные средства, но также и материальные и трудовые ресурсы ^[5].

Государственный финансовый контроль в Российской Федерации включает контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организации денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых налоговых льгот и преимуществ. Такой же контроль осуществляется в субъектах Российской Федерации.

Органы, осуществляющие финансовый контроль, можно подразделить по нескольким основаниям:

1. по принадлежности к ветвям власти: контрольные органы исполнительной власти (административный контроль); органы парламентского контроля; независимые органы финансового контроля.

2. по вертикальному уровню власти: федеральные контрольные органы; контрольные органы субъектов Российской Федерации.

3. По характеру функций и объему компетенции: общефункциональные (контроль — часть функции); специализированные общей компетенции; специализированные ограниченной компетенции, внутриведомственные.

4. По способу образования: избираемые или утверждаемые коллегиально путем голосования; назначаемые в административном порядке ^[6].

В большинстве зарубежных стран специализированные контрольные органы образуются именно с целью повышения эффективности финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Стоит отметить, что созданная в том или ином государстве система общегосударственного финансового контроля может непосредственно влиять на организацию и правовое регулирование регионального финансового контроля.

Помимо этого, создание территориальных органов финансового контроля в отдельно взятом государстве может быть связано с несколькими факторами: особенностями государственного устройства, наличием независимой системы местного самоуправления, территориальными или национальными особенностями, а также наличием территориальных образований, обладающих по отношению к другим территориям государства специальным статусом.

В разных государствах при характеристике региональных органов финансового контроля используются различные термины. Встречаются: региональные счетные палаты (Франция и Польша), земельные счетные палаты (Германия), местные контрольно-ревизионные органы (Великобритания), провинциальные органы контроля (КНР), территориальные подразделения (Болгария) и другие ^[7].

Ярким примером федеративного государства, где существуют органы регионального финансового контроля, является Федеративная Республика Германия. Здесь создана двухуровневая система финансового контроля. С одной стороны, это Федеральная счетная палата, с другой стороны, региональные счетные палаты, действующие на основании нормативных правовых актов, принятых землями.

Появление в Германии региональных финансово-контрольных органов связано с существованием отдельных звеньев федеративного устройства. Каждая из 16 земель в Германии состоит из коммун. Федерация и земли имеют свои конституции, собственные органы власти.

В ФРГ отсутствует полное сходство в структуре земельных счетных палат, действующих в разных землях ФРГ. Эти отличия носят больше организационный характер, а средства достижения поставленных целей схожие. Правовой основой всех земельных счетных палат Германии являются Основной закон ФРГ, законы о счетных палатах, а также специальные законы, регулирующие их деятельность.

Земельные счетные палаты не являются контрольными органами низшего уровня по отношению к Федеральной счетной палате, а выступают в качестве высшего органа финансового контроля земли, то есть существуют параллельные контрольные структуры одного уровня. Несомненно, они сотрудничают между собой, но это не подчинение, а именно взаимодействие^[8].

Примером регионального финансово-контрольного органа Германии является Высшая Счетная палата Баварии. Она контролирует расходование бюджетных средств во всех семи коммунах Баварии.

Как правило, во всей ФРГ члены счетных палат любого уровня назначаются законодательным органом власти соответствующей территории, но они независимы во внутренних и внешних вопросах своей деятельности. Важно отметить, что в пределах своих полномочий и Федеральная счетная палата Германии, и отдельные земельные палаты работают автономно. Исключением являются их совместная деятельность по проверке выполнения совместных расходов или так называемых коллективных задач.

В целом, организация земельных счетных палат в Германии существенно не отличаются от Федеральной счетной палаты. Основная

разница заключается в методике. Так, важнейшую роль в системе регионального финансового контроля Германии играют обращения граждан, связанные с расходованием средств на определенные нужды. В Германии на региональном уровне система контроля со стороны общественности достаточно хорошо развита, что позволяет более эффективно осуществлять финансово-контрольные мероприятия. Деятельность земельных счетных палат постоянно подвергается критике со стороны средств массовой информации и населения. Это способствует постоянному совершенствованию организации их деятельности.

В США, как и в Германии, существует схожее отношение, связанное с предоставлением территориальным образованиям относительной самостоятельности. В США в соответствии с законом «О бюджете и финансовом контроле» было образовано Генеральное отчетное управление.

В США полномочия региональных органов финансового контроля тесно не связаны с подведомственностью проверяемых бюджетных средств. Генеральное отчетное управление проводит проверку с точки зрения эффективности использования государственных денежных средств, а также контролирует расходование штатами и местными органами власти денежных средств, полученных по федеральным целевым программам.

В США полномочия региональных органов финансового контроля тесно не связаны с подведомственностью проверяемых бюджетных средств. Генеральное отчетное управление проводит проверку с точки зрения эффективности использования государственных денежных средств, а также контролирует расходование штатами и местными органами власти денежных средств, полученных по федеральным целевым программам.

Большинство должностных лиц, участвующих в управлении публичными финансами в США, являются выборными — либо населением, либо представительным органом власти. Это такие должности, как казначей, аудитор,

контролер. Подобная система является достаточно демократичной, но не всегда позволяет обеспечить достаточный уровень компетенции выбранного лица в данной сфере.

В системе финансового контроля приоритетом обладает именно парламентская модель организации контрольных органов. К примеру, в штате Флорида управление генерального контролера штата подконтрольно законодательной ветви власти. Генеральный ревизор назначается большинством голосов законодательного органа штата и может быть снят с должности так же путем голосования. О проведении контрольных мероприятий и об их эффективности он сообщает на заседаниях законодательного органа ^[9].

Также важнейшим направлением органов контроля на уровне штатов и муниципальных образований является постоянное взаимодействие с населением и привлечением общественного мнения к реализации тех или иных программ.

Таким образом, в США, как и в Германии, ставка в основном делается на общественный контроль, а именно на сообщения со стороны населения о неправомерных действиях органов власти при расходовании бюджетных средств. Подводя итог можно определить, что в США система регионального финансового контроля формируется исходя из принципа результативности создаваемых органов. Поэтому их не так много и они достаточно малочисленны по сравнению с другими органами власти. Отсутствие мощной и затратной системы контроля на местах компенсируется развитой системой предварительного контроля в процессе составления бюджета и принятия решений должностными лицами, связанными с расходованием бюджетных средств, а также развитой системой общественного контроля. Это позволяет говорить о существовании в США особой, непохожей на другие, системы финансового контроля.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лапина М. А., Ловинюков А. С. Понятие и виды финансового контроля // Юридический мир. 2012. № 4.
2. Васильев А. А. Правовое регулирование государственного бюджетного контроля в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9–10.
3. Карасева М. В. Финансовое право Российской Федерации: учебник. М., 2002.
4. Лагутин И. Б. Система организации бюджетного контроля в Российской Федерации. Курск, 2012. С. 89–94.
5. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы. М., 2013. С. 131–132.
6. Беляев В. П., Брежнев О. В., Лагутин И. Б., Хорошильцев А. И. Контроль в современной России: вопросы теории и практики правового регулирования. М., 2013. С. 194–195.
7. Белов В. А., Прошунин М. М. Финансово-правовые институты зарубежных стран. М., 2012. С. 275–277.
8. Садков В. Г., Овчинникова О. П. Банковские системы развитых стран и совершенствование денежно-кредитной политики России. М., 2013. С. 152–154.
9. Отдельные финансово-правовые институты зарубежных стран. М., 2009. С. 267–269

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Lapina M. A., Lovinyukov A. S. Ponyatie i vidy finansovogo kontrolya // Yuridicheskii mir. 2012. № 4.
2. Vasil'ev A. A. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo byudzhethnogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2003. S. 9–10.

3. Karaseva M. V. *Finansovoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik*. М., 2002.
4. Lagutin I. B. *Sistema organizatsii byudzhetnogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii*. Kursk, 2012. S. 89–94.
5. *Pravovoe regulirovanie finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy*. М., 2013. S. 131–132.
6. Belyaev V. P. , Brezhnev O. V., Lagutin I. B., Khoroshil'tsev A. I. *Kontrol' v sovremennoi Rossii: voprosy teorii i praktiki pravovogo regulirovaniya*. М., 2013. S. 194–195.
7. Belov V. A., Proshunin M. M. *Finansovo-pravovye instituty zarubezhnykh stran*. М., 2012. S. 275–277.
8. Sadkov V. G., Ovchinnikova O. P. *Bankovskie sistemy razvitykh stran i sovershenstvovanie denezhno-kreditnoi politiki Rossii*. М., 2013. S. 152–154.
9. *Otdel'nye finansovo-pravovye instituty zarubezhnykh stran*. М., 2009. S. 267–269