

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ  
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ:  
ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ  
И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

И. Б. ЛАГУТИН

О важности применения сравнительного метода исследования при изучении регионального финансового права пишет А. Н. Козырин, справедливо указывая на то, что «неосвоенным пластом отечественной финансовой компаративистики до сих пор остается субфедеральный уровень», а для современной финансово-правовой науки «стоит задача проведения исследований по “региональной” финансовой компаративистике».<sup>1</sup>

Создание территориальных органов власти в различных государствах, как федеративных, так и унитарных, связано с желанием усовершенствовать систему управления государством в целом. Не является исключением и система общегосударственного финансового контроля.

В зарубежных странах органы регионального финансового контроля существуют в двух основных видах:

1. *Централизованная система финансового контроля* (в виде единой структуры), т. е. региональные финансово-контрольные учреждения, находящиеся в прямом организационном подчинении у высшего органа финансового контроля государства. При такой модели на всей территории страны обеспечивается проведение бюджетно-финансового контроля по единому плану и на основании единых критериев анализа.

2. *Децентрализованная система финансового контроля* в виде отдельно существующих региональных контрольно-счетных палат, предназначенных для того, чтобы осуществлять контроль над бюджетными средствами государства в его административно-территориальных образованиях, включая муниципалитеты, не составляя при этом единой системы



Лагутин Игорь Борисович,  
к. ю. н., доцент,  
кафедра конституционного  
и административного права  
Курского госуд. университета

© И. Б. Лагутин, 2009  
E-mail: lagutinigor81@mail.ru

<sup>1</sup> Козырин А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М., 2009. С. 15.

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

Существование региональных органов финансового контроля нельзя рассматривать как источник разногласий с высшими контрольными органами; напротив, их создание должно ликвидировать пробелы в системе общегосударственного финансового контроля, вызванные территориальными особенностями или особенностями, связанными с системой государственного устройства. Х. Ведель справедливо обращает внимание на то, что федеральные и региональные счетные палаты должны «сотрудничать в интересах общего дела».<sup>2</sup>

Более того, в целях повышения эффективности финансового контроля в ряде зарубежных стран именно региональные контрольно-счетные органы наделяются правом осуществления проверок расходования общегосударственных денежных средств на подведомственной им территории. Так, в Швейцарии контрольные органы кантонов могут проверять, по поручению федеральных властей, общегосударственные бюджетные средства.<sup>3</sup>

С целью оказания содействия в развитии региональных контрольно-счетных органов, подотчетных парламентам, а также для создания условий по совершенствованию методики их работы путем сотрудничества, обмена опытом и проведения исследований, касающихся вопросов контроля над публичными финансами, создана Европейская организация региональных органов внешнего финансового контроля государственных финансов (EURORAI). Данная организация — первый опыт консолидации именно региональных контрольно-счетных учреждений, часто имеющих одинаковые организационно-правовые проблемы. Международное сотрудничество в этой сфере позволяет выработать единые подходы к организации региональных контрольно-счетных органов и правому регулированию их деятельности, а также определить основные направления их дальнейшего развития.

Наличие или отсутствие органов регионального финансового контроля напрямую не связано с территориальным устройством того или иного государства. Примеры организации региональных контрольно-счетных палат можно встретить как в федеративных, так и в унитарных государствах. Контроль на местах или на отдельных территориях в различных странах организуется с целью создания единого финансово-экономического пространства. Как справедливо отмечает П. М. Годме, «контроль местных финансов необходим для того, чтобы обеспечить соответствие финансовой политики органов управления общей политике государства».<sup>4</sup>

В большинстве зарубежных стран специализированные контрольные органы образуются именно с целью повышения эффективности финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Организационно-правовые формы таких органов достаточно разнообразны, наиболее часто встречаются три разновидности:

<sup>2</sup> Ведель Х. Взаимоотношения Федеральной Счетной палаты и Земельных счетных палат Германии // Отношения между высшими федеральными и местными региональными контрольно-ревизионными органами. Материалы международного семинара (Москва, 14–16 апреля 1998 г.). М., 1999. С. 15.

<sup>3</sup> См. подробнее: Сумин А. Государственный финансовый контроль: швейцарская модель // Президентский контроль. 1997. № 3. С. 71.

<sup>4</sup> Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 135.

— финансово-контрольные учреждения законодательных органов власти (Счетная палата, Контрольная палата и пр.);<sup>5</sup>

— административный финансовый контроль, во главе которого стоит центральное ведомство или служба государственного контроля со специфическим правовым статусом, например не подчиняющиеся ни одной из ветвей власти или подотчетные какому-либо верховному органу государства;

— судебный финансовый контроль (Суд счетов, Счетный суд или Счетный трибунал).

Встречаются и другие разновидности высших органов финансового контроля, однако, имея разные названия и организационные особенности, они часто осуществляют свою деятельность в одной из трех указанных форм.

Подводя небольшой итог, необходимо сказать, 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 системы регионального финансового контроля в отдельно взятом государстве может быть связано с несколькими факторами:

- 1) особенностями государственного устройства;
- 2) наличием независимой системы местного самоуправления;
- 3) территориальными или национальными особенностями;
- 4) наличием территориальных образований, обладающих, по отношению к другим территориям государства, специальным статусом (например, автономных республик).

В различных государствах при характеристике региональных органов финансового контроля используются разные понятия: региональные счетные палаты (Франция), земельные счетные палаты (Германия), местные контрольно-ревизионные органы (Великобритания), провинциальные органы контроля (КНР) и др. С целью унификации терминологии в данном исследовании при характеристике территориальных органов финансового контроля будет использоваться понятие *органы регионального финансового контроля.*

Примером федеративного государства, в котором существуют органы регионального финансового контроля, является Федеративная Республика Германия. В этом государстве создана двухуровневая система финансового контроля: с одной стороны, Федеральная счетная палата, действующая на основании Закона от 11 июня 1985 г. «О Федеральной счетной палате Германии»,<sup>6</sup> с другой — региональные счетные палаты, действующие уже на основании нормативных правовых актов, принятых землями. Хотя «отсутствует полное сходство в структуре земельных счетных палат, действующих в разных землях ФРГ»,<sup>7</sup> эти отличия носят больше организационный характер. Правовой основой всех земельных счетных палат Германии является Конституция ФРГ, законы о счетных палатах, а также специальные законы, регулирующие их деятельность.

<sup>5</sup> В ряде государств аналогичные функции выполняют индивидуальные должностные лица, например Генеральный аудитор Парламента в Канаде.

<sup>6</sup> <http://www.rechnungshof.de/>

<sup>7</sup> *Ионова А. И.* Счетные палаты ФРГ: правовые основы и принципы деятельности // Государство и право. 1998. № 3. С. 95.

Земельные счетные палаты не являются контрольными органами низшего уровня по отношению к Федеральной счетной палате, а выступают в качестве высшего органа финансового контроля земли. Иными словами, имеются параллельные контрольные структуры одного уровня. Несомненно, они между собой сотрудничают, но это не подчинение, а именно взаимодействие. Более того, законодательством предусмотрено четкое разграничение полномочий между ними. По мнению Х. Веделя, «не может быть ни иерархического подчинения среди счетных палат, ни права одной счетной палаты давать указания и осуществлять надзор за другой счетной палатой».<sup>8</sup>

Другой пример федеративного государства — Соединенные Штаты Америки. В 1921 г. в США в соответствии с Законом «О бюджете и финансовом контроле»<sup>9</sup> образовано Генеральное отчетное управление, во главе которого стоит Генеральный контролер. Что касается территориальных отделений, то Генеральное отчетное управление имеет 14 филиалов, расположенных в крупнейших городах США, а также европейское отделение во Франкфурте-на-Майне и дальневосточное — в Гонолулу.

В США полномочия региональных органов финансового контроля тесно не связаны с подведомственностью проверяемых бюджетных средств. Например, 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,<sup>10</sup> но управление Генерального контролера штата также может проверять реализацию федеральных целевых программ.

Главой исполнительной власти штата является губернатор, а сама исполнительная власть разделена на департаменты, как и в федерации. Организация местного самоуправления в различных штатах существенно различается, так как многие штаты в США, да и федерация, не принимают законов, создающих общие принципы организации местного самоуправления, следствием чего является большая свобода в выборе способов управления муниципальным образованием.<sup>11</sup> Это влияет и на структуру органов управления, и на их компетенцию. Подобная ситуация существует и в системе органов финансового контроля, как на уровне штатов, так и на уровне органов местного самоуправления.

Большинство должностных лиц, участвующих в управлении публичными финансами (казначей, аудитор, контролер), избираются в США или населением, или представительным органом власти. Подобная система является достаточно демократичной, но не всегда позволяет обеспечить достаточный уровень компетенции выбранного лица в данной сфере.

Можно сказать, что в системе финансового контроля США преобладает именно парламентская модель организации контрольных органов. К примеру, в штате Флорида управление генерального контролера штата

<sup>8</sup> Ведель Х. Взаимоотношения Федеральной Счетной палаты и Земельных счетных палат Германии. С. 16.

<sup>9</sup> <http://www.gao.gov/>

<sup>10</sup> См. подробнее: Трещетенкова Н. Ю. Организация и деятельность счетных палат. М., 1992. С. 29.

<sup>11</sup> Однако ряд штатов предусматривают в своих Конституциях положения, касающиеся организации органов местного самоуправления, но эти положения в основном носят общий характер и не регулируют структуру и полномочия всех подразделений муниципальных органов власти.

подконтрольно законодательной ветви власти. Генеральный ревизор назначается большинством голосов законодательного органа штата и может быть снят с должности также путем голосования. О проведении контрольных мероприятий и об их эффективности он сообщает на заседаниях законодательного органа.

Органы государственной власти и местного самоуправления в США тесно сотрудничают не только с публичными учреждениями, но и с частными компаниями. В США широко развита система субсидирования мелкого предпринимательства, что, естественно, оказывает влияние на систему регионального финансового контроля. Субсидирование бизнеса осуществляется с целью стимулирования экономического роста. Почти 80 % местных властей считают стимулирование экономического роста посредством субсидий основной частью своей экономической стратегии.<sup>12</sup> Значительное количество предоставляемых субсидий требует не просто проведения контрольных мероприятий, а реализации механизма отслеживания эффективности произведенных расходов. Для этого в США еще в 1938 г. создана Международная ассоциация управления городом (графством) (ISMA),<sup>13</sup> которая разработала критерии проведения мониторинга результативности бюджетных расходов при оказании, например, услуг бюджетным учреждениям. Эта сфера отношений именно в США получила достаточно широкое распространение, следствием чего стало принятие в 1993 г. федерального закона о работе правительства и ее результатах.<sup>14</sup> Данный закон установил норму, которая требует при принятии решения должностным лицом обязательно учитывать данные о результативности программ и расходовании бюджетных средств.

Органы регионального финансового контроля созданы и в ряде других федераций, таких, например, как Швейцария<sup>15</sup> или Канада.<sup>16</sup>

Своеобразное решение проблемы территориальной сферы деятельности Счетной палаты найдено в австрийском законодательстве, где правовой характер Счетной палаты Австрии связан с федеративной формой государственного устройства. Занимаясь вопросами финансовой деятельности федерации в целом, Счетная палата выступает как орган федерального парламента. Когда же объектом контроля является финансовая деятельность земель (союзов общин, общин), Счетная палата выступает в качестве органа соответствующего Ландтага (законодательного органа земли).<sup>17</sup>

Примером унитарного государства, где существует система регионального финансового контроля, является Франция. Последним направлением в совершенствовании системы финансового контроля во Франции

<sup>12</sup> *Sullivan D. M. Local governments as risk takers and risk reducers: an examination of business subsidy controls // Econ. development quart. 2002. № 2. P. 120.*

<sup>13</sup> См. подробнее: *Гараджа М. Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. М., 2002. С. 17–22.*

<sup>14</sup> *Government Performance and Results Act, 1993 // <http://www.whitehouse.gov/>*

<sup>15</sup> См. подробнее: *Сумин А. Государственный финансовый контроль: швейцарская модель.*

<sup>16</sup> «Органы государственного аудита, создаваемые в субъектах канадской федерации (провинциях), не входят в систему федерального государственного аудита» (*Козырин А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М., 2009. С. 124.*)

<sup>17</sup> *Иванова Л. Н. Правовое положение высших органов финансового контроля: история и современность. Элиста, 2005. С. 49.*

на современном этапе является последовательная политика финансовой децентрализации, одновременно с политикой сохранения контроля со стороны государства, а также четкое разграничение финансовых полномочий и ответственности органов центральных, региональных и местного самоуправления.<sup>18</sup>

Децентрализация в системе финансового контроля Франции начинается еще в начале 1980-х годов. В соответствии с Законом от 2 марта 1982 г. № 82-213 «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов»,<sup>19</sup> называемым также законом о децентрализации, местным органам власти предоставляется самостоятельность в управлении местными делами, руководство которыми закон поручает лицам, не входящим в центральный государственный аппарат. В рамках этой реформы на смену предварительному административному и финансовому контролю, осуществляемому префектом, пришел последующий контроль, осуществляемый специализированными органами финансового контроля. Созданные региональные счетные палаты, обладая гарантиями независимости и нейтралитета, стали осуществлять бюджетный, бухгалтерский и иной финансовый контроль.

Региональные счетные палаты во Франции организуются на тех же принципах, что и Счетная палата Франции.<sup>20</sup> Они состоят из членов региональных счетных палат, которые имеют статус судей и являются несменяемыми. Председатель (главный советник или финансовый инспектор) региональной счетной палаты назначается декретом президента Республики из числа главных советников или советников-докладчиков палаты. Для оказания помощи к региональным счетным палатам могут быть прикреплены магистры Счетной палаты Франции. Во всех региональных палатах введена должность комиссара правительства, избираемого из магистров палаты и осуществляющего функции прокурора (по аналогии с Генеральным прокурором Счетной палаты Франции), который фактически выполняет функции внутреннего контролера. К региональным счетным палатам могут быть также прикреплены государственные чиновники и чиновники местных коллективов.<sup>21</sup>

Закон от 2 марта 1982 г. № 82-213 определяет сферы вмешательства региональных счетных палат. В их обязанности в первую очередь входит «проверка счетов органов местного самоуправления (административно-территориальных образований) и общественных организаций, находящихся под их юрисдикцией».<sup>22</sup> Сфера компетенции региональных счетных палат с юридической точки зрения сейчас хорошо определена и мало подвержена каким-либо изменениям. На региональные счетные палаты Франции возложены тройственные полномочия: 1) высказывать мнения и предложения относительно бюджетных актов местных органов администрации,

<sup>18</sup> См. подробнее: *Самойлова Л. М.* Контроль над исполнением бюджета во Франции: эволюция правового регулирования. Дис. ... к. ю. н. М., 2008. С. 44.

<sup>19</sup> *Loi n°82-213 du 2 mars 1982 Relative aux droits et libertes des communes, des departements et des regions* // <http://www.legifrance.gouv.fr/>

<sup>20</sup> См. подробнее: *Миньо Г.* Счетная палата Франции и ее взаимодействие с региональными счетными палатами // Отношения между высшими федеральными и местными региональными контрольно-ревизионными органами. С. 42.

<sup>21</sup> См. подробнее: *Трещетенкова Н. Ю.* Организация и деятельность счетных палат. М., 1992. С. 16.

<sup>22</sup> *Chartier J.-L., Doyelle A.* Les procedures contradictoires des chambres regionales des comptes // *Actualite jur. Droit administratif.* 1991. № 11. P. 765.

по которым имеются несоответствия и отклонения; 2) выносить судебные решения по счетам всех органов администрации и ее государственных учреждений; 3) обеспечивать надлежащее использование государственных средств этими учреждениями.<sup>23</sup>

Во Франции существует частичная зависимость региональных счетных палат от Счетной палаты Франции, так как в законодательстве закреплено право контроля за принимаемыми региональными счетными палатами решениями со стороны Счетной палаты Франции. Однако содержание контроля различается в зависимости от материалов дел, которые можно разделить на две основные группы:

1) дела, по которым региональная счетная палата принимает окончательное решение (имеет исключительные полномочия);

2) дела, по которым решения региональных счетных палат могут быть обжалованы в Счетную палату Франции (совместные полномочия).

Фактически Счетная палата Франции выступает в качестве апелляционной судебной инстанции, если вынесенное решение является спорным. Апелляционная жалоба подается лицом (учреждением), несущим ответственность за нарушение, определенное в ходе проверки. Для разрешения конфликтной ситуации обычно проводится повторное рассмотрение дела в случае выявления новых, ранее не исследованных фактов.<sup>24</sup> Во Франции отменяется приблизительно каждое 20-е решение региональных счетных палат.<sup>25</sup> Отмена решения обычно связана с выявлением факта ошибки в действиях сотрудника контрольного органа при проведении проверки.<sup>26</sup> Процедура обжалования решений региональных счетных палат в дальнейшем была усовершенствована,<sup>27</sup> и при составлении отчетности региональными счетными палатами стали разграничивать ошибки, по которым были поданы жалобы, и ошибки, которые фактически совершены, но жалобы по которым не представлены.<sup>28</sup> Однако судебная практика последних лет показывает, что в процедуре вынесения решения региональными счетными палатами остались нерешенные проблемы.

Проверка счетов во Франции выполняется ревизорами или ответственными работниками финансовых отделов. Начинается проверка с утверждения постановления о проведении проверки, которое направляется работникам финансовых отделов, копия же отсылается руководству органов местного самоуправления. Далее осуществляется непосредственно проверка правильности использования бюджетных средств органами местного самоуправления, региональными публичными учреждениями.<sup>29</sup>

Система органов регионального финансового контроля создана также в Королевстве Испания. Данное государство имеет необычное

<sup>23</sup> Миньо Г. Счетная палата Франции и ее взаимодействие с региональными счетными палатами. С. 43.

<sup>24</sup> Решение о необходимости пересмотра принятого региональным контрольным органом решения, принимается Счетной палатой Франции.

<sup>25</sup> Doyelle A. Le domaine de competence en matière juridictionnelle // Actualite jur. Droit administratif. 1993. № 3. P. 195.

<sup>26</sup> Чаще всего такие ошибки выявляются еще на уровне региональной счетной палаты при исследовании отчета, составленного сотрудником после проведения проверки.

<sup>27</sup> Loi n°2005-1425 du 18 novembre 2005 // <http://www.legifrance.gouv.fr/>

<sup>28</sup> Mouzet P. La reunification du regime du controle budgetaire des collectivites locales // Rev. du tresor. 2006. N 6. P. 334.

<sup>29</sup> Chartier J.-L., Doyelle A. Les procedures contradictoires des chambres regionales des comptes. P. 765.

территориальное устройство: в его состав входят 50 провинций, объединяющих собой 17 автономных областей, а также два так называемых автономных города (*ciudades autonomas*) в Африке — Сеута и Мелилья. Что касается системы финансового контроля, то в Испании высшим органом внешнего финансового контроля является Суд счетов (*Tribunal de Cuentas*),<sup>30</sup> созданный на основании Конституции 1978 г.

Региональные органы финансового контроля были созданы гораздо позднее центрального Суда счетов Испании: с середины 1980-х гг. до начала 1990-х гг. внешние контрольные органы появились почти во всех автономных областях. Юридически Суд счетов Испании наделил эти органы правом (мандатом) на проведение финансового контроля на подведомственных им территориях. Центральный Суд счетов оставил за собой право проводить проверки, однако это должна быть совместная деятельность внешних органов финансового контроля. Основной целью создания не вертикальной, а горизонтальной системы финансового контроля было то, что такая структура должна способствовать укреплению и оптимизации контроля на всей территории Испании.

В настоящее время в Испании существуют следующие региональные органы финансового контроля:<sup>31</sup> Счетная палата Наварры, финансово-контрольный орган Каталонии, финансово-контрольный орган Валенсии, Баскский суд счетов государственного бюджета, Счетная палата Андалусии, финансово-контрольный орган Канарских островов, финансово-контрольный орган Кастилии — Ла Манча, финансово-контрольный орган Балеарских островов, финансово-контрольный орган Кастилии и Леона, финансово-контрольный орган Астурии, Счетная палата Мадрида; опубликован закон о Счетной палате Арагона, но пока данная палата не создана.<sup>32</sup>

Государством, где создание территориальных контрольных органов связано с существованием развитой системы местного самоуправления, является Великобритания, разделенная на территориальные образования (Англия, Уэльс, Шотландия, Северная Ирландия, а также Лондон), которые, в свою очередь, состоят из муниципальных образований.

Великобритания является унитарным государством, а ее верховный финансово-контрольный институт — Национальное контрольно-ревизионное управление (НКРУ)<sup>33</sup> — возглавляется Генеральным контролером и ревизором (аудитором).<sup>34</sup> Помимо НКРУ в Великобритании имеются и другие государственные контрольно-ревизионные учреждения: 1) Аудиторская комиссия Англии и Уэльса; 2) Комиссия государственных счетов Шотландии; 3) Управление Генерального аудитора Северной Ирландии; 4) Управление Генерального аудитора Шотландии; 5) Управление Генерального аудитора Уэльса.

<sup>30</sup> Адрес организации в Интернете: <http://www.tsu.es/>

<sup>31</sup> В Испании региональные органы носят название «автономные органы внешнего контроля» (*OCEX*).

<sup>32</sup> См. подробнее: *Vázquez R. N. Manual del control externo*. Sevilla, 2009. P. 25.

<sup>33</sup> Дословно название высшего финансово-контрольного органа Великобритании можно перевести как «Национальная аудиторская организация (учреждение)» (*National Audit Office*), однако чаще встречается указанный перевод. — Адрес организации в Интернете: <http://www.nao.org.uk>

<sup>34</sup> Полным названием титула Генерального контролера и ревизора является «Генеральный контролер поступлений и платежей казначейства Ее Величества и Генеральный ревизор государственных счетов».



В ведение территориальных финансово-контрольных служб Великобритании входит контроль над финансовой деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений. В полномочия Аудиторской комиссии Англии и Уэльса, помимо ревизии и проверки эффективности расходования средств, входит также назначение аудиторов в муниципальных образованиях, а также частично контроль за их деятельностью. В состав Аудиторской комиссии Англии и Уэльса входят 16 членов, их назначают министры трех центральных ведомств, ответственных за английские местные органы власти, английскую службу здравоохранения и Уэльс.<sup>35</sup> Комиссия государственных счетов Шотландии формируется и действует на тех же принципах, что и Аудиторская комиссия Англии и Уэльса. Комиссии сами не осуществляют контрольных мероприятий, а привлекают для этого частных специалистов, а также сотрудников муниципальных финансово-контрольных органов своей территории; более того, значительную часть проверок осуществляют созданные помимо комиссий учреждения — Управление Генерального аудитора Шотландии и Управление Генерального аудитора Уэльса.

Среди унитарных государств также важно отметить Китайскую Народную республику (КНР). В КНР система территориальных органов финансового контроля встроена в единую систему общегосударственного финансового контроля, однако имеет и свои особенности. Региональные органы контроля (в общей сложности их насчитывается 35) подразделяются в Китае на муниципальные аудиторские учреждения, аудиторские учреждения провинций, а также аудиторские учреждения автономных регионов.

Государством, где можно встретить пример существования региональной счетной палаты на отдельно взятой территории, является Украина. На Украине существует только одна региональная счетная палата — это Счетная палата Верховной Рады Автономной Республики Крым.

Важно отметить, что правовое регулирование деятельности данного органа практически не изучается в рамках курса «Финансовое право Украины». Об этом свидетельствуют учебники, рекомендованные Министерством образования и науки Украины, где в разделах «Органы финансового контроля» о Счетной палате Верховной Рады Автономной Республики Крым даже не упоминается.<sup>36</sup> Однако в украинской юридической науке правовой статус этого контрольного органа исследуется.<sup>37</sup>

В плане организации и деятельности Счетная палата Верховной Рады Автономной Республики Крым отличается от Счетной палаты Украины. Крымская Счетная палата создана на основании Конституции Автономной Республики Крым, а также Положения Верховной Рады Автономной

---

<sup>35</sup> Борн Дж. Отношения между высшими федеральными и местными/региональными контрольно-ревизионными органами // Отношения между высшими федеральными и местными региональными контрольно-ревизионными органами. С. 29.

<sup>36</sup> См., напр.: *Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В.* Фінансове право України. Загальна частина. Навчальний посібник / за заг. ред. В. П. Нагребельного. Суми, 2004. Розд. 5, § 4; *Фінансове право України.* Навчальний посібник / за заг. ред. Л. К. Вороновой. Київ, 2009. Тема 4, § 4.4.

<sup>37</sup> См., напр.: *Зубенко А. В.* 1) Конституционно-правовой статус Счетной палаты Верховной Рады Автономной Республики Крым. Автореф. дис. ... к. ю. н. Киев, 2008; 2) Формування Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим: проблеми теорії та практики // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2007. № 39. С. 256–264; *Марцеляк О. В.* Спеціалізовані органи парламентського контролю в Україні: статус і функціонування. Монографія. Харків, 2006.

Республики Крым от 17 марта 1999 г. № 393-2/99 «О Счетной палате Верховной Рады Автономной Республики Крым» (в ред. от 20 декабря 2006 г.),<sup>38</sup> которым утвержден ее правовой статус как постоянно действующего республиканского органа финансового контроля, а также функции, полномочия, состав, структура, порядок деятельности и т. п.

В целом можно сказать, что правовой статус Счетной палаты Верховной Рады Автономной Республики Крым до конца не определен. Ее создание вызвано больше политической, чем экономической ситуацией в регионе, что, естественно, влияет на организацию ее деятельности. Вопросы, связанные с компетенцией, разграничением и дублированием полномочий при проведении контрольных мероприятий с Контрольно-ревизионной службой Автономной Республики Крым, и многие другие проблемы предстоит еще решить, что создаст условия для дальнейшего развития единственного регионального внешнего контрольно-счетного органа Украины.

Анализ зарубежного опыта позволяет сделать вывод, что парламентские органы регионального финансового контроля в основном следят за законностью, правильностью и эффективностью использования государственных и муниципальных денежных средств. В целом можно заключить, что в различных государствах существуют свои особенности организации и правового регулирования таких органов. При этом можно сказать, что доминирующим подходом в последнее время является желание не только усовершенствовать имеющуюся систему последующего финансового контроля, но качественно изменить систему предварительного контроля на региональном и местном уровне.

Характерной особенностью большинства зарубежных государств является механизм отслеживания результатов исполнения бюджета, а именно того, полезна ли для государства и общества проводимая региональными и местными властями политика в области планирования бюджетных расходов. Иными словами, выстраивается неразрывная цепь: «основная цель» — «конкретная цель» — «результат».

Исследование зарубежного опыта показывает, что в современных условиях основной целью парламентского финансового контроля является обеспечение сохранности бюджетных средств, их целевое и эффективное использование, создание эффективной системы бюджетного финансирования и достижения высокого уровня бюджетной дисциплины, выявление отклонений от принятых стандартов.<sup>39</sup>

Исследование демонстрирует, что для большинства государств первостепенное значение в деятельности внешних региональных контрольных органов имеет и будет иметь предварительный финансовый контроль, нацеленный на повышение результативности управленческих решений региональных и местных властей. При этом деятельность контрольных учреждений должна быть направлена не только на проверку правильности движения публичных денежных средств, но и на совершенствование системы финансового управления в целом, а именно:

1) повышение профессионализма управленческого персонала на региональном и муниципальном уровне;

<sup>38</sup> <http://webhost.rada.crimea.ua/chamber-of-accounts/regulation-of-the-accounting-chamber/>

<sup>39</sup> *Контроль в зарубежных странах*. Информационный бюллетень Контрольно-бюджетного комитета Верховного Совета Российской Федерации. М., 1992.

2) повышение эффективности работы государственных и муниципальных предприятий;

3) изменение стиля управления, связанного с контрольными отношениями (должностные лица контрольных органов должны выступать в качестве финансовых экспертов, помощников в принятии правильных решений);

4) совершенствование информационных технологий в контрольной работе (компьютерная обработка полученных материалов).

Контрольные учреждения должны способствовать принятию должностными лицами наиболее результативных решений, а не выступать в качестве просто карательного органа. При этом они должны иметь соответствующий опыт и возможность для осуществления традиционных методов финансового контроля (ревизия, проверка, бухгалтерская экспертиза). Налицо выделение двух основных направлений в работе региональных и местных внешних контрольных органов: контрольного и экспертного.

Что касается судебных функций контрольных органов, то они в основном являются результатом длительного процесса формирования национальной системы финансового контроля в отдельно взятом государстве и не могут внедряться повсеместно, в отличие от вышеперечисленных функций.

Одним из способов повышения эффективности регионального финансового контроля как в федеративных, так и в унитарных государствах является наделение региональных счетных палат правом проведения контрольных мероприятий и в отношении муниципальных образований на подведомственных им территориях. Это позволяет создать единое правовое пространство на отдельной территории и обеспечить необходимый уровень финансового контроля без дополнительных затрат. Данный опыт может использоваться в процессе модернизации системы регионального финансового контроля и в нашей стране.