

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ: ОПЫТ ИСПАНИИ

Реформирование сферы публичных финансов делает востребованным изучение и анализ опыта организации финансового контроля в зарубежных странах.

Высшим конституционным органом государственного финансового контроля в Испании является Счетная палата. С момента принятия действующей Конституции Испании 1978 года структура высшего контрольного органа и две его основные функции – контрольная и судебная – кардинально изменились. Высший контрольный орган получил статус органа, осуществляющего тотальный финансовый контроль над счетами государства и хозяйственной деятельностью, осуществляемой в государственном секторе экономики. Органу была предана собственная юрисдикция, по аналогии с обычными судебными органами. Так же как и обычная судебная инстанция, он выносит решения, однако обжаловать данные решения можно только в Верховном суде.

Обе функции государственного финансового контроля, несмотря на их существенные различия, взаимно дополняют друг друга, так как перед ними стоит единая цель – контроль за наиболее эффективным и законным использованием государственных средств и имущества.

Органический закон страны (*Ley Organica 2/1982 de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas, LOTCu*) определяет состав Счетной палаты, сферу его деятельности, тогда как практические вопросы ведения дел и кадровая политика регулируются законом о деятельности Счетной палаты, вступившим в силу 5 апреля 1988 г. (*Ley de Funcionamiento 7/1988 de 5 de abril del Tribunal de Cuentas, LFTCu*). В Законе о деятельности Счетной палаты подробно прописаны функции и полномочия различных структур Палаты, ее контрольных подразделений, определены основные обязанности вспомогательных органов, оговорены статус ее Советников, их число и система выборов, а также порядок выбора Президента Счетной палаты и Председателей секций, их права, обязанности и ответственности (*LFTCu*, статьи 1a, 1b, 1c).

Счетная палата (*Tribunal de Cuentas*) является высшим органом государственного финансового контроля, контроля экономической деятельности государства и государственного сектора, что юридически закреплено в Конституции Королевства. Ее полномочия действительны и распространяются по всей территории Испании, не ущемляя функции контроля соответственных органов Автономных сообществ (*LOTCu*, часть I, глава I, статья 1 и 2).

Счетная палата является независимым государственным институтом, что гарантируется установленным статусом ее членов, который приравнивается к статусу судей.

Счетная палата – коллегиальный орган, в состав которого входит тринадцать членов: двенадцать являются советниками, избираемыми квалифицированным большинством парламента сроком на 9 лет – шесть советников от Конгресса депутатов и шесть от Сената. Кроме советников, в состав Счетной палаты входит прокурор. Президента Счетной палаты избирают сами советники сроком на три года. Предложенная кандидатура утверждается Королем Испании по представлению президента Конгресса депутатов.

Руководители подразделений, ответственных за контрольно-ревизионную и контрольно-правовую деятельность, вместе с Президентом Счетной палаты участвуют в работе Руководящего комитета, призванного решать управленческие и кадровые вопросы.

Контрольные функции Счетной палаты. Высший орган государственного финансового контроля Испании осуществляет контроль соответствия ведения хозяйственной и финансовой деятельности государственных учреждений правовым нормам, эффективность и результативность использования ими получаемых бюджетных средств. Наряду с финансовым и правовым контролем, осуществляется и аудит эффективности финансово-экономической деятельности. Компетенция Счетной палаты не изменяется в связи с деятельностью сформированных в Испании региональных контрольно-ревизионных органов, которые согласовывают со Счетной палатой Испании свою работу (ЛОТСу, статьи 9 и 11).

Полномочия Счетной палаты по проведению проверок распространяются на все без исключения государственные учреждения, а именно, государственный аппарат, нижестоящие уровни (региональные и муниципальные), органы социального обеспечения, организации и предприятия государственного сектора экономики. Ее мандат распространяется и на получателей средств в виде субсидий, кредитов, государственных гарантий или любого другого вида государственной помощи. Кроме того, Счетная палата осуществляет контроль над определенным кругом юридических лиц, не являющимися частью государственного сектора (например, политическими партиями) в части расходования ими средств на избирательные кампании (ЛОТСу, статьи 3, 4.1, 4.2 и 5).

На своем пленарном заседании высший орган государственного финансового контроля в Испании утверждает годовой план проведения предусмотренных нормативно-правовыми актами проверок. Часть из них он определяет самостоятельно, а часть включается в план по запросам парламента, нижестоящих органов власти (регионов). Присутствие всех членов Счетной палаты необходимо также для утверждения технических руководителей по проведению проверок, осуществляемых в соответствии с законодательно принятыми нормативными процедурами, Международными принципами проведения ревизий и стандартами ИНТОСАИ (ЛОТСу, ст. 10; LFTCu, ст. 9).

Результаты проверок оформляются в виде отчетов или аудиторских заключений, утверждаемых на пленарных заседаниях Счетной палаты и направляемых в парламент. Отчеты и заключения аудиторов Счетной палаты публикуются в официальной правительственной газете.

Парламенту представляется отчет о состоянии государственных счетов, в котором изложена подробная информация обо всех проведенных в течение года проверках и предпринятых по их результатам правовых действиях, а также ежегодный отчет о работе, проделанной нижестоящими контрольными органами. Счетная палата имеет право вносить в парламент предложения о принятии мер по совершенствованию управления хозяйственной и финансовой деятельностью в государственном секторе и методов внутреннего контроля (ЛОТСu, ст. 12; LFTCu, ст. 28.1-28.4).

Судебная функция Счетной палаты. Эта функция высшего органа финансового контроля в Испании заключается в преследовании за нарушения, допущенные при использовании государственных средств их распорядителями, независимо от того, являются они государственными служащими или нет, и обеспечении возмещения нанесенного ущерба. Счетная палата не налагает на нарушителей каких-либо санкций, хотя на основании выявленных им нарушений соответствующие органы могут возбудить уголовное преследование (ЛОТСu, ст. 15 и 17).

Установленный законом порядок судопроизводства предусматривает возможность обжалования вынесенных Счетной палатой решений. Кассационные жалобы на принятые решения в порядке апелляции могут быть пересмотрены Верховным судом (ЛОТСu, ст. 46.2 и 49).

Изменение методов и содержания работы Счетной палаты. Членство Испании в ЕС и развитие евроинтеграции потребовали от Счетной палаты опираться в своей деятельности на новые принципы, методы и нормативные правовые акты. В настоящее время особое внимание уделяется планированию проверок (при этом необходимо учитывать неоднородность государственного сектора), использованию на всех этапах ревизионного процесса новых технологий. В отчете о проведенной проверке должны теперь выделяться недостатки в организационной структуре, методах управления и контроля над деятельностью учреждения или предприятия, давать рекомендации по их преодолению. Ранее же в отчетах было принято излагать только результаты проведенных проверок.

В 1980-е годы наметилась тенденция к образованию органов контроля в регионах страны. В этой связи высший орган государственного финансового контроля, мандат которого распространяется и на территориальные образования внутри страны, видоизменил применяемые методы проведения проверок, что позволило избежать дублирования контроля и повысить эффективность взаимодействия с ними. Благодаря этому укрепились горизонтальные связи между органами контроля, заметно возросло качество проводимых проверок, отчетов, заключений и рекомендаций парламенту, из которых его члены получают информацию о том, как осуществляется

управление финансами в различных отраслях и насколько оно эффективно. Надлежащая согласованность действий Счетной палаты и региональных контрольно-ревизионных органов в значительной мере способствует укреплению и оптимизации контроля в государственном секторе экономики.

Чхиквадзе, В.В. Организация государственного финансового контроля: опыт Испании [Текст] / В.В. Чхиквадзе //Актуальные проблемы правового регулирования финансово-кредитных отношений в условиях кризиса: практика правоприменения и пути ее усовершенствования : сборник тезисов докладов по материалам Международной научно-практической конференции (4 - 5 июня 2010 года) / НБУ, Ин-т государства и і права им. В.М. Корецкого НАН Украины, ГВУЗ "УАБД НБУ". - Сумы : УАБД НБУ, 2010. - С. 306-309.