

УДК 347.73

DOI: 10.34670/AR.2022.21.41.029

**Правовой статус органов внешнего государственного
финансового контроля: сравнительно-правовой анализ
законодательства Российской Федерации и Китая**

Титенко Юлия Евгеньевна

Студент,
Юридическая школа,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, о. Русский, п. Аякс, 10;
e-mail: titenko.ye@students.dvfu.ru

Костромина Дарья Александровна

Студент,
Юридическая школа,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, о. Русский, п. Аякс, 10;
e-mail: kostromina.da@students.dvfu.ru

Publishing House "ANALITIKA RODIS" (analitikarodis@yandex.ru) http://publishing-vak.ru

Аннотация

Статья посвящена сравнительно-правовому анализу российского и китайского законодательства в сфере внешнего государственного финансового контроля. В данной работе исследованы правовой статус, история формирования и нынешние полномочия государственных органов Российской Федерации и Китайской Народной Республики, осуществляющих внешний финансовый контроль. Также в статье выявлены сходства и различия в правовом статусе и деятельности органов внешнего государственного финансового контроля обеих стран. В результате проведенного сравнительного исследования законодательства Российской Федерации и Китайской Народной Республики в сфере внешнего государственного финансового контроля представляется возможным сделать следующие выводы. Современные тенденции глобализации финансов определяют необходимость учета опыта работы органов внешнего государственного финансового контроля других стран. Так, при изучении систем органов государственного финансового контроля России и КНР прослеживается наличие единых задач и общих принципов организации работы органов контроля, но с учетом национальных особенностей и исторического развития. При этом положительный опыт азиатского соседа, имеющего самобытные традиции рыночной экономики, может быть крайне полезным в процессе проведения дальнейшей административной реформы в Российской Федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Титенко Ю.Е., Костромина Д.А. Правовой статус органов внешнего государственного финансового контроля: сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и Китая // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 12А. С. 274-281. DOI: 10.34670/AR.2022.21.41.029

Ключевые слова

Финансовый контроль, государственный аудит, Счетная палата РФ, Национальный офис аудита, аудиторы, исполнение бюджета, законодательство.

Введение

Финансовый контроль является важной частью системы управления финансами, повышение значимости которого в современном мире отражено во многих международных и национальных правовых актах. Так, в статье 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в 1977 году (далее – Лимская декларация) закреплено, что контроль не является самоцелью, но неотъемлемой частью системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем. Несмотря на то, что за последнее десятилетие появилось большое количество научных работ, посвященных сравнительно-правовому анализу осуществления государственного финансового контроля в Российской Федерации и зарубежных странах, авторами, как правило, рассматривается опыт стран Европейского Союза и американского континента, но методы регулирования финансовых правоотношений азиатских партнеров остается без должного внимания, чем объясняется актуальность данного исследования.

Основная часть

Признанный специалист в сфере финансового права Грачева Е.Ю. определяет государственный финансовый контроль как «практическое воплощение объективно присущего финансам как экономической категории свойства контроля» [Грачева, 2000, 91], однако, легального определения данного явления не представлено в российском законодательстве, в связи с чем данный вопрос остается дискуссионным в юридической доктрине. При этом общепризнанным в мировых масштабах является разделение государственного финансового контроля на внутренний и внешний. Так, в статье 3 Лимской декларации отмечено, что в качестве внешней контрольной службы высший контрольный орган должен проверять эффективность внутренней контрольной службы. Если внутренняя контрольная служба признана эффективной, необходимо предпринимать шаги, не ущемляя право высшего контрольного органа, проводить всеохватывающую проверку, с тем чтобы обеспечить необходимое разделение задач и сотрудничество между высшим контрольным органом и внутренней контрольной службой. Как правило, стандарты внешнего государственного контроля формируются и утверждаются национальными контрольно-счетными органами соответствующей страны с учетом указанных выше положений Лимской декларации. Необходимо отметить, что декларация является международным актом рекомендательного характера, который впоследствии приобрел юридическую силу, «благодаря резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 2011 г., рекомендовавшей государствам-

участникам Организации свое законодательство в соответствии с Лимской декларацией» [там же, 83]. Данная рекомендация была воспринята многими государствами положительно, в том числе Российской Федерацией, что выразилось в реформировании отечественного законодательства в области государственного финансового контроля, однако, специализированный федеральный закон в настоящее время не принят. Необходимо заметить, что в национальных законах и подзаконных актах обязательно отражаются особенности организации финансового контроля в том или ином государстве в соответствии с историческим опытом в сфере государственного аудита, а также нынешними потребностями общества.

Итак, одной из форм контроля, которая способствует обеспечению законности и охраны государственной собственности, целевому и эффективному использованию государственных средств, вскрывающая нарушения, установленной государством финансовой дисциплины является государственный финансовый контроль.

Датой создания государственного финансового контроля в России принято считать 1656 год, когда в целях повышения эффективности финансового управления был учрежден Счетный приказ. Учрежденное ведомство курировало ведение доходов и расходов государства. «Счетный Приказ считал государственные финансы по книгам других центральных Приказов и земельных учреждений, обращался к ним с запросами по исполнению ассигновок, данных по должностным лицам, послам, полковым воеводам, вызывал к отчету из городов земских целовальников с их приходно-расходными книгами» [Новикова, www]. При Петре I высшим финансовым учреждением России стал Сенат. Тем не менее, первым единым органом государственного контроля в России считается Главное управление ревизии государственных счетов, которое было создано лишь в 1811 году и по правовому статусу приравнено к министерству. Возглавлял Управление государственный контролер.

На современном этапе развития российского государства государственный аудит законодательно регулируется только в финансовой сфере. Его субъектами выступают органы внешнего финансового контроля (аудита) – Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов РФ. Они осуществляют внешний финансовый аудит (контроль) в бюджетной системе Российской Федерации. Результаты этого аудита предоставляются законодательным органам государственной власти.

В Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» определен правовой статус постоянно действующего высшего органа внешнего государственного аудита (контроля), подотчетного Федеральному Собранию Российской Федерации. Среди полномочий Счетной палаты РФ: проведение финансового аудита, аудита эффективности, стратегического аудита, аудита государственных программ и другие виды аудита. При этом задачей государственного аудита заключается в исследовании объекта управления извне и предоставление независимой оценки состояния этого объекта. Стоит отметить, что теоретические разработки в области государственного аудита и практическая деятельность Счетной палаты Российской Федерации по освоению инструментов аудита использованы в процессе совершенствования российского законодательства в этой области. Так, в Бюджетном кодексе Российской Федерации к полномочиям органов внешнего государственного финансового контроля отнесено проведение аудита эффективности, в ходе которого определяются результативность и экономность использования бюджетных средств.

Результаты аудита излагаются в заключении органа государственного аудита, которое доводится до сведения законодательных (представительных) органов, кроме того, выдаются представления и предписания; к нарушителям могут применяться установленные законом

санкции.

Аудиторами Счетной палаты являются лица, замещающие государственные должности в уполномоченном государственном органе, возглавляющие определенное направление деятельности, которое охватывает комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. На каждого аудитора возложены обязанности по руководству инспекциями, состоящими из инспекторов Счетной палаты и иных сотрудников.

Безусловно, политические и экономические отношения, сложившиеся в России за годы появления рыночной экономики, требуют создания развитой системы государственного финансового контроля, которая способна в условиях децентрализованного управления экономикой обеспечить соблюдение интересов государства и общества в целом. Считаем, что для выполнения выявленных задач целесообразно обратиться к опыту других стран.

С усилением экономической глобализации и финансовой интернационализации региональное финансовое сотрудничество в Азиатско-Тихоокеанском регионе находится на подъеме. Китай, как мощная растущая экономическая держава в АТР, устанавливая более тесные экономические связи с другими государствами, имеет большое влияние на региональное экономическое развитие [Ху Епин, 2018, 3]. В связи с этим исследование китайского законодательства в области внешнего государственного финансового контроля может оказаться крайне полезным для дальнейшего реформирования российского финансового законодательства.

В Китае должность главного аудитора, основной обязанностью которого было определять честность правительственных чиновников, распорядившихся государственным имуществом, впервые была введена в седьмом веке до н.э. [Тайторина, Нуржанов, 2013]. В современной Китайской Народной Республике предусмотрено трехступенчатое административное деление: провинции (автономные районы, города центрального подчинения), уезды и волости. При этом каждому уровню местного самоуправления соответствуют свои органы контроля, что является сходством с российской системой финансового контроля. Необходимо отметить, что контрольные органы КНР являются частью исполнительной власти в отличие от статуса органов внешнего финансового контроля Российской Федерации.

В соответствии с положениями ст.91 действующей Конституции Китайской Народной Республики высшим аудиторским органом является созданный в 1983 году Национальный офис аудита (National Audit Office), правовой статус которого определен в различных статьях (62, 67, 80, 86, и 91 Основного закона государства. Так, Госсовет создает аудиторский орган для наблюдения через аудит доходов и расходов всех подчиненных Госсовету департаментов и местных правительств разных уровней, доходов и расходов всех финансовых и денежных организаций, всех предприятий и учреждений в стране. Аудиторский орган, действуя под руководством премьер-министра Госсовета, независимо осуществляет свои полномочия по наблюдению через аудит соответственно закону, без всякого вмешательства со стороны каких бы то ни было административных органов, общественных организаций или частных лиц. При этом Генеральный аудитор (the Auditor General) является членом Государственного совета. Президент Китайской Народной Республики назначает и отстраняет Генерального аудитора в соответствии с решениями Всекитайского собрания народных представителей и его Постоянного комитета по представлению премьер-министра.

Согласно положениям ст.109 китайской Конституции местные народные правительства уровня уезда и выше создают органы аудита. Местные органы аудита различных уровней

независимо осуществляют свои полномочия по наблюдению через аудит, соответственно закону, и являются подотчетными народному правительству соответствующего уровня и вышестоящему на одну ступень органу аудита. В соответствии с официальными данными, предоставленными Национальным офисом аудита Китая, в настоящее время насчитывается 32 аудиторских бюро провинциального уровня (включая Производственный и строительный корпус Синьцзяна). Число аудиторских учреждений на уровне города и округа достигло 442 и 2687 соответственно. Штат аудиторских учреждений по всей стране в настоящее время насчитывает около 88 000 человек [Auditing system, www].

Кроме того, правительства Специального административного района Гонконг и Специального административного района Макао также создали аудиторские учреждения (Ревизионная комиссия САР Гонконг и Ревизионная комиссия САР Макао) в свете Основного закона Специального административного района Гонконг и Основного закона Специального административного района Макао соответственно. В провинции Тайвань также было создано аудиторское учреждение.

В соответствии с положениями Закона об аудите Китайской Народной Республики (Audit Law of the People's Republic of China, в редакции 2006 года) и Правилами применения Закона об аудите Китайской Народной Республики (Regulations for the implementation of the Audit Law of the People's Republic of China, в редакции 2010 года) основными правами и обязанностями и обязанностями учреждений внешнего государственного финансового контроля в Китае являются:

- исполнение бюджета и другие государственные доходы и расходы на соответствующих уровнях;
- исполнение бюджета, окончательные отчеты; другие государственные доходы и расходы департаментов (включая департаменты, непосредственно подчиненные им) на соответствующих уровнях и народных правительств на более низких уровнях;
- финансовые доходы и расходы государственных учреждений, а также других общественных организаций, использующих государственные средства;
- финансовые доходы и расходы Центрального банка;
- активы, обязательства, прибыли и убытки государственных финансовых учреждений и финансовых учреждений, в которых доминирует или преобладает государственный капитал;
- активы, обязательства, прибыли и убытки государственных предприятий и предприятий с государственным капиталом, контролирующим их акции или играющих ведущую роль и др.

При этом Национальный офис аудита проверяет исполнение бюджета центрального китайского правительства, а также других государственных доходов и расходов и представляет отчеты о результатах аудита премьер-министру. Местные аудиторские учреждения на различных уровнях проверяют исполнение бюджета на своих соответствующих уровнях, а также другие государственные доходы и расходы, и представляют отчеты о результатах аудита народным правительствам на их соответствующих уровнях и аудиторским учреждениям на следующих более высоких уровнях [Duties and responsibilities, www].

Стоит отметить, что с момента своего основания в 1983 году Национальный офис аудита Китая установил дружественные отношения и отношения сотрудничества в области государственного финансового контроля с более чем 150 странами [The role of CNAO in

international audit arena, www]. Более того, высший китайский орган финансового контроля подписал двустороннее соглашение о сотрудничестве (Меморандум о взаимопонимании) с 32 высшими аудиторскими учреждениями по всему миру (с Счетной палатой Российской Федерации подобное согласно в настоящее время не подписано). Также Национальный офис аудита КНР является активным членом Международной организации высших органов аудита и Азиатской организации высших органов аудита, участвует в различных программах финансового сотрудничества.

Таким образом, система внешнего государственного финансового контроля в Китайской Народной Республике отличается особой организованностью, правовой статус контролирующих органов детально урегулирован и закреплен в специализированных законах. Стоит заметить, что председатель российской Счетной палаты не раз заявлял, что «России есть чему поучиться у Китая в сфере аудита при борьбе с коррупцией» [Кудрин, www].

Заключение

В результате проведенного сравнительного исследования законодательства Российской Федерации и Китайской Народной Республики в сфере внешнего государственного финансового контроля представляется возможным сделать следующие выводы. Современные тенденции глобализации финансов предопределяют необходимость учета опыта работы органов внешнего государственного финансового контроля других стран.

Так, при изучении систем органов государственного финансового контроля России и КНР прослеживается наличие единых задач и общих принципов организации работы органов контроля, но с учетом национальных особенностей и исторического развития. При этом положительный опыт азиатского соседа, имеющего самобытные традиции рыночной экономики, может быть крайне полезным в процессе проведения дальнейшей административной реформы в Российской Федерации.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
2. Волова Л.И. Правовое регулирование финансового контроля как института международного финансового права // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2014. № 1. С. 81-85.
3. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования. М., 2000. С. 192.
4. Конституция Китайской Народной Республики. URL: <https://asia-business.ru/law/law1/pravo/constitution/>
5. Кудрин: России есть чему поучиться у Китая в сфере аудита при борьбе с коррупцией. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5927995>
6. Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году).
7. Новикова М.В. Государственные и муниципальные финансы: конспект лекций. URL: <https://www.litres.ru/mariyanovikova/gosudarstvennye-i-municipalnye-finansy-konspekt-lekciy/chitat-onlayn/>
8. Тайторина Б.А., Нуржанов Д.А. Специфика осуществления государственного финансового контроля в странах Азии 2013. URL: <https://articlekz.com/article/21672>
9. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
10. Ху Епин Роль Китая в углублении валютно-финансового сотрудничества стран АТР: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2018. 28 с.
11. Auditing system. URL: <https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68251/content.html>
12. Duties and responsibilities. URL: <https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68254/content.html>
13. The role of CNAO in international audit arena. URL: <https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68261/content.html>

Legal status of external state financial control bodies: comparative legal analysis of the Russian and Chinese legislation

Yuliya E. Titenko

Graduate Student,
School of Law,
Far Eastern Federal University,
690922, 10, Ajax, Russky Island, Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: titenko.ye@students.dvfu.ru

Dar'ya A. Kostromina

Graduate Student,
School of Law,
Far Eastern Federal University,
690922, 10, Ajax, Russky Island, Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: kostromina.da@students.dvfu.ru

Abstract

The article is devoted to a comparative legal analysis of Russian and Chinese legislation in the field of external state financial control. This paper examines the legal status, history of formation and current powers of state bodies of the Russian Federation and the People's Republic of China, exercising external financial control. The article also reveals similarities and differences in the legal status and activities of the external state financial control bodies of both countries. As a result of a comparative study of the legislation of the Russian Federation and the People's Republic of China in the field of external state financial control, it seems possible to draw the following conclusions. Current trends in the globalization of finance predetermine the need to take into account the experience of external state financial control bodies in other countries. Thus, when studying the systems of state financial control bodies in Russia and the PRC, one can trace the presence of common tasks and general principles for organizing the work of control bodies, but taking into account national characteristics and historical development. At the same time, the positive experience of the Asian neighbor, which has distinctive traditions of a market economy, can be extremely useful in the process of further administrative reform in the Russian Federation.

For citation

Titenko Yu.E., Kostromina D.A. (2021) Pravovoi status organov vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya: sravnitel'no-pravovoi analiz zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii i Kitaya [Legal status of external state financial control bodies: comparative legal analysis of the Russian and Chinese legislation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (12A), pp. 274-281. DOI: 10.34670/AR.2022.21.41.029

Keywords

Financial control, state audit, Auditing Chamber of the Russian Federation, National Audit Office, auditors, budget execution, legislation.

References

1. *Auditing system*. Available at: <https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68251/content.html> [Accessed 12/12/2021]
2. *Byudzhetnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31 iyulya 1998 g. № 145-FZ* [Budget Code of the Russian Federation dated July 31, 1998 No. 145-FZ].
3. *Duties and responsibilities*. Available at: <https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68254/content.html> [Accessed 12/12/2021]
4. *Federal'nyi zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 41-FZ «O Schetnoi palate Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law of April 5, 2013 No. 41-FZ “On the Accounts Chamber of the Russian Federation”].
5. Gracheva E.Yu. (2000) *Problemy pravovogo regulirovaniya* [Problems of legal regulation]. Moscow.
6. Hu Yepin (2018) *Rol' Kitaya v uglublenii valyutno-finansovogo sotrudnichestva stran ATR. Doct. Dis.* [The role of China in deepening the monetary and financial cooperation of the Asia-Pacific countries]. Moscow.
7. *Konstitutsiya Kitaiskoi Narodnoi Respubliki* [The Constitution of the People's Republic of China]. Available at: <https://asia-business.ru/law/law1/pravo/constitution/> [Accessed 12/12/2021]
8. Kudrin: *Rossii est' chemu pouchit'sya u Kitaya v sfere audita pri bor'be s korruptsiei* [Kudrin: Russia has a lot to learn from China in the field of auditing in the fight against corruption]. Available at: <https://tass.ru/ekonomika/5927995> [Accessed 12/12/2021]
9. *Limskaya deklaratsiya rukovodyashchikh printsipov kontrolya (prinyata IX Kongressom Mezhdunarodnoi organizatsii vysshikh organov finansovogo kontrolya (INTOSAI) v g. Lime (Respublika Peru) v 1977 godu)* [Lima Declaration of Control Guidelines (adopted by the IX Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) in Lima (Republic of Peru) in 1977)].
10. Novikova M.V. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy: konspekt leksii* [State and municipal finance: lecture notes]. Available at: <https://www.litres.ru/mariya-novikova/gosudarstvennye-i-municipalnye-finansy-konspekt-lektsiy/chitat-onlayn/> [Accessed 12/12/2021]
11. Taitorina B.A., Nurzhanov D.A. (2013) *Spetsifika osushchestvleniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v stranakh Azii* [The specifics of the implementation of state financial control in Asian countries]. Available at: <https://articlekz.com/article/21672> [Accessed 12/12/2021]
12. *The role of CNAO in international audit arena*. Available at: <https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68261/content.html> [Accessed 12/12/2021]
13. Volova L.I. (2014) *Pravovoe regulirovanie finansovogo kontrolya kak instituta mezhdunarodnogo finansovogo prava* [Legal regulation of financial control as an institution of international financial law] *Vestnik Yuridicheskogo fakul'teta Yuzhnogo federal'nogo universiteta* [Bulletin of the Faculty of Law of the Southern Federal University], 1, pp. 81-85.