



УДК 342.571

**РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФИНАНСОВОМ
КОНТРОЛЕ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

**Ю. А. Крохина, доктор юридических наук, профессор
Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова;
Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва, Россия**

**THE ROLE OF CIVIC INSTITUTIONS IN FINANCIAL CONTROL:
EXPERIENCE OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES**

**Y. A. Krokhina, doctor of juridical sciences, professor
Moscow State University named after M. V. Lomonosov;
Financial University under the Government
of the Russian Federation, Moscow, Russia**

Summary. The participation of civic institutions in financial control of the government becomes the tendency of modern democratic processes in many countries. In the article it is given the experience of the audit chambers in certain states of using methods of public accounting, it is examined the problems of cooperation between government and public institutions, it is offered legal methods of optimization the cooperation between civic institutions and governmental authorities of financial control.

Keywords: civil society; government audit; financial control; audit chamber.

В условиях становления новых моделей управления социально-экономическим и общественным развитием происходит усиление влияния и возрастание роли государственных органов финансового контроля. Одной из форм данного процесса является активизация взаимодействия и возрастание влияния высших органов финансового контроля (ВОФК) на развитие гражданского общества, что, как свидетельствует анализ международного опыта, обусловлено демократизацией развитых экономик, расширением сферы ответственности органов финансового контроля, ориентацией их деятельности на оценку качества общественного развития. И ВОФК и общественные институты заинтересованы в том, чтобы оценивать и контролировать последствия действий властей, конечные результаты реализуемых национальных и международных стратегий развития, поскольку это существенно расширяет возможности обеспечить стабильность общественного развития в целом.

Экономические и социальные риски современного мира, новая роль государства, кризис сложившихся и становление новых экономических и общественных институтов существенно расширяют миссию высших органов финансового контроля. Дееспособный современный, обладающий уникальными информационными ресурсами институт государственного аудита способен выполнять как регулятивные, так и конструктивные функции, помогая государству и обществу не только в проведении эффективных институциональных изменений, но и в выборе перспективных траекторий развития страны.

Именно в этом контексте принципиально важна взаимосвязь государственного аудита и общественного контроля. Действенность государственного аудита во многом зависит от того, насколько адекватно и объективно его деятельность отражает общественные оценки и ожидания. Именно в этом контексте институт государственного аудита в российских условиях – это не только



система независимой обратной связи, которая дает государству и обществу объективную информацию о реальном положении дел. Прежде всего, это инструмент эволюции экономики, который способен эффективно влиять на процессы экономического развития в силу своего универсального характера и особого общественного предназначения.

Ещё полтора-два десятилетия назад деятельность большинства институтов гражданского общества была сосредоточена на оценке процесса утверждения бюджета и последующей его реализации, прежде всего, посредством взаимодействия с законодательной властью. При этом уровень взаимодействия между институтами гражданского общества и ВОФК был очень низким. Однако, как показывают последние инициативы, имеющие место в Индии, ЮАР, Мексике, Филиппинах и Аргентине, сформировалась устойчивая тенденция расширения взаимодействия между общественными институтами и ВОФК, причём институтами гражданского общества принимаются активные меры для расширения этого взаимодействия.

Специфической, имманентно присущей именно институтам гражданского общества, является функция общественного контроля. Это особая сфера социальной ответственности общества. Защита общественных интересов, противодействие неэффективности деятельности государства и частных структур в социально-экономической сфере, содействие предотвращению фактов коррупции и другие сферы становятся предметом контроля со стороны общества. Степень реализации этой функции зависит от уровня зрелости гражданского общества, степени развитости демократических институтов. Принципиальную роль с этой точки зрения играют конституционные основы государств.

Включение в конституционные акты статей, посвящённых правам граждан в социально-экономической и культур-

ной сфере, особое внимание законодателя к регламентации основных институтов гражданского общества были результатом острой политической борьбы, прежде всего, партий, представлявших интересы основных групп населения. Следствием явилось формирование и социальная направленность значительного блока законодательства, ориентированного на реализацию прав и свобод человека, и, что особенно важно, обеспечение конституционных гарантий их соблюдения. Важно, что положения конституций в этой части являются нормами прямого действия, что существенно повышает возможности не только их чёткой реализации, но и общественного контроля.

Таким образом, конституционные основы формируют условия не только для участия общества в определении приоритетов социально-экономического развития и способах их достижения, но и для общественного контроля эффективности действий исполнительной и законодательной ветвей власти.

Разумеется, характер юридической взаимосвязи ВОФК с общественными институтами различается в зависимости от полномочий и функций ВОФК, с одной стороны, и от степени институциональной зрелости и активности гражданского общества и представляющих его институтов – с другой. Однако основные принципы, в том числе, независимость, ориентация на общественные интересы, институциональная определённость, открытость, несмотря на различие в механизмах реализации достаточно близки, что подтверждает «генетическую» общность ВОФК и институтов гражданского общества.

Опыт последнего десятилетия свидетельствует о том, что во многих странах мира неправительственные организации, аналитические центры (включая научно-исследовательские институты) и общественные организации активно вовлекались в обретающее



всё большую популярность движение, направленное на формирование более транспарентной и подотчётной системы государственного бюджетирования. Однако эта деятельность требует системности, профессионализма и хорошей организации.

Следует отметить, что, как правило, и основные общественные институты, и высшие органы финансового контроля действуют на основе специального законодательства (в некоторых случаях выступая даже как конституционные органы), вписываясь в рамки определённого правового поля, которое, с одной стороны, обеспечивает легитимность взаимодействия, но с другой – обуславливает некоторые ограничения. Что касается институциональных и организационных возможностей взаимодействия ВОФК и общественных институтов, то они очень разнообразны и должны быть адекватны решаемой задаче. Однако во многих случаях институциональная и организационная слабость гражданского общества определяют инициативу именно со стороны органов финансового контроля.

Важную роль в расширении правовых, институциональных и организационных возможностей взаимодействия между ВОФК и общественными институтами играют неформальные международные объединения.

Так, международной организацией Международное партнёрство в сфере бюджетирования (МПБ) (International Budget Partnership) было организовано Исследование открытости бюджета (Open Budget Survey) [1], являющееся первым всемирным, независимым, сравнительным обзором прозрачности и подотчётности бюджета.

Последний отчёт по Индексу открытости бюджета был опубликован МПБ в 2012 году [2]. В нём представлена оценка прозрачности и демократичности бюджетного процесса в 94 странах. Согласно отчёту, почти половина стран

вообще не предоставляют значимой информации о госбюджете. Более 80 баллов получили всего семь стран: Южная Африка, Новая Зеландия, Великобритания, Франция, Норвегия, Швеция и США. Меньше всех баллов получили Ирак, Чад и Экваториальная Гвинея (0 баллов). Китай, получивший 13 баллов, отнесён к странам с самым непрозрачным бюджетом, при этом Бразилия (71 балл) и Индия (67 баллов) – к группе стран, предоставляющих существенную информацию.

В рейтинге 2012 года Россия оценена в 60 баллов, что, примерно, соответствует оценкам стран Восточной и Центральной Европы. По мнению международных экспертов, Правительство РФ предоставляет общественности некоторую информацию о финансовой деятельности, но гражданам трудно отслеживать, как власть управляет средствами государства. Из восьми ключевых бюджетных документов, наличие которых рекомендовано международными стандартами, в России отсутствуют два – обзор среднегодового бюджета и так называемый гражданский бюджет (объяснение в понятной для всех форме планов правительства по увеличению доходов и расходов). Высшую оценку получили Бюджетное послание Президента и отчёты Счётной палаты РФ об исполнении бюджета. Так, годовой отчёт Правительства РФ за уровень полноты и доступности информации получил три балла, а отчёт Счётной палаты – четыре балла. По оценкам представителей МПБ, основными проблемами в открытости системы бюджетирования в России являются следующие:

- несмотря на высокое качество Послания Президента, сам бюджет ему не соответствует;

- хотя отчёты Счётной палаты соответствуют основным требованиям и содержат необходимые рекомендации, Правительство недостаточно учитыва-



ет их при подготовке проекта бюджета на следующий год.

Обобщения зарубежного опыта свидетельствует о том, что во многих странах участие гражданского общества в контроле расходования государственных средств затруднено как раз недостаточной прозрачностью деятельности контрольных органов и недоступностью информации об аудиторской деятельности и выводах, полученных в ходе проверок расходования бюджетных обязательств.

Институты гражданского общества предпринимают инновационные меры, направленные на повышение подотчётности правительств по вопросам использования государственных ресурсов. За счёт этого они могут повысить эффективность ВОФК при осуществлении аудита деятельности органов государственной власти.

Обобщение зарубежного опыта позволяет выделить следующие рекомендации по развитию дальнейшего сотрудничества между институтами гражданского общества и ВОФК:

1. Институтам гражданского общества следует повышать грамотность общества по вопросам управления государственными финансами. Одновременно ВОФК следует разрабатывать доступные и понятные отчёты, а также своевременно и регулярно их распространять среди общественности, содействуя формированию специальных групп активистов по работе с бюджетом.

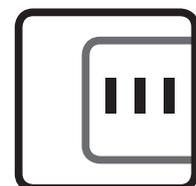
2. Институтам гражданского общества, обладающим сетями взаимодействия и опытом выявления возможных случаев коррупции, следует сообщать о них ВОФК. Для того чтобы воспользоваться преимуществами этих сетей и существующим опытом, ВОФК следует формировать каналы связи, по которым общественные институты могли бы сообщать о возможных нарушениях и предлагать темы для аудиторских проверок. В этой связи мировому сообществу

можно предложить ознакомиться с опытом работы «телефона доверия» и общественной приёмной Счётной палаты РФ.

В рамках взаимодействия Счётной палаты РФ с общественными институтами интересен опыт её сотрудничества с Российским союзом налогоплательщиков (РСН). РСН и его региональные отделения не только активно занимаются просветительской работой с населением, информируют общественность и органы власти о фактах нецелевого и неэффективного распоряжения средствами государственного бюджета и собственностью. Они также реализуют собственные инициативы, направленные на укрепление системы финансового контроля на местах и усиление прозрачности деятельности местных органов власти в вопросах расходования бюджетных средств.

Кроме того, Счётная палата имеет постоянные контакты с Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» (АЮР), Российским книжным союзом (РКС) и многими другими организациями, что позволяет ей учитывать в своей деятельности интересы достаточно широкого круга заинтересованных сторон, расширять информированность об ожиданиях и запросах представителей гражданского общества. Важным следствием активного взаимодействия Счётной палаты с различными общественными институтами является расширение и обогащение опыта использования различных методов и моделей сотрудничества.

Для укрепления научно-методической базы контрольной деятельности и повышения эффективности государственного контроля Счётной палатой учреждены Государственный научно-исследовательский институт, Высшая школа государственного аудита, организован Экспертно-консультативный совет при Председателе Счётной палаты Российской Федерации.





3. Институты гражданского общества (наряду с законодательными органами) могут контролировать выполнение рекомендаций ВОФК, а также оказывать влияние на результативность этого процесса. Несмотря на то, что мандат ВОФК, как правило, не позволяет им участвовать в политических процессах, институты гражданского общества могут использовать своё влияние для увеличения общественного, а в некоторых случаях и политического веса рекомендаций, разрабатываемых ВОФК.

Таким образом, дальнейшее развитие взаимодействия между ВОФК и институтами гражданского общества, устранение существующих ограничений предполагают юридическую регламентацию этого процесса, в том числе принятие определённых правовых норм, институционального оформления и методического обеспечения соответствующей деятельности. Это особенно важно для развивающихся экономик и экономик переходного периода, где процесс формирования экономического законодательства ещё продолжается, так же

как и создание институтов гражданского общества. Синхронизация этих процессов создаёт потенциал для эффективного взаимодействия между властью и обществом в вопросах формирования и использования государственного бюджета в интересах социально-экономического и общественного развития.

Библиографический список

1. Website of International Budget Partnership. URL: <http://www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/?fa=methodology>.
2. Обзор Открытости Бюджета, 2012 г. URL: http://internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-Russian.pdf.

Bibliography

1. Website of International Budget Partnership. URL: <http://www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/?fa=methodology>.
2. The Open Budget Survey, 2012 г. URL: http://internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-Russian.pdf.

© Крохина Ю. А., 2014