

лучше было бы их передать в распоряжение фонда социальной защиты населения, чтобы повысить пенсии, пособия, стипендии и затем разумно, спокойно реформировать пенсионную систему, как это сделали, например, в Чили. А всем трудоспособным гражданам республики предоставить не права рантье по чекам, а возможности — без ограничений и в рамках законов — зарабатывать средства для жизни трудом и капиталом, экономией, смекалкой, торговлей.

7. Заработную плату работников государственных учреждений, учителей, врачей, военнослужащих и других категорий населения, труд которых оплачивается через налоги и бюджет, необходимо привести в прямую связь (через статистику) с суммарными доходами (зарплата, вклады, дивиденды) в сферах производственных, коммерческих и банковских структур. Тогда — по мере роста экономики — пропорционально будет повышаться уровень жизни всех слоев населения, станет снижаться преступность.

ВЫВОД: указанные меры, принятые комплексно, в сочетании с идеологией и внешней политикой, позволят сразу же переломить кризисные тенденции в экономике государства, добиться быстрого подъема во всех отраслях производства, эффективного товарообмена, устойчивого роста национального дохода и высокого международного авторитета Республики Беларусь.

В.А.САКОВИЧ

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Внедрение в наше общество рыночной экономики вызвало различные дискуссии о способах ее регулирования, о механизмах управления в условиях рынка. В этом же контексте поднимаются вопросы организации контроля в финансовой, хозяйственной и социальной сферах, причем суждения, которые высказываются, имеют довольно различный характер.

В этой связи полезно, на наш взгляд, познакомиться с организацией государственного контроля за экономикой в тех странах, где уже довольно прочно утвердились и существуют рыночные отношения.

В абсолютном большинстве зарубежных государств издавна сложились и успешно функционируют системы государственного бюджетно-финансового контроля. В зависимости от форм государственного устройства и управления, национальных традиций они строятся по-разному.

Однако организация и деятельность государственных контрольных органов базируются на общих принципах, которые выработаны многолетним собственным и международным опытом.

Василий Андреевич САКОВИЧ, председатель Контрольной палаты Республики Беларусь.

Как правило, во всех странах существуют специальные организации парламентского контроля, имеющие статус высших контрольных органов своих государств, они следят за расходованием государственных средств. Ими являются:

- в Германии, Франции, Венгрии, России, Молдове — Счетные палаты;
- в США — Главный аудиторский офис Конгресса;
- в Великобритании — Национальный аудиторский офис;
- в Канаде — Генеральный контролер;
- в Финляндии — 5 Государственных ревизоров;
- в Японии — Контрольно-ревизионное управление;
- в Индии — парламентские комитеты государственной отчетности, бюджетных предположений, по делам государственных предприятий;
- в Польше — Верховная Контрольная палата Республики Польша;
- в Литве, Эстонии — Государственный контроль;
- в Швеции — Национальное аудиторское бюро.

Задача государственного контроля заключалась в том, чтобы проследить за осуществлением принципов законности и целесообразности. Для решения этой задачи государственный контроль должен был обладать известной совокупностью действий и приемов.

Повсюду условием успешного развития контрольного дела было развитие бюджетной техники: многие бюджетные формальности главным образом направлены к облегчению действительного контроля над государственным хозяйством и финансовым управлением. В каждой стране система госконтроля слагалась в обстановке местных условий, поэтому в организации контрольных учреждений отдельных стран имелись определенные особенности.

Все контрольно-ревизионные органы зарубежных стран имеют основательную законодательную базу, регламентация их работы производится конституциями государств или специальными законами.

Так, в Конституции Австрийской Республики правила организации государственного контроля за финансовой деятельностью, регламентации работы Счетной палаты записаны в отдельный раздел. Он содержит восемь основных статей и шесть статей-поправок. Есть и специальный федеральный закон.

Вопросы Главного аудиторского офиса США более десяти раз рассматривались в различных законодательных актах Конгресса — уточнялся его статус, увеличивались функции. Теперь он действительно является главным контрольным органом страны.

В Конституции Польши три статьи определяют место, задачи и организацию Верховной Контрольной палаты Республики Польша. В декабре 1994 года Сейм Республики Польша принял закон "О Верховной Контрольной палате", который содержит правовые положения, определяющие функционирование основного учреждения системы контроля в государстве.

Общей особенностью зарубежных контрольных органов является гарантия их правовой независимости от системы управления, политического или какого-либо другого воздействия с какой бы там не было стороны.

И обеспечивается все это, во-первых, тем, что средства на содержание контрольного органа утверждаются парламентом в качестве отдельной статьи государственного бюджета. Парламентом, как правило, назначается и заработная плата руководителям контрольного органа.

Во-вторых, гарантия независимости обеспечивается еще и тем, что руководители контрольных органов назначаются или утверждаются парламентами на более длительный период, чем срок полномочий

самых парламентариев (в США — на 15 лет, в Германии, Австрии, Венгрии — на 12 лет, в Канаде — на 10 лет, в Польше — на 6 лет), и могут быть освобождены от должности только за халатное отношение к своим обязанностям или должностное преступление.

В США Генерального контролера до окончания срока его полномочий может освободить только Конгресс путем импичмента, то есть той же процедурой, которой Конгресс может отстранить от должности Президента страны. В Германии президент, вице-президент, заведующие отделов и секторов Федеральной счетной палаты, как и судьи, подчиняются только закону и не могут быть сняты без решения суда. В Англии Генеральный ревизор может быть освобожден от должности только королевой по представлению обеих палат парламента.

В конституциях и законах ряда стран определено, что руководителями государственных контрольных органов не могут быть избраны лица, которые на протяжении последних лет (чаще всего — четырех) являлись членами правительства или занимали выборные руководящие должности в центральных органах какой-нибудь партии (Австрия, Венгрия).

Генеральный контролер США не имеет права входить в какую-нибудь партию или политическую организацию, заниматься политической деятельностью. В Австрии председатель и вице-председатель Счетной палаты присягают президенту, в Венгрии — Государственному съезду.

Сферой деятельности государственных контрольных органов многих зарубежных стран является в основном бюджетно-финансовый контроль ("финансовый контроль"). Но в ряде стран, кроме этого, контролируют и всю работу аппарата управления (так называемый "контроль действия"). Они вносят предложения по совершенствованию системы и структуры государственного управления, укрепления служебной дисциплины государственных чиновников, борьбе с коррупцией и бюрократизмом.

Важнейшим направлением работы парламентских контрольных органов зарубежных стран является проверка, а также наблюдение с целью проверки расходования государственных средств и использования государственной собственности. Они контролируют расходование средств министерствами, ведомствами и другими органами управления, которые отпускаются на их содержание и на реализацию государственных программ, а также проверяют производственно-хозяйственную деятельность частных фирм по выполнению государственных заказов.

Процесс осуществления любых крупных программ за рубежом обязательно включает в себя подсистему контроля. На эти цели выделяется обычно один-два процента от общего объема капиталовложений.

Главный аудиторский офис Конгресса США, который в последнее время ежегодно экономит государству 18-20 миллиардов долларов, постоянно контролирует выполнение разных правительственных программ в области науки и техники, обороны, энергетики, освоения космоса, охраны окружающей среды, сельского хозяйства, социального развития и жилищного строительства, использования природных ресурсов, транспорта. При этом проверяется законность, целесообразность и эффективность использования выделенных средств.

Федеральная счетная палата Германии также контролирует все федеральные и частные предприятия в пределах участия в них государства, все другие организации и ведомства, если они используют государственные средства. Федеральное правительство обязано

запросить мнение Счетной палаты при заключении договоров и соглашений или принятия на себя других обязательств в международном плане, если они имеют финансовые результаты для государства.

Такой же порядок контроля установлен и в Финляндии.

Счетная палата Австрии уполномочена проводить проверки не только государственного сектора экономики, но и финансовую деятельность, связанную с благотворительными и другими фондами и организациями, управление которыми осуществляют государственные органы.

В Японии контрольно-ревизионное управление проверяет все предприятия, организации государственного сектора, министерства и ведомства предприятий, которые получают дотации из государственного бюджета. Проверке подлежат все, имеющие государственные акции и государственные вложения за рубежом.

Верховная Контрольная палата Республики Польша контролирует деятельность органов правительственной администрации, Национального банка, государственных юридических лиц, органов местного самоуправления, коммунальных юридических лиц. Она проверяет исполнение бюджета, распоряжения финансами и имуществом канцеляриями Президента, Сейма, Сената, Конституционного трибунала, Общепольского совета по радио и телевидению, Общепольского избирательного бюро, Верховного Суда, Высшего Административного Суда и Государственной инспекции по труду.

Для осуществления своей контрольно-ревизионной деятельности контрольные органы зарубежных стран наделены широкими полномочиями. Они имеют право на свободный доступ ко всей необходимой информации, получению сведений, отчетов, пояснений от каждого должностного лица и по любому вопросу, который подлежит проверке, могут налагать штрафы, а в некоторых случаях — по результатам ревизий — возбуждать судебные расследования. Для предотвращения потерь контрольные органы на период проверки могут блокировать материальные и финансовые средства, или заморозить капиталовложения, которые финансируются из бюджета.

Во Франции документы, имеющие отношение к финансовым операциям, должны представляться ревизору даже в том случае, если они содержат секретные сведения в сферах государственной безопасности, национальной обороны или международных дел.

Когда контрольно-ревизионное управление Японии выявляет факты нанесения государству значительного ущерба, то в таких случаях оно имеет право потребовать от руководителя соответствующей организации дисциплинарного наказания виновного. Если служащий нанес ущерб, не обеспечил сохранности материальных ценностей, или каким-либо другим образом нанес ущерб государству в результате нарушения административного законодательства, контрольно-ревизионное управление определяет: сделано это умышленно или по халатности, нехватке профессиональных навыков, и должен ли он покрыть ущерб или нет. В соответствии с решением Контрольно-ревизионного управления руководитель организации должен потребовать выплатить ущерб. Законом установлено, что требование уплаты штрафа не подлежит отмене, а сумму ущерба нельзя уменьшить без санкции парламента. По фактам уголовных действий предоставляется информация прокурору.

В законе о Статуте Департамента государственного контроля и Кодекса законов о труде Литовской Республики содержится положение, что по требованию Государственного контролера, его заместителей или главного контролера администрация должна освободить от должности руководящих работников организаций и

предприятий, которые грубо нарушили законы или нанесли значительный ущерб интересам государства. Законом утвержден и список руководящих работников, в отношении к которым могут быть приняты такие решения. Ими являются руководители администрации, члены правления государственных акционерных предприятий, руководители организаций, их заместители, главные бухгалтера, руководители структурных подразделений.

В Польше руководители организационных структур обязаны предъявлять работникам Верховной Контрольной палаты все документы и материалы, необходимые для подготовки и проведения контроля, при соблюдении положений об охраняемой законом тайне.

Кроме институтов парламентского контроля, во многих странах действуют также правительственные контрольно-ревизионные органы. В США — Административно-бюджетное управление при Президенте, система контрольных служб в федеральных министерствах, Президентский совет по борьбе с финансовыми злоупотреблениями в правительственных учреждениях ("Совет честности и эффективности"), руководителем которого является заместитель председателя комитета менеджмента и бюджета.

В Финляндии — это Ревизионное управление государственного хозяйства, входящее в Министерство финансов.

Во всех тринадцати федеральных ведомствах работают одиннадцать тысяч контролеров, которых возглавляют 13 Генеральных институтов.

Парламентские и правительственные контрольно-ревизионные органы функционируют одновременно и параллельно, тесно взаимодействуя друг с другом. Безусловным правилом является главенство парламентской системы над правительственной.

Так, в США Генеральный аудиторский офис (парламентский контроль) разрабатывает и принимает стандарты контроля, которые являются обязательными для любого контрольного органа.

Кроме этого, ежегодно все контрольные органы обязаны представлять главному контролеру отчет о своих ревизиях и проверках. При нарушении этого главный контролер имеет право дать Министерству финансов предписание о приостановке финансирования любого контрольного органа.

Для изучения и распространения положительного опыта в контрольной практике в 1953 году создана и действует неправительственная организация — Международная организация внешних контрольных органов (ИНТОСАИ). В ее состав входят контрольные органы 130 государств мира. С 1992 года членом ИНТОСАИ является Контрольная палата Республики Беларусь. Через каждые три года проводятся конгрессы ИНТОСАИ, издается журнал. В соответствии с программой деятельности организации проводятся семинары, конференции, осуществляется обмен стажерами. В рамках ИНТОСАИ действует Международный центр развития контроля, главной задачей которого является подготовка, переподготовка контролеров.

Государственные контрольные органы ежегодно направляют парламентам доклады о своей работе. В ряде стран практикуется публикация списка проведенных проверок. Вся информация открыта для общественности и средств массовой информации.

Государственный контроль за рубежом всегда является рентабельным. Экономический эффект составляет от 3 до 59 долларов на каждый затраченный доллар.