



ИМАНГАЗИЕВА О.У.

¹КНУ им. Ж.Баласагына, Бишкек, Кыргызская Республика

IMANGAZIEVA O. U.

¹J. Balasagyn Kyrgyz National University, Bishkek, Kyrgyz Republic
imangazievao@mail.ru

ЛИМСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ-ОСНОВА ПОСТРОЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА СТРАН С РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

LIMA DECLARATION - THE BASIS FOR THE CONSTRUCTION OF STATE FINANCIAL CONTROL AND AUDIT OF COUNTRIES WITH MARKET ECONOMIES

Макала Лима декларациясынын принциптеринин негизинде базар экономикасы бар өлкөлөрдүн бюджеттик процессине мамлекеттик каржылык контролду уюштуруунун айрым көйгөйлөрүнө арналган. Кыргыз Республикасы Декларациянын негизги жоболорун кабыл алып, экономикалык жана социалдык өнүгүүнүн, базар мамилелеринин калыптануусун эске алуу менен финансылык контролдоо тутумун түзүүдө. Жүргүзүлгөн уюштуруу-экономикалык иш-чаралардын натыйжасында республикалык мамлекеттик каржылык көзөмөл институтунун, ошондой эле мындай иш-чараларды жүзөгө ашыруучу ыйгарым укуктуу органдардын, анын ичинде Эсеп палатасынын иштеши үчүн ченемдик укуктук база кабыл алынды.

Өзөк сөздөр: *Лима декларациясы, каржылык көзөмөл, аудит, бюджеттик ресурс, көз карандысыздык, натыйжалуулук, бюджеттик процесс.*

Статья посвящена некоторым проблемам организации государственного финансового контроля бюджетного процесса стран с рыночной экономикой на основании принципов Лимской декларации. Кыргызская Республика, приняв основные положения Декларации, строит систему финансового контроля с учетом ее требований исходя из состояния экономического и социального развития, формирования рыночных отношений. В результате принятых организационно-экономических мер, в республике приняты нормативно - правовые основы функционирования института государственного финансового контроля, а также уполномоченные органы, осуществляющие такую деятельность. Создана Счетная палата, осуществляющей функции контроля за использованием бюджетных и внебюджетных государственных ресурсов и обеспечении их эффективности.

Ключевые слова: *Лимская декларация, финансовый контроль, аудит, бюджетные ресурсы, эффективность, независимость, бюджетный процесс.*

The article is devoted to some problems of organizing state financial control of the budgetary process of countries with market economies on the basis of the principles of the Lima Declaration. The Kyrgyz Republic, having adopted the main provisions of the Declaration, is building a system of financial control taking into account its requirements based on the state of economic and social development, the formation of market relations. As a result of the organizational and economic measures taken, the republic has adopted a regulatory and legal framework for the functioning of the institution of state financial control, as well as authorized bodies carrying out such activities. The Accounts Chamber has been established to exercise control over the use of budgetary and extrabudgetary state resources and ensure their efficiency.



Key words: *Lima Declaration, financial control, audit, budgetary resources, efficiency, independence, budget process.*

Научная статья посвящена краткому анализу проблем организации государственного финансового контроля бюджетного процесса стран с рыночной экономикой на основании принципов Лимской декларации.

Актуальность темы исследования состоит в том, что она посвящена анализу мирового опыта по применению принципов Лимской декларации и существующих моделей системы государственного финансового контроля с рыночной экономикой, что имеет важное значение для Кыргызской Республики, которая приняла основные ее положения и руководствуется в организации бюджетного процесса.

Новизной выполненной научной статьи выступают следующие: изучен мировой опыт моделей формирования Счетных палат как главных органов финансового контроля и аудита; обобщены и проанализированы основные принципы Лимской декларации и других международных документов по организации финансового контроля бюджетного процесса; рассмотрены некоторые положения декларации по достижению целей финансового контроля (эффективность, гласность, независимость) и практическая применимость в республике.

Развитие национальных систем государственного финансового контроля в значительной степени предопределено использованием достижений лучшего зарубежного опыта или же руководящими документами международного значения. Разумеется, в каждой стране существуют определенные отличия, обусловленные историческими традициями, институциональными и социально-экономическими особенностями. Одним из основных важных документов, имеющий всеобщую значимость в сфере регулирования финансового контроля и аудита является Лимская декларация руководящих принципов финансового контроля. Именно благодаря этой декларации, а также последовательной и эффективной деятельности международной организации высших органов финансового контроля ИНТОСАИ удается выработать общие, единые для всех стран подходы, повышать роль органов финансового контроля в системе государственного управления.

Именно под руководящими принципами Лимской декларации в Кыргызстане созданы институциональные, организационные и нормативно-правовые основы функционирования системы государственного финансового контроля и аудита, соответствующие рыночным отношениям. В частности, на основе требований ее принципов создана законодательно-правовая база и организована деятельность Счетной палаты, механизмы и инструменты реализации ее функций и полномочий, взаимосвязь и взаимоотношения с другими органами государственной власти и местного самоуправления.

Лимская декларация руководящих принципов финансового контроля и аудита была принята в октябре 1977 года делегатами IX Конгресса Международной организации высших органов аудита в Лиме (Перу). Однозначно, что более 40-летний опыт применения Лимской декларации показал ее несомненное положительное влияние на развитие государственного аудита финансовой системы в рамках каждой отдельной страны, она одинаково существенна для всех высших органов аудита (BOA), объединенных в INTOSAI, независимо от того, к какому региону они относятся, на каком уровне развития находятся, каким образом они включены в систему управления или как они организованы.

В свою очередь, Международная организация высших контрольных органов (INTOSAI) как международный исполнительный орган, была образована в 1983г. на учредительном Конгрессе в Гаване (Куба). В ее уставе было четко указано, что главной целью организации является расширение обмена идеями и опытом между контрольными органами государственного аудита различных стран, независимо от экономического и социально-политического устройства.

В последующем, с учетом изменений глобальной экономической и финансовой ситуации, связанные с развалом мировой социалистической, политической и экономической



административно-командной системы и целях создания во вновь образованных странах основ рыночных преобразований, по инициативе INTOSAI в 1998 году (Вена) было предложено пересмотреть некоторые положения декларации под названием «Лимская декларация руководящих принципов аудита». В ней указывалось, что упорядоченное и эффективное использование государственных средств является одной из важнейших предпосылок для надлежащего управления государственными финансами и эффективности принимаемых решений ответственных органов власти.

Провозглашалось, что финансовый контроль и аудит - не самоцель, а неотъемлемая часть системы государственного регулирования, целью которой является выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности, результативности и экономичности в управлении финансами. Лимская декларация в обобщенном виде провозглашает наиболее основные принципы организации финансового контроля и аудита, которыми без трудностей и сомнений должны руководствоваться страны, приверженные к ее идеям и которых приняли большое их количество и следуют им, в том числе и Кыргызстан.

К наиболее основным принципам, выработанных и рекомендованных для руководства Лимской декларацией, на которых должна основываться деятельность независимых контрольно-счетных органов той или иной страны в обобщенном виде, относятся следующие:

- **принцип эффективности**, который характеризуется достижением конечных результатов по намеченным целям, ориентирам и которая оценивается итогами деятельности счетных органов по улучшению использования государственных финансово-бюджетных и иных ресурсов;
- **принцип независимости** основывается на предоставлении достаточной организационно-правовой самостоятельности в процессе осуществления деятельности контрольно-счетных органов с тем, чтобы максимально ограничить административного давления всех ветвей государственной и местной власти на функционирование органов контроля и аудита;
- **принцип гласности и объективности**, суть которого заключается в представлении всесторонне взвешенной, аналитически проверенной и доказательно установленной базы результатов деятельности КСО, а также открытость и прозрачность, информированность граждан о результатах контрольных и экспертно-аналитических.

Исследование мирового опыта по применению принципов вышеуказанной Декларации показывает, что на различных уровнях власти в том или ином государстве действует четкая система контроля преимущественно бюджетной сферы и весь цикл бюджетного процесса. Такая тенденция имеет место независимо от того, что органы управления финансового контроля имеют различный статус, функции и полномочия. Так, как свидетельствует научная литература [6, с.153-179], в таких странах как Австралия, Канада, Дания, Ирландия, Великобритания и др. функции финансового контроля выполняются отдельными должностными лицами, прикрепленными к конкретному финансовому органу (министерству финансов, либо казначейству). В других странах (Белоруссия, Литва, Молдавия, Израиль, Россия, а также страны центральноазиатского региона, включая Кыргызстан) в системе финансового контроля нашли свое место Счетные палаты как главные уполномоченные органы государственного финансового контроля и аудита. И, наконец, в таких странах как Франция, Италия, Румыния, Словения, Бразилия и т.д. основную функцию органов финансового контроля осуществляют Счетные суды и Счетные трибуналы.

К числу наиболее общепринятых практически во всех странах с рыночной основой социально-экономического развития, основной функцией государственного и муниципального финансового контроля выступают следующие направления:

- контроль за поступлением и расходованием бюджетных средств;
- контроль за использованием государственной и муниципальной собственности, проведением ее приватизации, национализации;



- контроль за использованием государственных и муниципальных внебюджетных фондов, а также их движением средств бюджета и внебюджетных фондов в банках и иных кредитных учреждениях;

- пресечение финансовых нарушений и злоупотреблений в сфере использования бюджетных и внебюджетных финансовых ресурсов и др.

Несмотря на различие существующих моделей и органов системы финансового контроля и аудита, а таковое допускает и приветствует Декларация, как образно ее называют Великой Хартией вольностей государственного аудита, наиболее обобщенными и основными признаками, которыми обладают большинство контрольно-счетных органов в странах с рыночной экономикой являются [5, с. 67-77]:

- независимость органов финансового контроля от законодательной и исполнительной власти;

- особое внимание уделяется целевому использованию, эффективности и экономичности программ расходования финансовых ресурсов;

- эффективность контрольных мер и ее индикатором выступает сумма денежных средств, возвращенных в бюджет в результате принятых контролирующими органами мер в связи с нарушением бюджетного законодательства, возможной упущенной выгоды от распоряжения государственным или муниципальным имуществом, на праве собственности которые были закреплены за ними.

Функционирование Счетной палаты как основного контролирующего органа, то она преимущественно имеет место во многих развитых и развивающихся странах, в том числе и в Кыргызстане. Как главный уполномоченный орган, она наделена конституционным статусом независимости от всех существующих ветвей, видов и уровней власти государства как в центре, так и в регионах: судебной, правоохранительной, исполнительно-распорядительной, законодательно-представительной и эффективность ее функционирования достаточно высокая при планировании бюджета.

Вместе с тем, организационное, институциональное отделение государственного финансового контроля от исполнительной и законодательной власти означает, что субъект и объект контроля не одинаковы, они существенно отличаются в различных странах друг от друга. К примеру, Верховная контрольная палата Польши подотчетна Сейму и выступает в качестве самостоятельного высшего органа государственного контроля. Государственная счетная палата Венгрии как финансовый хозяйственный орган и контролирующий орган Государственного собрания подотчетна исключительно Государственному собранию [6, с.131-137].

Мировой опыт формирования счетных палат показывает, что возможно применение одной из трех основных и распространенных моделей в рамках и в системе государственного управления той или иной страны и ими являются следующие:

1. Парламентская, суть которой заключается в том, что именно высший представительный орган государства принадлежит решающая роль в определении количественного и качественного состава членов и председателя счетной палаты и она является преобладающей в мировой практике.

2. Внепарламентская модель обуславливает назначение председателя и членов палаты Президентом страны, но по решению и рекомендации кабинета министров, либо же назначается главой правительства;

3. Смешанная, допускающей синтез первых двух моделей, т. е. согласование и участие практически всех ветвей государственной власти, в том числе Президента, в назначении председателя и определении состава счетной палаты.

Обобщенно, главными задачами счетных палат, которые сформулированы на основе международных нормативно-правовых актов, и, прежде всего, положений Лимской декларации, в законодательстве большинства стран, являются:

- контроль за исполнением государственного бюджета, в частности, в Италии Счетная палата осуществляет предварительный контроль законности актов Правительства и



последующий контроль исполнения государственного бюджета; в Португалии контролирующей орган осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета;

- контроль за государственными доходами и расходами. Так, согласно существующему в Греции законодательству, Счетная палата организует и проводит контроль за государственными расходами, осуществляет контроль за расходами местных органов управления и других юридических лиц. Так, в Австрии Счетная палата проводит проверку финансовой деятельности Федерации, земель, союзов общин и иных установленных законодательством субъектов; в Польше Верховная контрольная палата (наподобие Счетной палаты) контролирует хозяйственную, организационно-управленческую и финансовую деятельность органов государственной администрации, а также подчиненных им предприятий и иных организаций [7, с.175-181].

Соответственно, основным направлением деятельности высшего контрольного органа является законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами.

Таким образом, краткий научный анализ опыта внедрения принципов Лимской декларации в развитых странах с рыночной экономикой дает нам основание считать, что отдельные их элементы могут быть успешно применены и в современном Кыргызстане, вставший на путь рыночного развития. Это связано с тем, что наша страна приняла основные положения Декларации и им следует в части формирования института государственного финансового контроля исходя из чего и определены его основные функции и полномочия в процессе реализации бюджетного процесса, особенно в сфере контроля исполнения и расходования бюджетных и внебюджетных средств. Посуществуи по своему содержанию финансовый контроль является и выступает важным механизмом государственного управления финансовой системы государства, исходя из чего и строит республика институт контроля, активно используя зарубежный опыт.

В целом представленная для публикации научная статья затрагивает некоторые вопросы организации государственного финансового контроля на основе принципов Лимской декларации. В связи с этим в ней рассматривается опыт некоторых стран с рыночной экономикой, которые руководствуются основными ее положениями, а также их применимость в организации финансового контроля в бюджетном процессе Кыргызской Республики.

Список литературы

1. Закон «О Счетной палате Кыргызской Республики» от 22 июня 2004г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1516?cl=ru-ru>

2. Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.esep.kg/index.php?Itemid=164&lang=ru>

3. Закон Кыргызской Республики от 13 августа 2004 года № 117 О счетной палате Кыргызской Республики [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1516?cl=ru-ru>

4. Горбунова О.Н. Финансовое право в условиях рынка в XXI веке [Текст] / О.Н.Горбунова. - М.:2017.С.131-137.

5. Государственные финансы. Теория и практика Центрально –



Азиатских стран на переходном этапе развития [Текст] / Под ред. Г. Райта. – Бишкек: 2017. - с.67.

6. . Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран [Текст] / О.Е.Петрунина. - М: Аспект Пресс, 2014.

7. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля. [Текст] / С.О.Шохин. - М.: 2013. - С.175-181.