

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

В статье рассматриваются проблемы координации деятельности органов финансового контроля Азербайджанской Республики и возможные направления по ее совершенствованию и более четкой правовой регламентации.

The article investigates the aspects of coordination of activities of Azerbaijan Republic's state bodies of financial control, possible ways of their improvement and more precise legal regulation.

Происходящие в Азербайджане и в Украине социально-экономические и политические преобразования вызвали необходимость формирования адекватной рыночным реформам принципиально новой системы государственного финансового контроля. Теоретическим и прикладным аспектам финансового контроля были посвящены работы ученых Украины, Азербайджана, а также стран ближнего зарубежья. Среди них можно выделить труды М. Алиева, А. Алекперова, В. В. Бесчеревных, Д. А. Бекерской, В. В. Бурцева, Л. К. Вороновой, Р. Т. Гасанова, Грачёвой Е. Ю. О. Н. Горбуновой, Н. Д. Эриашвили, М. В. Карасевой, Ю. Н. Крохиной, Н. П. Кучерявенко, И. В. Мартьянова, А. Мирзоевой, А. Мусаева, В. Т. Новрузова, П. С. Пацуркивского, Э. Рустамова, Е.А. Ровинского, Л. А. Савченко, Э. А. Халафова, Б. Ханкишиева, Н. И. Химичевой и др. Следует отметить и то, что разработанность данной проблемы в современной Украине намного шире исследований, проводимых в Азербайджане.

Существующая в Азербайджане и в Украине система финансового контроля на нынешнем этапе имеет целый ряд недостатков, вызванных бессистемностью работы его организационных структур. Одним из наиболее важных направлений повышения эффективности государственного финансового контроля в современных условиях является координация и взаимодействие между контролирующими субъектами. Взаимодействие является необходимым условием надлежащего осуществления государственного финансового контроля, поскольку все контрольные органы имеют общую цель – защиту и охрану интересов государства. Каждый орган имеет свои задачи, структуру, свои функции, полномочия, применяет разнообразные формы и методы для достижения этой цели. Разные контролирующие органы по-разному оформляют результаты контрольных мероприятий, их акты имеют разную юридическую силу и отражают специфику выполнения задач и функций именно этим органом. В то же время, делая соответствующие выводы в итоговых актах контроля, все органы финансового контроля, хотя и с разных позиций, но указывают на допущенные нарушения финансовой дисциплины и пути их устранения. Разный правовой статус означает, что между контролирующими органами существуют определенные отличия, которые полностью ликвидировать невозможно, так как это приведет к полной подмене одним органом другого, а

это, в свою очередь, не будет содействовать эффективности финансового контроля.

Учитывая наличие единой цели, на достижение которой направлена деятельность всех органов финансового контроля, можно несколько сократить разрыв, который существует между ними, если разработать пути и методы их взаимодействия. Недооценка такого взаимодействия приведет к последствиям, которые могут дестабилизировать деятельность соответствующих подконтрольных субъектов, а это, в свою очередь, повлияет на экономическую ситуацию в государстве, кроме того, разрозненными силами невозможно обеспечить всеобъемлющий контроль. Отсутствие координации приведет к тому, что некоторые объекты будут проверяться неоднократно, а другие вообще могут быть не включены в планы проверок разных органов, то есть будут оставаться вне границ контроля¹.

Органы финансового контроля должны тесно взаимодействовать между собой, что позволит охватить контрольными мероприятиями все подконтрольные объекты, получить наиболее полную информацию о подконтрольном объекте во всех сферах его деятельности, обнаружить недостатки и сформулировать соответствующие предложения по их устранению, которые будут оказывать содействие дальнейшей эффективной деятельности данного объекта. При объединении усилий контрольных органов повышается результативность, эффективность и действенность финансового контроля, а также появляется возможность получения синергетического эффекта. (Термин «синергизм» ввел Р.Бенедикт в 1934 году и обозначает системный эффект кооперативного воздействия – «целое больше суммы своих частей»).

Несовершенство действующего законодательства Азербайджана и Украины приводит к дублированию функций органов финансового контроля, параллельно-му выполнению контрольных мероприятий несколькими субъектами.

Контроль является проверкой определенных явлений и процессов, где последние выступают как непосредственные объекты контроля. На самом деле объектами контроля является в конечном результате действия людей, от которых зависит функциональное состояние этих явлений и процессов, то есть «конечным» объектом контроля становятся действия человека, ответственного за определенные участки своей работы². А это означает, что осуществление контроля не должно подменять выполнение исполнителями своих общих функций, так как такой постоянный «контрольный пресс» не будет содействовать нормальному трудовому процессу. И, конечно, осуществление контроля должно обеспечить достижение цели самого контроля. Таким образом, в условиях взаимодействия явлений и процессов цель контроля наиболее полно может быть реализована при условии комплексной проверки объектов³. То есть наилучшие результаты будет давать контроль, который проводят комплексно разные органы финансового контроля. В данном случае целью взаимодействия органов финансового контроля является также сокращение проверок, что будет положительно влиять на функционирование объекта проверки⁴.

Разнообразие органов финансового контроля обуславливает необходимость координации их действий с целью надлежащего взаимодействия. Координация означает «согласование и установление целесообразного соотношения действий разных органов, которые занимаются контролем, их структурных подразделений и должностных лиц для достижения определенных целей с наименьшими затратами сил и средств»⁵.

Нам представляется, что для государственного финансового контроля сегодня, учитывая современное состояние развития контролирующих органов, более целесообразным является централизованный вариант организации механизма координации. В отдельных государствах именно на контрольно-счетные органы положена функция координации деятельности всей системы контроля. Важность координации и взаимодействия многочисленных контрольных органов трудно переоценить.

В Лимской декларации руководящих принципов контроля говорится о существовании внутренней и внешней контрольной службы. В ней указано, что внутренние контрольные службы создаются в среде отдельных ведомств, организаций и обязательно должны подчиняться руководству данной организации, а внешние ревизионные службы не должны быть частью организационной структуры организаций, которые проверяются. В данном случае высший контрольный орган является внешним ревизионным органом. Он должен проверять эффективность внутренней контрольной службы. Если внутренняя контрольная служба признана неэффективной, то необходимо не ограничивать права высшего контрольного органа на проведение всеобъемлющих проверок и обеспечить необходимое распределение задач и сотрудничество между высшим контрольным органом и внутренними контрольными службами⁶.

Нормативные акты, которые определяют правовой статус контролирующих органов, содержат отдельные статьи, которые касаются взаимодействия разных органов, осуществляющих финансовый контроль, между собой и с другими правоохранительными органами, но не определяют методы и формы такого взаимодействия.

В Азербайджане государственный финансовый контроль выполняют: государственное контрольное управление при Президенте, Счетная палата, контрольно-ревизионное управление при Министерстве финансов, Главное государственное казначейство, Министерство налогов, Таможенный Комитет, Национальный Банк и некоторые другие. Вместе с тем отсутствует регламентация взаимодействия между органами финансового контроля.

Необходимо разработать механизм, методы координации и формы взаимодействия этих органов. С целью повышения эффективности государственного финансового контроля необходимы объединение усилий, направленных на выявление и предупреждение злоупотреблений и нарушений финансовой и налоговой дисциплины, государственной дисциплины цен, антимонопольного и пенсионно-законодательства, а также четкое и безусловное соблюдение действующего законодательства.

Для эффективного сотрудничества органов финансового контроля и профилактики правонарушений необходимо создать общую аналитическую базу о выявленных нарушениях в сфере экономики и финансов, о лицах, которые их совершили, о фактах неэффективного нецелевого использования средств, о применении соответствующих мер воздействия к нарушителям финансовой дисциплины и т.д. А это означает, что нужно обобщать акты проведенных проверок, ревизий. Именно этим должен заниматься координационный орган. Необходимо ввести единообразные формы отчетности, которая будет обеспечивать единую аналитическую базу и оказывать содействие не только быстрому и оперативному выявлению нарушений финансовой дисциплины, но и применению соответствующих мер воздействия.

Современный этап социально-экономического развития наших государств нуждается в совершенствовании организации государственного финансового контроля, поскольку он является обязательным условием устойчивого функционирования финансовой системы. Проблема совершенствования государственного финансового контроля требует комплексного подхода. Необходимо изучить опыт функционирования органов финансового контроля в других государствах. Органы финансового контроля при осуществлении контрольных полномочий руководствуются разными методиками и программами, хотя имеют общую цель.

Для надлежащего взаимодействия контролирующих органов необходимо, чтобы обмен информацией, документами и материалами осуществлялся в автоматизированном режиме. Это, в свою очередь, будет содействовать быстрому и удобному пользованию ими, то есть созданию электронного правительства (e-Government). А с целью неразглашения определенных сведений целесообразно определить основные направления защиты данной информации.

XXI век ознаменован внедрением современных информационных технологий во все сферы деятельности общества. Президентом Азербайджана И.А. Алиевым развитие информатики определено как приоритетное направление развития страны. В стране была принята «Государственная программа развития связи и информационных технологий в Азербайджанской Республике на 2005–2008 годы» (Электронный Азербайджан). Она охватывает много направлений развития информационно-коммуникационных технологий – от создания электронного правительства до формирования электронной экономики. Среди главных целей Государственной программы – создание электронного правительства (e-Government). Для достижения поставленных целей министерства и ведомства Азербайджана реализовали целый комплекс мероприятий, направленных на снабжение правительственных учреждений разного уровня современной компьютерной техникой, объединение этой техники в локальные и более широкие сети, а также, что самое главное, перевод информации, используемой в государственных учреждениях, в цифровую (электронную) форму, создание баз данных и информационных систем общего пользования. Одновременно развивалась информационная инфраструктура страны, а также проходили испытания новых линий связи.

Финансовый контроль, который призвано осуществлять государство в области бюджетного финансирования, налогообложения, валютного регулирования, был бы более эффективным и результативным, если бы осуществлялся с использованием информационных технологий, то есть по принципам электронного правительства. Было бы весьма полезным при внедрении в Азербайджане концепции электронного правительства использовать положительный опыт других стран, уже прошедших этот путь. А такой опыт накоплен, к примеру, в Южной Корее. Там, после внедрения системы электронного правительства граждане, не выходя из дома или офиса, могут осуществлять целый ряд необходимых операций. Благодаря электронной таможене (e-Customs) затраты времени при оформлении товара на экспорт сократились с 2 дней до 2 минут, а при оформлении товара на импорт – с 2 дней до 2,5 часа. Путем электронных налогов (e-Tax) электронная регистрация уплаты налога на прибыль составила – 60%, уплата НДС – 38,5%. Интегрированная система закупок (e-Procurement) электронное объявление тендера составило 100%; электронное проведение тендера 91,6%⁷.

Реализация в Азербайджане в полном объеме вышеперечисленных мероприятий позволит осуществлять государственный финансовый контроль на качествен-

но новом уровне, будет способствовать его большей оперативности и прозрачности, облегчит координацию деятельности контрольных органов.

Важное место в эффективности работы органов финансового контроля отводится человеческим ресурсам, поскольку качество контроля зависит от моральных, деловых качеств, квалификации лиц, которые его осуществляют, их объективности. Особого внимания требует вопрос подготовки и переподготовки кадров для контролирующих органов.

Лица, которые осуществляют контрольные функции, должны надлежащим образом исполнять свои обязанности. Большинство нормативно-правовых актов, которые закрепляют правовой статус органов финансового контроля, определяют вид юридической ответственности, к которой будут привлекаться должностные лица контрольных органов в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения своих обязанностей. Так, Законом «О государственной налоговой службе в Азербайджане» установлено, что должностные лица в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения своих обязанностей привлекаются к дисциплинарной, административной, уголовной и материальной ответственности.

Закон Азербайджана «О Счетной палате» не устанавливает вид юридической ответственности, а лишь указывает, что членов Счетной палаты при невыполнении обязанностей, предусмотренных настоящим Законом и внутренним уставом Счетной палаты, или же невыполнении их так, как предусмотрено в плане работы, несут ответственность в соответствии с законодательством Азербайджанской Республики и внутренним уставом Счетной палаты. (Внутренним уставом предусмотрена только дисциплинарная ответственность).

Сегодня важное значение приобретает проблема эффективности финансового контроля. Контроль должен быть своевременным, оперативным, качественным, действенным. Формы и методы, которые используют контрольные органы, должны иметь разносторонний характер и оказывать содействие получению во время осуществления контрольных действий достаточно точной и достоверной информации. Необходимо добиваться, чтобы проверка или ревизия оказывала содействие не только исправлению недостатков, которые существуют в финансовой сфере, но и их предупреждению, укреплению финансовой дисциплины, улучшению работы или деятельности подконтрольного субъекта.

Эффективность контроля является сложным понятием. Она характеризуется соответствующими критериями, выявлением и оценкой определенных показателей, на формирование которых влияют разнообразные социальные, экономические, правовые и прочие факторы. Часто, если говорят об эффективности, имеют в виду адекватность достигнутых в процессе ее осуществления положительных результатов, с одновременным учетом соответствующих затрат, к которым относится время, материальные и денежные средства, трудовые ресурсы и т.п. Эффективность контроля – соотношение между целью, которую ставил перед собою контролирующий орган, и достигнутым результатом, с наименьшими затратами времени, сил и средств. Конечно, основным критерием эффективности является достижение конечного результата, то есть совокупности объективных следствий контроля. Контролирующий орган должен не только зафиксировать недостатки, но и оказывать реальную помощь в их устранении, делать для этого максимум возможного – это и является основной целью контроля. Чем меньше усилий и средств расходуется на достижение положительного результата, тем выше степень эффективности контроля. Понятие эффективности контроля тесно связано с

критерием результативности, от которого неотделим критерий действенности контроля, что отражает то положительное влияние, которое контроль осуществляет на содержание деятельности органа или лица, которое проверяется, ее качество, умение контролирующего, используя предоставленные законодательством полномочия, обеспечить полное выполнение подконтрольным объектом рекомендаций, указаний, предложений и т.п.⁸

Основными направлениями повышения эффективности является не только уменьшение количества проверок, а повышение их качества, действенности, проведение комплексных проверок.

Следует отметить, что как в Азербайджане, так и в Украине координация работы контролирующих органов сдерживается из-за отсутствия единой методологической базы и методик проведения комплексных проверок, что не дает эффективно взаимодействовать контрольным органам. А это означает, что вместо одной комплексной проверки проводится несколько проверок в разных направлениях, которые отрицательно влияют на функционирование подконтрольного субъекта.

Совершенствование государственного финансового контроля должно идти по двум основным направлениям: совершенствование законодательства о финансовом контроле и создание в Азербайджане организационных условий эффективной деятельности органов финансового контроля.

1. *Савченко Л.А.* Взаимодействие органов государственной налоговой службы с налогоплательщиками. // Проблемы правопедения и правоохранительной деятельности. – 2000. – № 2. – С. 96–98. 2. *Воронова Л.К., Мартынов И.В.* Советское финансовое право. – К., 1983. – С. 87. 3. Там же. 4. Там же. – С. 53. 5. *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. – М., 1980. – С. 25. 6. *Лимская Декларация* руководящих принципов контроля. Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. Аналит. обзор и сб. нормативных док. / Сост.: С.О.Шохин, В.И.Шлейников. – М., 1998. – С. 42–51. 7. *Мартынов И.В.* Финансовый контроль Украины в условиях перехода к рыночным отношениям. Проблемы финансового права. Междунар. науч.конф. – Черновцы, 1996. – С. 66–70. 8. *Савченко Л.А.* Правовой статус Счетной палаты Украины. – Ірпінь, 2002. – С. 118.