

УДК 347.73 (477)

**Былинин Я.В.,**

кандидат юридических наук,  
Донецкая академия внутренних дел  
Министерства внутренних дел  
Донецкой Народной Республики

**Bylinin Y.V.,**

*Candidate of Juridical Sciences,  
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry  
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

### СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Автор рассматривает возможности формирования законодательства в сфере финансового контроля в Донецкой Народной Республике.

**Ключевые слова:** Донецкая Народная Республика, государственный финансовый контроль, Счетная палата.

### *FORMATION OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC FINANCIAL CONTROL LEGISLATION*

*The author considers possibilities of the formation of the Donetsk People's Republic financial control legislation.*

**Key words:** *the Donetsk People's Republic, state financial control, Audit Chamber.*

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** Любому государству, независимо от его экономической формации, типа, формы правления, устройства, режима, иных сущностных характеристик, всегда свойственно наличие определенной группы отношений, направленных на формирование и использование специальных денежных фондов, необходимых государству для обеспечения его функций, – финансов. Исходя из общих положений теории управления, определяющей, что заключительной стадией любого управленческого процесса является стадия контроля, государственное управление финансами, среди прочих, подразумевает реализацию финансового контроля. В Донецкой Народной Республике (далее – ДНР, Республика) в настоящее время происходит становление и преобразование всех государственных институтов, в том числе и института государственного финансового контроля. Такие процессы невозможны без формирования надлежащей правовой базы, регулирующей функционирование всей системы финансового контроля и отдельных ее элементов.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Правовому регулированию государственного финансового контроля посвящены работы Л.К. Вороновой, Е.Ю. Грачевой, Р.В. Колесова, Е.А. Кузьменко, Л.А. Савченко и других.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** Считаем, что на данный момент результаты исследований, предметом которых является правовое регулирование финансового контроля в Донецкой Народной Республике, либо его отдельных элементов, имеют достаточную степень новизны, обусловленную спецификой политико-правового положения самой Донецкой Народной Республики.

**Формулировка целей статьи.** Целью представленной статьи является рассмотрение отдельных нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики, проекта Закона «О Счетной палате» и формулирование путей построения системы финансового контроля в Республике.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Понятие системы государственного финансового контроля в настоящее время сформулировано различными авторами как в сфере юридических, так и в сфере экономических наук. Исходя из целей представленной статьи, считаем целесообразным указать, какие именно элементы на данный момент составляют систему государственного финансового контроля. В таком аспекте целесообразно воспользоваться утверждением Е.Ю. Грачевой, что «система финансовых органов определяется политической системой и формой государства» [1, с. 53]. Вместе с тем можно руководствоваться и другим ее утверждением, согласно которому система финансового контроля в разных западных странах однотипна и включает такие элементы, как:

- ведомство главного ревизора-аудитора (счетная палата) с подчинением непосредственно парламенту или президенту страны. Главная цель этого ведомства – общий контроль за расходованием государственных средств;
- налоговое ведомство с подчинением президенту, правительству или министру финансов, контролирующее проверки и ревизии подведомственных учреждений;
- негосударственные службы контроля, осуществляющие на коммерческой основе проверку достоверности отчетной документации и законности финансовых операций;
- службы внутреннего контроля, основная задача которых заключается в достижении снижения издержек, оптимизации финансовых потоков и увеличении прибыли [1, с. 48].

Становление системы финансового контроля в Донецкой Народной Республике происходит под влиянием ряда политических и правовых факторов, среди которых доминирующей является необходимость применения наряду с принятыми в ДНР нормативно-правовыми актами нормативно-правовых актов Украины в части, не противоречащей законодательству Донецкой Народной Республики (в широком понимании). В таких условиях разработка и принятие новых нормативно-правовых актов, направленных на регулирование системы государственного финансового контроля либо определяющих правовой статус отдельных ее органов (элементов), должны осуществляться поэтапно, без полных, а иногда и абсолютных заимствований из нормативно-правовых актов других государств. Очевидно, что разработка такого рода документов была бы более эффективна только при частичном заимствовании отдельных положений из указанных источников права, с дальнейшей адаптацией таких положений к специфике современной финансовой системы Донецкой Народной Республики.

Депутатами Народного Совета ДНР из Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству был разработан законопроект «О Счетной палате» [2]. Еще в 2015 году на Пленарном заседании депутаты проголосовали за принятие данного законопроекта в первом чтении за основу. Главной целью проекта является создание правовых основ для осуществления Народным Советом ДНР парламентского контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан Донецкой Народной Республики на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля) [2].

Законом Донецкой Народной Республики от 29.06.2015 № 63-ИНС внесены изменения в Основной Закон, согласно которым Народный Совет Донецкой Народной Республики образует Счетную палату Донецкой Народной Республики для осуществления

контроля за исполнением Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики.

Согласно тексту проекта Закона Донецкой Народной Республики «О Счетной палате» Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном настоящим Законом, и подотчетным Народному Совету ДНР. При этом указывается, что в своей деятельности Счетная палата руководствуется Конституцией Донецкой Народной Республики, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Донецкой Народной Республики, настоящим Законом, другими законами Донецкой Народной Республики, а также международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля).

Принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лима (Республика Перу) в 1977 году Лимская декларация руководящих принципов контроля определяет, что высшие контрольные органы могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда они независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния. Хотя государственные органы не могут быть абсолютно независимы, так как они являются частью государства в целом, высший контрольный орган должен иметь функциональную и организационную независимость, необходимую для выполнения возложенных на него задач.

Проектом Закона Донецкой Народной Республики «О Счетной палате» предусмотрено участие Главы Республики в формировании состава Счетной палаты. Так, Председатель Счетной палаты, Заместитель Председателя Счетной палаты назначаются на должность Народным Советом по представлению Главы Донецкой Народной Республики. Кроме того, досрочное освобождение от должности данных субъектов, согласно рассматриваемому законопроекту, возможно только по представлению Главы Донецкой Народной Республики. Аналогичный порядок назначения на должность руководителей постоянно действующего высшего органа внешнего государственного контроля (аудита) предусмотрен и законодательством Российской Федерации. Однако если брать во внимание положения ст. 75 Конституции Донецкой Народной Республики, согласно которой Глава Донецкой Народной Республики может совмещать или не совмещать свою должность с должностью Председателя Совета Министров Донецкой Народной Республики, то предложенный проектом Закона ДНР «О Счетной палате» порядок формирования данного органа ставит под сомнение возможность организационной и функциональной независимости Счетной палаты в осуществлении ее деятельности.

Наряду с этим в связи с отсутствием в настоящее время в Республике сформированного республиканского института гражданства считаем необходимым отметить нецелесообразность указания среди требований к кандидатурам для назначения на должности членов Счетной палаты наличия гражданства Донецкой Народной Республики и отсутствия «гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Донецкой Народной Республики на территории иностранного государства».

Отдельным недостатком проекта Закона ДНР «О Счетной палате» является использование в тексте законов терминов, которые не нашли отражения в действующем законодательстве Республики.

Так, в статье 13 законопроекта «Функции Счетной палаты» указано, что в рамках выполнения своих задач Счетная палата осуществляет экспертизу проектов законов о государственном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Донецкой Народной Республики на очередной финансовый год и плановый период, проверку и

анализ обоснованности их показателей, подготовку и представление Народному Совету ДНР заключений на проекты законов о государственном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Донецкой Народной Республики. В настоящее время в Республике отношения, возникающие в процессе составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов (в данном случае Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики), а также рассмотрения отчетов об их исполнении, регулируются нормативно-правовыми актами, не имеющими статуса Закона, что обуславливает необходимость доработки норм анализируемого законопроекта.

Аналогичные недостатки содержат и другие пункты ст. 13 указанного законопроекта, где к функциям Счетной палаты отнесено, например, осуществление внешних проверок годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств Республиканского бюджета, годовых отчетов об исполнении Республиканского бюджета в пределах компетенции, установленной Бюджетным кодексом Донецкой Народной Республики, бюджетов государственных внебюджетных фондов Донецкой Народной Республики. Здесь в качестве участников бюджетного процесса, а также в качестве субъектов, деятельность которых выступает объектом финансового контроля со стороны Счетной палаты, указываются «главные администраторы средств Республиканского бюджета». «Главные администраторы средств Республиканского бюджета» как участники бюджетного процесса определены в нормах бюджетного законодательства Российской Федерации и, прежде всего, Бюджетным кодексом Российской Федерации. В Донецкой Народной Республике в настоящее время бюджетный процесс урегулирован Временным положением о бюджетной системе Донецкой Народной Республики, утвержденным Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 17.12.2016 № 13-18, в котором используются обозначения «главные распорядители», «распорядители и получатели бюджетных средств». Здесь также следует указать на отсутствие в Республике Бюджетного кодекса, о котором идет речь в комментируемой статье, в качестве документа, определяющего пределы компетенции Счетной палаты относительно осуществления проверок указанных в статье видов отчетности.

Отдельно следует остановиться на норме рассматриваемого законопроекта, определяющей методы осуществления деятельности Счетной палаты.

Метод (греч. *methodos* – буквально «путь к чему-нибудь») – в широком значении – способ достижения цели, определенным образом упорядоченная деятельность [3, с. 241]. Метод – совокупность способов или операций практического или теоретического усвоения (познания) действительности [4, с. 724]. Следует сразу указать, что в определении понятия «метод финансового контроля» на данный момент сложилось значительное количество мнений различных авторов, каждое из которых имеет присущие ему положительные либо отрицательные характеристики. Однако целью нашей статьи все же не является исследование общего понятия метода либо методики финансового контроля.

Классификация методов финансового контроля осуществляется по различным критериям. В зависимости от источника информации, используемого контрольными органами, выделяют документальный (источником информации при документальном контроле является документация, отображающая показатели финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного субъекта) и фактический (источником информации являются товарно-материальные ценности, деньги, объемы выполненных работ, изготовленная продукция и пр.) контроль. В зависимости от способа осуществления контрольных полномочий разграничивают такие методы финансового контроля, как ревизия, проверка, обследование, анализ и инвентаризация. При этом сами ревизии, проверки, обследования и иные методы финансового контроля подлежат дальнейшей

классификации в зависимости от полноты охвата финансово-хозяйственной деятельности (тематические, выборочные, комплексные), от способа назначения (плановые, неплановые), от особенностей объекта контроля и т.д.

В проекте Закона Донецкой Народной Республики «О Счетной палате» (ст. 16 «Методы осуществления деятельности Счетной палаты») в качестве методов финансового контроля указываются проверка, ревизия, анализ, обследование и мониторинг. При этом определение вышеперечисленных методов отсутствует либо заменяется указанием на цель их проведения. Например, «проверка применяется в целях документального исследования отдельных действий (операций) или определенного направления финансовой деятельности объекта аудита (контроля) за определенный период, указанных в решении о проведении проверки»; «анализ применяется в целях исследования отдельных сторон, свойств, составных частей предмета и деятельности объекта аудита (контроля) и систематизации результатов исследования» и т.д. Изучение представленного в рассматриваемом законопроекте определения такого метода, как ревизия, позволяет сделать вывод, что ревизия вообще отождествляется с проверкой: «ревизия применяется в целях комплексной проверки деятельности объекта аудита (контроля), которая выражается в документальной и фактической проверке законности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской (финансовой) и бюджетной отчетности».

Таким образом, можно констатировать, что проект Закона Донецкой Народной Республики «О Счетной палате» на данный момент не содержит определения методов финансового контроля, реализуемых данным органом. Считаем, что отсутствие исчерпывающего определения методов финансового контроля влечет за собой коллизии как в законодательстве, так и в правоприменительной практике, обуславливает дублирование полномочий органов финансового контроля, допускает возможность злоупотребления со стороны должностных лиц контролирующих органов и в целом не позволяет достичь должного уровня финансовой дисциплины. Тогда встает вопрос: каким нормативным актом руководствоваться в таком случае?

Ревизии и проверки традиционно являются основными методами финансового контроля, осуществляемого органами, реализующими свои функции как относительно доходной части бюджетов (налоговые службы государств), так и их расходной части (контрольно-ревизионные службы). При этом осуществление указанными и другими органами финансового контроля ревизий, проверок, анализа, обследования, мониторинга имеет определенную специфику, обусловленную ведомственной принадлежностью конкретных органов, задачами, стоящими перед ними, наличием определенной компетенции и полномочий у должностных лиц того либо иного контрольного органа и другими факторами. Исходя из вышеуказанного, считаем, что одним из наиболее эффективных путей совершенствования правового регулирования осуществления финансового контроля в Донецкой Народной Республике является издание нормативного правового акта, закрепляющего общие принципы осуществления финансового контроля, его задачи, систему, определение основных его видов, форм, методов, которые могут быть в дальнейшем детализированы нормативными правовыми актами, непосредственно определяющими статус отдельных органов финансового контроля.

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** В большинстве государств на постсоветском пространстве законодатели предпринимали более или менее успешные попытки систематизации законодательства о финансовом контроле. Аналогичные инициативы предпринимались и в иных сферах контрольной деятельности. Так, например, на Украине, несмотря на принятые в последние годы Законы «Об основных принципах осуществления государственного финансового

контроля в Украине», «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» и другие нормативные правовые акты, на начало 2014 года функционировало более 70 органов контроля и надзора, среди которых значительная часть имели полномочия относительно осуществления финансового контроля и подавляющее большинство – относительно контроля хозяйственного.

Считаем, что в настоящее время в Донецкой Народной Республике сложилась ситуация, при которой любая реализованная законодательная инициатива предопределяет характер регулирования той либо иной группы общественных отношений на долгие годы. Необходимость создания независимого органа государственного финансового контроля – Счетной палаты – как органа, имеющего системообразующее для всей системы финансового контроля значение, очевидна. В связи с невозможностью в настоящее время оперативной разработки и принятия качественного систематизированного нормативного правового акта в сфере финансового контроля целесообразно отразить в проекте Закона ДНР «О Счетной палате» положения, которые обусловят дальнейшее построение системы государственного финансового контроля в Донецкой Народной Республике и могут быть детализированы в нормативных правовых актах, непосредственно определяющих статус отдельных органов финансового контроля.

#### Список использованной литературы

1. Грачева, Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.12 / Грачева Елена Юрьевна. – М., 2000. – 378 с.
2. В Донецкой Народной Республике будет создана Счетная палата // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/v-donetskoj-narodnoj-respublike-budet-sozdana-schetnaya-palata/>.
3. Философский энциклопедический словарь [Текст] / редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.
4. Большой энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А.М. Прохорова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1998. – 1456 с.

*Статья поступила в редакционную коллегию 12.07.2017*