Бюджетный контроль в России и Беларуси в аспекте интеграции: проблемы согласования и пути гармонизации в рамках Союзного государства и ЕАЭС

Нигоев Владимир Романович
соискатель кафедры финансового права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), vovanigoev@mail.ru

В статье приводится сравнительный анализ правового регулирования бюджетного контроля российской Федерации и Республики Беларусь как участников интеграционных объединений – Союзного государства и Евразийского экономического союза. Рассматриваются различия в конституционно-правовом статусе, полномочиях и подотчетности высших органов финансового контроля двух стран. Выявляются пути гармонизации законодательства в области финансового контроля России и Беларуси.
Ключевые слова: бюджетный контроль, Союзное государство, Евразийский экономический союз, Счетная палата Российской Федерации, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, гармонизация законодательства, аудит, интеграция.

Усиление взаимодействия между Россией и Беларусью обусловлено, прежде всего, исторически сложившимися отношениями между данными странами, развивающимися, в том числе, в рамках как Союзного государства, так и Евразийского экономического союза, членами которого, помимо вышеупомянутых стран, являются Республика Армения, Республика Казахстан и Кыргызская Республика. Из этого неизбежно вытекает необходимость консолидации этими странами схем контроля и порядка управления публичными финансами. Высокоэффективный бюджетный контроль, безусловно, является фундаментом успешного взаимодействия в данной сфере, обеспечивая продуктивное расходование общих финансов и выполнение основополагающих задач интеграции.

Несмотря на официально заявленную позицию о необходимости формирования единого экономического и правового пространства, порядок осуществления бюджетного контроля в Российской Федерации и в Республике Беларусь имеет принципиальные различия, обусловленные особенностями национальных административно-политических систем. Это серьезно усложняет и замедляет создание стандартизированных форматов бюджетного контроля, единых для стран – участниц ЕАЭС, в том числе для России и Беларуси.

Цель данной статьи – определить имеющие существенное значение различия и степень их влияния на процесс консолидации, обозначить и предложить возможные варианты сближения.

В России финансовый контроль обеспечивается постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), которым является Счетная палата Российской Федерации. Ее модель соответствует общепризнанным международным стандартам (Лимская декларация ИНТОСАИ) и характеризуется как парламентская и независимая.

Счетная палата РФ является постоянно действующим органом парламентского контроля, формируемым Федеральным Собранием РФ. Она организационно независима от Правительства РФ и подотчетна исключительно парламенту. Это обеспечивает ее институциональную автономию при проверке деятельности подконтрольных органов.

Основные функции – контроль за исполнением федерального бюджета, аудит эффективности, экспертно-аналитическая деятельность. Счетная палата выявляет нарушения, дает оценки и рекомендации, но не обладает административно-властными полномочиями для наложения санкций или отстранения должностных лиц.

В Республике Беларусь функции высшего органа финансового контроля возложены на Комитет государственного контроля (КГК), который представляет собой орган исполнительной власти.

КГК формируется главой государства и подотчетен Президенту и Правительству Республики Беларусь. По сути, является контрольно-надзорным продолжением исполнительной вертикали.

Комитет сочетает в себе функции внешнего финансового контроля, контрольно-ревизионной деятельности, административного надзора и даже элементы правоохранительной деятельности (в структуре есть следственные подразделения). КГК обладает широкими властными полномочиями: он может не только выявлять нарушения, но

и налагать штрафы, выносить обязательные для исполнения предписания, приостанавливать деятельность организаций, отстранять руководителей. Его деятельность носит ярко выраженный распорядительный характер.

Различия, заключающиеся в: подотчетности высших органов финансового контроля (в Российской Федерации Счетная Палата РФ подотчетна Федеральному Собранию РФ, в Республике Беларусь руководство Комитетом государственного контроля осуществляет Президент РБ); объеме полномочий (полномочия Счетной Палаты РФ можно охарактеризовать как контрольные, аналитические; КГК сочетает в себе и полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля, и полномочия по наложению штрафов, приостановлению деятельности организаций, отстранению руководителей; имеет в своей структуре следственные подразделения) – порождают ряд серьезных проблем для углубления интеграции, особенно в рамках Союзного государства, где в финансовой сфере уровень взаимопроникновения бюджетов и программ наиболее высок.

Проблема асимметрии контроля над совместными программами. При финансировании совместных проектов (например, в области обороны, инфраструктуры, технологий) каждая сторона проверяет выделенные средства своими методами. Российский подход, ориентированный на аудит эффективности, может конфликтовать с белорусским, предполагающим возможность самостоятельного применения санкций органом финансового контроля. Тем не менее, практика совместных проверок и согласованных заключений показывает, что сотрудничество возможно при выработке компромиссных процедур и единых методологических подходов.

Так, на заседании Коллегии высших органов финансового контроля России и Беларуси были подведены итоги проверки исполнения бюджета Союзного государства за 2024 год. Был отмечен высокий уровень развития отношений России и Беларуси как на государственном уровне, так и по линии сотрудничества высших органов аудита, вместе с тем отметила необходимость совершенствования мониторинга актуальности союзных программ.

Разные полномочия и методы их реализации приводят к различиям в подходах к планированию проверок, оценке доказательств, критериям эффективности и форматам отчетности. Гармонизация методик проведения аудита – необходимая основа для взаимного признания результатов контроля.

Сложности в проведении параллельных аудитов совместных проектов. Для организации полноценного совместного аудита трансграничного проекта необходимо согласовать не только объект и сроки, но и единые критерии оценки. Разный правовой статус и подотчетность органов усложняют данную задачу.

Несмотря на различия, сближение систем бюджетного контроля является объективной необходимостью для повышения эффективности интеграции.

Направлениями для сближения и гармонизации правового регулирования могут быть следующие:

- создание совместных рабочих групп аудиторов Счетной палаты РФ и КГК РБ для разработки единых методических рекомендаций по аудиту конкретных трансграничных сфер: таможенного администрирования, программ импортозамещения, инфраструктурных проектов (например, в рамках Союзного государства);
- обмен базами данных и практикой в области ИТ-аудита;
- создание комиссии Межпарламентской ассамблеи ЕАЭС по экономической политике как площадки для обсуждения сближения правового регулирования финансового контроля;
- инициирование регулярных встреч (Совета) глав высших органов финансового контроля стран ЕАЭС для координации планов и обмена информацией, в том числе с участием представителей КГК РБ и Счетной палаты РФ;
- практика параллельных аудитов совместных проектов.

Реализацию сотрудничества целесообразно осуществлять, применяя уже сложившийся опыт. Предлагается сфокусироваться на проведении совместных проверок, имеющих непубличный характер. Объектами такого контроля могли бы стать те аспекты финансирования, в которых заинтересованность сторон очевидно совпадает — в частности, эффективность расходования средств, выделяемых на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. По мере накопления практики, возможен переход к открытым параллельным аудитам конкретных бюджетных программ Союзного государства с последующей публикацией согласованных итоговых отчетов.

Аудит эффективности может стать отправной точкой для сближения правового регулирования в рассматриваемой области. Разработка общих индикаторов эффективности для совместных программ – реалистичная и полезная задача.

Обстоятельством, препятствующим гармонизации законодательства в сфере бюджетного контроля, можно считать отсутствие органа парламентского сотрудничества в рамках ЕАЭС. Вместе с тем, создание такого органа по примеру ЕС имеет существенные недостатки.

Политические системы государств-членов ЕАЭС отличаются значительным разнообразием: от парламентских моделей в Армении и Кыргызстане до президентской республики в Казахстане и Беларуси. Однако само по себе это разнообразие не является препятствием для интеграции, поскольку создание наднационального парламентского органа не входит в задачи ЕАЭС. Союз создан как экономическое объединение, и его институциональная структура не предполагает унификации политического законодательства или формирования единого правотворческого органа. Опыт Европейского союза, располагающего наднациональным парламентом, по нашему мнению, не применим для ЕАЭС, учитывая различные цели интеграции и готовность государств к делегированию суверенитета в политической сфере.

Платформой для обсуждения интеграционных проектов могут послужить уже существующие организации, например, Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ (МПА СНГ), членами которой являются все пять стран ЕАЭС: Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Армения. Хотя ЕАЭС и СНГ разные международные организации, на практике между ними существует тесная связь.

Постоянные комиссии МПА СНГ (Контрольно-бюджетная, по экономике и финансам) становятся площадкой для формирования единых подходов для разрешения совместных задач.

Главная задача МПА СНГ — разработка модельных законодательных актов. Это документы, которые парламенты стран могут использовать как основу или образец при подготовке национальных законов.

В литературе отмечается, что следствием неэффективного правового регулирования является рост числа финансовых правонарушений, что доказывает необходимость принятия модельного закона. Так, 04 декабря 2004 года на 24 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ постановлением № 24-11 принят модельный закон «О государственном финансовом контроле» (далее – Модельный закон).

Согласно исследованиям И.И. Кучерова, реализация норм модельного законодательного акта возможна в трех формах:

1. полное одобрение и принятие текста модельного закона в качестве национального акта (с возможной корректировкой);

2. внесение изменений и дополнений в действующие акты — «включение» отдельных норм;

3. принятие собственного закона на базе модельного акта.

Как отмечают эксперты, модельный закон остался без должного внимания национальных законодателей, хотя мог бы стать основой для гармонизации законодательства о бюджетном контроле на постсоветском пространстве.

Например, Статья 8 Модельного закона прямо предусматривает, что независимый контроль осуществляется счетной палатой и контрольно-счетными органами, которые обладают организационной и функциональной самостоятельностью. Это создает нормативный конфликт с белорусской моделью, где КГК является органом президентского контроля и одновременно выполняет функции высшего органа финансового контроля, но без статуса «независимого» в понимании статьи 8 Модельного закона.

Сложно переоценить значение Модельного закона «О государственном финансовом контроле», поскольку данный документ не потерял своей актуальности и в настоящее время может служить стандартом при объединении систем стран - участниц ЕАЭС, включая устранение фундаментального различия между президентской моделью (Беларусь) и парламентской моделью (Россия, Казахстан и др.).

Наряду с этим, не стоит забывать, что модельные законы МПА СНГ не являются обязательными и по своему статусу имеют исключительно рекомендательный характер, в связи с чем вопрос об объеме их применения рассматривается каждой страной самостоятельно. Вместе с тем, полагаем очевидным, что единый для всех стран – участниц ЕАЭС порядок бюджетного контроля, включающий общую методологию и стандартизированные формы планирования и отчетности, неизбежно приведет к значительному прогрессу объединения и консолидации.

Несмотря на то, что финансовый контроль в Российской Федерации и Республике Беларусь имеет различия, они могут быть успешно преодолены в ходе интеграции.

Не исключено, что упорядочение и стандартизация законодательства и структур в данной сфере окажет влияние и затронет основы суверенитета страны, государственного управления. Вместе с тем, очевидно, что острая необходимость согласования как теоритических методик, так и практических механизмов взаимодействия между странами, наряду с координацией контроля и проверок в важнейших для Союзного государства и ЕАЭС областях, назрела давно. Только таким образом можно организовать совместное экономическое пространство, отвечающее признакам открытости и доверия, в отсутствие которого дальнейшая консолидация в данной сфере будет несовершенной. Думается, что специально организованные рабочие группы посредством выполнения совместных пилотных проектов по проведению проверок (аудита) в области бюджетного контроля смогли бы преодолеть существующие различия.

Литература

1. Договор между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства» // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786
2. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в Астане 29.05.2014) // http://pravo.gov.ru
3. Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств (27 марта 1992 года, Алма-Ата) // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1993. № 2.
4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.
5. Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. № 142-З «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах» // https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=H11000142
6. Модельный закон «О государственном финансовом контроле» от 04 декабря 2004 года // https://docs.cntd.ru/document/901949401
7. Крохина Ю.А. Международные акты и зарубежная практика как факторы оптимизации государственного финансового контроля России // Регион: системы, экономика, управление. – 2011. – № 1. – С. 19-25.
8. Ялбулганов А.А. Некоторые проблемы развития законодательства о государственном финансовом контроле // Публично-правовые исследования (электронный журнал). – № 1 – 2012.
9. Лимская декларация руководящих принципов контроля (ИНТОСАИ)//https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf
10. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. Разделы: «Международное сотрудничество», «Доклады и заключения». – URL: https://ach.gov.ru/
11. Официальный сайт Комитета государственного контроля Республики Беларусь. – URL: https://kgk.gov.by/
12. http://www.jurinfor.ru/elib/articles/kii08s01/kii08s01-0003.php

Budgetary Control in Russia and Belarus in the Context of Integration: Coordination Issues and Harmonization Paths within the Union State and the Eurasian Economic Union

Nigoev V.R.

O.E. Kutafina Moscow State Law University (MSAL)

The article provides a comparative analysis of the legal regulation of budget control of the Russian Federation and the Republic of Belarus as members of integration associations - the Union State and the Eurasian Economic Union. The differences in the constitutional and legal status, powers and accountability of the supreme financial control bodies of the two countries are considered. The ways of harmonization of legislation of Russia and Belarus in the field of financial control are identified.

Keywords: budget control, Union State of Russia and Belarus, the Eurasian Economic Union, Accounting Chamber of Russian Federation, State control committee of Belarus, harmonization of legislation, audit, integration.

References

1. Treaty between the Russian Federation and the Republic of Belarus of 08.12.1999 "On the Creation of the Union State" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2000. No. 7. Art. 786
2. Treaty on the Eurasian Economic Union (Signed in Astana on 29.05.2014) // http://pravo.gov.ru
3. Agreement on the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States (27 March 1992, Alma-Ata) // Bulletin of the Interparliamentary Assembly. 1993. No. 2.
4. Federal Law of 05.04.2013 No. 41-FZ (as amended on 28.12.2025) "On the Accounts Chamber of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. No. 14. Art. 1649.
5. Law of the Republic of Belarus of July 1, 2010 No. 142-Z "On the State Control Committee of the Republic of Belarus and its Territorial Bodies" // https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=H11000142
6. Model Law "On State Financial Control" of December 4, 2004 // https://docs.cntd.ru/document/901949401
7. Krokhina Yu.A. International Acts and Foreign Practice as Factors in Optimizing State Financial Control in Russia // Region: Systems, Economy, Management. - 2011. - No. 1. - P. 19-25.
8. Yalbulganov A.A. Some Problems of Development of Legislation on State Financial Control // Public Law Studies (Electronic Journal). – No. 1 – 2012.
9. Lima Declaration of Guiding Principles of Auditing (INTOSAI)//https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf
10. Official website of the Accounts Chamber of the Russian Federation. Sections: "International Cooperation", "Reports and Conclusions". – URL: https://ach.gov.ru/
11. Official website of the State Control Committee of the Republic of Belarus. – URL: https://kgk.gov.by/
12. http://www.jurinfor.ru/elib/articles/kii08s01/kii08s01-0003.php