

Пономаренко Кирилл Сергеевич

аспирант кафедры финансового права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА
(КОНТРОЛЯ)
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ponomarenko Kirill Sergeyeovich

PhD student,
Financial Law Department,
Kutafin Moscow State Law University

**FINANCIAL AND LEGAL
REGULATION OF
PUBLIC AUDIT (CONTROL)
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация:

Статья посвящена финансово-правовому регулированию системы государственного аудита (контроля) в Российской Федерации. Рассматриваются правовые основы для осуществления палатами Федерального собрания Российской Федерации парламентского контроля. Исследуется законодательное формирование единой системы государственного аудита, призванной обеспечить условия для осуществления сквозного контроля над исполнением средств консолидированного бюджета РФ.

Ключевые слова:

государственный аудит, высший орган аудита, Счетная палата, контрольно-счетный орган, внешний государственный финансовый контроль, система государственного аудита, Лимская декларация.

Summary:

The article deals with the financial and legal regulation of the system of public audit (control) in the Russian Federation. The author considers the legal framework of parliamentary control implementation by the Chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation. The article reviews the legislative shaping of the uniform system of public audit aimed to support the implementation of the end-to-end monitoring of application of funds of a consolidated budget of the Russian Federation.

Keywords:

public audit, supreme audit institution, Accounts Chamber, control body, external state financial control, system of public audit, Lima declaration.

Система государственного аудита (контроля) в Российской Федерации представляет собой многосоставное образование из объединенных общей целью и задачами системообразующих элементов. Органы и учреждения, входящие в эту систему, обладают различными правовым статусом и степенью воздействия на входящие в предмет их деятельности отношения, а также на государственный аудит в целом.

Система государственного аудита (контроля) проявляется во взаимодействии субъектов контрольно-ревизионных правоотношений, в процессе которых складывается механизм их скоординированных действий, выявляются недостатки законодательства, обеспечивающего осуществление государственного аудита на всех уровнях публичной власти. Всесторонне урегулированная нормами права целостная система государственного аудита (контроля) должна способствовать увеличению эффективности государственного аудита в Российской Федерации.

Финансово-правовое регулирование системы государственного аудита усложняется и изменяется в процессе укрепления финансовых институтов, а также преобразований в области финансов и экономики. Особая роль в госконтроле отводится Счетной палате Российской Федерации, которая имеет статус главного системообразующего элемента.

Нормативная база, регулирующая систему государственного аудита в России, формировалась под воздействием ряда факторов: административно-территориального устройства, международного сотрудничества и вытекающих из него международных соглашений и договоров Российской Федерации, а также в соответствии с Бюджетным кодексом.

В условиях мировой глобализации, тесного международного сотрудничества в сфере государственного аудита особое влияние на формирование законодательства, регулирующего систему контроля в РФ, оказал один из наиболее важных международных актов – Лимская декларация руководящих принципов финансового контроля. Данный документ был принят в 1977 г. в Лиме на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI). В продолжение Лимской декларации XIX Конгресс INTOSAI в г. Мехико в 2007 г. принял Мексиканскую декларацию независимости высших ревизионных учреждений. В ней закрепляются и признаются восемь основных принципов, вытекающих из Лимской декларации, и решений, озвученных на XVII Конгрессе.

Следует подчеркнуть, что обе декларации имеют рекомендательную силу для государств, которые к ним присоединились, и не влекут за собой никаких международно-правовых обязательств. Однако данные акты содержат ряд положений, направленных на совершенствование теорий и практик методологических подходов организации государственного аудита.

Процесс приведения нормативно-правовых актов в сфере государственного аудита (контроля) в соответствие нормам международного права потребовал включения новых понятий в Федеральный закон о Счетной палате и ряд иных нормативно-правовых актов.

В новом Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» указано, что «Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, и подотчетным Федеральному Собранию» [1]. Следовательно, понятие «внешний государственный аудит» впервые в российской практике получило нормативное закрепление. Более того, в данном законе обозначаются и некоторые разновидности аудита. Так, законодательно определяется содержание стратегического аудита, заключающегося в проведении Счетной палатой Российской Федерации аудита «реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации» (п. 5 ст. 5).

Тождественность и различия устоявшегося понятия «государственный финансовый контроль» и нового термина «государственный аудит» вызывают немало споров в научном сообществе. Категория «аудит» до принятия ряда нормативно-правовых актов носила исключительно частноправовой характер и использовалась при характеристике разнообразных общественных отношений.

Аудит разделился на несколько видов: проводимый негосударственными аудиторскими организациями или индивидуальными аудиторами, но инициированный государством (обязательный аудит); осуществляемый государственными структурами в отношении государственных и негосударственных органов (это деятельность, выходящая за рамки традиционных контрольных мероприятий, направленная в первую очередь на выявление эффективности деятельности субъектов в самых разных сферах публичных отношений).

Государственный аудит представляет собой деятельность, регулирующую общенациональные ресурсы и осуществляемую внешними органами государственного аудита (контроля), контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также иными органами госаудита на всех уровнях публичной власти. Данное управление подразумевает независимую оценку и анализ стандартизированной информации государственных органов об использовании ими общественных ресурсов, вынесение объективного заключения о достоверности представленных сведений и соответствии деятельности органов исполнительной власти в сфере управления общественными ресурсами критериям законности, эффективности и результативности.

С.В. Степашин справедливо обращает внимание на то, что «по состоянию системы государственного аудита в конкретной стране можно судить о степени демократичности, цивилизованности, открытости и эффективности органов власти в целом» [2]. При этом он заключает, что аудит не должен стать самоцелью для публичных органов власти, основная задача такой системы – «как можно раньше выявлять любые отклонения от принятых стандартов законности, эффективности, результативности и экономичности управления общественными ресурсами с тем, чтобы иметь возможность вовремя исправить ситуацию» [3].

В 2011 г. с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» российское законодательство в сфере государственного аудита начало претерпевать принципиальные изменения. До вступления в силу данного нормативно-правового акта вопросы деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ не регулировались на федеральном уровне.

В 2013 г. продолжением работы по созданию целостной системы государственного контроля стало принятие Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [4]. Он был принят взамен действовавшего с 1995 г. Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» [5], заложившего основы государственного аудита, однако переставшего отвечать требованиям институциональных изменений в сфере внешнего финансового контроля.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ был разработан с учетом многолетнего опыта Счетной палаты РФ. Он более детально определил механизмы правового воздействия Счетной палаты РФ на участников финансово-контрольных отношений. Теперь она является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита. Этот орган наделен полномочиями по осуществлению контрольных мероприятий за порядком формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами.

Кроме того, принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» [6], в котором Счетная палата РФ названа субъектом парламентского контроля, а также устанавливается, что она является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита, подотчетным Федеральному собранию РФ, участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных названным законом и Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Наиболее важной целью Федерального закона «О парламентском контроле» упоминается противодействие коррупции. В нем содержатся все механизмы реализации субъектами парламентского контроля полномочий с установлением методологических подходов контроля.

Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7] ввел новую редакцию раздела IX БК РФ «Государственный (муниципальный) финансовый контроль», установившего концептуальный подход в организации бюджетного контроля. Преобразования коснулись организационно-правовых основ осуществления госаудита с учетом антикоррупционных задач.

Нужно отметить, что Бюджетный кодекс в совокупности со ст. 101–103 Конституции РФ определяет систему государственного аудита, контрольную деятельность Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов. Через развитие положений основного нормативно-правового акта страны и БК РФ формируется нормативно-правовая база, регулирующая целостную систему государственного контроля в стране.

Законодательство о государственном аудите (контроле) формируется вокруг Федерального закона о Счетной палате РФ, которым регулируются отношения при осуществлении Счетной палатой РФ внешнего аудита порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции этого постоянно действующего высшего органа. В законе определяются задачи, функции, полномочия и организация деятельности Счетной палаты.

Согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ, источниками правовой основы системы внешнего государственного (муниципального) финансового аудита являются Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ, другие законы, а также международно-правовые принципы независимого контроля.

К международным финансово-правовым актам, регулирующим систему государственного аудита в России, помимо Лимской и Мексиканской деклараций можно отнести также многочисленные договоры, соглашения, протоколы, меморандумы, которые Счетная палата РФ заключает с ВОФК зарубежных стран. Примерами таких документов могут служить Соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой РФ и Счетной палатой Бельгии, Меморандум о взаимопонимании в области сотрудничества между Счетной палатой РФ и Национальным контрольно-ревизионным управлением Великобритании, Протокол о намерениях о сотрудничестве между Счетной палатой РФ и Главным контрольным управлением Республики Перу и т. д.

В ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» предусматривается издание стандартов Счетной палаты, в соответствии с которыми она осуществляет внешний государственный аудит. Закон 1995 г. такого положения не содержал. В ч. 2 ст. 10 названного акта указывалось лишь то, что планирование работы Счетной палаты предпринимается на основе разрабатываемых Счетной палатой для этих целей технико-экономических норм и нормативов, контрольных и ревизионных стандартов, методических указаний.

В ч. 1 ст. 35 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» обозначено, что стандарты Счетной палаты – это внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организацию разных видов деятельности Счетной палаты и (или) требования к их результатам. Счетная палата самостоятельно разрабатывает и утверждает свои стандарты в установленном порядке. В соответствии с ч. 3 указанной статьи предусмотрены стандарты двух видов: организации деятельности Счетной палаты и внешнего государственного аудита (контроля), ею осуществляемого.

На основании нового Федерального закона о Счетной палате утверждена новая система стандартов, включающая стандарты организации деятельности Счетной палаты и осуществляемого ею внешнего государственного контроля. Данная система состоит из 35 стандартов, базирующихся на требованиях и положениях соответствующих международных стандартов, которые тесно взаимосвязаны и обеспечивают четкую концентрацию методологических подходов к государственному аудиту.

На современном этапе Счетная палата России активно участвует в разработке стандартов на международном уровне. Возглавляя рабочие и специальные группы ИНТОСАИ, она выступает инициатором новых методических документов и стандартов, а также рассматривает возможности их внедрения на национальном уровне, интегрируя их в существующую систему стандартов аудита [8].

На наш взгляд, стандартизация деятельности органов внешнего государственного аудита (контроля) на федеральном, региональном и местном уровнях потребует соответствующей корректировки нормативно-правовой базы, а именно:

- а) принятия специального акта о стандартизации;
- б) включения статей о стандартизации, в том числе указаний органам внешнего государственного аудита, в существующие акты в качестве изменений и дополнений.

В список источников, регулирующих систему государственного аудита, также стоит включить разного рода положения, соглашения и иные нормативно-правовые акты, возникающие при взаимодействии Счетной палаты РФ с другими организациями.

В сфере государственного контроля как системы внешнего независимого публичного аудита происходит конфликт между разными социальными группами. Эффективно разрешить данную проблему может только право. Причем любая концепция госаудита должна гармонизировать и стабилизировать общественные отношения с учетом основных тенденций их функционирования и развития. Без этого ее применение окажет противоположный эффект и усложнит хозяйственную практику, что приведет к усилению конфликтов в социальной среде. В этом смысле концепция государственного аудита, безусловно, является правовой.

В настоящий период контрольное ведомство планирует принять концепцию развития методологического обеспечения внешнего государственного финансового аудита. По нашему мнению, она должна представлять собой совокупность теоретических положений и базовых принципов, позволяющих создать урегулированную нормами права, результативную и эффективную систему государственного (муниципального) финансового контроля.

Хотя в современных условиях Счетная палата Российской Федерации сформировала методологические основы организации и проведения госаудита, целью которого является повышение эффективности использования национальных ресурсов, нормативно-правовая база существенно задерживает развитие системы контроля. На сегодня по-прежнему не предусмотрена ответственность за неэффективные действия должностных лиц при использовании государственных средств и публичного имущества.

Государственный аудит в деятельности Счетной палаты Российской Федерации представлен в большей степени в форме контроля эффективности. Представление о последнем в науке и практике контрольной деятельности России начало складываться именно благодаря Счетной палате. Однако полноценной реализации в России аудита эффективности мешает недостаточное законодательное обеспечение.

Действующее законодательство Российской Федерации возложило на Счетную палату такие задачи и функции, которые ставят ее во главе ключевых элементов системы общественного контроля над расходованием национальных ресурсов, а также наделяют правом по согласованию краткосрочных социально-экономических решений, дающих «быстрый эффект», с долгосрочными интересами общества и стратегическими целями общественного развития.

Изменения, начавшиеся в 2011 г., в значительной степени повлияли на организационно-правовые основы государственного аудита в Российской Федерации. Важно, чтобы данные преобразования в области законодательства были перенесены в практическую плоскость и содействовали оптимизации и повышению эффективности всей системы госконтроля в стране. Однако единство системы должно обеспечиваться единой нормативно-правовой базой.

Финансово-правовое регулирование системы государственного аудита совершенствуется путем внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации РФ. Недостатки законодательства частично покрываются принятием специальных нормативно-правовых актов: Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», «О контрольно-счетном органе субъекта Российской Федерации», «О бюджетном процессе в субъекте Российской Федерации», «О бюджетном устройстве в субъекте Российской Федерации».

В настоящее время 59 федеральных законов регулируют деятельность высшего органа финансового контроля России, однако они в недостаточной мере представляют собой стройную, целостную систему правового управления. Вероятно, эффективная и слаженная работа системы государственного аудита, действенный независимый контроль, лежащий в основе современного демократического общества, должны осуществляться в форме закона «О государственном финансовом аудите (контроле) в Российской Федерации».

Объективно сегодня в России требуется реализация системного подхода в организации госаудита, основанного на единых, в том числе международных, принципах.

Ссылки:

1. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ в ред. от 07.05.2013. Ч. 1, ст. 2 // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.
2. Степашин С.В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 16.
3. Там же. С. 17.
4. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Российская газета. 2014. 10 апр.
5. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ // Там же. 1995. 15 янв.
6. О парламентском контроле : федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // Там же. 2013. 10 мая.
7. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ // Там же. 2013. 4 авг.
8. Официальный сайт Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://portalkso.ru/> (дата обращения: 24.01.2016).

References:

1. 'Federal Law of 05.04.2013 № 41-FZ, as amended 05.07.2013 "On the Accounts Chamber of the Russian Federation." Part 1, Art. 2' 2013, *SZ the Russian Federation*, no. 14, art. 1649.
2. Stepashin, SV 2006, *Constitutional audit*, Moscow, p. 16.
3. Stepashin, SV 2006, *Constitutional audit*, Moscow, p. 17.
4. 'Federal Law of 05.04.2013 № 41-FZ "On the Accounts Chamber of the Russian Federation"' 2014, *Russian newspaper*, April 10.
5. 'The Federal Law of 11.01.1995 № 4-FZ "On Accounting Chamber Russian Federation"' 1995, *Russian newspaper*, January 15.
6. 'Federal Law of 07.05.2013 № 77-FZ "On the parliamentary control"' 2013, *Russian newspaper*, May 10.
7. 'Federal Law of 23.07.2013 № 252-FZ "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation"' 2013, *Russian newspaper*, August 4.
8. *The official website of RF Audit Chamber* 2016, retrieved 24 January 2016, <<https://portalkso.ru/>>.