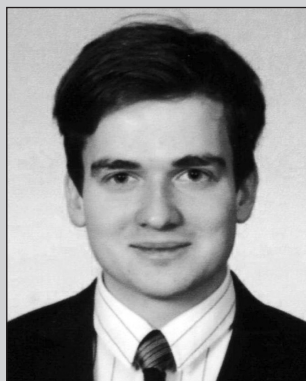


СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО АУДИТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Шевелько Дмитрий Александрович родился 10 апреля 1990 года.

Окончил Высшую школу государственного аудита Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Ведущий специалист-эксперт отдела обеспечения экспертно-аналитической и контрольной деятельности департамента Департамента по экспертно-аналитической и контрольной деятельности в области расходов федерального бюджета на международные отношения и международное сотрудничество, бюджета Союзного государства и оборота федерального имущества за рубежом аппарата Счетной палаты Российской Федерации.

Аспирант Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.

E-mail: shevelko@mail.ru

В статье рассматривается проблематика функционирования системы государственного финансового аудита (контроля) в Российской Федерации. Автором предложена методика оценки уровня развития системы государственного финансового аудита (контроля). Разобраны положения относительно функционирования в такой системе общественного финансового контроля.

Ключевые слова: общественный финансовый контроль, внешний государственный финансовый аудит (контроль), внутренний государственный финансовый аудит (контроль), система, методологическая оценка, государственный финансовый аудит (контроль).

The article deals with the problems of the system of state financial audit (control) in the Russian Federation. The author proposed a method for assessing the level of development of the state financial audit (control). Disassembled position relative to the functioning in such system of the public financial control.

Keywords: public financial control, external state financial audit (control), internal state financial audit (control) system, methodological assessment, state financial audit (control).

Система государственного финансового аудита (контроля) (далее – ГФК) имеет большое значение в повышении уровня управления государственными ресурсами и укреплении финансовой дисциплины в России.

Система ГФК включает в себя следующие элементы (виды финансового контроля):

- внешний государственный аудит (контроль) (далее – **внешний аудит**);
- внутренний государственный финансовый аудит (контроль) (далее – **внутренний аудит**);
- общественный финансовый контроль.

Взаимодействие видов финансового аудита строится в рамках правового регулирования и наличия методологических связей между элементами ГФК. Эти обстоятельства влияют на уровень построения системы ГФК и функционирование ГФК в качестве единой системы.

Уровень развития системы ГФК может быть определен исходя из анализа позиций оценки, представленных в **таблице 1**.

Российская Федерация находится на уровне периода становления ГФК. Правовые основы системы ГФК находятся в разной степени правовой урегулированности.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (**БК РФ**) [1] проводит разделение внутреннего и внешнего аудита, приводит их определения, определяет органы, осуществляющие конкретный вид финансового аудита (контроля).

Постоянные изменения, вносимые в БК РФ, не дают оснований полагать, что положения главы 26 БК РФ останутся неизменными на протяжении среднесрочной или долгосрочной перспективы.

Концептуальное построение БК РФ и сфера бюджетных правоотношений, регулируемая им, противоречат возможности БК РФ

Таблица 1. Уровень развития системы ГФК.

Позиции	Начальный	Период становления	Развитый
Уровень правового регулирования	Низкий: наличие «разрозненных» правовых актов, характеризующих в общем неурегулированность отдельных элементов; редкое внесение изменений в правовые акты; низкий уровень юридической техники.	Средний: приведение ГФК в систему: издание правовых актов по отдельным элементам системы ГФК; постоянное внесение изменений в правовые акты; наличие пробелов правового регулирования.	Высокий: закрепление функции ГФК (внешнего аудита) на уровне Конституции страны, наличие единой концепции, где четко определена роль каждого элемента ГФК. Регулярные изменения в правовые акты не вносятся.
Система ГФК	Отсутствует.	Предпринимаются попытки к ее построению.	Сформирована.
Планирование ГФК	Среднесрочное планирование по отдельным элементам ГФК.	Среднесрочное планирование по отдельным элементам ГФК.	Среднесрочное и долгосрочное планирование по каждому элементу ГФК.
Отчетность руководителя органа ГФК за среднесрочное (долгосрочное) планирование перед другими органами	Отсутствует.	Отсутствует.	Присутствует.
Уровень развития стандартизации ГФК	Низкий: наличие стандартов ГФК по отдельным сферам экономики и управления.	Средний: Наличие определенной базы стандартов, постоянное издание новых стандартов и изменений старых.	Высокий: наличие стандартов ГФК по всем отраслям экономики и управления, применяемых на долгосрочной основе.
Методология ГФК	Наличие методологии по отдельным элементам системы, но не в целом по системе.	Наличие методологии и (или) ее построение по отдельным элементам системы, но не в целом по системе.	Наличие методологии по отдельным элементам, наличие методологической связи между элементами системы.
Реакция государственных органов на результаты ГФК	Низкая: незаинтересованность должностных лиц в результатах ГФК.	Средняя: чередование незаинтересованности с частичной заинтересованностью в зависимости от текущей обстановки.	Высокая: ГФК рассматривается как институт, способный повысить эффективность работы государственного органа, выявить недостатки и указать на области, где могут появиться недостатки.
Использование системы ГФК в «политических» целях	Имеет место, система ГФК зависит от политических сил, находящихся у власти.	Имеет место.	Практически исключено.
Статус «проверяющего»	Низкий: статус государственного служащего среди других должностей государственной службы не отличается.	Низкий: статус государственного служащего среди других должностей государственной службы не отличается.	Высокий: высокая оплата труда, дополнительные социальные гарантии от государства, положительное отношение в обществе к работникам сферы ГФК.
Реакция общества на результаты ГФК	Низкая: Общество не заинтересовано в результатах ГФК.	Низкая +: Общество частично заинтересовано в результатах ГФК.	Высокая: Общество заинтересовано и активно реагирует на результаты ГФК.
Уровень открытости ГФК	Низкий: отсутствие периодических изданий и информационных сайтов.	Средний: наличие сайтов и периодических изданий — информация касается отдельных вопросов, а не системы в целом.	Высокий: наличие сайтов и периодических изданий — информация представлена в наиболее полном объеме.
Примеры:	Ирак, Саудовская Аравия, Боливия.	Российская Федерация, Замбия, ЮАР, Индия, Китай.	Канада, США, Нидерланды, Англия, Япония.

стать тем нормативно-правовым актом, в котором будет закреплено определение системы ГФК, дан полный перечень органов, входящих в систему, а также определены горизонтальные и вертикальные связи внутри нее и методологическое взаимодействие всех ее элементов.

Для перехода Российской Федерации в развитый уровень системы ГФК жизненно необходим систематизирующий нормативно-правовой акт, регулирующий данную систему. Во-первых, он может создать базу единых определений внутри системы ГФК. Во-вторых, он определит взаимодействие между внешним и внутренним аудитом и общественным финансовым контролем, общие принципы, порядок разработки методологии.

Уже на данном этапе формирования системы ГФК можно отметить, что приоритет в правовом и методологическом развитии в последние пять лет был отдан внешнему аудиту. Благодаря этому он получил полноценное развитие на федеральном, региональных и муниципальном уровнях [7].

Внутренний аудит стал активно разрабатываться и внедряться в России в последние пять лет. В частности, «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципаль-

ными) финансами на период до 2018 года» (далее – Программа 2018) предусматривает, что практика применения новых подходов по организации внутреннего финансового контроля и аудита в системе главного администратора бюджетных средств позволит к 2015 году перейти к формированию систем внутреннего контроля и аудита, охватывающих все аспекты деятельности как органов государственной власти (органов местного самоуправления), так и государственных (муниципальных) учреждений [2].

Результаты реализации «Программы по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» [3] достигли поставленных программой задач в сфере ГФК. Эффективность ее реализации в части ГФК можно оценить как высокую. Немаловажно, что для реализации положений программ Правительства Российской Федерации субъекты Российской Федерации принимают региональные программы повышения эффективности бюджетных расходов [4].

Круг проблем правового регулирования внутреннего аудита достаточно подробно описан в научной литературе [8]. В целом система правового регулирования может быть представлена следующим образом (таблица 2).

Таблица 2. Система правового регулирования системы ГФК в Российской Федерации.

	Внешний финансовый контроль	Внутренний финансовый контроль	Общественный финансовый контроль
Нормативная база (федеральный уровень)	БК РФ, ФЗ «О Счетной палате РФ»; ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов...»; ФЗ «О парламентском контроле».	БК РФ, нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации.	Отдельные положения об общественном финансовом контроле содержатся в ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации»; «Об экологическом контроле» и других НПА.
Нормативная база (региональный уровень)	Региональные законы о контрольно-счетных органах.	Нормативно-правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.	Региональные законы об общественных палатах.
Определение вида ГФК	Имеется.	Имеется.	Отсутствует.
Наличие принципов на законодательном уровне	Имеются.	Отсутствуют.	Имеются для общественного контроля.
Уровень стандартизации	Высокий, соответствие стандартов международной практике ИНТОСАИ.	Низкий.	Низкий.
Методологическая база	Высокая.	Низкая.	Низкая.
Уровень теоретической разработки	Средний.	Низкий.	Низкий.

Система ГФК в России в среднесрочной перспективе, по всей видимости, сможет функционировать по следующей схеме:

- функционирование внутреннего контроля на каждом участке деятельности государственного органа;
- оценка системы внутреннего контроля службами внутреннего аудита;
- оценка системы внутреннего аудита государственного органа органом внешнего аудита;
- дополнительный контроль за внутренним и внешним аудитом представителями общественного финансового контроля.

Дискуссионным вопросом остается вопрос о включении общественного финансового контроля в систему ГФК.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [6] (далее – Закон) определил субъектов общественного контроля. Это Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты регионов и муниципалитетов и общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Вместе с тем следует отметить, что на пути построения общественного финансового контроля стоит непреодолимая задача ознакомления заинтересованных лиц с финансовой документацией и отчетностью. Хотя пп.3 п.1 статьи 10 Закона предусматривает право запрашивать информацию, на наш взгляд, в отношении финансовой документации реализовать положения Закона будет затруднительно. Так, если запросы обще-

ственных палат соответствующего уровня для государственного органа будут иметь повышенное значение, то обращения граждан или группы граждан, видимо, не будут иметь такого статуса.

Уровень развития общественного финансового контроля пока не может позволить трансформироваться такому контролю в аудит. В то же время С.В.Степашин [5] считает, что основы для общественного аудита в России уже созданы, и он отчасти уже осуществляется. Наиболее ярко общественный финансовый контроль проявляется в сферах ЖКХ и государственных закупок.

Необходимо отметить, что Закон имеет обособленное положение в системе законодательства Российской Федерации и пока не связан со многими нормативно-правовыми актами. В то же время отдельные положения Закона, к которым относятся принципы, права и обязанности субъектов общественного контроля, могут быть использованы для функционирования общественного финансового контроля. Естественно, что граждане или группы граждан могут проводить общественный финансовый контроль по факту. Но законодательно данные функции отходят к субъектам общественного контроля. Общественный финансовый контроль входит в систему ГФК.

В целом можно сделать вывод, что система ГФК России нуждается в правовом регулировании. Только последовательное решение этой проблемы позволит повысить качество управления общественными финансами.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // «Российская газета», № 153-154, 12.08.1998, с последующими изменениями и дополнениями.
2. Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. №2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // «Собрание законодательства РФ», 13.01.2014, № 2 (часть II), ст. 219.
3. Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р (ред. от 07.12.2011) «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // «Собрание законодательства РФ», 12.07.2010, № 28, ст. 3720, с последующими изменениями и дополнениями.
4. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2014 г. № 29-рп «О Программе «Региональная программа повышения эффективности управления государственными финансами Санкт-Петербурга на период до 2018 года» // документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КосультантПлюс».
5. Степашин С.В. Общественный аудит. Может ли общество контролировать расходы бюрократии? [Текст] = Public audit. Can the society have control over bureaucracy? / С. В. Степашин ; Российская акад. наук [и др.]. - Москва : Наука, 2013. - 339, [3] с. : табл., цв. ил.; 24 см. - (Экономика и социология знания).
6. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // «Российская газета», № 163, 23.07.2014.
7. Шевелько Д.А. Особенности правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // «Вестник АКСОР» №1-2014. № 1 (29). С. 39-43.
8. Шевелько Д.А. Особенности правового регулирования внутреннего государственного финансового контроля (аудита) в Российской Федерации // «Вестник АКСОР» №2-2014 (30). С. 63-66.