

УДК 347.73

DOI 10.52070/2500-3488_2021_3_840_288

Т. П. Хребтова

кандидат юридических наук

доцент кафедры общетеоретических правовых дисциплин

Института международного права и правосудия

Московского государственного лингвистического университета

доцент кафедры «Правовое и таможенное регулирование на транспорте»

факультета логистики и общетранспортных проблем

Московского автомобильно-дорожного государственного технического

университета (МАДИ)

ankaleva@mail.ru

СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО АУДИТА

В статье исследуется содержание понятия государственного финансового аудита в России с точки зрения независимой системы государственного и муниципального управления, основные характеристики государственного аудита, особенности реализации в деятельности Счетной палаты России, а также соотношение понятий «государственный финансовый контроль» и «государственный аудит».

Ключевые слова: государственный аудит; финансовый контроль; государственное управление финансами; основные характеристики; понятия «аудит» и «контроль»; деятельность Счетной палаты; соотношение понятий.

T. P. Khrebtova

PhD in Law

Assistant Professor for the Chair of General Theoretical Legal Disciplines

Institute of International Law and Justice

Moscow State Linguistic University

Associate Professor of the Department of Legal and Customs Regulation in Transport

Faculty of Logistics and General Transport Problems

Moscow Automobile and Road Construction State Technical University (MADI)

ankaleva@mail.ru

ESSENCE AND CONTENT OF STATE FINANCIAL AUDIT

The article examines the content of the concept “state financial audit” in Russia from the point of view of an independent system of state and municipal management, the main characteristics of state audit, implementation features in the activities of the Accounts Chamber of Russia, as well as the relationship between the concepts “state financial control” and “state audit”.

Key words: State audit; financial control; public finance management; main characteristics; the concepts of «audit» and «control»; the activities of the Accounts Chamber; relationship of concepts.

Введение

В современной юридической литературе и правовом регулировании понятий «государственный финансовый контроль» и «государственный аудит» рассматриваются как весьма пограничные. В связи с этим ученые финансисты единодушны в необходимости определения роли и места государственного аудита в системе государственного финансового контроля. В данной статье предпринята попытка рассмотреть соотношение этих важных видов государственного управления финансами.

Основные характеристики государственного аудита

Понятия «аудит» и «контроль» имеют – существенное этимологическое различие, аудит (*audit*) в переводе с латинского языка – слушает, контроль (*contrerôle*) в переводе с французского языка – список, ведущийся в двух экземплярах, а в переводе с латинского языка *contra* – против и *rotulus* – свиток.

Таким образом, контроль направлен на установление правильности дела, т.е. соответствия фактического исполнения субъектом управления задачи, поставленной объектом управления, а аудит не просто на предоставление информации, а на оценку объекта аудита (организации, систем, процессов и т.д.) [Мельник, Пантелеев, Звездин 2004, с. 12].

Специалистами понятие «государственный аудит» трактуется как с позиции отдельного от ГФК процесса, так и как его составная часть.

К примеру, С. В. Степашин понятие «государственный контроль» применяет только в отношении органов внутреннего ГФК (Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство РФ), «государственный аудит» рассматривает как принятое в международном аудиторском сообществе название для системы внешнего независимого контроля, который осуществляется специальным конституционным органом от имени общества. Объектом этого внешнего контроля является деятельность государства, связанная с управлением национальными ресурсами [Степашин 2008].

Государственный аудит и государственный контроль являются составляющими современной системы управления общественными ресурсами. Понятие «государственный аудит» охватывает всю систему внешнего, независимого публичного контроля деятельности государственных органов, а понятие «государственный контроль» связано с осуществлением внутреннего самоконтроля государства (прежде всего органов исполнительной власти) [Степашин 2008. с. 56].

В книге «Власть – Демократия – Контроль» авторы определяют государственный аудит как отдельный вид государственного контроля за публичными средствами, отличающийся от государственного финансового контроля по своему месту в системе разделения властей, объекту, субъекту, целям, формам, т. е. в данной трактовке государственный аудит является частью ГФК, а не отдельным процессом [Степашин и др. 2005, с. 5].

Другие авторы рассматривают государственный аудит как часть ГФК: аудиторская, как и иная контрольная деятельность специально созданных органов государства по осуществлению независимого контроля состояния публичных ресурсов, включая общественные финансы и имущество, а также управленческих решений, направленных на улучшение государственного и иного публичного управления ими [Двуреченских, Чегринцев 2010, с. 126].

Сравнительный анализ государственного аудита и ГФК по основным позициям отражает ключевое различие между данными процессами, заключающееся приоритетно в различном целеполагании и конечных потребителях (см. табл. 1).

Таблица 1

Сравнительный анализ государственного аудита и ГФК

Критерии	Государственный финансовый контроль	Государственный аудит
Цель	Обеспечение соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения	Предоставление заинтересованным лицам независимой объективной картины социальных явлений преимущественно экономического характера

Объект	Деятельность государственного сектора по правильно-му, целевому, экономичному и эффективному использованию государственных финансовых и иных материальных и нематериальных ресурсов, принадлежащих государству [Погосян 2005]	Объект государственного финансового контроля и экспертиза результатов исполнения бюджетов и деятельности органов власти, как исполнительных, так и законодательных (в части проектов правовых актов), оценка рисков и разработка предложений по социально-экономическому развитию страны (региона)
Конечный потребитель	Законодательные, исполнительные органы власти	Законодательные, исполнительные органы власти и гражданское общество
Методы	Проверка, ревизия и обследование	Проверка, обследование, мониторинг, экспертиза и аудит эффективности, аудит закупок, финансовый аудит, информационный аудит

С одной стороны, можно отметить, что объект, конечный потребитель и методы ГФК и государственного аудита частично пересекаются (совпадают), однако, с другой – в рамках государственного аудита и ГФК один и тот же объект рассматривается под различными ракурсами, определяемыми характерным для соответствующего процесса целеполаганием. В результате конечная информация ГФК и государственного аудита существенно отличается.

В вопросе конечного потребителя результатов государственного аудита примечательным является Постановление КС РФ о Счетной палате. В своем запросе в Конституционный Суд РФ группа членов Совета Федерации утверждает, что часть первая статьи 136 Закона о федеральном бюджете на 2003 год, приостанавливая действие частей второй, третьей и четвертой статьи 14 Закона о СП РФ, препятствует реализации Федеральным Собранием конституционного права осуществлять контроль исполнения федерального бюджета, чем ограничивает право граждан участвовать в управлении делами государства и получать информацию по вопросам, непосредственно затрагивающим их права и свободы, а потому не соответствует Конституции РФ.

Таким образом, в этой жалобе подчеркивается, что конечным получателем информации о результатах управления делами государства является любой гражданин РФ, гражданское общество, что закреплено в Конституции РФ, а именно: носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ (ст. 3). Осуществление власти народа реализуется непосредственно через референдумы и свободные выборы, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Таким образом, именно гражданское общество как субъект, выбравший субъекта управления (на федеральном, региональных и местном уровнях) для реализации своих прав имеет конституционное право на получение достоверной информации о результатах их деятельности. В данном контексте следует обратить внимание на то, что в Конституции РФ (ст. 101) предусмотрены правомочия СП РФ на осуществление контроля исполнения бюджета, а не государственного аудита. Данный вопрос подробно рассмотрен во второй главе настоящего исследования.

Государственный аудит сочетает в себе элементы не только финансового и правового контроля, но и социального контроля, квинт-эссенция которых позволяет достичь синергетического эффекта в социально-экономическом развитии общества.

Социальный контроль представляет собой механизм поддержания социального порядка, основанный на проверке фактически достигнутых результатов деятельности с ожидаемыми нормативными или запланированными путем применения властных полномочий и санкций, и в зависимости от формы его осуществления подразделяется на институциональный и не институциональный [Степашин 2008, с. 56].

По мнению С. В. Степашина, институциональный социальный контроль реализуется посредством государственных и общественных организаций, а не институциональный социальный контроль является особым видом саморегулирования, присущего различным общественным системам, контроль за поведением людей со стороны массового сознания [там же].

Институциональный социальный контроль имеет общие задачи с государственным аудитом, который осуществляет анализ эффективности не только экономического, но и социального развития государства. Именно в рамках государственного аудита осуществляется

оценка эффективности принимаемых управленческих решений в разных областях жизнедеятельности гражданина посредством различных инструментов.

Принимая во внимания необходимость развития России как демократического государства, учитывающего личные свободы граждан с развитым государственным аппаратом, С. В. Степашин, В. А. Двуреченских, Е. А. Чегринец и Ю. А. Чернавин в своей книги «Власть – Демократия – Контроль» отмечали необходимость перехода именно к государственному аудиту, конечным потребителем услуг которого являются не только законодательные органы, но и непосредственно гражданское общество [Степашин 2005, с. 5].

В нормативных правовых актах РФ понятие «аудит» связано, в основном, с предпринимательской деятельностью. Так, по регулированию деятельности аудиторских организаций и порядку проведения аудита принято ряд Федеральных законов: «Об аудиторской деятельности» (далее – Закон об аудиторской деятельности); «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; «Об инвестиционных фондах»; «О банках и банковской деятельности» (далее – Закон о банках и банковской деятельности).

В Законе об аудиторской деятельности понятие аудит рассматривается как независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. В Законе о ЦБ РФ, Законе о банках и банковской деятельности и Законе об инвестиционных фондах понятие аудит используется, но не приводится.

Понятие «государственный аудит» находится в правовом вакууме в связи с отсутствием официального толкования данного понятия. Введение данного термина в правовое поле обусловлено взаимосвязью деятельности контрольно-счетных органов с публичным управлением, публичными ресурсами и соответственно «публичным аудитом» или «государственным аудитом».

Как отмечалось ранее в исследовании в Лимской декларации, которая является первоисточником для развития действующей системы ГФК в РФ, используются именно понятие «публичный (государственный) аудит», а не государственного финансового контроля. В официальном переводе Лимской декларации понятие *публичного (государственного) аудита* было заменено на понятие «государственный финансовый контроль».

Заключение

В результате проведенного исследования места и роли государственного аудита в системе управления государственными финансами – государственном финансовом контроле, автор пришел к следующим выводам.

Понятия «аудит» («слушает») и «контроль» («список, ведущийся в двух экземплярах») имеют существенные этимологические различия, таким образом, некорректно определять аудит как вид контроля или использовать данные понятия как синонимы, как предполагается законодателем в Законе о СП РФ.

Процессы по ГФК и государственному аудиту приоритетно отличаются целеполагание и конечный потребитель. ГФК направлен на установление соответствия фактического исполнения субъектом управления задачи, поставленной объектом управления, а государственный аудит не просто на предоставление информации, а оценку деятельности объекта аудита.

Право граждан участвовать в управлении делами государства и получать информацию по вопросам, непосредственно затрагивающим их права и свободы, а значит и получать достоверную информацию об оценке эффективности управления государственными ресурсами, определено в Конституции РФ. Таким образом, конечным потребителем информации по результатам государственного аудита является гражданское сообщество.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Двуреченских В. А., Чегринец Е. А.* Новеллы правового статуса Контрольно-счетной палаты Москвы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 125–139. [Dvurechenskikh, V. A., Chegrinets, E. A. (2010). Novelty pravovogo statusa Kontrol'no-schetnoj palaty Moskvu (Questions of state and municipal administration). Issues of state and municipal management, 3, 125–139. (In Russ.)].
- Мельник М. В., Пантелеев А. С., Звездин А. Л.* Ревизия и контроль: учебное пособие. М. : ФБК–ПРЕСС, 2004. [Melnik, M. V., Panteleev, A. S., Zvezdin A. L. (2004). Reviziya i kontrol': uchebnoe posobie (Revision and control: textbook). Moscow: FBK–PRESS. Moscow. (In Russ.)].
- Погосян Н. Д.* Счетная палата Российской Федерации (конституционно-правовой статус): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. [Pogosyan, N. D. (1998).

Schetnaya palata Rossijskoj Federacii (konstitucionno-pravovoj status) (Accounts Chamber of the Russian Federation (constitutional and legal status): Senior Doctorate in Law. Moscow. (In Russ.)).

Степашин С. В. [и др.] Власть – Демократия – Контроль. М. : Финансовый контроль, 2005. [Stepashin, S. V. et al (2005). Vlast' – Demokratiya – Kontrol'. (Power – Democracy – Control). Moscow: Finansovuj kontrol' (In Russ.)].

Степашин С. В. К министру едет ревизор // Российская Газета. 2008. № 654. [Stepashin, S. V. (2008). K ministru edet revizor (An auditor goes to the minister). Rossiyskaya Gazeta, 654. Moscow. (In Russ.)].

Степашин С. В. Государственный аудит и экономика будущего. М. : Наука, 2008. [Stepashin, S.V. (2008). Gosudarstvennyj audit i ekonomika budushchego. (Government audit and the economy of the future). Moscow: Nauka. (In Russ.)].