



Нормативное правовое регулирование государственного аудита



Необходимость построения системы государственного аудита в Российской Федерации признана на самом высоком уровне. В утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 536 Основах стратегического планирования в Российской Федерации отмечается, что основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации.



Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.





Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определена необходимость внедрения в процесс государственного управления современных методов и механизмов стратегического планирования и управления по результатам принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно - целевого подхода.





Процессы увязки программно-целевого подхода с ресурсным обеспечением предлагается осуществить на основе совершенствования механизмов принятия и реализации бюджетных решений, под жестким мониторингом и контролем выполнения принятых программ.

Данные положения были конкретизированы в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012года.





В программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов особое внимание уделено развитию системы государственного финансового контроля. Этому вопросу посвящен отдельный раздел IX, в котором указано, что для эффективного применения программно-целевого бюджетирования требуется комплексное реформирование системы государственного (муниципального) финансового контроля.



В этих целях необходимо:

- ✓ организовать действенный контроль (аудит) за эффективностью использования бюджетных ассигнований, определив критерии эффективности и результативности их использования;
- ✓ уточнить полномочия органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов) по осуществлению финансового контроля;

- ✓ ввести понятия внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определив на законодательном уровне их формы, методы и объекты;
- ✓ привести систему государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с принципами и стандартами, установленными Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ);
- ✓ установить меры ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;
- ✓ исключить возможность необоснованных проверок хозяйствующих субъектов.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль предлагается определить как деятельность уполномоченных органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленную на контроль:

- ✓ соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- ✓ достоверности, полноты и соответствия нормативным требованиям бюджетной отчетности;
- ✓ экономности, результативности и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.



При этом под внешним государственным (муниципальным) финансовым контролем предлагается понимать финансовый контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами и созданными ими органами государственного (муниципального) финансового контроля, под внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем – финансовый контроль, осуществляемый исполнительными органами государственной власти (местными администрациями).



В данном документе предполагается, что полномочия внешнего финансового контроля на федеральном уровне закрепляются за Счетной палатой Российской Федерации Федеральным в соответствии с законом «О Счетной палате Российской Федерации», необходимости в корректировке которого в целях реализации указанной программы не было необходимости (тот же раздел).

Однако 5 апреля 2013 года Президент страны подписал новый закон «О Счетной палате Российской Федерации». Этот закон является логическим завершением работы по созданию системы внешнего государственного финансового контроля, основы которой были заложены в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012года.

Новации, закрепленные в данном законе, можно охарактеризовать как последовательные. Поправки разработаны на основе 17-летнего опыта деятельности Счетной палаты и прямо вытекают из поставленных Президентом Российской Федерации задач по радикальной модернизации всей системы государственного управления. Во-первых, данный Федеральный Закон стал первым, в котором появилась формулировка «государственный аудит». Во-вторых, в документе законодательно закреплены следующие ключевые положения:

- ✓ статус Счетной палаты (определен как «постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля)»);
- ✓ задачи (конкретизированы, добавлена новая задача – «аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации»);
- ✓ функции Счетной палаты;
- ✓ виды деятельности («Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой»).



В отличие от предыдущего Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ по новому законодательству аудиторы Счетной палаты Российской Федерации не смогут занимать свою должность более двух сроков подряд и не должны состоять в родственных связях с лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации.



Также Счетная палата получает функции по контролю и оценке эффективности предоставления налоговых льгот и преимуществ, бюджетных кредитов и законности предоставления госгарантий и поручительств. Кроме того, палата наделяется определенными полномочиями по обеспечению мер по противодействию коррупции, в том числе в сфере госзакупок.



Проблемы в законодательном регулировании государственного аудита

В настоящее время существует разрыв между обозначением важности организации современных форм и методов государственного финансового контроля и нормами, включаемыми в документы практически всего государственного управления.



Так, согласно Бюджетного Кодекса – практически отсутствует конкретизация методологии осуществления функций внешнего контроля. Функции внутреннего финансового контроля обозначены весьма поверхностно. Глава 26 Бюджетного Кодекса «Основы государственного и муниципального финансового контроля» определяет:

- ✓ формы государственного финансового контроля (предварительный, текущий и последующий);
- ✓ органы, ответственные за осуществление бюджетного контроля на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации, их контрольные полномочия и в некоторых случаях формы контроля.



Согласно Бюджетного Кодекса не установлены правовые основы самой контрольной деятельности, не предусмотрены методы ее проведения, принципы организации специализированных органов бюджетного контроля и механизмы взаимодействия органов, осуществляющих бюджетный контроль.



Однако 7 февраля 2011 года был принят и с 1 октября вступил в действие Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», который сделал прорыв в системе государственного финансового контроля. В Законе впервые прямо установлено, что контрольные органы, создаваемые законодательными (представительными) органами в целях контроля над расходованием бюджетных средств, осуществляют именно внешний финансовый контроль. Тем самым удалось понятийно отделить их от органов контроля в системе исполнительной власти, в еще большей степени высветив фундаментальный принцип разделения властей.



Тем не менее до настоящего времени окончательно не решена проблема разграничения функций внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, не развита система внутреннего финансового контроля, имеет место дублирование функций органов государственного финансового контроля.



Внешний контроль действующими нормативными документами по организации государственного стратегического управления определяется как финансовый и в настоящее время он возлагается на представительные органы власти и Счетную палату Российской Федерации