

Бухгалтерский учет, анализ, аудит и статистика: состояние, проблемы, перспективы

Эволюция государственного аудита

Наумова Светлана Александровна

Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: prinperetii2@gmail.com

Если анализировать историю развития государственного финансового контроля, можно прийти к выводу, что финансовый контроль развивался в России вместе со становлением государственности, в зависимости от типа правления, вместе с совершенствованием законов и нормативно-правовой базы. Также важной вехой на пути эволюции государственного контроля является обеспечение независимости финансового контроля от проверяемого министерства, органа власти, введение в практику анализа выгод подлежащих проверке операций, помимо целесообразности и соответствия законодательно-нормативным актам, так называемые первые «ростки аудита эффективности», введение в практику предварительного контроля, кроме фактического. Важным этапом было и концентрация такого финансового контроля в одном учреждении (принцип «единства касс»), когда все финансовые потоки не рассредоточены по многочисленным кассам отдельных ведомств, а собраны в одну кассу одного ведомства (в один высший орган - прообраз современный Счетной палаты).

Таким образом все правители на Руси осознавали важность финансового государственного контроля за государственной собственностью, ресурсами и бюджетом страны, потому что именно он способствовал росту государственности, порядка внутри страны и, конечно же, благосостояния и социальной защищенности граждан, поэтому я хотела бы подчеркнуть особую значимость данного вопроса.

И поскольку одним из этапов совершенствования работы государственных учреждений является появление особого вида государственного финансового контроля - государственного аудита,- хотелось бы отдельно осветить место аудита в финансовом контроле и подчеркнуть значимость проблемы.

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 25.12.2008 г. N 146н г. " Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля", изданный в целях осуществления нормативного и методического обеспечения деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно - распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований, касается в основном только регулирования контрольных мероприятий, а именно: ревизий и проверок бюджетных средств, то есть он не реализует все функции финансового контроля, ориентированного на реализацию надзорной, управленческой и общественной функций. Такой контроль конечно же необходим, но недостаточен, поскольку проверяет только целевое использование бюджетных средств, что не дает понятия о рациональности, эффективности, производительности и результативности использования бюджетных средств.

4 августа 2013 года президент России **Владимир Путин** подписал закон о совершенствовании государственного финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

В нормативном акте вводится понятие двух видов государственного контроля - внешнего и внутреннего. Первый из них для правительства осуществляет Счетная палата. Второй вид контроля - внутренний - находится под ответственностью главных распорядителей бюджетных средств: Федерального казначейства и Росфиннадзора. Подписанный

документ наделяет Счетную палату и контрольно-счетные органы полномочиями по государственному аудиту.

Государственный аудит и государственный контроль являются и разными, и взаимодополняющими элементами любой современной системы управления общественными ресурсами. При этом понятие «государственный аудит» относится больше к системе «внешнего», независимого публичного контроля (результаты всегда предаются гласности — это основной принцип проведения аудита) за деятельностью органов государства, а понятие «государственный финансовый контроль» используется для институтов и процедур, связанных с осуществлением внутреннего самоконтроля государства (прежде всего органов исполнительной власти).

Как вытекает из вышеизложенного, можно вывести основную функцию Счетной палаты : осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Помимо бюджетных средств также необходимо брать в расчет государственное имущество, что определило необходимость перехода на аудит эффективности, который также реализуется в данное время Счетной палатой Российской Федерации, высшим независимым органом государственного аудита РФ, и ее региональными подразделениями.

Место аудита эффективности в системе государственного финансового контроля можно определить как завершающий или промежуточный его этап, направленный на исправление ситуации проверяемого объекта с экономической точки зрения, выполняет функцию "обратной связи" от проверяемого объекта к органам власти и к законодательным органам для принятия более эффективных управленческих решений палатами Федерального Собрания РФ.

Обладая современными информационными ресурсами, институт государственного аудита выполняет регулятивные и конструктивные функции, помогая государству и обществу в проведении эффективных институциональных изменений и в выборе перспективных траекторий развития страны.

В заключение о функциях Счетной палаты хочу еще раз подчеркнуть важность института государственного аудита, наделенного правом на независимую и самостоятельную оценку действий органов власти, бюджетополучателей и всех пользователей государственных ресурсов, который является не только важнейшим элементом системы предотвращения возможных ошибок планирования государственных программ, бюджета, законов, и проблем их исполнения, но также выполняет функцию легитимизации решений государства, а следовательно, непосредственно обеспечивает его стабильность.

Как следует из закона от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" кроме экспертиз (проектов федеральных законов о федеральном бюджете, международных договоров, документов стратегического планирования РФ, в том числе государственных программ РФ и межгосударственных целевых программ) и привычных ревизий годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, в функции Счетной палаты как высшего органа государственного аудита стал входить аудит бюджетных средств, аудит состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, трансфертов и льгот, предоставленных из федерального бюджета, проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, аудит систем финансовых расчетов в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы, что явилось этапом качественного

скачка в эволюции финансового контроля.

Помимо вышеперечисленных функций Счетная палата также выполняет следующие важные для государства и для общества функции:

- взаимодействие с государственными контрольными, правоохранительными и иными органами, заключение с ними соглашений о сотрудничестве, с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, с высшими органами государственного аудита (контроля) иностранных государств и их международными объединениями,
- внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений о совершенствовании законодательства по вопросам, относящимся к компетенции Счетной палаты и регулярные отчеты перед Федеральным Собранием о результатах проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Результаты аудита должны показывать степень достижения поставленных социально-экономических целей и задач, а также представлять, насколько использование государственных средств обеспечивает удовлетворение общественных потребностей.

Сущность государственного аудита

Субъектами государственного аудита являются Счетная палата РФ и ее структурные подразделения в субъектах Российской Федерации.

Объектами государственного аудита являются:

1. Банк России,
2. НКО,
3. СГУ

- Президентские структуры
- Законодательные органы власти
- Исполнительные органы власти

А) Министерства.

Б) Федеральные службы и федеральные агентства.

В) Государственные комитеты.

Г) Внебюджетные фонды.

Д) судебные органы власти (Конституционный суд, арбитражный, общие суды).

- Коммерческие организации.
- Физические лица.

Задачи государственного аудита:

Основная задача аудита эффективности - давать законодателям и обществу в лице граждан-налогоплательщиков независимое и объективное представление об уровне качества управления, результативности, экономичности, продуктивности и эффективности использования государственных средств исполнительной властью.

Эффективный, развитый и правильно позиционированный «государственный аудит» относительно других государственных органов и общества, способен поставить под контроль бюрократию и избежать ситуаций, когда «местячковая», локальная эффективность

может обернуться стратегическим поражением для страны (например, заключенный на кабальных условиях концессионный договор), когда такой «выигрыш» в данный момент времени может совершаться за счет будущих поколений, все эти задачи также входят в область ответственности государственного аудита. И это является важным этапом эволюции общественного контроля финансовых отношений, так как государственный аудит имеет свои принципы: объективности, независимости, открытости, гласности, а также эффективности использования бюджетных средств и ресурсов, что является весомым качественным отличием и новым стратегическим этапом развития финансового контроля в целом.

Цели государственного аудита:

Финансовый контроль занимался проверкой целевого использования бюджетных средств и выявлением отклонений от действующей нормативно-правовой базы, за которые можно применить различного рода санкции, а государственный аудит должен быть основан не на «силе принуждения», а на открытости, объективности, прозрачности деятельности. Таким образом, основной целью государственного аудита можно назвать поиск путей достижения честного, эффективного управления и полной ответственности государства.

Можно выделить следующие современные этапы эволюции аудита:

1. этап (1960-1970гг) - основными задачами внедрения государственного аудита эффективности были повышение эффективности деятельности институтов государства, формирование механизма оценки деятельности государственных органов, упорядочение потоков информации как базы аудита;

2. этап (1970-1980гг) - смещение акцента при проведении аудита эффективности на анализ результатов деятельности государственных органов и организаций и оценку полученного эффекта;

3. этап (1980-1990гг) - становление модели «системно-ориентированного аудита эффективности»;

4. этап (конец XX века - настоящее время) - дальнейшая эволюция

«системно-ориентированного аудита эффективности» с учетом возрастания интенсивности международных финансовых потоков.

Оценивая все вышесказанное, можно выявить общие тенденции развития государственного аудита (по мере изменения условий и потребностей общественного сектора эволюционировали цели, задачи, объекты и методы финансового контроля, из которого был выделен особый вид финансового контроля - государственный аудит):

1. укрупнение объектов контроля, улучшение связи структуры и динамики расходов с долгосрочными целями государственной политики (совершенствование эффективного контроля над реализацией государственных программ);

2. усложнение задач;

3. основной ориентир не на поиск нарушений нормативно-правового законодательства с целью взыскания, а качественно иная цель - развитие механизма, позволяющего совершенствовать государственные программы, проекты законов, распределение бюджета и прочее еще на этапе разработки;

4. разработка единых стандартов аудита (федеральных и международных);

5. развитие нормативного и методологического обеспечения.

Источники и литература

- 1) С.В. Степашин "Государственный аудит и экономика будущего" Москва Наука 2008
- 2) С.В.Степашин, Н.С.Столяров, С.О.Шохин, В.А Жуков "Государственный финансовый контроль" Питер, 2004
- 3) журнал "Финансовый контроль" 2012г., издательство "Финансовый контроль Москва
- 4) бюллетени Счетной палаты на сайте Счетной палаты 2014 г.
- 5) Мельник М.В. "Эволюция контрольной функции в условиях инновационной экономики" в научно-практическом и теоретическом журнале №6, 2011 г.
- 6) Федеральный закон Российской Федерации от 4 ноября 2014 г. N 341-ФЗ
- 7) публикации в ежедневной общенациональной газете "Российская газета" за 2014 г.
- 8) Стратегия деятельности Счетной палаты до 2019 г.
- 9) Общие положения закона о Счетной палате
- 10) Статья Антиповой Т.В. "Классификация объектов государственного аудита
- 11) Статья И.В. Сугаиповой и Е.Г.Алеевой "Аудит эффективности использования бюджетных средств в интересах стратегии социально-экономического развития РФ@"

Слова благодарности

Особая благодарность моему научному руководителю М.В. Мельник, с которой не всегда разделяем одну и ту же точку зрения, но профессионализм и обширные знания которой всегда вдохновляют на новые исследования и заставляют стремиться к лучшему.