

А.В. Ясакова, М.Е. Ханенко, М.Ю. Гущин

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ КАК СОВРЕМЕННЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В настоящее время вопрос о развитии механизмов финансового контроля является одним из приоритетных направлений бюджетной политики в России. В статье рассмотрены наиболее важные вопросы, решение которых необходимо для совершенствования финансового контроля как на государственном, так и на муниципальном уровне. Также в статье уделено внимание общественному финансовому контролю, который оказывает существенное влияние на показатели экономической стабильности нашей страны.

Ключевые слова: государственный аудит, финансовый контроль, муниципальный контроль, аудит, субъекты общественного финансового контроля

Финансовый контроль, как и любой контроль, представляет собой завершённый информационный познавательный процесс. Финансовый контроль, облеченный в правовую форму, предполагает совокупность прав и обязанностей как у проверяющего, так и у проверяемого. В общем виде объектом любого финансового контроля являются сведения о денежных потоках. Если же рассмотреть финансовый контроль детально, то можно вести речь о разнообразных данных о накоплениях и расходах денежных средств, которые подлежат проверке. Данные могут быть получены в различных разрезах, в разные моменты деятельности и из разных источников. Результатом финансового контроля является объективная информация о финансовом положении проверяемого лица, его действиях и других обстоятельствах, так или иначе повлиявших на это положение, облеченная в форму документа. Данный документ является основой для официальной оценки финансовой деятельности проверяемого и может повлечь как меры поощрения, так и привлечения к ответственности проверяемого лица.

Выделяют различные виды рассматриваемого контроля:

- государственный финансовый контроль;
- ведомственный финансовый контроль;
- муниципальный финансовый контроль;
- внутренний финансовый аудит.

Характеристики видов финансового контроля достаточно подробно даны в учебной и научной литературе. Необходимым является рассмотрение наиболее актуальных тем, касающихся финансового контроля.

Одной из важных тем на современном этапе является отсутствие единого системного правового регулирования государственного финансового контроля.

Бюджетные полномочия органов государственного финансового контроля закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. ст. 157, 266, 270 БК РФ) [1]. Однако данный правовой акт не разделяют контрольные и финан-

совые органы субъектов Российской Федерации.

В 2011 году Е.П. Кочаненко по результатам изучения нормативных правовых актов 76 субъектов Федерации отмечал, что лишь в девяти из них в структуре аппарата высшего органа исполнительной власти либо в подчинении высшего должностного лица существует орган, наделенный полномочиями органа государственного финансового контроля. В 67 субъектах органы государственного финансового контроля входят в структуру финансового органа [3]. За последние годы численность таких органов увеличилась более чем вдвое.

Проведенный И.А. Киселевым анализ законодательства 80 субъектов Российской Федерации показывает, что в четверти из них уже созданы самостоятельные (иные) органы финансового контроля в системе органов исполнительной власти, не относящиеся к финансовому органу [2].

Статусы созданных иных органов государственного финансового контроля в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их полномочия весьма различны. В анализируемых И.А. Киселевым 20 субъектах Российской Федерации созданы:

- службы (Калининградская область, Красноярский край, Самарская область, Калмыкия, Иркутская область, Тыва, Ханты-Мансийский АО (Югра)); Главные управления (г. Москва, Челябинская область, Саха (Якутия), Омская область);
- департаменты (Краснодарский край, Костромская область, Смоленская область); Управления (Новосибирская область, Ростовская область);
- комитеты (г. Санкт-Петербург, Мурманская область); Министерство региональной безопасности и контроля (Рязанская область);
- государственная финансовая инспекция (Забайкальский край) [2].

Такой разнообразный подход говорит о том, что в регионах отсутствует единое понимание места, роли и задач этих органов. Не вносят определенности в данный вопрос и нормы Бюджетного кодекса РФ, где указано, что финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами (должностными лицами) местных администраций муниципальных образований, осуществляют Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и (или) уполномоченные ими органы, главные распорядители, распорядители бюджетных средств (п. 1 ст. 266) [1].

Данная норма позволяет двойственно толковать определение органа, который уполномочен создавать иной контрольный орган в структуре органов исполнительной власти на осуществление государственного финансового контроля. Так, в Костромской области Департамент финансов уполномочивает сначала администрацию Костромской области (являющуюся высшим органом исполнительной власти региона) на проведение последующего финансового контроля, а затем и Департамент финансового контроля [9]. В Омской области Главное управление финансового контроля, созданное высшим должностным лицом региона, Губернатором Омской области, уполномочено на осуществление финансового контроля, в соответствии с действующей редакцией Бюджет-

ного Кодекса РФ, Министерством финансов Омской области [12].

В ряде регионов функции финансовых органов по осуществлению последующего финансового контроля ограничены проверками местных бюджетов, получателей межбюджетных трансфертов (Забайкальский край, Мурманская, Костромская и другие области) [10; 11; 8].

Таким образом, необходимым является создание органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение последующего внутреннего финансового контроля. Финансовые органы, исполняющие бюджет, таких полномочий должны быть лишены. Кроме того, важно определение независимого статуса органов внутреннего финансового контроля.

Также на современном этапе важное значение приобретает развитие системы муниципального финансового контроля в рамках реформы местного самоуправления. Федеральным законом № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] муниципальные контрольные органы наделяются собственными полномочиями, но не действуют в рамках полномочий представительных органов.

Формированию эффективного муниципального финансового контроля мешают некоторые проблемы, среди которых наиболее значимыми являются: отсутствие единых стандартов и методологий при осуществлении финансового контроля; отсутствие взаимодействия органов финансового контроля; незавершенность в вопросах формирования правовой базы государственного и муниципального финансового контроля.

Таким образом, несмотря на то, что в силу своей приближенности к социально-экономическим проблемам населения муниципальный финансовый контроль приобретает все более значимую роль, целостная система финансового контроля в муниципальных образованиях еще находится на стадии формирования. Именно в данный период разработка теоретических основ и практических предпосылок его становления является необходимой.

На современном этапе наблюдается возрастание интереса современных ученых, политиков и социально активных граждан к общественному финансовому контролю. Данный интерес является вполне закономерным, т. к. существующие виды государственного и негосударственного финансового контроля в новых экономических условиях порой демонстрируют низкую эффективность и недостаточную способность к адаптации.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013-2015 годах» отмечено, что для обеспечения макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости необходимо «сформировать эффективную систему управления рисками, позволяющую обеспечивать прогнозирование и предотвращение кризисных ситуаций и быстрое реагирование на них» [5].

Легитимное определение общественного финансового контроля пока не дано, и специалисты предлагают различные варианты соответствующей дефиниции. Наиболее полное определение общественного финансового контроля дано М.А. Лапиной и А.В. Лапиным, которые полагают, что общественный фи-

нансовый контроль — это «урегулированная нормами права деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан по контролю за своевременностью и точностью финансового планирования, обоснованностью и полнотой поступления и движения финансовых и материальных средств, правильностью и эффективностью их использования, осуществляемая посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению» [4].

Субъектами общественного финансового контроля могут являться:

- общественная палата Российской Федерации и региональные общественные палаты;
- общественные советы, создаваемые при государственных и муниципальных органах;
- общественные объединения, специализирующиеся на деятельности по осуществлению общественного финансового контроля;
- отдельные граждане.

Эффективность существующих правовых механизмов общественного финансового контроля может быть проиллюстрирована на примере деятельности Общественной палаты Российской Федерации. Права этого наиболее известного органа общественного контроля установлены Федеральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [6]. В частности, Общественная палата вправе «проводить экспертизу проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления» (п. 3 ст. 16).

Необходимо учитывать, что предоставление субъектам общественного финансового контроля права доступа к внутренним источникам информации о деятельности исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов представляет собой сложную теоретическую проблему. Поэтому в мировой практике именно деятельность органов, обладающих правом «прямого доступа» к финансово-хозяйственной информации, а также разрабатывающих стандарты контрольной деятельности, рассматривается как приоритетный объект общественного финансового контроля.

Думается, что дальнейшее развитие общественного финансового контроля должно идти по пути расширения сферы его влияния. Исходя из этого, органы общественного финансового контроля должны обладать правом проводить экспертизу нормативных правовых актов законодательных и представительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также и различных стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Кроме того органы общественного финансового контроля могут: разрабатывать альтернативные стандарты финансовой отчетности и финансово-контрольной деятельности; публиковать экспертные заключения; направлять экспертные заключения в компетентные государственные органы и должностным лицам. В заключение хотелось бы отметить, что рассмотренные в статье проблемы фи-

нансового контроля требуют решения в ближайшее время, что позволит повысить эффективность бюджетной политики нашей страны

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – С. 23-38.
2. Киселев И.А. О совершенствовании внутреннего финансового контроля в субъектах Российской Федерации // Налоги. – 2013. – № 2. – С. 24-28.
3. Кочаненко Е.П. Некоторые аспекты оптимизации структуры и полномочий органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации // Законодательство и экономика. – 2011. – № 12. – С. 5-20.
4. Лапина М.А. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества / М.А. Лапина, А.В. Лапин // Финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 2-4.
5. О бюджетной политике в 2013-2015 годах: бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 28.06.2012 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru>.
6. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 15. – С. 1277.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – С. 3822.
8. Постановление Губернатора Костромской области от 10.07.2009 № 141 «О департаменте финансов Костромской области» (в ред. от 26.01.2012) // СП – нормативные документы. – 2009. – № 30. – С. 15-25.
9. Постановление Департамента финансов Костромской области от 26.07.2012 № 11 «Об уполномоченном органе» // СП – нормативные документы. – 2012. – № 30. – С. 17-23.
10. Постановление Правительства Забайкальского края от 19.01.2010 № 12 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Забайкальского края» (в ред. от 13.07.2012) // Азия-Экспресс. – 2010. – № 6. – С. 33-45.
11. Постановление Правительства Мурманской области от 14.10.2008 № 487-ПП «Об утверждении положения о Министерстве финансов Мурманской области» (в ред. от 30.12.2011) // Мурманский Вестник. – 2008. – № 202. – С. 11-17.
12. Указ Губернатора Омской области от 11.09.2012 № 93 «О создании Главного управления финансового контроля Омской области» (в ред. от 07.03.2013) // Омский вестник. – 2012. – № 43. – С. 23-29.

Ясакова Анастасия Викторовна

студентка 3 курса факультета бизнеса и рекламы

ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»

e-mail: bnastya95@mail.ru

Ханенко Мария Евгеньевна

к.э.н., доцент кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита

ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»

e-mail: hmae@yandex.ru

Гущин Максим Юрьевич

студент 2 курса магистратуры

ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»

e-mail: hmae@yandex.ru