

УДК 347.73(075.8)

DOI: 10.34670/AR.2022.44.88.095

Финансово-правовое обеспечение основ независимости высшего органа государственного аудита

Пономаренко Кирилл Сергеевич

Преподаватель кафедры финансового права,
Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина,
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
e-mail: p.kirill333@mail.ru 125993

Аннотация

Статья посвящена финансово-правовому регулированию основ независимости высшего органа государственного аудита, необходимых для достижения целей устойчивого развития государства. Рассматриваются три наиболее распространенные модели высших органов государственного аудита, имеющих различия в институциональных механизмах, порядке подчинения, юридических мандатах и наборе профессиональных навыков. Выделяются 10 наиболее важных показателей оценки независимости высшего органа государственного аудита. Важность независимости высшего органа государственного аудита была признана во всем мире после принятия Лимской декларации руководящих принципов контроля. В ней четко указано, что высшие органы государственного аудита могут выполнять стоящие перед ними задачи объективно и эффективно, только если они обладают организационной, финансовой, информационной, кадровой и другими видами независимости. Эта независимость имеет решающее значение для обеспечения эффективной финансовой деятельности государства. Стоит отметить, что на текущем этапе развития Счетная палата Российской Федерации вышла на качественно новый уровень осуществления стоящих перед ней целей и задач, однако работа по систематизации и финансово-правовому установлению заложенных в Лимской декларации основ независимости в полной мере еще не закончена.

Для цитирования в научных исследованиях

Пономаренко К.С. Финансово-правовое обеспечение основ независимости высшего органа государственного аудита // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 10А. С. 193-198. DOI: 10.34670/AR.2022.44.88.095

Ключевые слова

Государственный аудит, высший орган аудита, система государственного аудита, внешний государственный финансовый контроль, принципы публичного аудита, Лимская декларация

Введение

Высшие органы государственного аудита, являясь важным источником объективной информации, которая помогает внедрять эффективное управление государством на практике, занимают центральное место в формировании института подотчетности государства перед обществом. Осуществление ими государственного аудита играет решающую роль в реализации стратегий развития, контролируя, как, кем и для каких целей используются публичные ресурсы, необходимые для достижения целей устойчивого развития государства. Кроме того, высшие органы государственного аудита обеспечивают прозрачность управления общенациональными благами и позволяют гражданам иметь доступ к информации, содержащей объективную оценку бюджетных процессов.

Основная часть

Можно выделить три наиболее распространенные модели высших органов государственного аудита, которые в значительной степени определяются географией осуществления деятельности и административно-территориальным устройством государства:

Судебная или Наполеоновская модель. Эта модель используется в таких странах как Франция, Италия, Португалия и Испания, Турция, а также в большинстве стран Латинской Америки и франкоязычных африканских государствах. Высшие органы государственного аудита, часто называемые Счетной палатой, являются частью судебной системы и действуют независимо от исполнительной и законодательной ветви власти. Как правило, они имеют ограниченное взаимодействие с парламентом. Счетная палата дает заключения о соблюдении правительством финансовых нормативно-правовых актов, а также обеспечивает, чтобы публичные фонды денежных средств были потрачены эффективно и по целевому назначению.

Парламентская или Вестминстерская модель. Эта модель используется во многих странах Содружества, таких как Австралия, Канада, Индия и Великобритания, странах Карибского бассейна, Тихоокеанском регионе и англоговорящих странах Африки. Вестминстерская модель неразрывно связана с парламентом, которому подотчетны высшие органы государственного аудита. В их структуру входят профессиональные аудиторы и технические эксперты. Высшие органы государственного аудита предоставляют периодические заключения о проверке финансовой отчетности и деятельности государственных органов, но в меньшей степени следят за соблюдением финансово-правовых норм, чем в судебной модели.

Модель правления или коллегиальная модель. Эта модель распространена в Азии и имеет сходство с Вестминстерской моделью, поскольку высшие органы государственного аудита независимы от исполнительной власти и помогают парламенту осуществлять государственный финансовый контроль. В коллегиальной модели высший орган государственного аудита принимает форму коллегии или руководящего совета, состоящего из нескольких членов, которые принимают решения совместно. Основной задачей совета является проверка государственных расходов и доходов и представление отчетности парламенту. Члены высшего органа государственного аудита обычно назначаются на определенный срок голосованием парламента. Например, в Индонезии, Японии и Республике Корея высший орган государственного аудита именуется Ревизионным советом. Он состоит из ревизионной комиссии (органа, принимающего решения) и генерального исполнительного бюро (исполнительного органа). Председатель Ревизионного совета является де-факто генеральным

аудитором.

Вышеперечисленные модели имеют различия в институциональных механизмах, порядке подчинения, юридических мандатах и наборе профессиональных навыков членов высшего органа государственного финансового контроля.

Международная организация высших органов аудита (ИНТОСАИ)¹ определила стандарты для всех высших органов государственного аудита. Стандарты и принципы независимости всех типов высших органов государственного аудита также содержатся в INTOSAI-P 1²: Лимская декларация руководящих принципов аудита и INTOSAI-P 10³: Мексиканская декларация о независимости высших органов государственного аудита.

INTOSAI-P 50⁴: Принципы юрисдикционной деятельности высших органов государственного аудита имеют особое значение для судебной (Наполеоновской) модели, в которой высшие органы государственного аудита имеют право привлекать к ответственности лиц, в случае выявления нарушений или бесхозяйственности. Данные принципы содержат ряд гарантий, которые прямо обеспечивают высшему органу государственного аудита, а также его членам, независимость от органов государственной власти.

Конкретные правовые положения гарантируют их несменяемость, а также их «нейтралитет».

Высшие органы государственного аудита могут подвергаться неоправданному политическому влиянию, особенно в случае отсутствия гарантий финансовой и функциональной независимости. Этот недостаток может серьезно подрывать их способность успешно выполнять возложенную на них миссию.

Независимость высшего органа государственного аудита является одним из самых основных и критически важных требований к его эффективному функционированию. Высшие органы внешнего государственного финансового контроля должны быть независимым в рамках всей системы осуществления государственного аудита. Если их независимость будет скомпрометирована, достижение цели по предоставлению обществу объективной оценки законности и экономичности, эффективности и результативности использования общенациональных благ страны не будет достигнута.

Важность всесторонней независимости высшего органа государственного аудита признается во всем мире уже почти 50 лет. Лимская декларация руководящих принципов государственного аудита 1977 года установила, что высшие органы государственного аудита должны иметь полную независимость, и что эта независимость должна быть закреплена в законодательстве конкретного государства. Только при всеобъемлющей независимости высший орган государственного аудита может выполнять возложенные на него полномочия, сократить расточительство и злоупотребление публичными ресурсами, обеспечить эффективное выполнение государственных программ, а также повысить уровень жизни налогоплательщиков.

Для оценки независимости высшего органа государственного аудита можно выделить 10 наиболее важных показателей.

Конституционно-правовая основа. Содержит ли высший юридический акт государства, а

¹ <https://www.intosai.org/>

² <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>

³ <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/>

⁴ <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Intosai-P-50.pdf>

также специальный нормативно-правовой акт о высшем органе государственного аудита положения об организационной независимости его членов (отсутствие подчиненности, исключение возможности произвольного отстранения от должности), а также сроки пребывания на должности руководителя (коллегии членов, аудиторов) высшего органа государственного аудита.

Прозрачность процесса назначения руководителя (членов коллегии) высшего органа государственного аудита, а также аудиторов. Отсутствие какого-либо влияния извне.

Финансовая независимость. Получение высшим органом государственного аудита финансовых средств в необходимом объеме от органа, на который возложена ответственность по утверждению государственного бюджета страны. Возможность свободно распоряжаться средствами, которые предусмотрены в утвержденном финансовом акте.

Виды аудитов. Осуществление высшим органом государственного аудита всесторонних системных проверок, в том числе финансового аудита, аудита соответствия, стратегического аудита, аудита эффективности. Возможность самостоятельно определять темы аудиторских проверок, рабочие планы, методы и способы их исполнения.

Оперативная независимость. Финансово-правовое закрепление основ независимости от любой из имеющихся ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной).

Кадровая независимость. Наличие у высшего органа государственного аудита полномочий в области решения всех кадровых вопросов, необходимых для его эффективного функционирования и выполнения задач, стоящих перед государственным аудитом. Возможность привлекать внешних экспертов на платной основе в рамках имеющегося бюджета.

Ревизионные полномочия. Наличие финансово-правовой базы, гарантирующей высшему органу государственного аудита возможность осуществлять независимую проверку всех доходов и расходы частей бюджета страны, в том числе деятельность органов исполнительной власти.

Независимость в выборе форм и методов аудита. Регламентированная нормами права возможность высшего органа государственного аудита принимать решения о методе, объеме и применения конкретного вида аудита. Возможность независимого выбора субъектов для аудита в конкретный период времени.

Доступ к информации. Установленный законом неограниченный доступ высшего органа государственного аудита ко всей запрашиваемой им информации в рамках осуществления полномочий.

Права и обязанности в отношении аудиторской отчетности. Конституционное право и обязанность высшего органа государственного аудита предоставлять в установленный срок отчет о ходе аудиторских проверок парламенту страны, а также налогоплательщикам.

Заключение

Важность независимости высшего органа государственного аудита была признана во всем мире после принятия Лимской декларации руководящих принципов контроля.

В ней четко указано, что высшие органы государственного аудита могут выполнять стоящие перед ними задачи объективно и эффективно, только если они обладают организационной, финансовой, информационной, кадровой и другими видами независимости. Когда все члены высшего органа государственного аудита, а также руководитель (коллегия руководителей), аудиторы защищены от влияния извне. Эта независимость имеет решающее значение для

обеспечения эффективной финансовой деятельности государства.

Стоит отметить, что на текущем этапе развития Счетная палата Российской Федерации вышла на качественно новый уровень осуществления стоящих перед ней целей и задач, однако работа по систематизации и финансово-правовому установлению заложенных в Лимской декларации основ независимости в полной мере еще не закончена. Независимость высшего органа государственного аудита должна быть тщательно спланирована с учетом опыта зарубежных стран, рекомендаций ИНТОСАИ и найти свое отражение в финансово-правовых актах.

Библиография

1. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 376 с.
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята в г. Лиме 17.10.1977 – 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ).
3. Мексиканская декларация независимости высших ревизионных учреждений, принята XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Мехико, ноябрь 2007 г.
4. Осипов Г.В. (ред.) Социология: основы общей теории. М.: Норма, 2008. С. 505.
5. Пономаренко К.С. Финансово-правовое регулирование деятельности Счетной палаты РФ в системе государственного финансового контроля: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 176 с.
6. Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008. 608 с.
7. Степашин С.В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006. С. 61.
8. Устав EURORAI. URL: www.eurorai.org
9. Устав INTOSAI. URL: www.intosai.org
10. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. URL: <http://www.intosai.org/>

Financial and legal support of the independence of public audit

Kirill S. Ponomarenko

Lecturer of the Financial Law Department,
Kutafin Moscow State Law University,
125993, 9, Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: p.kirill333@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the financial and legal regulation of the foundations of the independence of the supreme state audit body, necessary to achieve the goals of sustainable development of the state. Three most common models of Supreme Audit Institutions are considered in the paper, with differences in institutional arrangements, reporting lines, legal mandates and skill sets. The 10 most important indicators for assessing the independence of the supreme audit body are singled out. The importance of the independence of the Supreme Audit Institution has been recognized around the world since the adoption of the Lima Declaration of Guiding Principles for Control. It clearly states that Supreme Audit Institutions can perform their tasks objectively and effectively only if they have organizational, financial, informational, personnel and other types of independence. This independence is crucial to the effective financial operation of the state. It should be noted that at the current stage of development, the Accounts Chamber of the Russian Federation has reached a

qualitatively new level of implementation of its goals and objectives, however, the work on systematization and financial and legal establishment of the foundations of independence laid down in the Lima Declaration has not yet been fully completed.

For citation

Ponomarenko K.S. (2022) *Finansovo-pravovoe obespechenie osnov nezavisimosti vysshego organa gosudarstvennogo audita* [Financial and legal support of the independence of public audit]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (10A), pp. 193-198. DOI: 10.34670/AR.2022.44.88.095

Keywords

State audit, supreme audit body, state audit system, external state financial control, principles of public audit, Lima Declaration.

References

1. Gracheva E.Yu. (2000) *Problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya. Doct. Dis.* [Problems of legal regulation of state financial control. Doct. Dis.]. Moscow.
2. *Linskaya deklaratsiya rukovodyashchikh printsipov kontrolya. Prinyata v g. Lime 17.10.1977 – 26.10.1977 IX Kongressom Mezhdunarodnoi organizatsii vysshikh organov finansovogo kontrolya (INTOSAI)* [Lima Declaration of Guiding Principles of Control. Adopted in Lima on 10/17/1977 – 10/26/1977 by the IX Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)].
3. *Meksikanskaya deklaratsiya nezavisimosti vysshikh revizionnykh uchrezhdenii, prinyata XIX Kongressom Mezhdunarodnoi organizatsii vysshikh organov finansovogo kontrolya (INTOSAI) v g. Meksiko, noyabr' 2007 g.* [Mexican Declaration of Independence of Supreme Audit Institutions, adopted by the XIX Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) in Mexico City, November 2007].
4. Osipov G.V. (ed.) (2008) *Sotsiologiya: osnovy obshchei teorii* [Sociology: Fundamentals of a General Theory]. Moscow: Norma Publ.
5. Ponomarenko K.S. (2018) *Finansovo-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti Schetnoi palaty RF v sisteme gosudarstvennogo finansovogo kontrolya. Doct. Dis.* [Financial and legal regulation of the activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation in the system of state financial control. Doct. Dis.]. Moscow.
6. *Statute of EURORAI*. Available at: www.eurorai.org [Accessed 12/12/2022]
7. *Statute of INTOSAI*. Available at: www.intosai.org [Accessed 12/12/2022]
8. Stepashin S.V. (2008) *Gosudarstvennyi audit i ekonomika budushchego* [State audit and the economy of the future]. Moscow: Nauka Publ.
9. Stepashin S.V. (2006) *Konstitutsionnyi audit* [Constitutional audit]. Moscow: Nauka Publ.
10. *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. Available at: <http://www.intosai.org/> [Accessed 12/12/2022]