

УДК 347.73(075.8)

DOI: 10.34670/AR.2022.50.76.047

Государственный аудит как важнейший элемент системы контроля со стороны общества

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

Высшие органы внешнего государственного финансового контроля во всем мире занимают особое место в системе разделения властей. Государственный аудит, осуществляемый ими, представляет собой обособленный межотраслевой институт, позволяющий предоставлять обществу объективную оценку законности и экономичности, эффективности и результативности использования общенациональных благ страны, а также служит движущей силой реформ в области мобилизации внутренних ресурсов и повышения эффективности государственных расходов. Статья посвящена государственному аудиту как важнейшему элементу системы контроля со стороны общества. Представляя собой обособленный межотраслевой институт, позволяющий предоставлять обществу объективную оценку законности и экономичности, эффективности и результативности использования общенациональных благ страны, а также служить движущей силой реформ в области мобилизации внутренних ресурсов и повышения эффективности государственных расходов, государственный аудит должен дать возможности гражданам и общественным организациям участвовать в политических процессах государства через свою систему. В настоящее время высшие органы государственного аудита, общественные организации и граждане лишены возможности участвовать в политических процессах через систему государственного аудита, что в свою очередь негативно сказывается на эффективное управление публичными ресурсами.

Для цитирования в научных исследованиях

Пономаренко К.С. Государственный аудит как важнейший элемент системы контроля со стороны общества // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 10А. С. 199-204. DOI: 10.34670/AR.2022.50.76.047

Ключевые слова

Государственный аудит, высший орган государственного аудита, система государственного аудита, органическая независимость, функциональная независимость, аудит эффективности, контрольно-счетные органы.

Введение

Высшие органы внешнего государственного финансового контроля во всем мире занимают особое место в системе разделения властей. Государственный аудит, осуществляемый ими, представляет собой обособленный межотраслевой институт, позволяющий предоставлять обществу объективную оценку законности и экономичности, эффективности и результативности использования общенациональных благ страны, а также служит движущей силой реформ в области мобилизации внутренних ресурсов и повышения эффективности государственных расходов.

Основная часть

Осуществление специализированными органами эффективного аудита в государственном секторе имеет первостепенное значение по трем причинам.

Во-первых, это ключевой элемент системы управления государственными финансами. Недостаточность контроля со стороны высших органов государственного аудита не позволит выявить системные проблемы в процессе осуществления органами власти деятельности по управлению общенациональными ресурсами, которые могут быть как финансовыми, так материальными и интеллектуальными. Всеобъемлющий контроль со стороны высших органов государственного финансового контроля (аудита) в пределах установленной финансово-правовыми актами компетенции, наоборот, повышает эффективность работы всей системы управления, а также сокращает количество коррупционных схем, в процессе осуществления подконтрольными органами, возложенных на них функций и задач.

Во-вторых, государственный аудит укрепляет отношения между государством и обществом. Эффективные действия высшего органа государственного аудита, обладающего организационной и финансовой независимостью от любой ветви власти, наделяют его уникальной возможностью построения четкой системы обратной связи с налогоплательщиками. Предоставляя обществу объективную оценку деятельности органов государственной власти и должностных лиц, высший орган государственного аудита обеспечивает гарантии реализации принципа ответственности за результативность и эффективность их работы. Повышается уровень легитимности государства и усиливается подотчетность между государством и обществом. Внешний государственный финансовый контроль также способен поддерживать основные функции государства: те системообразующие элементы, которые необходимы для его эффективного функционирования. Например, сбор налогов, управление доходами от реализации природных ресурсов, законность и эффективность использования публичных средств, и усиление финансового контроля для снижения коррупционной составляющей.

И, наконец, государственный аудит способствует управлению фидуциарными рисками. Когда публичные средства направляются через партнерские правительственные программы, заинтересованные субъекты полагаются на государственный аудит, чтобы убедиться, что средства используются в намеченных целях и ожидаемые результаты будут достигнуты.

За последние 10 лет в более чем 60 развивающихся странах Африки, Азии и Латинской Америки неправительственные организации, исследовательские организации, сообщества и общественные движения были вовлечены в растущее движение за создание более прозрачного государственного бюджетирования.

Прозрачность всей системы государственного аудита стала иметь важное значение для предоставления гражданам возможности контролировать использование публичных ресурсов и гарантировать, что общенациональные блага используются максимально эффективно и результативно.

Для укрепления деятельности высших органов государственного аудита, а также их поддержки и усиления потенциала, существуют глобальные международных организации.

Наиболее влиятельной является Международная организация высших органов аудита (INTOSAI),¹ которая была создана в 1953 году и представляет собой уникальное равноправное партнерство из 190 высших органов аудита, основанное на принятых общеправовых нормах и коллегиальном подходе к достижению общих целей. ИНТОСАИ способствует укреплению высших органов государственного аудита во всем мире, позволяя им помогать своим правительствам повышать эффективность работы, повышать прозрачность и подотчетность, бороться с коррупцией и эффективно использовать государственные средства.

Высшие органы государственного аудита работают вместе, чтобы согласовывать глобальные стандарты, развивать глобальные общественные блага, укреплять развитие потенциала, оказывать давление со стороны коллег для проведения реформ и способствовать обмену знаниями. Комитет по наращиванию потенциала ИНТОСАИ, восемь региональных органов и Инициатива развития ИНТОСАИ (IDI) работают с высшими органами государственного аудита над наращиванием институционального, профессионального и организационного потенциала. Более развитые высшие органы государственного аудита оказывают поддержку более слабым.

Большинство высших органов государственного финансового контроля уполномочены проводить аудит как государственных расходов, так и доходов посредством финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности. Высшие органы государственного аудита играют ключевую роль в повышении эффективности государственных расходов и доходов, предоставляя представительным органам и общественности независимые оценки финансовой деятельности государства.

Высшие органы государственного аудита традиционно уделяли особое внимание аудиту расходов, однако в настоящее время все чаще усиливается контроль за мобилизацией внутренних ресурсов посредством аудита налогообложения, прибыли государственных предприятий и доходов от добывающих отраслей.

В рамках деятельности ИНТОСАИ планируется несколько инициатив по усилению роли высших органов государственного аудита в мобилизации внутренних ресурсов, таких как программа развития потенциала по аудиту нефтяного сектора, осуществляемая Управлением Генерального аудитора Норвегии; разработка руководящих принципов по аудиту доходов (с упором на добывающие отрасли), разрабатываемых Африканской организацией англоязычных высших органов государственного финансового контроля; и работа под эгидой сотрудничества ИНТОСАИ и партнеров по привлечению высших органов государственного финансового контроля к аудиту доходов от добывающих отраслей.

Международное бюджетное партнерство² провело исследование в 59 странах для оценки

¹ <https://www.intosai.org/>

² <http://www.openbudgetindex.org/>

степени прозрачности государственного аудита.

Вопросы и оценки в исследовании касались того, насколько проведение государственного аудита соответствует рекомендациям Международной организацией высших органов государственного аудита (ИНТОСАИ)³ и Лимской декларации руководящих принципов аудита [The Lima Declaration..., www].

Некоторые из основных выводов Международного бюджетного партнерства указывали на отсутствие прозрачности в применяемых процессах государственного аудита. Эти выводы включают следующее:

- В 23 странах, включенных в исследование, аудиторские заключения либо не публикуются в течение 24 месяцев после окончания бюджетного года, либо никогда не публикуются, а в 10 из 59 стран аудиторские заключения не получают даже представительные органы.
- В 25 других государствах, аудиторские заключения не содержат выводов и, следовательно, не могут быть легко поняты общественностью.
- В 30 странах исполнительная, законодательная власть или высший орган государственного аудита публично не отчитываются о шагах, которые были предприняты государственными органами по результатам аудиторских рекомендаций. Эти данные свидетельствуют о том, что граждане не имеют никакого контроля над тем, как были потрачены их деньги и не участвуют в процессе осуществления государственного аудита.

Интересно, что аудит в Древнем Риме проходил процесс «слушания счетов», в ходе которого должностные лица должны были представлять свои отчеты устно из-за высокого уровня неграмотности в обществе.

Непреднамеренно это устное представление аудиторских отчетов в древние времена, возможно, сделало их более понятными и доступными для граждан, чем это происходит в некоторых современных странах. Однако последние тенденции в гражданском обществе свидетельствуют о появлении деятельности, которая фокусируется на системах государственного аудита и использовании инновационных инструментов, которые включают аспекты дисциплины аудита для мониторинга государственных ресурсов. Взаимодействуя с системами аудита, гражданское общество, видимо, заново изобретает древнеримскую концепцию публичного заслушивания отчетности.

Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам⁴ и Восточная региональная организация государственного управления совместно организовали двухдневная конференция в Маниле, Филиппины, под названием «Диалог о вовлечении гражданского общества в осуществление государственного аудита»⁵.

В конференции приняли участие представители общественных организаций и должностные лица органов государственного аудита из шести стран, включая Индию, Южную Африку, Филиппины, Аргентину, Южную Корею и Мексику.

В рамках конференции были представлены пять конкретных рекомендации по сотрудничеству между группами гражданского общества и высшими органами

³ <https://www.intosai.org/>

⁴ <https://www.un.org/development/desa/ru/>

⁵ https://www.unpan.org/directory/conference/guest/browseoneconference.asp?conference_id=1999

государственного аудита. Эти рекомендации кратко изложены ниже.

1. Общественные организации могут повышать грамотность граждан в области управления государственными финансами. Для облегчения создания кадров активных граждан высшие органы государственного аудита должны разрабатывать доступные и понятные отчеты, которые будут находиться в свободном доступе и своевременно распространяться среди общественности.

2. Общественные организации и граждане должны принимать активное участие в выявлении потенциальных случаев коррупции и сообщать об этом в высшие органы государственного аудита. Должны создаваться специальные каналы связи, при помощи которых налогоплательщики смогут сообщать о случаях коррупции, а также потенциальных нарушениях в процессе управления общенациональными ресурсами.

3. Общественные организации и граждане могут наращивать ограниченный потенциал высших органов государственного аудита для проведения аудита эффективности и аудита государственных закупок.

4. Общественные организации (вместе с представительными органами власти) могут осуществлять контроль и оказывать давление на исполнительную власть в рамках выполнения рекомендаций государственного аудита.

Заключение

В настоящее время высшие органы государственного аудита, общественные организации и граждане лишены возможности участвовать в политических процессах через систему государственного аудита, что в свою очередь негативно сказывается на эффективное управление публичными ресурсами.

Библиография

1. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 376 с.
2. Пономаренко К.С. Финансово-правовое регулирование деятельности Счетной палаты РФ в системе государственного финансового контроля: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 176 с.
3. Теория и практика экономики и социологии знания. М.: Наука, 2007. 301 с.
4. INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. URL: <https://www.intosai.org/>
5. Open Budget Survey. URL: <http://www.openbudgetindex.org/>
6. Report of the Seventh Round of the SA Reconciliation Barometer Survey. Economic Transformation Audit. Institute for Justice and Reconciliation, 2008.
7. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. URL: <http://www.intosai.org/>

Public audit as the most important element of the society control system

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 supreme bodies of external state financial control all over the world occupy a special place in the system of separation of powers. The state audit carried out by them is a separate intersectoral institution that allows the society to provide an objective assessment of the legality and economy, efficiency and effectiveness of the use of the country's national goods, and also serves as the driving force for reforms in the field of mobilizing domestic resources and improving the efficiency of public spending. The article is devoted to the state audit as the most important element of the control system on the part of the society. Representing a separate intersectoral institution that allows the public to provide an objective assessment of the legitimacy and economy, efficiency and effectiveness of the use of the country's national benefits, as well as serve as a driving force for reforms in the field of mobilizing domestic resources and improving the efficiency of public spending, public audit should enable citizens and public organizations to participate in the political processes of the state through its system. Currently, the supreme state audit bodies, public organizations and citizens are deprived of the opportunity to participate in political processes through the state audit system, which in turn negatively affects the effective management of public resources.

For citation

Ponomarenko K.S. (2022) Gosudarstvennyi audit kak vazhneishii element sistemy kontrolya so storony obshchestva [Public audit as the most important element of the society control system]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (10A), pp. 199-204. DOI: 10.34670/AR.2022.50.76.047

Keywords

State audit, supreme body of state audit, system of state audit, organic independence, functional independence, efficiency audit, control and accounting bodies.

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. 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.
3. INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*. Available at: <https://www.intosai.org/>
4. *Open Budget Survey*. Available at: <http://www.openbudgetindex.org/>
5. (2008) *Report of the Seventh Round of the SA Reconciliation Barometer Survey. Economic Transformation Audit*. Institute for Justice and Reconciliation, 2008.
6. *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. Available at: <http://www.intosai.org/>
7. (2007) *Teoriya i praktika ekonomiki i sotsiologii znaniya* [Theory and practice of economics and sociology of knowledge]. Moscow: Nauka Publ.