

Проблемы формирования модели государственного аудита в Российской Федерации

Научный руководитель – Саунин Анатолий Николаевич

Сыначев Никита Андреевич

Студент (магистр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Кафедра государственного аудита, Москва, Россия

E-mail: nikita1997sa@gmail.com

Одним из главных процессов развития современного мира является глобализация, которая со второй половины 20 века заложила начала создания единых принципов и методов правового регулирования и системы правоприменения, с целью формирования единой правовой системы и наднациональных механизмов правового регулирования[1].

В сфере государственного аудита таким наднациональным механизмом правового регулирования послужила резолюция 66-й Генеральной Ассамблеи ООН, принятая 22 декабря 2011 года, в которой указывалось, что Организация Объединенных Наций «с признательностью принимает также к сведению Лимскую декларацию руководящих принципов аудита 1977 года[2] и принятую в Мехико Декларацию независимости высших органов аудита 2007 года[3] и рекомендует государствам-членам применять принципы, изложенные в этих декларациях, в соответствии с их национальными институциональными структурами»[4].

Таким образом, в данной ситуации власти России не могли игнорировать рекомендации ООН по применению в государственном финансовом контроле страны принципов общепринятой модели государственного аудита, выработанных ИНТОСАИ[5]. Эти рекомендации послужили импульсом разработки Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», который был принят в марте 2013 года, с учетом ряда положений Лимской и Мексиканской деклараций. Данный факт нашел отражение п.1. статьи 3 данного закона, в которой установлено, что «в своей деятельности Счетная палата руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также международно-правовыми принципами независимого аудита (контроля)»[6].

Однако, сравнительный анализ закона «О Счетной палате Российской Федерации» и некоторых важных принципов Лимской и Мексиканской деклараций показывает, что де-факто не все они в должном мере имплементированы в правовой статус Счетной палаты РФ, который должен обеспечивать ее всеми атрибутами независимости как основополагающего принципа функционирования высшего органа аудита.

В правовом регулировании модели государственного аудита Российской Федерации можно выделить следующие проблемы:

1. Как указывается в п.1 ст. 5 Лимской декларации «высшие органы финансового контроля могут выполнять возложенные на них задачи объективности и эффективно, только если они независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния»[2]. Между тем, участие Президента России в назначении Председателя и заместителя Председателя Счетной палаты может оказывать негативное влияние на независимость ее должностных лиц, заставляя их в определенных ситуациях подспудно действовать с оглядкой на возможную реакцию главы государства[5].

2. В Лимской декларации указано, что «должна быть гарантирована адекватная юридическая защита верховного суда против любого вмешательства подрывающего независимость и контрольные полномочия высшего органа финансового контроля»[2]. Однако в

законе о Счетной палате не предусматривается данная возможность обращаться в Верховный суд РФ, при попытках вмешательства в ее деятельность или подрыве независимости в целях препятствия проведения полноценного аудита.

3. Значительным элементом независимости является также финансовая независимость ВОА и на что указывается в ст. 7 Лимской декларации

«1. Высший орган аудита должен быть обеспечен финансовыми средствами, необходимыми для выполнения возложенных на него задач.

2. Высший орган аудита должен иметь право обращаться с просьбой о выделении необходимых финансовых средств непосредственно в государственный орган, принимающий решение по национальному бюджету.

3. Высший орган аудита должен иметь право использовать в пределах своих полномочий денежные средства, выделенные для него отдельной строкой бюджета. Высший орган финансового контроля должен иметь право обращаться с просьбой о выделении необходимых финансовых средств непосредственно в государственный орган, принимающий решение по национальному бюджету»[2].

Во-первых, в п. 1 ст. 41 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» написано, что «финансовое обеспечение деятельности Счетной палаты осуществляется в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на нее полномочий». То есть, вместо формулировки «необходимых денежных средств», как это написано в Лимской декларации Счетная палата получает денежные средства в объеме «позволяющем» обеспечить возложенные на нее функции. Но при этом в законе не указано, кто определяет этот объем и каковы должны быть пределы «возможностей» выполнения Счетной палатой возложенных задач и функций.

Во-вторых, хотя в п. 2 ст. 41 указывается, что «бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности Счетной палаты предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете», но не установлена возможность Счетной палаты запрашивать необходимые финансовые средства у парламента, как это рекомендуется документами ИНТОСАИ.

В-третьих, в Лимской декларации четко сформулировано, что исполнительная власть не должна принимать участие в определении объема бюджетных средств, необходимых для деятельности Счетной палаты осуществляется в соответствии с общим порядком для всех получателей бюджетных средств, разрабатываемым Министерством финансов и играющим ведущую роль в формировании проекта федерального бюджета. Складывается парадоксальная ситуация, когда объект контроля Счетной палаты определяет объем финансирования ее расходов.

Таким образом, можно заключить, что нормативно-правовая база регулирующая модель государственного аудита Российской Федерации еще не полностью соответствует принципам Лимской и Мексиканской деклараций, реализация которых позволит Счетной палате стать в полной мере самостоятельным и независимым высшим органом аудита

Источники и литература

- 1) Кучерков И.А., Воронина Т.В. Правовая глобализация: понятие и сущность // Евразийский юридический журнал. 2017. № 4.
- 2) Лимская декларация руководящих принципов аудита. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов аудита, Лима, 17–26 октября 1977 года: <https://static1.squarespace.com/static/57019a6db6aa607cbb909ab2/t/579708b0e6f2e187da3842a7/1469515953296/3.2++ISSAI+1+-+The+Lima+Declaration.compressed.pdf>

- 3) Мексиканская декларация независимости. Принята XIX Конгрессом Международной организации высших органов аудита, Мехико, 5–10 ноября 2007 года: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Mexico-Declaration-on-SAI-Independence.pdf>
- 4) Резолюция 66-й Генеральной Ассамблеи ООН N A/RES/66/209 "Повышение эффективности, прозрачности и подотчетности государственного управления путем укрепления высших органов аудита", принятая 22 декабря 2011 года: <https://undocs.org/A/RES/66/209>
- 5) Саунин А.Н. Российская модель государственного аудита и принципы Лимской декларации // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет", N 4, апрель 2014 г.
- 6) Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) "О Счетной палате Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс