Рассмотрены и проанализированы вопросы совершенствования правового регулирования государственного аудита в финансово-бюджетной сфере. Предложены механизмы по формированию и перераспределению бюджетных ресурсов в системе межбюджетных отношений, необходимых для осуществления контрольных мероприятий по оценке эффективности использования государственных средств. Предложены основания классификации эффективности государственного финансового аудита.

Ключевые слова: Бюджетный кодекс РФ; государственный финансовый аудит; межбюджетные отношения; финансовый контроль; эффективность аудита.

Хассан Мохаммед Хассан Аль-Макзуми, соискатель (Республика Ирак),
кафедра «Менеджмент», ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный
технический университет», Тамбов, Россия;
kon-savin@yandex.ru

ФИНАНСОВЫЙ И ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Введение. Обеспечение законности и эффективности финансовой деятельности государства выступают целями государственного аудита и его сущностной характеристикой. В условиях финансовой, социально-экономической и политической напряженности, сопутствующей развитию разного рода финансовых отношений, формированию и перераспределению бюджетных ресурсов в системе межбюджетных отношений, эффективным и целевым использованием бюджетных средств публично-правовыми образованиями, меры аудита приобрели особую актуальность. Повышение качества управления бюджетными ресурсами, как на федеральном, так и региональном уровнях посредством усиления контроля над соблюдением финансовой дисциплины в данной сфере – одно из важнейших направлений развития бюджетного федерализма в Российской Федерации, условий оптимального использования бюджетных ресурсов.

Государственный аудит в указанных условиях с точки зрения оценки эффективности представляется не только актуальной, но и вместе с тем чрезвычайно сложной задачей. *Во-первых*, государственный аудит представляет собой процесс независимого финансового контроля за управлением общественными финансовыми средствами, который предполагает оценку результативности, степени ее влияния на достижение стратегических целей и задач государства.

Во-вторых, в качестве института, занимающего особое положение в системе государственного управления, государственный аудит сам мо-

жет быть подвергнут оценке эффективности. Указанное обусловлено тем, что от результативной деятельности института государственного аудита во многом зависит эффективность управления общественными финансами, а в конечном итоге достижение стратегических показателей социально-экономического развития страны.

В-третьих, бюджетная политика государства как стратегия и тактика формирования и регулирования финансово-бюджетных отношений неотделима от деятельности органов внутреннего и внешнего контроля. Соответственно, оценка финансового контроля с точки зрения его эффективности предполагает оценку управления бюджетными средствами, бюджетной политики государства.

Обсуждение. В современной научной литературе и на практике толкование эффективности государственного аудита не имеет единого подхода, так в одних источниках под этим понимается специфика его реализации, обусловленная природой такого института [1], в то время как в других источниках под эффективностью государственного аудита понимается эффективность деятельности органов, уполномоченных на осуществление государственного аудита [2, с. 138].

В целях более точного понимания сущности эффективности, как при расходовании бюджетных средств, так и при осуществлении государственного аудита автором исследования предлагается классификация эффективности по различным основаниям (рис. 1).

Рис. 1. Классификация эффективности государственного финансового аудита*

* Разработано автором статьи.

Отмечено, что принцип эффективности использования бюджетных средств закреплён в положениях Бюджетного кодекса (далее – БК) РФ, однако несмотря на это существует большое количество проблем, связанных с реализацией указанного принципа. В частности, актуальной проблемой является отсутствие единой правовой финансовой терминологии, закрепляющей понятие эффективности и универсального доктринального наполнения финансово-правового понятия эффективности расходов бюджета. Кроме того, непосредственно сама дефиниция эффективности бюджетных средств не регламентирована бюджетным законодательством, в том числе не систематизирует организационно-правовые меры, которые направлены на обеспечение эффективности расходов бюджета, а также не разработан единый критерий эффективности, в том числе отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов.

Актуальность указанных проблем очевидна, и объективно показывает отсутствие фундаментального и системного подходов к правовому регулированию взаимоотношений, которые опосредуют целесообразность расходования бюджетных средств. Однако, по мнению автора исследования, наиболее негативным фактором является самый существенный компонент регулирования и правового, и управленческого, ввиду отсутствия основополагающих систем оценивания эффективности бюджетных расходов в ее окончательном, полномасштабном варианте.

Комплексу мер, которые должны быть направлены на решение выше-названных и прочих проблематик правового обеспечения целесообразности расходования бюджетных средств, должны иметь системный характер.

Невзирая на вполне оживлённый интерес исследователей к проблематике дефиниции эффективности и ее оценки, напомним, что по настоящее время не разработали единую общую терминологию целесообразности расходования бюджетных средств, а также единых критериев оценки обозначенной эффективности.

В контексте настоящего исследования применительно к государственному аудиту в сфере межбюджетных отношений, особые органы, которые осуществляют контроль и уполномочены на организацию контрольных мероприятий, направленных на оценку и проверку эффективности расходования бюджетных средств (Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы на уровне субъектов и муниципальных образований Российской Федерации), также нуждаются в закреплении универсальных подходов в определении ясных и понятных критериев и методик, необходимых для осуществления контрольных мероприятий по оценке эффективности использования бюджетных средств.

При этом, однозначно утверждать об отсутствии какой-либо методологической базы, на основании которой осуществляется государственный аудит, было бы в корне неверно. Так, на сегодняшний день принят стандарт финансового контроля (далее – СФК) СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»¹, закрепляющий

¹ СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств (утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 № 31К (668)) (вместе с «Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности»).

отдельные критерии «эффективности». Однако, по мнению автора исследования, указанный документ имеет существенные недостатки ввиду того, что «критерии» эффективности закреплены в довольно абстрактных формулировках и носят оценочный характер, не позволяющий сформировать однозначное суждение об их содержании. Кроме того, вышеназванный стандарт финансового контроля распространяется исключительно на осуществление контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации.

Анализируя критерии эффективности, отдельные исследователи в области экономики акцентируют внимание на проблематике в ее правовом закреплении [3]. Аналогичная позиция содержится и в правоприменительной практике. Так, к примеру, в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда от 22.06.2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса РФ»,² отмечено, что не беря во внимание закрепление в БК РФ принципов результативности как базовых принципов функционирования бюджетной системы государства, ни за основными распорядителями не закрепляются обязанности по осуществлению контроля за целесообразным расходованием, ни за получателем бюджетных средств не закрепляется обязанность по целесообразному расходованию получаемых средств.

Существующая ситуация, в которой отсутствует надлежащее правовое обеспечение, закрепляющее критерии «эффективности» как при осуществлении бюджетного процесса для участников бюджетных отношений, так и аналогичные критерии для органов, осуществляющих государственный аудит, переопределяет необходимость разработки принципиально новой методологии государственного аудита.

Методология государственного аудита связана с использованием совокупности методов, при помощи которых вырабатываются научные подходы, включающие систему необходимых условий, приемов и механизмов, основополагающие положения. Такая ситуация связана с тем, что имеющиеся в научной литературе методологические подходы к совершенствованию процесса государственного аудита, хотя и основаны на общих базисных принципах государственного аудита, в то же время дифференцированы в зависимости от различных акцентов процесса государственного аудита.

Таким образом, по мнению автора, решением существующей проблемы является установление единых универсальных стандартов, а также критериев и принципов, эффективности расходования бюджетных средств.

Вместе с тем на законодательном уровне предпринимаются отдельные попытки по закреплению методик оценки целесообразных бюджетных расходов. Например, в 2013 г. согласно распоряжению Правительства РФ от 30.12.2013 г. №2593-р, утвердили Программу увеличения эффективности управления социальными финансами (а именно, государственными и муниципальными) до 2018 г.³, целеполаганием ее осуществления

² О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума ВАС РФ № 23 от 22.06.2006 (ред. от 26.02.2009) // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

³ Собрание законодательства РФ. 2014. № 2 (часть II). Ст. 219.

стало увеличить эффективность, прозрачность и подотчетность применения бюджетных средств. Помимо этого, увеличение эффективности бюджетных расходов – это предмет деятельности Правительственной комиссии по проблемам совершенствования и увеличения эффективности статьи бюджетных расходов.

Характеристика и методики оценки эффективности бюджетных расходов, согласно государственной программе РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», которая, напомним, была утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. №320, должны разрабатываться Министерством финансов, причем, к 31.12.2020 г.⁴

Так, статьей 160.3 БК РФ установлена специфика эффективности применения бюджетных средств, которые направлены на государственную поддержку инновационной деятельности, осуществляемую в соответствии со спецификой требований, установленных ФЗ от 23.08.1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁵, в том числе Приказом Минэкономразвития РФ от 24.02.2009 года № 58 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»⁶.

Руководствуясь логикой законодателя, получается, что общий принцип эффективности, установленный бюджетным законодательством для определенного круга хозяйствующих субъектов, должен иметь первостепенное значение, поэтому должен иметь надлежащее нормативное правовое закрепление.

Вместе с тем, по нашему мнению, такой подход в корне неверен и нарушает основополагающий принцип российского права – принцип правовой определенности, заключающийся помимо прочего в однозначности применения и толкования правовых норм всеми субъектами отношений. В современных условиях развития экономики нельзя ставить одних субъектов общественных отношений в приоритет другим субъектам. Неужели распоряжение бюджетными средствами в деятельности по осуществлению государственных и муниципальных закупок менее важно, чем в инновационной деятельности. Кроме того, в отношениях по осуществлению закупок, по мнению автора исследования, неустановление критериев эффективности может привести к серьезным последствиям, связанным с коррупцией. Ведь если нет универсального подхода к определению «эффективности» для всех субъектов, значит орган, уполномоченный на осуществление аудита, не сможет выявить отклонения от правил, а публично-правовые образования в системе межбюджетных отношений могут по своему усмотрению толковать понятие категории «эффективность». В таком случае пропадает необходимость в самом осуществлении отдельных направлений государственного аудита. В связи с чем привлечь к ответственным

⁴ Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть III). Ст. 2166.

⁵ Российская газета. № 167. 1996. 3 сен.

⁶ Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения: Приказ Минэкономразвития России № 58 от 24.02.2009 (ред. от 05.02.2018) (зарегистрировано в Минюсте России 27.04.2009 № 13833).

ности виновное в нарушении принципа эффективности лицо по результатам осуществления государственного аудита не представляется возможным. Вместе с тем для соблюдения принципа эффективности меры принуждения будут обеспечивать обязательность достижения целей данного принципа. Не менее важным является аудит эффективности и в сфере межбюджетных трансфертов.

В соответствии с положениями БК РФ установлена ответственность за нарушение бюджетного законодательства. По общему правилу, если есть достаточные основания, к нарушителю закона могут применяться все виды юридической ответственности: административная, гражданско-правовая дисциплинарная, материальная, уголовная и др. Так, к примеру, за нарушения принципов адресности и целесообразности бюджетных средств ответственность устанавливается в БК РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях⁷, Уголовном кодексе Российской Федерации⁸.

Заключение. В указанных условиях необходима разработка методологии государственного аудита, основанной на установлении единых универсальных стандартов, а также критериев и принципов эффективности расходования бюджетных средств. Такая методология будет способствовать единообразному пониманию эффективности не только для органов, уполномоченных на осуществление государственного аудита, но и для всех субъектов, являющихся получателями и распорядителями бюджетных средств, что, в конечном итоге будет влиять на качество соблюдения финансовой дисциплины при осуществлении бюджетного процесса, а также будет действенным механизмом повышения качества государственного управления в целом.

Список литературы

1. **Бурцев В. В.** Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика. М.: Дашков и К, 2005. 495 с.
2. **Государство и экономика:** факторы роста / А. Г. Зельднер, И. Ю. Ваславская, В. К. Южельский и др.; Институт экономики. М.: Наука, 2003. 213 с.
3. **Пономарева К. А.** Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // Юрист. 2013. № 13. С. 43 – 46.

References

1. **Burtsev V.V.** *Organizatsiya sistemy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: teoriya i praktika* [Organization of the state financial control system in the Russian Federation: theory and practice], Moscow: Dashkov i K, 2005. 495 p. (In Russ.)
2. **Zel'dner A.G., Vaslavskaya I.Yu., Yuzhel'skiy V. K. [et al.]** *Gosudarstvo i ekonomika: faktory rosta* [The state and the economy: growth factors], Moscow: Nauka, 2003, 213 p. (In Russ.)
3. **Ponomareva K.A.** [Ineffective use of budget funds under the laws of Russia and Germany], *Yurist* [Lawyer], 2013, no. 13, pp. 43-46. (In Russ.)

⁷ Российская газета. № 256. 2001. 31 дек.

⁸ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

The Financial and Legal Mechanism for Improving the Quality of State Audit in the System of Intergovernmental Relations

Hassan Mohammed Hassan Al-Makzumi,
*Postgraduate (Republic of Iraq),
Department of Management,
Tambov State Technical University, Tambov, Russia;
kon-savin@yandex.ru*

The issues of improving the legal regulation of state audit in the financial and budgetary sphere are examined and analyzed. The mechanisms for the formation and redistribution of budgetary resources in the system of inter-budgetary relations necessary for the implementation of control measures to assess the effectiveness of the use of public funds are proposed. The grounds for classifying the effectiveness of the state financial audit are proposed.

Keywords: Budget Code of the Russian Federation; state financial audit; intergovernmental relations; financial control; audit effectiveness.

© X. M. X. Аль-Макзуми, 2019

Статья поступила в редакцию 03.10.2019

При цитировании использовать:

Аль-Макзуми X. М. X. Финансовый и правовой механизм повышения эффективности качества государственного аудита в системе межбюджетных отношений // Право: история и современность. 2019. № 4(9). С. 104 – 110. doi: 10.17277/pravo.2019.04.pp.104-110