

Развитие системы государственного финансового контроля и аудита в странах – членах ЕАЭС

Development of the State Financial Control and Audit System in the EAEU Member Countries

УДК 336.1

DOI: 10.12737/1998-0701-2019-10-15

И.М. Дмитриева, д-р экон. наук, профессор кафедры мировой экономики, Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации

e-mail: dim280156@yandex.ru

Ю.К. Харакоз, канд. экон. наук, доцент кафедры мировой экономики, Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации

e-mail: yul-kharakoz@yandex.ru

Талгат Жакан, магистр кафедры мировой экономики, Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации

e-mail: tzhakan@mail.ru

I.M. Dmitrieva, Doctor of Economic Sciences, Professor, World Economy Department, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

e-mail: dim280156@yandex.ru

Yu.K. Kharakoz, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, World Economy Department, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

e-mail: yul-kharakoz@yandex.ru

Talgat Zhakan, Master's Degree Student, World Economy Department, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

e-mail: tzhakan@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются функции, задачи, компетенции и основные направления развития высших органов финансового контроля и аудита в странах–членах ЕАЭС.

Ключевые слова: финансовый контроль, аудит, высшие органы финансового контроля, международные стандарты аудита.

Abstract. The article discusses the functions, tasks, competencies and main directions of development of the supreme bodies of financial control and audit in the EAEU member countries.

Keywords: financial control, audit, Supreme bodies of financial control, international standards of audit.

Назначение, задачи и принципы государственного финансового контроля регулируются основными положениями Лимской декларации руководящих принципов контроля [1]. Лимская декларация была принята в 1977 г. на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля. В государствах — членах ЕАЭС¹ система государственного финансового контроля строится на основании международных стандартов аудита и нормативно-правовых документов, учитывающих национальную специфику его поведения, при этом положения Лимской

декларации являются существенными для всех высших органов государственного финансового контроля.

Система управления высшими органами государственного финансового контроля, деятельность которых осуществляется в определенных экономических условиях и исторических традициях, прежде всего, отражает особенности политического устройства и законодательства стран, национальных традиций и культуры. Так, опыт Европейского союза представляет собой яркий пример успешного взаимодействия различных систем государственного финансового контроля.

В 1953 г. была создана Международная организация высших органов финансового

¹ В настоящее время государствами — членами ЕАЭС являются: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика и Российская Федерация.



контроля (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI). INTOSAI является автономной, независимой и неправительственной организацией, созданной в качестве постоянного института для обмена идеями и опытом в сфере внешнего аудита между высшими органами финансового контроля государств мира.

INTOSAI были разработаны аудиторские стандарты, которые обеспечивают базовый уровень рекомендаций при выполнении действий и процедур в ходе проведения аудита, содержат критерии, на основе которых разработаны национальные стандарты высших органов финансового контроля, в том числе в государствах — членах ЕАЭС. Стандарты INTOSAI являются инструментом создания единого информационного пространства ЕАЭС в области государственного аудита и финансового контроля [12].

Несмотря на необходимость соблюдения аудиторских стандартов INTOSAI по всем существенным вопросам, высшие органы финансового контроля стран — членов ЕАЭС должны определять:

- какие именно стандарты применимы к соответствующему виду деятельности и как следует обеспечить высокое качество работы аудиторов при их применении;
- каким образом оценивать ситуации, возникающие в ходе проведения аудита в государственном секторе;
- какие надлежащие системы предоставления информации, а также ее контроля и оценки следует применять в целях обеспечения требований прозрачности, достоверности и сопоставимости;
- каким образом обеспечить наличие адекватной системы внутреннего контроля в целях минимизации риска ошибок и нарушений;
- как следует работать над совершенствованием методов проведения аудита и средств измерения показателей, характеризующих его качество.

В зависимости от объема полномочий аудитора и от законодательства, регламентирующего деятельность высших органов финансового контроля, рекомендации INTOSAI по финансовому аудиту могут применяться к аудиторским проверкам в странах — членах ЕАЭС.

В разных регионах евразийского пространства с разной степенью интенсивности и результативности происходит активный поиск наиболее оптимальной модели международного сотрудничества и межгосударственной интеграции, в частности: ОБСЕ, СНГ, ЕАЭС, ЕС и др.

ЕАЭС представляет собой развивающуюся международную организацию широкой интеграции, так как в рамках данного международного института гарантируется свободное перемещение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы.

В соответствии с положениями Договора о Евразийском экономическом союзе контроль за различными сферами деятельности, осуществляемой в государствах — членах ЕАЭС (в том числе государственный аудит и финансовый контроль) осуществляют Контрольная палата Республики Армения, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, Счетная палата Российской Федерации, Счетная палата Кыргызской Республики. Реализуя функции, предусмотренные Договором о Евразийском экономическом союзе, высшие органы государственного аудита и финансового контроля государств — членов ЕАЭС взаимодействуют друг с другом.

Республика Армения. Контрольная палата Национального собрания Республики Армения является высшим органом финансово-экономического контроля, который формируется Национальным собранием Республики Армения и подотчетен только ему. Указанная организация осуществляет финансово-хозяйственный аудит как элемент обеспечения экономической безопасности страны. В своей деятельности Контрольная палата ориентирована на проведение аудита по стандартам INTOSAI.

Основной задачей Контрольной палаты является предоставление Национальному собранию Республики Армения результатов аудита, а также заключений об отчетах Правительства Республики Армения об исполнении государственного бюджета, о ходе выполнения программы приватизации и разгосударствления, о годовом отчете Центрального банка, об использовании полученных от других государств и международных организаций займов и кредитов.

В рамках своих аудиторских функций Контрольная палата осуществляет изучение и анализ законов, указов и распоряжений Президента Республики Армения, постановлений Правительства и премьер-министра, постановлений Национального собрания, решений и нормативных актов иных государственных органов.

Контрольная палата получает в пределах своей компетенции от государственных органов и органов местного самоуправления республики, предприятий, учреждений и организаций все необходимые документы, проводит ознакомление с ними и осуществляет соответствующий анализ.

Ежегодные отчеты о деятельности Контрольной палаты после их утверждения Советом Контрольной палаты направляются с заключениями и выводами в Национальное собрание, а также Президенту и Правительству Республики Армения. Доклады раскрывают содержание системных вопросов экономической безопасности, связанных, в том числе, с управлением государственной собственностью, организацией системы государственных закупок и другие.

В 2018 г. Аудиторская палата, являющаяся правопреемницей Контрольной палаты, в соответствии с международными нормами высших контрольных органов начала проводить аудит на соответствие исполнения государственного бюджета за текущий год.

Республика Беларусь. Обеспечению экономической безопасности способствует действующая структура высшего органа финансового контроля Беларуси, которая состоит из контрольных подразделений, специализирующихся по видам экономической деятельности, правоохранительного органа и финансовой разведки. Указанная структура имеет широкие полномочия, предоставленные законодательством, в том числе полномочия ведения административного процесса и дознания по уголовным делам.

Особенностью действующей в республике системы финансового контроля и противодействия экономической и коррупционной преступности является включение департаментов финансовых расследований и финансового мониторинга в систему Комитета государственного контроля, что создало пре-

цедент мощного противодействия криминальными проявлениями в экономической сфере.

Комитет государственного контроля осуществляет контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Национального собрания и Правительства Республики Беларусь и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности.

Комитету предоставлены широкие полномочия в части контроля финансово-хозяйственной деятельности государственных органов, соблюдения законодательства при деятельности с редкоземельными металлами, драгоценными металлами и драгоценными камнями, металлопродукцией, черными и цветными металлами.

Комитет осуществляет контроль исполнение законодательства банками, небанковскими кредитно-финансовыми и страховыми организациями, соблюдения законодательства о ценных бумагах, о поставках товаров (работ, услуг) для государственных нужд, соблюдения правил торговли, формирования цен и дисциплины ценообразования при реализации товаров, работ, услуг, требований к их качеству, их безопасности для жизни, здоровья и имущества граждан.

Кроме того, Комитетом осуществляется контроль порядка ведения внешнеторговой деятельности, в том числе законности использования государственных средств при осуществлении внешнеторговых операций, соблюдения правил валютных операций, деятельности организаций и граждан, осуществляющих финансовые операции, в части соблюдения ими законодательства о предотвращении легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности.

Благодаря активной деятельности Комитета государственного контроля созданы серьезные барьеры, в том числе на законодательном уровне, для противоправной деятельности предпринимательских структур. Так, Комитетом государственного контроля в 2016–2017 гг. выявлено более 90% из всех учтенных в стране преступлений в экономической сфере.

Республика Казахстан. Счетный комитет республики осуществляет внешний государ-

ственный аудит и финансовый контроль за исполнением республиканского бюджета в соответствии с Законом Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. «О государственном аудите и финансовом контроле». Счетный комитет непосредственно подчинен и подотчетен Президенту Республики Казахстан.

Главными задачами Счетного комитета являются: укрепление финансовой дисциплины, повышение эффективности использования государственных средств, активов государства и субъектов квазигосударственного сектора в целях обеспечения экономической стабильности в республике.

Счетный комитет проводит анализ, оценку и проверку эффективного и законного управления национальными ресурсами (финансовыми, природными, производственными, кадровыми, информационными) для обеспечения динамичного роста качества жизненных условий населения и национальной безопасности страны.

Счетным комитетом осуществляется аудит эффективности планирования и исполнения республиканского бюджета, а также широкого круга других показателей: реализация стратегий и планов развития национальных компаний, акционером которых является государство; формирования и управления государственным и гарантированным государством долгом; использования связанных грантов, бюджетных инвестиций, государственных и гарантированных государством займов; обоснованности планирования, реализуемости и эффективности закупок товаров, работ, услуг государственными органами и субъектами квазигосударственного сектора.

Указанной структурой проводится аудит соответствия деятельности объектов государственного аудита по использованию средств республиканского бюджета и национальных ресурсов; достоверности и правильности ведения ими бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности; выполнения условий договоров; полноты и своевременности поступлений и использования средств республиканского бюджета; формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан; использования активов Национального Банка Республики Казахстан (только с согласия или по поручению Президента Республики Казахстан).

Счетный комитет участвует в реализации государственной бюджетной политики, разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию финансовой системы Республики Казахстан.

Комитет осуществляет активное противодействие реальным угрозам экономической безопасности государства, развивая взаимодействие с правоохранительными органами в указанных вопросах. При этом основополагающим условием обеспечения экономической безопасности в деятельности Счетного комитета является выявление и минимизация рисков, сопутствующих их возникновению.

Одной из функций внешнего государственного аудита является проведение аудита годовой консолидированной финансовой отчетности об исполнении республиканского бюджета, составленной на основании Бюджетного кодекса Республики Казахстан.

Годовую консолидированную финансовую отчетность об исполнении республиканского бюджета, состоящую из бухгалтерского баланса за соответствующий финансовый год, отчета о результатах финансовой деятельности, отчета об изменениях чистых активов/капитала, отчета о движении денег, пояснительной записки составляет Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета.

Кыргызская Республика. Счетная палата Кыргызской Республики, как постоянно действующий орган, подотчетна Президенту Кыргызской Республики, Законодательному собранию и Собранию народных представителей.

Сфера действий контрольных полномочий Счетной палаты распространяется на все органы государственного управления, предприятия, учреждения, общественные объединения и негосударственные фонды, компании, концерны и другие хозяйствующие субъекты, независимо от форм собственности, в том случае если они получали, перечисляли, использовали средства бюджета или государственную собственность либо управляли ею, либо получали налоговые и таможенные льготы.

По результатам проведенных контрольных мероприятий на заседании Счетной палаты принимаются постановления, органам государ-

ственной власти республики направляются представления, а руководителям проверенных предприятий, организаций и учреждений – предписания для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных лиц.

Российская Федерация. Деятельность Счетной палаты РФ направлена на обеспечение устойчивого экономического роста и социальной стабильности. Перед Счетной палатой поставлены задачи повышения эффективности расходов в рамках существующих бюджетных ограничений на реализацию приоритетных направлений государственной политики. В этой связи особое внимание уделяется непосредственно анализу эффективности расходов по каждому направлению бюджетной сферы. Приоритетами являются:

- бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования и разработки, стимулирующие технический прогресс и способствующие росту производительности труда;
- стимулирование инвестиционной активности;
- преодоление зависимости доходной базы федерального бюджета от резких изменений конъюнктуры мировых топливно-энергетических ресурсов;
- повышение ответственности руководителей за эффективное использование средств.

Задачи и функции, возложенные действующим законодательством на Счетную палату, делают ее одним из ключевых элементов системы общественного контроля за расходованием национальных ресурсов, а также инструментом согласования краткосрочных социально-экономических решений с долгосрочными интересами общества и стратегическими целями общественного развития. Этим определяются миссия Счетной палаты и стратегия ее деятельности. Миссия Счетной палаты представляет собой контроль управления и распоряжения государственными ресурсами в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит и контроль в отношении федеральных государственных органов, органов государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации,

федеральных государственных учреждений и унитарных предприятий, государственных корпораций и компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием Российской Федерации в их уставных капиталах, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в пределах компетенции, установленной Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации».

Кроме того, Счетная палата проводит внешний государственный финансовый аудит в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц — производителей товаров, работ и услуг.

Наряду с повышением эффективности освоения бюджетных средств деятельность Счетной палаты связана с программно-целевым планированием, экспертизой и аудитом государственных программ. В ее практической деятельности широко используются международные методологические наработки, взятые за основу при разработке ее внутренних стандартов. Реализуя свои полномочия, Счетная палата осуществляет экспертизу проектов государственных программ и проектов их изменений.

Таким образом, обзор деятельности высших органов финансового контроля каждого государства — члена ЕАЭС показал, что указанные органы играют важную роль в обеспечении экономической стабильности и безопасности государств – членов ЕАЭС.

В рамках своих конституционных полномочий высшие органы финансового контроля государств — членов ЕАЭС активно содействуют экономическому и социальному развитию в своих государствах и в регионе в целом. Их деятельность направлена на наиболее эффективное управление ресурсами, поскольку обеспечивает прозрачность и объективность контроля использования государственных средств и имущества как элементов экономической безопасности каждого государства, наиболее полное исполнение государственного бюджета, а также предотвращает возможные коррупционные проявления в системе управления финансами.

16 октября 2015 г. было принято Решение Высшего Евразийского экономического совета «Об утверждении Положения о внешнем аудите



(контроле) в органах Евразийского экономического союза» и прописана процедура проведения внешнего аудита (контроля) в органах ЕАЭС.

Согласно указанному документу, в ходе проведения внешнего аудита и контроля проверяется соблюдение порядка формирования и исполнения бюджета союза, оценивается эффективность управления и распоряжения средствами бюджета ЕАЭС, готовятся предложения по устранению выявленных нарушений и недостатков.

Участниками внешнего аудита и контроля ЕАЭС являются высшие органы государственного финансового контроля государств — членов ЕАЭС, их должностные лица, а также группа инспекторов, за которыми определены и закреплены их функции и полномочия.

Выделяют предварительный, текущий и последующий аудит и контроль, которые проводятся ежегодно соответственно на этапе формирования проекта бюджета Союза, в ходе его исполнения и после фактического использования выделенных средств.

Сегодня определен процесс оформления результатов внешнего аудита и контроля и проведения мониторинга их реализации. Итоговые отчеты размещаются на официальных сайтах ЕАЭС и высших органов государственного финансового контроля.

В работе высших органов финансового контроля присутствуют и определенные трудности, которые обусловлены различными професси-

ональными барьерами, например, когда аудиторы, основываясь на опыте применения своего национального законодательства в сфере аудита, часто не могут своевременно и согласованно прийти к единому заключению.

Для устранения подобных несоответствий предстоит еще во многом скоординировать и усовершенствовать деятельность высших органов финансового контроля, а именно: разработать дополнительные глоссарии для преодоления различного толкования аудиторского инструментария и понятийного аппарата, продолжить совершенствование разумной регулярности аудиторских проверок, а также разработать рекомендации, адресуемые государствам — членам ЕАЭС в целях укрепления имеющихся и создания новым систем информационного взаимодействия.

Существование ряда внутренних факторов, тормозящих развитие ЕАЭС, разница в развитии национальных экономик обуславливают необходимость создания специального института в структуре ЕАЭС, основной функцией которого будет являться осуществление деятельности по проведению внешнего аудита на основе единого стандарта, при этом основными вопросами становятся вопросы оценки целесообразности и эффективности управленческих решений, принятых в связи с разработкой и реализацией стратегических и программных документов.

Литература

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята в г. Лиме 17.10.1977 – 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ).
2. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>.
3. Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
4. Закон Республики Казахстан от 12.11.2015 «О государственном аудите и финансовом контроле».
5. Закон Республики Беларусь от 01.07.2010 № 142-З «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах».
6. Федеральный закон РФ от 30.12.2018 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».
7. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/>.
8. Официальный сайт Счетного комитета Республики Казахстан. URL: esep.kz/rus
9. Официальный сайт Комитета государственного контроля Республики Беларусь. URL: kgk.gov.by/ru
10. Официальный сайт Счетной палаты Республики Кыргызстан. URL: esep.kg/
11. Официальный сайт Контрольной палаты Республики Армения. URL: www.coc.am/defaultrus.aspx
12. Официальный сайт INTOSAI. URL: www.intosai.org