

**Пономаренко Кирилл Сергеевич**

аспирант кафедры финансового права  
Московского государственного юридического  
университета О.Е. Кутафина (МГЮА)

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ АУДИТА  
(КОНТРОЛЯ) ЗА ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ  
РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ  
СРЕДСТВ И ДРУГИХ  
ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ**

**Аннотация:**

*Статья посвящена исследованию аудита эффективности расходования бюджетных средств и других общенациональных ресурсов. Рассматриваются правовые основы для осуществления Счетной палатой контроля эффективности. Представлен детальный обзор составных элементов и критериальных показателей, конкретизирующих методику аудита эффективности, дается его определение.*

**Ключевые слова:**

*государственный аудит, аудит эффективности, высший орган аудита, Счетная палата, бюджетные средства, внешний аудит, система аудита.*

**Ponomarenko Kirill Sergeevich**

PhD student,  
Financial Law Department,  
Kutafin Moscow State Law University

**THE VALUE  
FOR MONEY AUDITING  
OF BUDGET FUNDS  
AND OTHER NATIONAL  
RESOURCES**

**Summary:**

*The article deals with the value for money auditing of budget funds and other national resources. The legal framework for implementation of the value for money audit by the Accounts Chamber is discussed. The author presents detailed review of the constituent elements of criteria indicators, which specify the methodology of the value for money audit. Its definition is also given.*

**Keywords:**

*public audit, value for money audit, supreme audit institution, Accounts Chamber, budget funds, external audit, system of public audit.*

Счетная палата Российской Федерации вынуждена принимать современные вызовы и осуществлять свою деятельность в параллели с экономическими реалиями для того, чтобы в полной мере способствовать повышению качества государственного управления посредством аудита (контроля) законности, экономичности, эффективности расходования бюджетных средств и других общенациональных ресурсов. Основанная на принципе результативности государственных расходов организация бюджетного процесса в Российской Федерации требует от Счетной палаты новейших методологических приемов и способов осуществления государственного контроля.

Принятие федерального закона от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [1] совместно с федеральным законом от 23.07.2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2] способствовало установлению аудита эффективности в качестве преобладающего типа государственного контроля, осуществляемого Счетной палатой. Исходя из изложенного, госконтроль перешел от проверки правомерности и достоверности операций к анализу эффективности использования бюджетных средств и оценке достигнутых результатов.

Международный стандарт высших органов аудита ISSAI 300 в п. 8 устанавливает, что проводимый высшим органом аудита анализ эффективности является независимой, объективной и достоверной проверкой правительственных мероприятий, систем, операций, программ, действий или организаций на соответствие принципам экономичности, результативности и эффективности и на предмет, имеется ли потенциал для их улучшения [3]. Из федерального закона № 41-ФЗ известно, что аудит эффективности применяется в целях определения продуктивности использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, полученных объектами контроля для достижения запланированных целей, решения социально-экономических задач развития Российской Федерации и осуществления возложенных на Счетную палату функций [4].

В Толковом словаре русского языка термин «эффективный» определен через понятие «действенный», т. е. оказывающий сильное воздействие на кого-либо, что-либо, дающий наилучший результат. В данной формулировке не конкретизируется, какой именно это результат и что является наилучшим.

В теории эффективность любой деятельности связывается с достижением желаемых результатов с наименьшими издержками. В экономической литературе термин «эффективность» понимается как наибольшая степень достижения цели, реализации возможности либо выполнения задачи. Согласно В. Парето, под экономической эффективностью понимается:

- достижение конкретных результатов с минимальными затратами;
- получение максимально возможного объема продукции из определенного количества ресурсов.

Вопросы, затрагивающие аудит эффективности, освещены в работах таких специалистов, как Е.Ю. Грачева, О.И. Карепина, Е.Е. Смирнов, Е.Н. Синева, А.Н. Саунин, С.Н. Рябухин, И.А. Зуева, М.П. Афанасьев, Н.Н. Парасоцкая и др. Обзор научной литературы свидетельствует о различиях в определении и осмыслении сущности контроля эффективности.

Е.Ю. Грачева относит аудит эффективности к контрольно-аналитическим мероприятиям. По мнению автора, данный тип аудита направлен на совершенствование организации администрирования государственной собственности, расходования бюджетных средств, их экономии. Аудит эффективности является системным анализом финансово-хозяйственной деятельности получателя бюджетных средств, позволяющим определить степень затратности достигнутого результата, а также его временные параметры [5].

С.Н. Рябухин трактует аудит эффективности как современную форму финансового контроля, играющую огромную роль в структуре учета в рамках государственной контрольной системы. Ее целью является определение направлений эффективной работы и экономического использования государственных ресурсов.

Стоит указать, что гарантиями эффективной работы и продуктивного экономического расходования государственных средств должно быть четкое соблюдение получателями бюджетных средств норм финансового законодательства. О.И. Карепина под аудитом эффективности понимает новейший метод государственного финансового контроля. По ее мнению, в совокупности с критериальными показателями эффективности данный тип аудита позволяет оценить эффективность управления финансовыми ресурсами и государственной собственностью. Автор также отмечает, что на основе анализа параметров эффективности должны разрабатываться рекомендации по проведению мероприятий, целью которых является получение экономического и социального результата от использования государственных финансовых ресурсов [6]. Поддерживая точку зрения О.И. Карепиной относительно критериальных показателей эффективности, полагаем, что четкая регламентация таковых позволит исключить элемент субъективности при осуществлении аудита эффективности.

Счетной палатой Российской Федерации был разработан стандарт финансового контроля (СВК) 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» [7]. В нем аудит эффективности определен как тип финансового контроля, который осуществляется при помощи контрольного мероприятия. Целью последнего является установление эффективности использования государственных средств, полученных проверяемыми организациями и учреждениями для достижения запланированных целей, решения конкретных социально-экономических задач и исполнения возложенных на них функций.

Стоит заметить, что «Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств» также содержит интересующее нас определение. Аудит эффективности – проверка органов государственной власти и получателей государственных средств в целях выявления эффективности использования ими государственных средств, полученных для выполнения возложенных на них функций и поставленных задач [8]. Однако ни данная методика, ни названный стандарт не содержат алгоритмов контроля в конкретных практических ситуациях.

Основной причиной невозможности создания общих правил и процедур, которые необходимо выполнять при любом анализе эффективности использования государственных средств, является то, что каждая проверка имеет специфическое содержание, отличающее ее от других. Главный недостаток стандарта финансового контроля 104 заключается в том, что он не устанавливает четких параметров оценки эффективности, а определяет, что «критерии оценки эффективности выбираются для каждой установленной цели аудита эффективности». Иными словами, в начале любого контрольного мероприятия должны вырабатываться конкретные критерии проведения аудита эффективности.

Такой подход не позволяет создать институт ответственности за неэффективное расходование ресурсов. Данный СФК определяет эффективность использования государственных средств через следующие категории:

- экономичность,
- продуктивность,
- результативность.

Очевидно, что использование государственных средств не всегда характеризуется одновременным наличием этих трех элементов. Поэтому вопрос оценки эффективности расходования бюджетных средств является весьма субъективным.

Методика проведения аудита эффективности и стандарт финансового контроля 104 были приняты задолго до разработки и вступления в силу федерального закона № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», в результате чего в отдельных положениях авторы ссылаются на статьи действовавшего с 1995 г. федерального закона № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», в настоящее время утратившего силу [9]. Вследствие изложенного перечисленные финансово-правовые акты нуждаются в пересмотре и приведении к единому регламенту аудита эффективности.

В 2014 г. Счетной палатой совместно с Министерством финансов Российской Федерации были разработаны «Критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов». Данный нормативно-правовой акт подготовлен во исполнение п. 2 перечня поручений президента РФ от 20.10.2013 г. № Пр-2451ГС и в целях создания условий для реализации принципа эффективности использования бюджетных средств. В рамках рассматриваемой методики эффективность бюджетных расходов анализируется на стадии планирования и исполнения государственных (муниципальных) программ и непрограммных мероприятий.

Однако названный нормативно-правовой акт также не дает возможности объективно оценить эффективность использования бюджетных средств и других ресурсов Российской Федерации. Решение данной проблемы, затронутой во многих научных публикациях, требует создания комплексной системы анализа эффективности расходов бюджета и четкой формализации критериев эффективного его использования, с помощью которых можно сделать вывод о том, эффективно ли потрачены бюджетные средства.

Кроме того, необходим анализ полноты и качества социально-экономических эффектов и степени удовлетворенности общества предоставляемыми услугами. Стоит отметить, что оценка продуктивности неразрывно связана с качеством бюджетного планирования. В этом случае при формировании федерального бюджета основными инструментами повышения эффективности бюджетных расходов должны стать следующие:

- инвентаризация обязательств, исследование эффективности расходов на всех стадиях бюджетного процесса;
- учет достигнутых результатов для будущих бюджетных циклов.

При формировании обоснований бюджетных ассигнований Министерство финансов Российской Федерации должно принимать решение о финансировании мероприятий и направлений работы государственных органов власти при четком определении объемов и указании количественных и качественных показателей деятельности получателей бюджетных средств. Ответственность за соответствие обоснований бюджетных ассигнований требованиям законодательства, в том числе бюджетного, а также контроль за их качеством нуждаются в законодательном закреплении.

В рамках данного исследования аудит эффективности можно определить как тип государственного аудита, целью которого являются проверка достижения получателями бюджетных средств установленных законом ключевых показателей расходования этих средств, а также системный анализ финансово-хозяйственной деятельности объектов государственного аудита контроля, позволяющий повысить качество социально-экономических результатов и степень удовлетворенности общества предоставляемыми услугами. Аудит эффективности служит важным этапом перехода системы госконтроля на уровень, отвечающий условиям современного реформирования российской экономики в целом, а также совершенствования системы государственного аудита в частности.

Создание на территории РФ единой системы государственного аудита необходимо для развития в России правовой и цивилизованной экономики, поскольку в правовом государстве не должно быть зон, свободных от государственного контроля. От деятельности Счетной палаты Российской Федерации, призванной отслеживать расходования бюджетных средств и других национальных ресурсов в интересах всех членов общества, зависит экономический, правовой и социальный облик страны.

В связи с этим госконтроль должен иметь единую классификацию: он нуждается в принятии федерального закона «О государственном аудите (контроле) в Российской Федерации», отражающего единые классификационные критерии государственного аудита в целом и аудита эффективности в частности. В его отдельном разделе должны быть установлены критериальные оценочные показатели осуществления аудита эффективности, детально определяющие продуктивность использования бюджетных средств в конкретном направлении хозяйственной деятельности.

Аудит эффективности расходования бюджетных средств и других общенациональных ресурсов должен основываться на реальном применении принципов эффективности и экономично-

сти. Это гарантирует переход от простого распределения бюджетных средств к контролю за достижением заданных результатов с помощью наименьшего объема средств. Однако действенный механизм осуществления аудита эффективности невозможен без соответствующего повышения качества бюджетного планирования.

Государственные программы пока не стали инструментом надлежащего бюджетного планирования. В настоящее время отсутствует четкая взаимосвязь между бюджетными ассигнованиями и результатами, достигаемыми за их счет. Изменения в области финансово-правового регулирования государственного аудита (контроля) в Российской Федерации, которые уже получили активное развитие, нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

#### **Ссылки:**

1. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ // Российская газета. 2014. 10 апр.
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // Там же. 2013. 4 авг.
3. Fundamental Principles of Performance Auditing [Электронный ресурс]. URL: <http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf> (дата обращения: 07.11.2016).
4. О Счетной палате ... Ст. 14.
5. Грачева Е.Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография. М., 2013. С. 99.
6. Карепина О.И. Теоретико-методологические подходы к внедрению аудита эффективности государственных расходов // Финансовые исследования. 2009. № 1. С. 36–44.
7. Проведение аудита эффективности использования государственных средств [Электронный ресурс] : стандарт финансового контроля СФК 104; утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 9 июня 2009 г., протокол № 31К (668). URL: <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/594/16177> (дата обращения: 07.11.2016).
8. Методика проведения аудита эффективности и использования государственных средств [Электронный ресурс] : принята решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 апр. 2004 г. Протокол № 13. С. 23. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 11 янв. 1995 г. № 4-ФЗ // Российская газета. 1995. 15 янв.

#### **References:**

Gracheva, EY 2013, *Legal regulation of financial control in the Russian Federation: problems and prospects*: monograph, Moscow, p. 99, (in Russian).

Karepina, OI 2009, 'Theoretical and methodological approaches to the implementation of the audit the effectiveness of public expenditure', *Finansovyye issledovaniya*, no. 1, pp. 36-44, (in Russian).