

УДК 341.233.111

DOI: 10.34670/AR.2024.55.87.016

К вопросу о понятии экспертно-аналитической деятельности контрольно-надзорных органов

Антропцева Ирина Олеговна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики,
Высшая школа правоведения,
Институт государственной службы и управления РАНХиГС,
119571, Российская Федерация, Москва, пр. Вернадского, 82с1;
e-mail: irists@mail.ru

Аннотация

Вопросы оценки эффективности правового регулирования общественных отношений всегда являлся актуальным для государства. Оценка эффективности и совершенствование правового регулирования в новых реалиях является необходимым и обязательным условием для достижения тех целей, на которые были направлены меры государственной поддержки: обеспечение стабильности банковской системы, обеспечение функционирования системы расчетов, поддержка граждан, бизнеса и иные. На современном этапе с учетом внедрения достижений цифровизации, повышения качества и возможностей для анализа движения денежных средств, формирования и расходования бюджетов, реагирования на пандемию и санкционное давление, экспертно-аналитическая деятельность приобретает особое значение, которая является одним из инструментов, позволяющим проанализировать и оценить эффективность правового регулирования, а также принять меры направленные на предупреждение совершения финансовых правонарушений. В статье рассмотрены вопросы определения понятия и особенностей экспертно-аналитической деятельности, осуществляемой органами публичного финансового контроля в бюджетной сфере, экспертно-аналитического мероприятия, сделана попытка определить соотношение экспертно-аналитической и контрольной деятельности, разграничить методы ее осуществления. В статье сделан вывод о неразрывной связи публичного финансового контроля и экспертно-аналитической деятельности, которую необходимо рассматривать как один из составных элементов публичного финансового контроля.

Для цитирования в научных исследованиях

Антропцева И.О. К вопросу о понятии экспертно-аналитической деятельности контрольно-надзорных органов // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 11А. С. 134-140. DOI: 10.34670/AR.2024.55.87.016

Ключевые слова

Экспертно-аналитическая деятельность, экспертно-аналитическое мероприятие, публичный финансовый контроль, контрольно-счетные органы, контрольно-надзорная деятельность.

Введение

В последние годы государство сталкивается с рядом вызовов: пандемия, специальная военная операция, введение санкций, которые оказывают существенное влияние на все сферы жизни, в том числе и на экономику, функционирование бизнеса, в результате которых формируются новые общественные отношения, изменяются существующие. Государство вынуждено реагировать на указанные вызовы путем принятия мер, направленных на поддержку разных отраслей экономики, устанавливая новые правила, изменяя существующие правовые нормы. Оценка эффективности и совершенствование правового регулирования в новых реалиях является необходимым и обязательным условием для достижения тех целей, на которые были направлены меры поддержки: обеспечение стабильности банковской системы, обеспечение функционирования системы расчетов, поддержка граждан, бизнеса и иные. Качество правового регулирования влияет на достижение результата, поскольку способно оказать как стимулирующее, так и дестимулирующее воздействие.

Финансовая сфера является одной из самых чувствительных, позволяющих оперативно получать государству обратную связь. Целями деятельности органов публичного финансового контроля являются обеспечение устойчивого развития и поддержания стабильности финансовой системы государства, обеспечение законности осуществления публичной финансовой деятельности, обеспечение достоверности и полноты учета и отчетности, предупреждения финансовых нарушений, применение мер ответственности за нарушение финансового законодательства. Представляется, что на современном этапе особое значение имеет выявление и противодействие кризисным ситуациям и рискам, в связи с чем возрастает значение использования контрольно-надзорными органами экспертно-аналитической деятельности, которая заключается в анализе причин возникновения подобных ситуаций и рисков и выработка предложений, которые впоследствии позволят исключить их появление либо нивелировать неблагоприятные последствия, в связи с чем представляется целесообразным обратиться к понятию экспертно-аналитической деятельности.

Основная часть

Полномочие по осуществлению экспертно-аналитической деятельности отнесено к полномочиям Счетной палаты РФ (статья 13 федерального закона от 05.04.2013 №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹ (далее – Закон №41-ФЗ)), контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований (статья 14 федерального закона от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»² (далее Закон №6-ФЗ). В статье 12 Лимской декларации руководящих принципов аудита³ содержится указание на возможность предоставления парламенту и администрации экспертного заключения контрольными органами. В указанных федеральных законах контрольная и экспертно-аналитическая деятельность выделена в качестве отдельных направлений деятельности. При

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

² Федеральный закон от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

³ Лимская декларация руководящих принципов аудита от 1977.

этом в проекте итогового доклада о результатах деятельности Федерального казначейства за 2022 год [Проект..., www] и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу указано о направлении со стороны Федерального казначейства предложений в законопроект в части закрепления нового метода контроля, а именно: экспертно-аналитического мероприятия. Действующее законодательство не содержит легального определения экспертно-аналитической деятельности. Более того, анализ норм Закона №42-ФЗ, Закона №6-ФЗ не позволяет четко разграничить экспертно-аналитическую и контрольную деятельность, их формы и методы. В связи с чем представляется необходимым исследовать понятие экспертно-аналитической деятельности и ее соотношение с контрольной деятельностью, поскольку последствия их реализации различаются для объектов контроля.

В условиях развития цифровизации и расширения возможностей по обработке и сопоставлению данных, акценты при осуществлении контрольно-надзорной деятельности сместились в сторону усиления предварительного контроля. Субъекты, осуществляющие публичный финансовый контроль, значительное внимание уделяют выявлению и оценки рисков.

Контрольно-счетные органы и Федеральное казначейство являются органами публичного финансового контроля, которые, выполняя свои контрольно-надзорные полномочия для достижения цели предупреждения нарушения объектами финансового контроля законодательства осуществляют экспертно-аналитическую деятельность, в том числе анализируют причины нарушений, дают рекомендации по устранению причин, способствующих их возникновению, что находит отражение в отчетах контрольно-надзорных органов, рекомендациях. В отдельных случаях указанные органы издаются нормативные акты в пределах своих полномочий либо иницируют внесение изменений в действующее законодательство. При этом законодательно экспертно-аналитическая деятельность не закреплена в качестве полномочий за Федеральным Казначейством. В то же время анализ деятельности органов публичного финансового контроля в бюджетной сфере показывает, что отсутствие правового закрепления не исключает фактическое осуществление экспертно-аналитической деятельности.

Данное утверждение подтверждается и международным опытом, например, Л.М. Сембиева и Э. Усенова, исследовав опыт США, Германии, Великобритании, указали на отсутствие законодательной регламентации экспертно-аналитической деятельности, что тем не менее не исключает ее осуществление [Сембиева, Усенова, 2020, 223].

Экспертно-аналитическая деятельность является непосредственно сопутствующей контрольной деятельности и неразрывно с ней связанной, но тем не менее имеющей свои особенности и требующей самостоятельного исследования.

Исходя из этимологии слов, экспертно-аналитическая деятельность содержит экспертную составляющую, то есть «рассмотрение какого-либо вопроса экспертами для правильной оценки чего-либо или для вынесения заключения» [Большой современный толковый словарь, www], и аналитическую, то есть «детальное, всестороннее изучение, рассмотрение какого-либо факта, явления, события» [там же]. Л.М. Сембиева, Э. Усенова определяют экспертно-аналитическую деятельность как «совокупность процессов экспертного анализа, проводимых на постоянной регулярной основе, а также совокупность экспертных и аналитических мероприятий» [Сембиева, Усенова, 2020, 2016]. Предложенное определение является достаточно узким, хотя и отражающим суть осуществляемой деятельности. И.В. Шалганова предлагает законодательно закрепить следующее определение: «экспертно-аналитическая деятельность – это вид

исследовательской деятельности, где не применимы методы проверки или ревизии ни камерально, ни тем более с выездом на объект» [Шалганова, 2015, 59]. Приведенное мнение еще раз подтверждает необходимость разграничения контрольной и экспертно-аналитической деятельности, учитывая, что основывается на отграничении методов, которые могут использоваться при осуществлении экспертно-аналитической деятельности.

Прежде, чем дать определение, выделим особенности экспертно-аналитической деятельности:

- осуществляется органами публичного финансового контроля, имеющих в штате сотрудников, обладающих специальными знаниями и соответствующей квалификацией, т.е. являющимися экспертами;
- направлено на предупреждение совершения нарушений финансового законодательства,
- реализуется на основе стандартов (Счетной палатой РФ разработан стандарт в том числе и по требованиям к разработке стандартов осуществления экспертно-аналитической деятельности),
- результат отражается в отчете, аналитических записках, докладах (примерами могут служить отчеты о деятельности Федерального Казначейства, Счетной палаты РФ);
- осуществляется в процессе контрольно-надзорной деятельности;
- позволяет оперативно исследовать и оценивать эффективность правового регулирования финансовых отношений.

Таким образом, экспертно-аналитическую деятельность следует рассматривать как составной элемент публичного финансового контроля, поскольку она является неразрывно с ним связанной и объективно необходимой для предупреждения совершения нарушений финансового законодательства, устранения условий, способствующих их возникновению, работы по минимизации рисков.

В то же время осуществление экспертно-аналитической деятельности в бюджетной сфере имеет свои особенности, в частности осуществляется анализ эффективности использования бюджетных средств.

Экспертно-аналитическая деятельность осуществляется в бюджетной сфере по двум направлениям:

- при проведении экспертизы нормативно-правовых актов контрольно-счетными органами;
- по результатам проведения контрольных мероприятий.

Реализация экспертно-аналитической деятельности происходит посредством проведения экспертно-аналитических мероприятий. В стандарте внешнего государственного аудита (контроля)⁴ экспертно-аналитическое мероприятие определяется как форма экспертно-аналитической деятельности, то есть рассматривается с точки зрения процедурного подхода рассмотрения термина. В проекте отчета Федерального казначейства предлагается рассматривать экспертно-аналитическое мероприятие как метод и включить соответствующую норму в действующее законодательство РФ. Аналогичная проблема расхождения в подходе к определению термина со стороны органа внешнего и внутреннего государственного финансового контроля наблюдается при определении контрольного мероприятия. Подобный разрозненный подход приводит к различной правоприменительной практике в рамках

⁴ СГА 102. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий», утв. Постановлением Коллегией Счетной палаты от 20.10.2017. №12 ПК.

деятельности субъектов публичного финансового контроля, что создает неопределенность в рамках реализации экспертно-аналитических мероприятий. В толковом словаре под «мероприятием» понимается «организованное действие или совокупность действий, направленных на осуществление какой-либо цели» [Большой современный толковый словарь русского языка, www]. Метод – более узкое понятие, поскольку является приемом, способом. Представляется, что экспертно-аналитическое мероприятие – это процедура реализации публичного финансового контроля уполномоченными органами, в процессе которой в пределах полномочий контрольно-надзорный орган использует совокупность методов, направленных на достижение целей публичного финансового контроля, в связи с чем предлагается рассматривать экспертно-аналитическое мероприятие как форму реализации публичного финансового контроля.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетные органы используют ряд методов, причем в ст. 16 Закона №41-ФЗ содержится перечень методов, одинаковых для контрольной и экспертно-аналитической деятельности, а именно: проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг и иные методы. Очевидно, что ряд методов не используется и не может быть использовано при проведении экспертно-аналитической деятельности, например, проверки и ревизии. Следует согласиться с И.В. Шалгановой, которая выделяет применение следующих методов: анализ, обследование, мониторинг [Шалганова, 2015, 59]. К данным методам можно добавить и наблюдение.

Экспертно-аналитическое мероприятие проводится на основе:

-результатов, которые были получены в связи с проведение контрольных мероприятий (например, результат проверки Счетной палатой отчета об исполнении бюджета);

-анализа международного опыта регулирования общественных отношений, наблюдения за фактически сложившимися (например, доклады для общественных обсуждений, подготовленные Банком России).

Результатом проведения экспертно-аналитического мероприятия является отчет либо заключение, в котором содержатся рекомендации со стороны контрольно-счетных органов. Счетная палата РФ по каждому направлению дает рекомендации с указанием адресата и последующего контроля за статусом рекомендации до момента выполнения.

Заключение

Экспертно-аналитическая деятельность является составным элементов публичного финансового контроля, неразрывно с ним связана, осуществляется с использованием особых методов (анализа, обследования, мониторинг, наблюдения).

Под контрольно-аналитической деятельностью предлагается понимать деятельность органов публичного финансового контроля, направленную на предупреждение совершения финансовых нарушений и совершенствования правового регулирования финансовых отношений, осуществляемую органами публичного финансового контроля, исследование и выявления причин совершения финансовых нарушений, актуальных проблем в финансовой сфере.

Библиография

1. Большой современный толковый словарь. URL: <https://slovar.cc/rus/tolk/3711.html>
2. Гнездова Ю.В., Сильченкова С.В. Модель аудита эффективности на региональном уровне // Вестник АККОР.

2015. № 2 (34). С. 129-133.
3. Колесникова Е.В., Кваско М.А. Счетная палата как высший орган государственного аудита // Вектор экономики. 2020. № 1. С. 7.
 4. Лимская декларация руководящих принципов аудита от 1977. URL: <https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/others/ISSAI/ISSAI-1-Ruso.pdf>
 5. Проект итогового доклада о результатах деятельности Федерального казначейства за 2022 год. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchetu/o-rezultatakh-raboty-fk/?ysclid=lnhrctkg47662890427>
 6. СГА 102. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий», утвержден Постановлением Коллегии Счетной палаты от 20.10.2017. №12 ПК.
 7. Сембиева Л.М., Усенова Э. Мировая практика организации экспертно-аналитической деятельности органов государственного аудита // Диджитализация учетно-аналитических и контрольных процессов в экономике. Симферополь, 2020. С. 213-224.
 8. Федеральный закон от 05.04.2013 №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
 9. Федеральный закон от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».
 10. Шалганова И.В. Экспертно-аналитическая деятельность: направления совершенствования // Вестник АККОР. 2015. № 2 (34). С. 55-60.

On the issue of the concept of expert and analytical activities of control and supervisory authorities

Irina O. Antroptseva

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of Legal Support
for the Market Economy,
School of Law of the Institute of Public Administration
and Civil Service of the RANEPА,
119571, 1, 82, Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: irists@mail.ru

Abstract

The issue of assessing the effectiveness of legal regulation of social relations has always been a topical one for the state. Evaluating the effectiveness and improving legal regulation in the new realities is a necessary and mandatory condition for achieving the goals for which government support measures were aimed: ensuring the stability of the banking system, ensuring the functioning of the settlement system, supporting citizens, businesses and others. At the present stage, considering the introduction of digitalization achievements, increasing quality and opportunities for analysis of cash flow, formation and spending of budgets, response to pandemic and sanctions pressure, expert analytical activity acquires particular importance, which is one of the tools that allows to analyze and assess the effectiveness of legal regulation, as well as to take measures aimed at preventing financial offences. The article deals with the definition of the concept and characteristics of expert-analytical activities carried out by public financial control authorities, expert-analytical activities, an attempt to define the relationship of expert-analytical and control activities, to distinguish the methods of its implementation. The article makes a conclusion about the inseparable connection of public financial control and expert-analytical activity that should be considered as one of the constituent elements of public financial control.

For citation

Antroptseva I.O. (2023) K voprosu o ponyatii ekspertno-analiticheskoi deyatel'nosti kontrol'no-nadzornykh organov [On the issue of the concept of expert and analytical activities of control and supervisory authorities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (11A), pp. 134-140. DOI: 10.34670/AR.2024.55.87.016

Keywords

Expert-analytical activity, expert and analytical activity, public financial control, control and accounting bodies, control and oversight activity.

References

1. *Bol'shoi sovremennyi tolkovyi slovar'* [Large modern explanatory dictionary]. Available at: <https://slovar.cc/rus/tolk/3711.html> [Accessed 11/11/2023]
2. *Federal'nyi zakon ot 05.04.2013 №41-FZ «O Schetnoi palate Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law of April 5, 2013 No. 41-FZ “On the Accounts Chamber of the Russian Federation”].
3. *Federal'nyi zakon ot 07.02.2011 №6-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii i deyatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy»* [Federal Law No. 6-FZ dated 02/07/2011 “On the general principles of the organization and activities of control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities”].
4. Gnezdova Yu.V., Sil'chenkova S.V. (2015) Model' audita effektivnosti na regional'nom urovne [Model of performance audit at the regional level]. *Vestnik AKSOR* [Bulletin of the Association of Control and Accounting Bodies of the Russian Federation], 2 (34), pp. 129-133.
5. Kolesnikova E.V., Kvasko M.A. (2020) Schetnaya palata kak vysshii organ gosudarstvennogo audita [Accounts Chamber as the highest body of state audit]. *Vektor ekonomiki* [Vector of Economics], 1, p. 7.
6. *Limskaya deklaratsiya rukovodyashchikh printsipov audita ot 1977* [Lima Declaration of Guiding Principles on Auditing 1977]. Available at: <https://www.eurosa.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosa/content/documents/others/ISSAI/ISSAI-1-Ruso.pdf> [Accessed 11/11/2023]
7. *Proekt itogovogo doklada o rezul'tatakh deyatel'nosti Federal'nogo kaznacheistva za 2022 god* [Draft final report on the results of the Federal Treasury for 2022]. Available at: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchet/y-ozh-rezultatakh-raboty-fk/?ysclid=lnrctkg47662890427> [Accessed 11/11/2023]
8. Sembieva L.M., Usenova E. (2020) Mirovaya praktika organizatsii ekspertno-analiticheskoi deyatel'nosti organov gosudarstvennogo audita [World practice of organizing expert and analytical activities of state audit bodies]. In: *Didzhitalizatsiya uchetno-analiticheskikh i kontrol'nykh protsessov v ekonomike* [Digitalization of accounting, analytical and control processes in the economy]. Simferopol.
9. SGA 102. *Standart vneshnego gosudarstvennogo audita (kontrol'ya). Obshchie pravila provedeniya ekspertno-analiticheskikh meropriyatii», utverzhden Postanovleniem Kollegii Schetnoi palaty ot 20.10.2017. №12 PK* [SGA 102. Standard for external government audit (control). General rules for conducting expert and analytical activities”, approved by the Resolution of the Board of the Accounts Chamber of October 20, 2017. No. 12 RS].
10. Shalganova I.V. (2015) Ekspertno-analiticheskaya deyatel'nost': napravleniya sovershenstvovaniya [Expert-analytical activity: directions for improvement]. *Vestnik AKSOR* [Bulletin of the Association of Control and Accounting Bodies of the Russian Federation], 2 (34), pp. 55-60.