

Модернизация системы государственного внутреннего финансового аудита в Российской Федерации

Modernization of the State Internal Financial Audit System of the Russian Federation

УДК 657.6

DOI: 10.12737/1998-0701-2020-31-38

Л.Л. Павлова, канд. экон. наук, доцент, кафедра маркетинга и муниципального управления, Тюменский индустриальный университет

e-mail: pavlova68@yandex.ru

L.L. Pavlova, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Marketing and Municipal Management, Tyumen Industrial University

e-mail: pavlova68@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены происходящие в России изменения в сфере государственного внутреннего финансового аудита, осуществляемые по четырем векторам: нормативно-правовой; кадровый; наделение фактической независимостью внутреннего аудитора; совершенствование автоматизированных систем. Проведена оценка качества системы государственного внутреннего финансового аудита по данным контролирующих органов и с точки зрения руководителей финансовых служб бюджетных учреждений. Предложены мероприятия, направленные на совершенствование государственного внутреннего финансового аудита.

Ключевые слова: государственный внутренний финансовый аудит, государственный аудит, цифровизация, модернизация.

Abstract. The article examines the ongoing changes in the field of internal financial audit in Russia, carried out in four vectors: regulatory; personnel; empowering the internal auditor with de facto independence and improving automated systems. The assessment of the quality of the internal financial audit system in the Russian Federation was carried out according to the data of regulatory authorities and from the point of view of the heads of financial services of budgetary institutions. Measures are proposed to improve the state internal financial audit.

Keywords: state internal financial audit, state audit, digitalization, modernization.

Россия имеет богатую историю государственного контроля (аудита), это подтверждается достаточно широкой системой органов государственного контроля России в различных сферах деятельности. Для России 2019 год и последующие три года являются историческими и знаменательными, поскольку в сентябре 2019 г. в России прошел международный конгресс высших органов аудита (ИНТОСАИ) и Счетная палата РФ стала председательствовать в ИНТОСАИ в течение следующих трех лет. На конгрессе Счетной палатой РФ были обозначены пути совершенствования государственного аудита в Российской Федерации, представлен образ государственного контролера будущего.

Трендом будущего государственного аудита в России является переход от аудита финансового, аудита эффективности к аудиту стратегическому; по мнению А. Л. Кудрина «Счетная палата будет все больше переходить от чисто финансового аудита, аудита до-

стоверности и даже эффективности к стратегическому аудиту: мониторингу целей, выполнения национальных проектов, госпрограмм, мониторингу причин выполнения или невыполнения этих показателей» [7]. Цифровизация государственного аудита также является актуальнейшей задачей деятельности Счетной палаты РФ, она внедряется в практику государственного аудита с целью снизить трудоемкость традиционного аудита, повысить объективность выводов и системность анализа; в будущем все инспекторы Счетной палаты станут «цифровыми»; у каждого объекта проверки появится «цифровой двойник», данные по нему будут накапливаться и использоваться в дальнейшей работе [8].

Одним из новшеств в 2019 г. в области цифровизации явилось введение в действие портала «Государственная информационная система Единая система государственного финансового контроля Российской Федерации» (ГИС ЕСГФК). На портале ГИС ЕСГФК можно

ознакомиться с результатами проверок контролирующих органов по всей России. Кроме того, новшеством 2019 г. являются такие новые опции портала Счетной палаты РФ, как: «общественная приемная», «мониторинг объектов незавершенного строительства», «государственные расходы», «мониторинг достижения национальных целей».

С 2014 г. в России введена в действие система внутреннего финансового аудита (контроля) (далее — ВФА), на которую возложены ответственность по прогнозированию, предотвращению и искоренению ошибок в отношении внутренних бюджетных процедур. К бюджетным процедурам относятся процедуры по составлению и представлению сведений, необходимых для составления проекта бюджета, а также по исполнению бюджета, ведению бюджетного учета и составлению бюджетной отчетности [2, п. 3]).

Основной особенностью и отличием внутреннего аудита от внешнего является его непрерывный характер и осуществление его как у главных распорядителей средств федерального бюджета, распорядителей средств бюджетов РФ, так и у получателей средств бюджетов РФ, исполняющих бюджетные полномочия, а также бюджетных и автономных учреждений.

Под внутренним финансовым контролем, согласно п. 3 стандарта финансового контроля, утвержденного 21 ноября 2019 г. № 196н, понимается «...внутренний процесс главного администратора (администратора) бюджетных средств, осуществляемый в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий, в том числе осуществляемый посредством совершения контрольных действий» [2, п. 3].

Согласно Бюджетному кодексу РФ внутренний финансовый аудит «...осуществляется в целях: 1) оценки надежности внутреннего процесса главного администратора бюджетных средств, администратора бюджетных средств, осуществляемого в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий, и подготовки предложений об организации внутреннего финансового контроля; 2) подтверждения достоверности бюджетной отчетности и со-

ответствия порядка ведения бюджетного учета единой методологии бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности, установленной Министерством финансов РФ, а также ведомственным (внутренним) актам; 3) повышения качества финансового менеджмента» [1].

Но, несмотря на очевидную значимость внутреннего финансового аудита, его превентивную (предупредительную) функцию, значительная часть нарушений, выявляемых проверяющими органами, свидетельствует о том, что внутренний государственный контроль сегодня несовершенен.

По итогам проверок деятельности семидесяти двух федеральных органов исполнительной власти Счетная палата РФ пришла к выводу, что «созданная система внутреннего финансового аудита не достигает целей. Влияние внутреннего финансового аудита на повышение экономности и результативности использования бюджетных средств незначительно» [7].

Рассмотрим основные проблемы в системе внутреннего финансового контроля, определенные Счетной палатой РФ и объединенные нами в табл. 1.

По данным Портала государственного и муниципального финансового аудита (ГИС ЕСГФК) большая часть нарушений, выявленных контролирующими органами в России в ходе проверок в 2019 г., относится к нарушениям в области ведения бухгалтерского учета и составления отчетности, формирования и исполнения бюджетов (рис. 1).

Несовершенство действующей системы ВФА потребовало введения новых стандартов внутреннего финансового аудита в России, каковыми являются:

- Федеральный стандарт ВФА «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита», утвержденный приказом Минфина России от 21.11.2019 № 196н и вступивший в действие с 1 января 2020 г. [2];
- Федеральный стандарт ВФА «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита», утвержденный приказом Минфина России от 21.11.2019 № 195н и вступивший в действие также с 1 января 2020 г. [3];
- Федеральный стандарт ВФА «Основания и порядок организации, случаи и порядок пере-



Таблица 1

**Проблемы в системе внутреннего финансового аудита по данным портала
Счетной палаты РФ [5]**

Формулировка проблемы внутреннего финансового аудита	Суть проблемы	Вариант решения
Нехватка кадров и низкий уровень их подготовки	Отмечается высокая текучесть кадров; ежегодно каждый третий сотрудник субъекта внутреннего финансового аудита увольняется; мероприятия по профессиональному развитию сотрудников, осуществляющих внутренний финансовый аудит, в рамках государственного заказа не проводятся	На регулярной основе организовывать обучение аудиторов. По данным Минфина России, учебная программа их подготовки должна появиться уже в 2020 г., но, полностью проблему она не решит.
В среднем только каждый пятый отчет по итогам проверок Счетной палаты РФ соответствует требованиям проведения внутреннего аудита	Анализ 1705 отчетов показал, что под видом внутреннего финансового аудита в большинстве случаев проводились различные виды контроля, а именно: ведомственный контроль, контроль учредителя, контроль в сфере закупок	Продолжить работу по совершенствованию автоматизированных информационных систем, направленную на развитие процессов внутрисистемного контроля, обеспечивающих качественное и эффективное исполнение бюджетных процедур
У каждого десятого сотрудника субъекта внутреннего финансового аудита отсутствуют полномочия по его проведению	В каждом четвертом федеральном органе исполнительной власти (далее — ФОИВ) субъект внутреннего финансового аудита не подчиняется непосредственно руководителю, что очень важно	Внести изменения в действующее законодательство, направленные на обеспечение фактической независимости внутреннего аудитора, повысив его статус и подчинив его деятельность исключительно руководителю ФОИВ



Рис. 1. Виды нарушений, выявленных в 2019 г. контрольными органами Российской Федерации, млрд руб. [6]

дачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита», утвержденный приказом Минфина России от 18.12.2019 № 237н и вступивший в действие с 21 января 2020 г. [4].

Данные федеральные стандарты введены взамен правил, действовавших до 2019 г. согласно постановлению Правительства РФ от 17.03.2014 № 193, утративших силу.

В Федеральном стандарте «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» содержится новый порядок организации внутреннего финансового аудита:

- с образованием структурного подразделения главного администратора (администратора) бюджетных средств и его наделения

полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита;

- без образования структурного подразделения главного администратора (администратора) бюджетных средств путем наделения должностного лица (работника) главного администратора (администратора) бюджетных средств полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита;

- с передачей полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита руководителю главного администратора (администратора) бюджетных средств (рис. 2).

Решение руководителя администратора бюджетных средств о передаче полномочий по осуществлению ВФА принимается в одном из случаев, представленных на рис. 2.

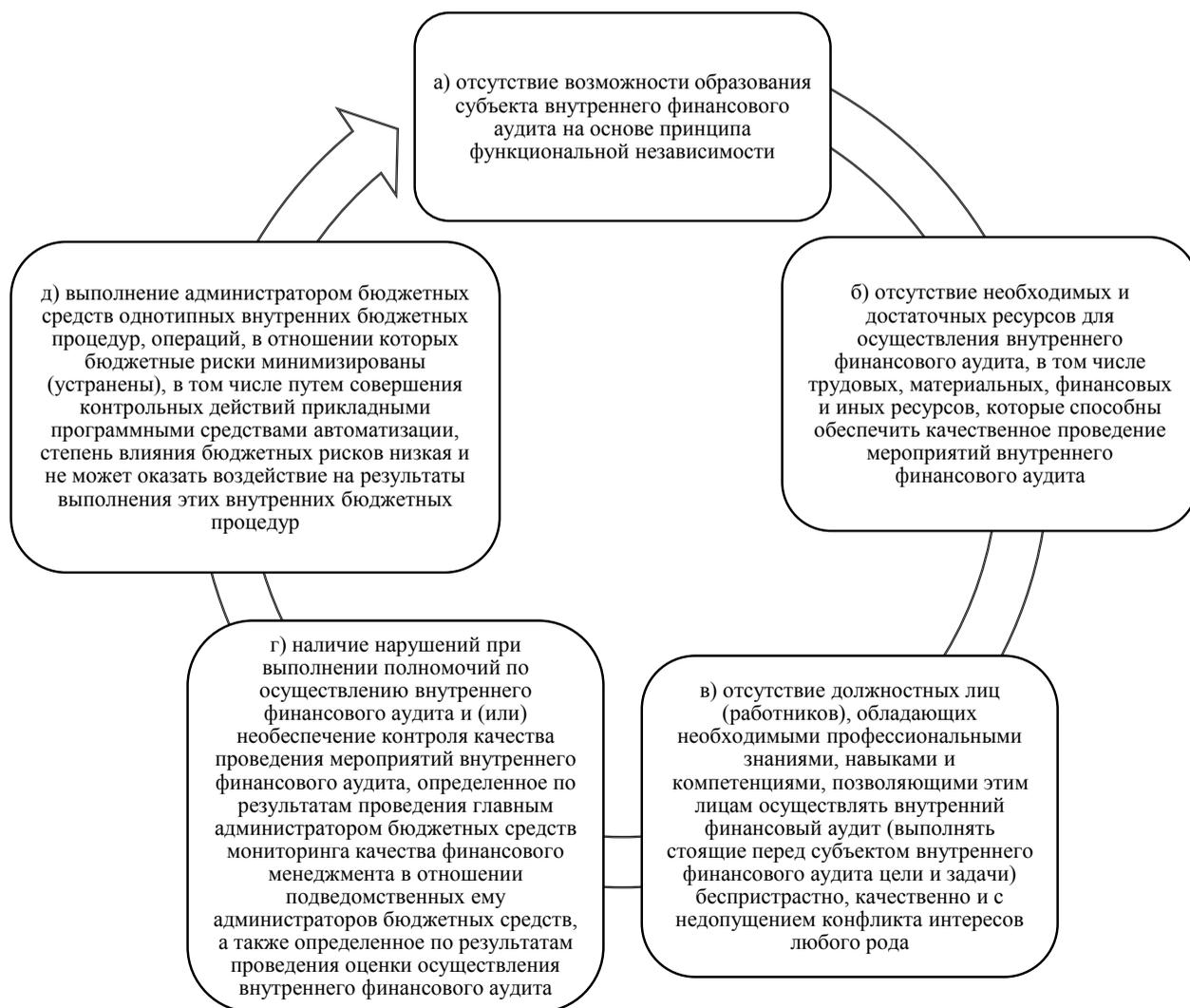


Рис. 2. Случаи передачи полномочия по осуществлению внутреннего финансового аудита — руководителю главного администратора (администратора) бюджетных средств [4]

Для детального анализа несостоятельности системы внутреннего финансового аудита нами проведен экспертный экспресс-анализ качества системы внутреннего финансового аудита. В качестве экспертов мы пригласили руководителей финансовых служб федеральных бюджетных учреждений, расположенных в городе Тюмени и городе Барнауле. Экспертам были заданы вопросы о качестве системы внутреннего аудита. Результаты экспресс-анализа представлены в табл. 2.

По результатам экспертной оценки качества системы ВФА могут быть сформулированы следующие основные выводы:

- актуальна проблема нехватки специалистов внутреннего финансового аудита, существует необходимость в обучении специалистов;
- система ВФА не справляется с задачей прогнозирования и предотвращения ошибок в системе финансового менеджмента бюджетных учреждений;
- методика проведения внутреннего финансового аудита не обеспечивает контролера необходимыми инструментами для достижения его профессиональных целей;
- должность независимого аудитора совмещает, как правило, главный бухгалтер учреждения и в названии «бухгалтерия» зачастую фигурирует словосочетание «финансовый контроль», что не отвечает требованиям независимости внутреннего аудитора.

Система ВФА, как показало проведенное исследование, требует настройки, в этой связи представляется целесообразным:

- наделить фактической независимостью аудитора, не «смешивать» предмет деятельности бухгалтера по осуществлению учета и формированию отчетности с предметом деятельности финансового контролера (аудитора), хотя действительно сферы их деятельности соприкасаются и даже переплетаются. Например, в системе высшего образования причинами совмещения деятельности бухгалтера и аудитора служит оптимизация штатов, поскольку необходимо выполнение соотношения численности основного и прочего персонала, а также предельной доли расходов на оплату их труда (прочего персонала) в фонде оплаты труда учреждения в размере не более 40% (согласно постановлению Правительства РФ от 05.08.2008 № 583;

- провести аудит учетной политики бюджетных учреждений, а именно проверить порядок организации и обеспечения (осуществления) внутреннего финансового контроля и методы оценки отдельных видов имущества и обязательств (нематериальных активов) и др.;

- разработать и закрепить за отдельными должностными лицами (структурными подразделениями) или внутренними проверочными комиссиями регламент проверки и методику проверки. Например, проверка состояния бухгалтерского учета и отчетности; исчисления и уплаты налогов и других обязательных платежей; выполнения плана финансово-хозяйственной деятельности и др. Все это позволит выявить недостатки внутреннего финансового контроля в учреждении и устранить их.

Считаем, что система государственного аудита (контроля) в России в будущем должна быть такой системой, которая бы освободила человека (экономиста, бухгалтера, аудитора) от стресса проверок. Такую задачу можно решить с помощью цифровых технологий, включающих в себя автоматические настройки предотвращения ошибок. Цифровизация должна освобождать от рутины, а не вытеснять человека с рынка труда. Например, в сфере государственных закупок — освободить специалистов от разработки конкурсной документации, включая проект договора, выбор поставщика товаров, работ, услуг, что занимает в среднем более двух месяцев.

Подводя итог исследованию и не умаляя значимости внутреннего финансового контроля, считаем важным отметить, что система государственного аудита, являющаяся конституционно установленной системой внешнего и внутреннего независимого контроля от имени общества за деятельностью органов государственной власти по управлению национальными ресурсами страны, на наш взгляд, должна постепенно преобразоваться в систему государственного аудита, призванного оценивать качество государственного управления не только через количественные, но и через качественные социально-экономические показатели — индикаторы жизни человека и общества в целом. Например, через такие показатели-индикаторы, как уровень здоровья населения, показатели рождаемости, репродуктивной активности/пассивности на-

Результаты экспертной оценки качества системы ВФА

Эксперт	Вопрос 1 «Справляется ли система внутреннего финансового аудита (далее — система ВФА) с задачами прогнозирования и предотвращения ошибок в системе финансового менеджмента учреждения?»	Вопрос 2 «Предотвращает ли система ВФА факты коррупции?»	Вопрос 3 «Влияет ли цифровизация на качество системы ВФА?»	Вопрос 4 «Обеспечена ли фактически независимость внутреннего аудитора от непосредственного руководителя?»	Вопрос 5 «Замечаете ли Вы нехватку высококвалифицированных специалистов в сфере ВФА?»	Вопрос 6 «По Вашему мнению, методика проведения ВФА обеспечивает контролера необходимыми инструментами для достижения своих профессиональных целей?»
Эксперт 1 (начальник планово-экономического управления учреждения)	Нет. Сначала необходимо проанализировать во всех ли учреждениях в полной мере реализована СВФА, к сожалению не во всех учреждениях высшего образования функции внутреннего финансового контроля осуществляют отдельные должностные лица (вменяется бухгалтерам и другим сотрудникам без создания специальных структурных подразделений)	Загруженность ответить	Да, скорее всего	Нет, не всегда, главный бухгалтер является и «главным» аудитором, даже в названии структурных подразделений прослеживается функционал подразделений, например — управление бухгалтерского учета и финансового контроля	Да. Необходимы обучение специалистов, методики проверки.	Нет
Эксперт 2 (руководитель службы внутреннего аудита учреждения)	Да	Да, но не является единственным инструментом	Да	Да	Да. В этой сфере нужны высококвалифицированные специалисты	Не в полной мере



Окончание табл. 2

Эксперт 3 (начальник планово-эко- номического управления учреждения)	Нет	Да, но чаще разбирает ситуации по факту	Да. Унифици- рованные формы документов и инструкции позволяют снизить количество возможных нарушений	Да	Да. В этой сфере также нужны высоко квалифицированные специалисты по узким направле- ниям деятельности учреждения	Нет
Эксперт 4 (начальник финансово- экономиче- ского управ- ления учреждения)	Да. Этому способствует систе- ма материального стимулиро- вания работников входящих в состав система ВФА, поощря- ющая отсутствие нарушений по результатам проверок внешним аудитом вследствие своевременно и качественно проводимого внутреннего аудита	Да предотвра- щает, этому способствует система стиму- лирования работников, входящих в состав система ВФА, за выявление и предотвраще- ние коррупци- онных наруше- ний	Положитель- но влияет. Повышается скорость и точность обработки учетных данных	Да. Независимость внутреннего аудита обеспечивается системой стимули- рования работни- ков, входящих в состав система ВФА	Да. Нехватка специ- алистов может устраняться через проведение своевре- менного повышения квалификации работников учреж- дения и внедрение системы мотиваци- онных стимулов для участников система ВФА	Обеспечивает частично

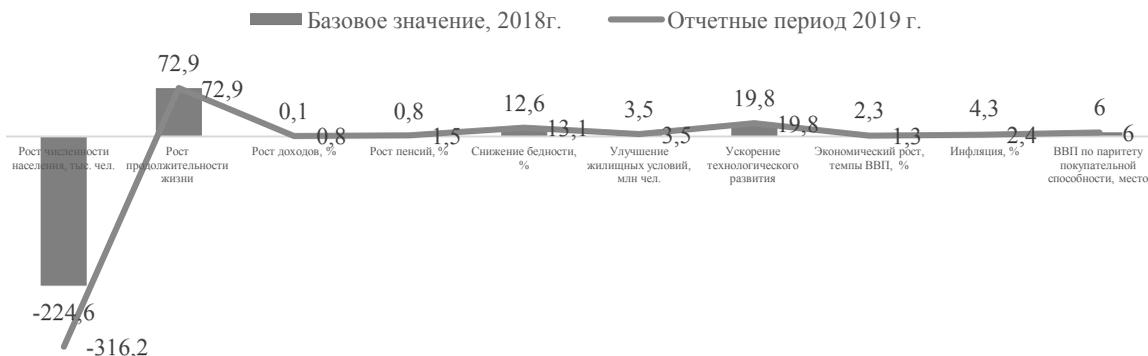


Рис. 3. Мониторинг достижения национальных целей Российской Федерации[6]

селения, уровень счастья населения и другие. Именно к такой системе должен стремиться государственный аудит в будущем.

Пока мы можем констатировать лишь отрицательную динамику достижения национальных целей в Российской Федерации (рис. 3).

Литература

1. Российская Федерация. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019, с изм. от 12.11.2019). — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/. (дата обращения: 11.04.2020).
2. Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита», утв. Приказом Министерством финансов РФ от 21.11.2019 г. № 196н. — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338586/ (дата обращения: 20.04.2020).
3. Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита», утв. Приказом Министерством финансов РФ от 21.11.2019 г. № 195н. — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338585/ (дата обращения: 20.04.2020).
4. Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита», утв. Приказом Министерством финансов РФ от 18.12.2019 г. № 237н. — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_340638/ (дата обращения: 20.04.2020).
5. Счетная палата предлагает реформу внутреннего финансового аудита госорганов. — URL: <http://www.ach.gov.ru/news/schetnaya-palata-predlagaet-reformu-vnutrennego-finansovogo-audita-gosorganov/> (дата обращения: 11.04.2020).
6. Портал государственного и муниципального финансового аудита. — URL : <https://portal.audit.gov.ru/#/main-page> (дата обращения: 25.02.2020).
7. Алексей Кудрин: за шесть лет доля стратегического аудита в деятельности Счетной палаты превысит 50% // Счетная палата РФ. — URL : <https://ach.gov.ru/news/aleksey-kudrin-za-shest-let-dolya-strategicheskogo-audita-v-deyatelnosti-schetnoj-palaty-prevysit-50-35245> (дата обращения: 21.10.2020).
8. Как современные технологии изменяют работу Счетной палаты? Об этом рассказал сегодня директор департамента цифровой трансформации Счетной палаты Михаил Петров на форуме инновационных цифровых технологий FINOPOLIS // Счетная палата РФ. — URL : <https://ach.gov.ru/news/tsifrovoy-audit-budushchee-schetnoy-palaty> (дата обращения: 21.10.2020).
9. Информация Минфина России от 25 декабря 2013 г. № ПЗ-11/2013 «Организация и осуществление экономическим субъектом внутреннего контроля совершаемых фактов хозяйственной жизни, ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской (финансовой) отчетности». — URL : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70451270/> (дата обращения 28.04.2020).

