

Смолянинов Олег Владимирович

магистрант

ФГБОУ ВО «Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)»

г. Ростов-на-Дону, Ростовская область

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО АУДИТА

Аннотация: в статье рассмотрены основные проблемы действующей системы внутреннего финансового аудита и предложены способы решения каждой из них. Модернизация системы внутреннего финансового аудита в условиях реализации национальных проектов, санкционного давления и борьбы с коррупцией является необходимым условием эффективного управления государственными финансами.

Ключевые слова: внутренний финансовый аудит, внутренний финансовый контроль, внутренний государственный финансовый контроль.

В 2013 году Распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.03.2013 №293-р была утверждена государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами», в рамках которой предусматривались меры по повышению качества финансового менеджмента. Одной из мер являлось внедрение внутреннего финансового аудита, нацеленного на проведение на основе функциональной независимости оценки надежности системы внутреннего финансового контроля, полноты и достоверности бюджетной отчетности. Формирование полноценных систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в органах государственной власти (органах местного самоуправления) было признано необходимым условием обеспечения эффективного финансового управления на ведомственном уровне [3].

Кроме того, ключевыми задачами внутреннего государственного финансового контроля являются повышение эффективности бюджетных расходов, контроль за целевым использованием бюджетных средств, противодействие

коррупции [4], которые также возможно решить с помощью организации системы внутреннего финансового аудита.

В целях реализации вышеуказанной меры Бюджетный кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 160.2–1, устанавливающей в том числе бюджетные полномочия по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита. В качестве целей внутреннего финансового аудита указывались оценка надежности внутреннего финансового контроля и подготовка рекомендаций по повышению его эффективности; подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, установленным Министерством финансов Российской Федерации; подготовка предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств [2].

Государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами» в качестве основного результата внутреннего финансового аудита устанавливалось направление руководителю органа государственной власти (органа местного самоуправления) рекомендаций по повышению эффективности использования бюджетных средств [3]. Однако именно этот результат до сих пор и не реализован в рамках действующей системы внутреннего финансового аудита.

О том, что цели внутреннего финансового аудита (как, собственно, и внутреннего финансового контроля) не достигаются, говорится уже несколько последних лет. На это неоднократно указывалось на различных форумах как экспертами из научного сообщества, так и специалистами различных ведомств, в том числе и Министерства финансов Российской Федерации [6]. К таким же выводам в декабре 2019 года пришла и Счетная палата Российской Федерации. По итогам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ достижения федеральными органами исполнительной власти целей внутреннего финансового аудита и влияние их результатов на повышение экономности и результативности использования бюджетных средств в 2016–2018 годах» Счетная палата Российской Федерации установила, что влияние действующей системы внутреннего

финансового аудита на повышение экономности и результативности использования бюджетных средств незначительно [1].

Таким образом, в современных условиях, по-прежнему, не достигнута предупредительная цель контроля на этапе планирования бюджетных ассигнований и конкретных достижимых показателей и мероприятий [5]. Данная ситуация сложилась в силу многих причин, как объективных, так и субъективных. Рассмотрим основные проблемы действующей системы внутреннего финансового аудита.

1. Проблема низкой квалификации сотрудников подразделений, осуществляющих внутренний финансовый аудит. Низкая квалификация сотрудников подразделений, осуществляющих внутренний финансовый аудит, влечет риск неверной оценки исполнения бюджетных полномочий организацией, в том числе достоверности бюджетной отчетности, и/или неспособности выявления точек возможного повышения качества финансового менеджмента, в том числе повышения результативности и экономности использования бюджетных средств.

Также необходимо учитывать, что теоретическое знание механизма организации осуществления бюджетных полномочий носит общий характер и позволяет лишь оценить конечный результат, не выявляя при этом скрытые проблемы, проявляющиеся только при непосредственном осуществлении бюджетных процедур вследствие различий в организационно-правовой форме, возложенных полномочиях, организационно-штатной структуре и используемых информационных технологиях. Такие проблемы смогут выявить лишь специалисты с опытом осуществления соответствующих бюджетных процедур.

По нашему мнению, для эффективного проведения внутреннего финансового аудита в квалификационных требованиях к должностям подразделения, осуществляющего внутренний финансовый аудит, должно содержаться требование иметь стаж работы в государственном секторе не менее трех лет из последних пяти в качестве сотрудника финансовой службы, бухгалтера, экономиста, ревизора, аудитора, руководителя организации.

Учитывая постоянные изменения в законодательстве и совершенствование информационных технологий, происходит устаревание знаний специалистов подразделения, осуществляющего внутренний финансовый аудит. Это, в свою очередь, снижает эффективность внутреннего финансового аудита. Следовательно, появляется необходимость в повышении квалификации сотрудников подразделения, осуществляющего внутренний финансовый аудит. Однако современная система государственного заказа на мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих не соответствует данному требованию.

В настоящее время повышение квалификации государственных гражданских служащих осуществляется раз в три года. В первую очередь, в рамках системы государственного заказа на мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих государственных гражданских служащих направляют на курсы государственной службы, где государственным гражданским служащим рассказывается законодательство о государственной гражданской службе Российской Федерации и о противодействии коррупции. Тем самым функции государственных органов и их специализация, непосредственные должностные обязанности государственного гражданского служащего, а также его профессиональное образование игнорируются. В лучшем случае государственный гражданский служащий будет направлен на повышение квалификации с учетом его должностных обязанностей лишь при следующем повышении квалификации. Таким образом, повышение квалификации по непосредственной деятельности государственного гражданского служащего осуществляется лишь раз в шесть лет. Такая периодичность повышения квалификации для сотрудников подразделений, осуществляющих внутренний финансовый аудит, как, впрочем, и других подразделений, является недопустимой.

На наш взгляд, система повышения квалификации государственных гражданских служащих должна иметь следующий вид.

Вопрос поддержания соответствующего уровня квалификации сотрудников организации в части государственной гражданской службы Российской Федерации и противодействия коррупции должен быть полностью отнесен к

компетенции кадровой службы организации. То есть сотрудники кадровой службы должны сами проводить семинары и иные мероприятия для сотрудников организации по этим направлениям в течение всего года. А вот уже для поддержания уровня квалификации сотрудников кадровой службы, данные сотрудники должны ежегодно направляться на курсы повышения квалификации в специализированные организации.

Сотрудники финансовой службы и подразделений, осуществляющих внутренний финансовый аудит или бухгалтерский учет, должны направляться на повышение квалификации по непосредственной деятельности государственного гражданского служащего ежегодно. Сотрудники иных подразделений организации должны направляться на повышение квалификации по непосредственной деятельности государственного гражданского служащего с периодичностью не реже раз в три года.

Такая система повышения квалификации государственных гражданских служащих позволит своевременно реагировать на изменения в законодательстве и оперативно внедрять новые решения и технологии в части исполнения бюджетных полномочий организации, а также повысит качество внутреннего финансового аудита.

2. Проблема законодательной базы. Существенной проблемой до 2020 года являлось то, что организация внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита была отдана на откуп местным властям. Для каждого уровня бюджетной системы утверждался свой порядок осуществления внутреннего финансового контроля, зачастую происходило копирование федерального порядка с искажениями и изменениями терминологии. Это приводило к недопониманию как специалистами, непосредственно осуществляющими бюджетные процедуры, так и контролирующими органами процессов внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и излишнему формализму. Автор статьи лично сталкивался с ситуацией, когда карта внутреннего финансового контроля на уровне субъекта Российской Федерации называлась планом внутреннего финансового контроля, и орган финансового контроля требовал от

главного распорядителя бюджетных средств помимо плана внутреннего финансового контроля еще и карту внутреннего финансового контроля.

Методические рекомендации Министерством финансов Российской Федерации были утверждены только к концу 2016 года, однако носили лишь рекомендательный характер. В связи с этим порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на региональном и муниципальном уровне могли остаться неуточненными, в лучшем случае в отдельном нормативном акте указывалось на необходимость осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в соответствии с методическими рекомендациями Министерства финансов Российской Федерации.

В 2019 году в статью 160.2–1 Бюджетного кодекса Российской Федерации были внесены изменения, и с 2020 года внутренний финансовый аудит должен осуществляться в соответствии с федеральными стандартами внутреннего финансового аудита, установленными Министерством финансов Российской Федерации. Это облегчит понимание специалистами сути внутреннего финансового аудита, позволит стандартизировать подход к организации внутреннего финансового аудита на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации и разработать единую программу повышения квалификации сотрудников подразделений, осуществляющих внутренний финансовый аудит.

Однако еще даже на этапе разработки федеральных стандартов внутреннего финансового аудита возникли проблемы: на начало 2020 года из заявленных Министерством финансов Российской Федерации девяти стандартов утверждены лишь три и один размещен в виде проекта, а остальные пять полностью отсутствуют. В связи со сложившейся ситуацией Министерство финансов Российской Федерации в письме от 17.12.2019 №02–02–05/98727 рекомендует продолжать пользоваться ведомственными (внутренними) актами, обеспечивающими осуществление внутреннего финансового аудита, и (или) Методическими рекомендациями по осуществлению внутреннего финансового аудита, утвержденными Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30.12.2016 №822, вплоть до утверждения стандартов [8].

По нашему мнению, федеральные стандарты внутреннего финансового аудита, при условии проведения анализа их применения в 2020–2021 годах и внесения соответствующих поправок, позволят в 2022 году полностью решить проблему законодательной базы в части внутреннего финансового аудита.

3. Проблема подмены внутреннего финансового аудита иными видами контроля. Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ достижения федеральными органами исполнительной власти целей внутреннего финансового аудита и влияние их результатов на повышение экономности и результативности использования бюджетных средств в 2016–2018 годах» Счетной палаты Российской Федерации показало, что вместо внутреннего финансового аудита главными распорядителя бюджетных средств зачастую проводятся иные виды контроля [1]: ведомственный контроль; внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни в соответствии с Федеральным законом от 06.12.2011 №402-ФЗ «О бухгалтерском учете»; учредительский контроль в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; ведомственный контроль в сфере закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; другие виды контроля. Таким образом, вместо того, чтобы предупреждать нарушения, внутренний финансовый аудит оказывается сконцентрирован на выявлении состоявшихся фактов и их устранении.

Это происходит, с одной стороны, из-за неправильного понимания специалистами подразделений, осуществляющих внутренний финансовый аудит, сути внутреннего финансового аудита, а с другой стороны, из-за отсутствия четких разграничений видов контроля.

На наш взгляд, необходимо на федеральном уровне законодательно четко прописать, что из себя представляет каждый вид контроля, в отношении чего и в каких случаях он проводится, как разные виды контроля взаимодействуют друг с другом.

4. Проблема осуществления контроля осуществления внутреннего финансового аудита. Осуществление контроля осуществления внутреннего финансового аудита должно позволить, во-первых, оценивать состояние внутреннего финансового аудита организации, во-вторых, выявлять системные недостатки организации внутреннего финансового аудита с целью совершенствования законодательства, в-третьих, выявлять и тиражировать наиболее успешные практики.

До 2016 года полномочия по контролю осуществления внутреннего финансового аудита осуществлялись Федеральной службой финансово-бюджетного надзора (или ее аналогами на региональном и муниципальном уровне), а после ее упразднения были переданы Федеральному казначейству (финансовым органам на региональном и муниципальном уровне). И если на федеральном уровне анализ осуществления внутреннего финансового аудита проводится Федеральным казначейством на постоянной основе, то на региональном и муниципальном уровнях данный контроль финансовыми органами может и вовсе не проводится. А это, в свою очередь, ведет к снижению эффективности всей системы внутреннего финансового аудита.

Ситуация с осуществлением контроля осуществления внутреннего финансового аудита существенно изменится в 2020 году по причине утверждения Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 27.12.2019 №1657 «Об утверждении методики проведения анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита». Руководствуясь утвержденной методикой, Федеральное казначейство будет проводить аудит на всех уровнях бюджетной системы, а его результаты будут передаваться в Министерство финансов Российской Федерации для совершенствования законодательства о внутреннем финансовом аудите [7].

Однако, несмотря на существенный прогресс в данном направлении, в законодательстве в настоящее время присутствует пробел в части осуществления контроля осуществления внутреннего финансового аудита администраторами бюджетных средств. По нашему мнению, осуществление данного контроля стоит возложить на Федеральное казначейство или Счетную палату Российской

Федерации (ее аналог на региональном и муниципальном уровне). Возложение осуществления контроля осуществления внутреннего финансового аудита на главного администратора бюджетных средств является недопустимым в связи с возможностью передачи ему полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита от администратора бюджетных средств [9].

Резюмируя все вышеизложенное, мы пришли к выводу, что система внутреннего финансового аудита еще далека от совершенства и для полноценного ее функционирования требуется существенная работа со стороны законодателя. Однако стоит отметить и положительную тенденцию в этом направлении. По сути, сейчас происходит перезагрузка системы внутреннего финансового аудита. Разрабатываемые стандарты позволяют устранить многие пробелы действующей системы и поспособствуют достижению ожидаемых результатов, в том числе переходу на превентивную модель работы.

Список литературы

1. Блинова Т.В. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ достижения федеральными органами исполнительной власти целей внутреннего финансового аудита и влияние их результатов на повышение экономности и результативности использования бюджетных средств в 2016–2018 годах» / Т.В. Блинова // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2019. – №12 (264) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/977/> (дата обращения: 05.01.2020).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон (принят Государственной Думой 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 23.07.2013)) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

3. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.03.2013 №293-р) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

4. Карепина О.И. Развитие внутреннего государственного финансового контроля в России / О.И. Карепина // Аудиторские ведомости. – 2018. – №2. – С. 54–57.

5. Карепина О.И. Развитие государственного финансового контроля в контексте программно-проектного бюджетирования / О.И. Карепина, Л.В. Богославцева, О.Ю. Богданова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – №4.

6. Мартыненко С.В. Внутреннего финансового контроля нет? / С.В. Мартыненко // Бюджет. – 2018. – №4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/342743.php> (дата обращения: 05.01.2020).

7. Методика проведения анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита»: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 27.12.2019 №1657 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

8. Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита: Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 17.12.2019 №02–02–05/98727 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2020).

9. Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита»: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18.12.2019 №237н [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/gov_control/legislation/ (дата обращения: 06.01.2020).