

Финансовый контроль в условиях трансформации социально-экономических процессов

Financial Control in the Context of the Transformation of Socio-Economic Processes

УДК 336.1

DOI: 10.12737/1998-0701-2022-8-12-19-23

К.К. Арабян, д-р экон. наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, аудитор

e-mail: akn@bk.ru

К.К. Arabyan, Doctor of Economic Sciences, Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Auditor

e-mail: akn@bk.ru

Аннотация. В статье рассматривается роль финансового контроля и его отдельных видов в условиях трансформации социально-экономических процессов. Исследуется возможность интеграции разных видов финансового контроля для повышения эффективности всей финансовой системы.

Ключевые слова: финансовый контроль, финансы, финансовая система, аудит.

Abstract. The article discusses the role of financial control and its individual types in the context of the transformation of socio-economic processes. The possibility of integrating different types of financial control to improve the efficiency of the entire financial system is being explored.

Keywords: financial control, finance, financial system, audit.

Финансовый контроль обеспечивает устойчивое развитие экономики, хозяйствующих субъектов, общества посредством реализации совокупности мер и процедур, направленных на предотвращение финансовых угроз и (или) минимизацию потерь при наступлении неблагоприятных ситуаций. Система финансового контроля включает: государственный контроль, независимый финансовый контроль (аудит), внутренний контроль, общественный контроль.

Предметом государственного контроля является контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ (заданий), в том числе:

- контроль в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений;
- контроль в сфере планирования и исполнения государственных заказов;
- оценка эффективности и результативности деятельности отраслевых, функцио-

нальных и территориальных государственных органов и учреждений, государственных универсальных предприятий;

- внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит (см. выше);
- контроль за предоставлением государственных услуг.

К целевым показателям государственного контроля относятся: законность, достоверность, качество, продуктивность, обоснованность, целевой характер использования, экономичность (достижение наилучшего соотношения цена-качество), результативность (достижение запланированного результата), эффективность и своевременность.

Под *независимым финансовым контролем* понимается аудит — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности в соответствии с Федеральным Законом «Об аудиторской деятельности» [1]. При этом само понятие «достоверность» в Законе не определено. Под достоверностью принято понимать степень соответствия данных в бухгалтерской (финансовой) отчетности требованиям нормативных актов.

Предметом *внутреннего финансового контроля*, осуществляемого в рамках отдельного хозяйствующего субъекта, является контроль за правомерностью, обоснованностью, целесообразностью совершения фактов хозяйственной жизни. Целевые показатели внутреннего финансового контроля определяются экономическим субъектом самостоятельно. Порядок организации и функционирования системы внутреннего контроля зависит от масштабов, характера и специфики деятельности организации. Например, субъекты малого предпринимательства могут разрабатывать и утверждать более простые процедуры системы внутреннего контроля. Очевидно, что эффективность управления во многом зависит от созданной в организации системы внутреннего контроля.

К основным функциям внутреннего контроля относятся:

- повышение эффективности системы управления;
- обеспечение сохранности активов организации;
- повышение эффективности и качества бизнес-процессов;
- оперативное выявление и устранение фактов недобросовестных действий и ошибок;
- выявление и управление рисками;
- формирование достоверной финансовой информации, позволяющей на ее основе всем группам пользователям принимать рациональные управленческие и экономические решения.

Основанная роль системы внутреннего контроля — это способность выявлять «узкие места» как в системе управления, так и в финансово-хозяйственной деятельности компании. Являясь индикатором рисков, эффективная система внутреннего контроля сигнализирует менеджменту о необходимости адекватного реагирования на появившиеся проблемы.

Предметом *общественного контроля* является проверка исполнения законодательства в области регулирования финансового контроля, требований обоснованности, целесообразности, разумности использования органами федеральной и региональной исполнительной власти и местного самоуправления финансовых средств. К целевым показателям общественного контроля относятся: закон-

ность, достоверность, результативность, эффективность.

Сложившая в мире geopolитическая ситуация позволяет утверждать, что политика безопасности государства приобретает особую роль и должна формироваться с учетом влияния как внутренних, так и внешних факторов. Учитывая ограниченность общественных ресурсов, возрастает роль эффективного использования средств, направляемых на выполнение стратегически важных программ и проектов государства.

Высшим органом государственного контроля (аудита) является Счетная палата Российской Федерации.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» [2], задачами Счетной палаты являются:

- 1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- 2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- 3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;

4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции Счетной палаты;

6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;



7) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

8) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;

9) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Законом «О Счетной палате Российской Федерации» предусмотрены следующие виды аудита: финансовый аудит, стратегический аудит, аудит эффективности, аудит государственных программ Российской Федерации (федеральных целевых программ), аудит государственных и международных инвестиционных проектов, аудит федеральных информационных систем и проектов, аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля).

Особое место в системе государственного контроля занимает государственный аудит, развитие которого в сложившейся ситуации представляет собой стратегически значимую задачу. Государственный аудит — это система внешнего независимого публичного аудита деятельности органов государственной власти по управлению общественными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными).

Государственный аудит, по мнению С.М. Шахрая [8], представляет собой систему внешней независимой проверки деятельности органов государственной власти по управлению публичными (общественными) ресурсами, к которым относятся не только финансовые, но и материальные и интеллектуальные ресурсы.

С.В. Степашин выделяет три модели государственного аудита [6, 7]:

1) идеальная модель, основанная на общих принципах и единой идеологии органов финансового контроля государств, вне зависимости от особенностей национально-экономического типа развития;

2) конституционная модель, отражающая специфику социально-экономического типа развития, политические особенности конкретного государства;

3) фактическая модель, представляющая собой реальное положение государственного управления общественными финансами, которая законодательно регулируется на основе установленных правомочий органов государственного контроля.

В модели государственного аудита основной задачей является не только подтверждение достоверности отчетности, но и оценка и подтверждение достижения эффекта, на который рассчитывали при принятии решения о выделении финансирования и иных ресурсов. Эту задачу позволяет решить аудит эффективности.

Предметом аудита эффективности являются:

- актуальные вопросы (проблемы) социально-экономического развития, безопасности и финансовой системы Российской Федерации, исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и иные вопросы в сфере государственного управления, связанные с деятельностью объектов аудита (контроля) по использованию федеральных и иных ресурсов для достижения непосредственных и (или) конечных результатов;

- деятельность объектов аудита (контроля) по использованию федеральных и иных ресурсов для достижения непосредственных и (или) конечных результатов.

Задачи аудита эффективности сформулированы в п. 2.2.4 СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности [4]. Одной из ключевых задач аудита эффективности является выявление причин неэффективного использования федеральных и иных ресурсов, возможностей для повышения эффективности использования федеральных и иных ресурсов.

Концептуально аудит эффективности включает в себя элементы консалтинга, поскольку по результатам проверки необходимо определить причины возникновения выявленных недостатков и проблем в сфере использования государственных ресурсов и сформулировать выводы в отношении каждой поставленной цели аудита эффективности.

По результатам такой проверки необходимо подготовить отчет с рекомендациями по устранению выявленных недостатков. В таблице обобщены основные нарушения по результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации.

На наш взгляд, целесообразно передать функции проведения аудита эффективности независимым аудиторским организациям, что позволит избежать конфликта интересов и повысить результативность финансового контроля.

Учитывая накопленный опыт аудиторского сообщества и квалификацию аудиторов, передача функций проведения аудита эффективности аудиторским организациям позволит повысить эффективность государственного аудита и, как следствие, экономичность, результативность и эффективность использования общественных ресурсов (финансовых, материальных, интеллектуальных).

Распределение функций проведения государственного аудита между независимыми аудиторскими организациями и государственными контрольными органами мы видим следующим образом. Независимые аудиторские организации проводят аудит эффективности и представляют отчет по его результатам, а государственные контрольные органы, в свою очередь, осуществляют контроль за реализацией представленных рекомендаций и за процессом устранения выявленных нарушений.

С 1 июля 2021 г. вступил в силу Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [3], акцент в котором смешен на профилактические мероприятия.

В этой связи распределение функций государственного контроля между независимыми аудиторскими организациями и государственными контрольными органами мы видим следующим образом. Независимые аудиторские организации могут проводить аудит эффективности использования бюджетных средств в рамках проведения профилактических мероприятий, предусмотренных указанным законом, представляют отчет по результатам аудита с рекомендациями по устранению нарушений, а государственные контрольные органы, в свою очередь, осуществляют последующий контроль за реализацией представленных рекомендаций и за процессом устранения выявленных нарушений.

Данный подход приведет к снижению риска конфликта интересов и улучшению качества проверок. С этой целью должны быть разработаны и закреплены требования к аудиторам, аудиторским организациям, которые будут проводить аудит эффективности использования бюджетных средств. Соответствие указанным требованиям будет являться предметом дополнительного контроля уполномоченным органом по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций.

Такой подход позволит: избежать конфликта интересов; эффективно использовать ресурсы Счетной палаты; концептуально изменить подход к государственному контролю в сторону превентивного контроля; повысить эффективность использования общественных ресурсов.

Таблица

Обобщение нарушений по результатам проверок Счетной палаты РФ

| Показатели, млрд руб. | 2015 год | 2016 год | 2017 год | 2018 год |
|---|----------|----------|----------|------------|
| Нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности | 152,8 | 339,3 | 813,6 | 95 |
| Нарушения при формировании и исполнении бюджетов | 78,2 | 488,3 | 599,0 | 268,2 |
| Объем бюджетных средств с признаками нецелевого использования | 3,7 | 1,1 | 4,7 | Нет данных |
| Неэффективное использование федеральных и иных ресурсов | 81,2 | 33,3 | 34,8 | 70,7 |



Литература

1. Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».
2. Федеральный закон от 05 апреля 2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
4. «СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности», утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 № 2ПК
5. Арабян К.К. Независимый финансовый контроль: от кризиса к новому этапу // Аудитор. — 2013. — № 11. — С. 13–16.
6. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль: учебник. — СПб.: Питер, 2004. — 553 с.
7. Степашин С.В. Конституционный аудит. — М.: Наука, 2006. — 814 с.
8. Шахрай С.М. Государственный аудит и эффективность государства // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2009. — № 1. — С. 2–3.

КАК КАЗНАЧЕЙСТВО БУДЕТ ПРОВОДИТЬ «АНТИОТМЫВОЧНЫЙ» КОНТРОЛЬ АУДИТОРСКИХ ОЗО-ФИРМ

Утверждено новое положение о таких проверках. Вступило в силу 16 декабря.

Установлен порядок проведения в отношении аудиторских организаций, работающих с ОЗО, «антиотмывочных» проверок, которыми будет заниматься все то же Федеральное казначейство (не Росфинмониторинг и не СРО – когда были сомнения на этот счет). Кстати, в положение об ФК необходимые изменения, напомним, были внесены еще в январе этого года.

«В одном флаконе» два вида проверок (то есть ПОД/ФТ вместе с ВКД), скорее всего, проводиться не будут, так как по новому порядку «антиотмывочные» проверки – это самостоятельный вид контроля.

О выездной проверке фирму уведомят не позднее чем за 24 часа. Длительность проверки новое положение не ограничивает – этот и некоторые другие вопросы освещены в иных нормативных актах (см. ниже). Срок назначат и впишут в приказ. При необходимости срок проведения проверки смогут и продлить – если из других органов/организаций внезапно поступил новый компромат, или если нужны какие-то длительные исследования или экспертизы. Насчет глубины проверяемого периода в данном порядке тоже ничего не сказано, кроме того, что ее вписывают в приказ.

Проверки будут двух видов – выездные и документарные. В ходе обоих инспекторы смогут запросить документы и назначить разумный срок для их представления, который может быть продлен по ходатайству фирмы.

По итогам проверки составляется акт и выносится предписание об устранении нарушений, на которое отводится срок не более 30 рабочих дней, который также можно будет продлить по ходатайству (приказ Казначейства от 25.10.2022 № 28н). Новшество вступит в силу с 16 декабря этого года.

Насчет частоты проверок и прочих оргвопросов существуют другие нормативные акты. Например, в марте

появилось «общее» постановление об «антиотмывочном» контроле, где прописано, в том числе, что уровень риска присвают по результатам дистанционного мониторинга. Также там указаны возможные виды проверок:

- для высокого уровня риска – плановая (внеплановая) проверка в виде документарной или выездной проверки;
- для повышенного уровня риска – плановая проверка в виде документарной или выездной проверки;
- для умеренного уровня риска – информирование;
- для низкого уровня риска – контрольные мероприятия не проводятся.

Продолжительность проверок не может превышать:

- для выездных – 30 календарных дней,
- для документарных – 90 календарных дней.

Срок проведения проверки может быть продлен не более чем на 30 календарных дней. Частоту плановых антиотмывочных проверок со стороны казначейства надо определять, видимо, согласно статье 25 закона 248-ФЗ. Аудиторские организации, не работающие с ОЗО, будут проверять по линии ПОД/ФТ по-прежнему СРО.

Напомним также, что ныне действующее положение о ВКД было утверждено в 2021 году во исполнение упомянутого сравнительно нового закона 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ». Изначально оно было положением о ВКР, а с 2022 года этот вид контроля был переименован в ВКД, что отражено и в указанном положении.

<https://www.audit-it.ru/news/audit/1070874.html>
12 декабря 2022 г.