



СМОЛЕНСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ

В СИСТЕМЕ
ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ

Ю.В. Гнездова
Е.Е. Матвеева

УЧЕБНИК



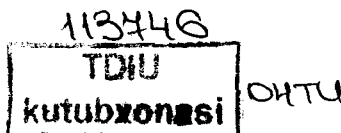
СМОЛЕНСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Ю.В. Гнездова, Е.Е. Матвеева

Государственный аудит в системе финансового контроля

*Рекомендовано Учебно-методическим центром
«Профессиональный учебник» в качестве учебника
для магистрантов, обучающихся
по направлению подготовки «Государственный аудит»*

*Рекомендовано Научно-исследовательским институтом
образования и науки в качестве учебника
для магистрантов, обучающихся
по направлению подготовки «Государственный аудит»*



Москва • 2019

658.1 (07)

УДК 657.6(075.8)
ББК 65.052.8я73-1
Г56 3

Рецензенты:

кандидат экономических наук, доцент *Е.С. Кутукова*
(директор ФБУ «Государственный научно-исследовательский институт
Системного анализа Счетной палаты Российской Федерации»)
доктор экономических наук *Ю.А. Романова*
(профессор Департамента менеджмента ФГОБУВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»)

Главный редактор издательства *Н.Д. Эришвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Гнездова, Юлия Владимировна.

Г56 Государственный аудит в системе финансового контроля: учебник для магистрантов, обучающихся по направлению подготовки «Государственный аудит» / Ю.В. Гнездова, Е.Е. Матвеева. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. — 151 с.
И. Матвеева, Елена Евгеньевна.

ISBN 978-5-238-02973-3

Агентство СІР РГБ

Рассматриваются теоретические, методологические и методические основы государственного финансового контроля и аудита в различных сферах общественного сектора экономики. Предложены пути совершенствования государственного контроля на федеральном и региональном уровнях управления.

Для магистрантов, аспирантов, преподавателей экономических вузов; для всех, кто получает углубленное экономическое и управленческое образование в рамках государственного контроля и аудита.

ББК 65.052.8я73-1

ISBN 978-5-238-02973-3

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2017

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ). Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

От авторов

Финансовый контроль представляет собой один из основных механизмов управления финансовой системой. Вместе с тем трансформация экономических процессов оказывает влияние на финансовый контроль, который претерпевает существенные изменения. Они включают в себя комплекс мероприятий, направленных на совершенствование институциональных, организационных и методологических аспектов.

Среди ключевых проблем, влияющих на формирование системы финансового контроля, можно выделить необходимость совершенствования классификационных признаков, поскольку среди ученых нет единого мнения по вопросу классификации форм и методов финансового контроля. Это, в свою очередь, затрудняет дальнейшее развитие методологии и исследование иных теоретических и практических вопросов.

Чтобы финансовый контроль действительно являлся эффективным инструментом, необходимо минимизировать различные вариации в терминологии, определить предмет, объекты финансового контроля, разграничить полномочия контрольных органов с определением ответственности всех участников системы финансового контроля.

Для решения данных проблем необходимы координация деятельности контролирующих структур, разработка единых принципов и подходов к организации и проведению контрольных мероприятий, что целесообразно отразить в единой концепции финансового контроля.

Глава 1

Теоретические и методологические основы государственного финансового контроля

1.1. Задачи и функции финансового контроля в современных условиях

В современных рыночных условиях обостряются вопросы, связанные с кардинальными изменениями важнейших элементов финансово-экономического управления. В частности, происходят некоторая активизация и перестройка системы финансового контроля, развивается налоговый, бюджетный, таможенный, банковский контроль. В современном обществе контроль в основном рассматривают, как средство регулирования в отношении определенных экономических задач экономики. Однако эффективность финансового контроля в стране является недостаточно высокой. Основной причиной такого положения можно считать недостаточность общих методологических и правовых аспектов применения контрольных мероприятий. Неоднозначно понятие о существующих проблемах теории и планирования контроля, выделяют разную неоднозначную терминологию в этой сфере, в области государственного финансового контроля не приняты определенные законы («О государственном финансовом контроле в Российской Федерации», «Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации»), не разработан этический кодекс контролирующих [37, с. 19]. Таким образом, выделилась необходимость в определении роли и содержания финансового контроля в современных условиях.

Как правило, в экономической, юридической и социологической сфере контроль определяют как сферу деятельности органов государственного и хозяйственного управления и исследуют его как метод или форму управленческой деятельности.

По нашему мнению, контроль необходимо рассматривать как отдельную управленческую функцию, т.е. самостоятельный вид деятельности, имеющий целевую направленность, свое содержание и способы его применения.

В научной литературе по вопросам контрольно-ревизионной деятельности основой контроля является регулярная проверка со-

блюдения хозяйственного законодательства (т.е. установленных правовых норм), выявление нарушений финансовой дисциплины.

Исследуя в целом сущность понятия «контроль», многие ученые в финансовой области выделяют его как функцию управления, соединяющую механизм наблюдения и проверки регулирования управляемого объекта для целей анализа обоснованности и необходимости принятия управленческих решений, определения уровня их реализации, наличия отклонений и негативных ситуаций, о которых целесообразно вовремя информировать компетентные органы, способные осуществить меры по изменению ситуации [37, с. 149].

Рассмотрев взгляды на понятие «финансовый контроль», можно определить некоторые важнейшие характеристики, определяющие его (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Определение понятия «финансовый контроль»

<i>Автор</i>	<i>Тезисные определения</i>
Малеин Н.С. Кредитно расчетные правоотношения и финансовый контроль. 1964	Финансовый контроль — это регулируемая правовыми нормами деятельность финансовых, кредитных и хозяйственных органов (организаций), направленная на обеспечение финансовой, бюджетной, кредитной, расчетной и кассовой дисциплины в процессе исполнения планов и заключающаяся в проверке законности, обоснованности и рациональности денежных затрат
Козырин А.Н. Финансовый контроль. 1996	Финансовый контроль — осуществляемая с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности
Конюхова Т.В. Правовые акты об органах, осуществляющих финансовый контроль. 1997	Финансовый контроль — это контроль законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов

Продолжение табл. 1.1

<i>Автор</i>	<i>Тезисные определения</i>
Ковалева А.М. Финансы. 1998. С. 16	Финансовый контроль — это прежде всего контроль рублем в процессе объективно существующих денежных отношений
Грачева Е.Ю. Финансовое право. 1999	Финансовый контроль — один из видов государственного контроля образования, распределения и использования ресурсов всех звеньев финансовой системы. Он направлен на проверку расходования государственных средств, своевременности и полноты мобилизации государственных ресурсов, законности расходов и доходов всех звеньев финансовой системы, соблюдения правил учета и отчетности
Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. 1999	Финансовый контроль — многоаспектная межотраслевая система наблюдения наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций в целях объективной оценки экономической эффективности этой деятельности, установления законности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и выявления резервов доходов государственного бюджета
Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. 2000	Финансовый контроль — контроль законности действий в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан
Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право. 2000	Финансовый контроль — регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования

Окончание табл. 1.1

Автор	Тезисные определения
Башкатова Т.А. Сущность и функции финансового контроля. 2001	<p>Финансовый контроль:</p> <p>1) строго регламентированная деятельность специально созданных контролирурующих органов за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов;</p> <p>2) неотъемлемый элемент управления финансами и денежными потоками на макро-, и микроуровне с целью обеспечения целесообразности и эффективности финансовых операций</p>

Таким образом, на наш взгляд, финансовый контроль — это функция управления финансовой системой, с помощью которой субъект, управляющий одним из звеньев этой системы, получает полную и достоверную информацию о правильности и эффективности ее функционирования [48, с. 541] (рис. 1.1).

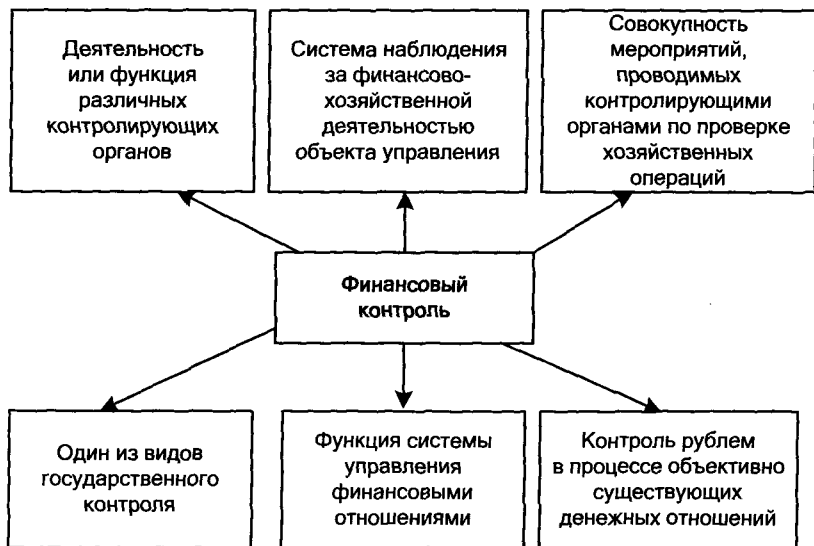


Рис. 1.1. Схема понятия «финансовый контроль»

Исследуя, данную проблему можно выделить цель и задачи финансового контроля (рис. 1.2).

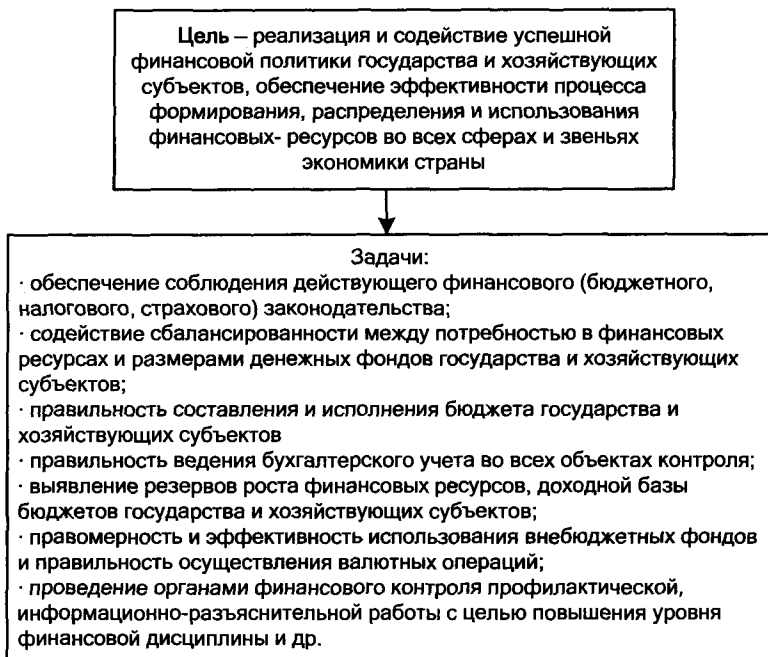


Рис. 1.2. Обобщение цели и задач финансового контроля

Определяющим условием достижения целей и задач финансового контроля, выделения целесообразной и эффективной системы является осуществление важных принципов общества, т.е. базовых положений, рассматривающих теорию контроля в целом. Научное мировое сообщество долгие годы разрабатывало основные принципы планирования и организации государственного финансового контроля, реализация которых необходима для каждого современного цивилизованного государства. Данные принципы выделяются в Лимской декларации ИНТОСА [1, с. 543].

Из основополагающих принципов выделяют более прикладные:

- результативность, четкость и логичность условий к проверяющим контролерам;
- этичность субъектов контроля;
- коррупционную составляющую;
- целесообразность и информативную обоснованность;
- доказательную базу, приведенную в актах проверок и ревизий;
- превентивность (предупреждение вероятных финансовых нарушений);

- презумпцию невиновности (до суда) подозреваемых в финансовых преступлениях лиц;
- согласованность действий различных контролирующих органов.

В общем, неоднозначности научного мнения в применении принципов финансового контроля нет. В логическом смысле вся система данных требований охватывает процесс функционирования системы финансового контроля.

С помощью перечисленных выше условий, на наш взгляд, достигается конечный итог (полезный эффект) осуществления отдельного контрольного мероприятия и определяется результативность финансового контроля.

Механизм финансового контроля — важнейший составной элемент процесса финансового управления, охватывающий функции финансов, в первую очередь распределительную и контрольную. Например, процесс распределения и перераспределения стоимости ВВП необходимо сопровождать контролем и ревизией денежных потоков в экономике.

В развитых странах экономики финансовый контроль разделяется на две взаимосвязанные, но самостоятельные сферы: государственный и частный финансовый контроль. *Государственный финансовый контроль* — совокупность экономико-правовых действий органов управления и власти, основанных на положениях основных нормативных актов государства. Он рассматривается во всех каналах движения денежных ресурсов, каким-либо образом связанных с формированием бюджетных ресурсов, наличием, полнотой, своевременностью их поступления и целевым использованием.

Таким образом, особенностью любого контроля как составной части управленческого цикла является его вторичность, т.е. то, что контроль можно осуществлять только при наличии каких-либо ресурсов. Финансовый контроль сам по себе не выделяют как инструмент отдельной организации финансовой деятельности. Он нацелен в первую очередь на устранение или предотвращение отклонений и ошибок в этой деятельности в целях ее улучшения.

1.2. Основные характеристики, содержание и система государственного финансового контроля

В экономической литературе встречается различная классификация государственного контроля. Так, в частности, В.А. Двуреченских, Ю.А. Чернавин, С.В. Степашин, Е.А. Чегринцев рассматривают понятие «государственный контроль» в разных областях его применения:

- в политической сфере — парламентский контроль;

- в сфере права — судебный, конституционный, прокурорский контроль и надзор;
- в сфере финансов — государственный финансовый контроль;
- в сфере применения специализированных требований и нормативов — государственный технический контроль.

Как видно из данного классификационного критерия, финансовый контроль применяется как отдельный вид всех других видов контроля. Чтобы определить особенности финансового контроля, необходимо вернуться к определению сущности категории «финансы».

Изложение финансовой терминологии можно найти как в экономической, так и в юридической литературе. Исследование финансовой категории в этих двух научных областях, естественно, некоторым образом отличается. Но в целом, расхождений данного определения нет, так как в экономике и юриспруденции финансовые отношения связаны с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств.

Ряд практиков рассматривают понятие «финансы» как в узком, так и в широком смыслах. В узком смысле финансовая система формируется государственными и муниципальными финансами, путем использования государственных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств и территориальных образований. В широком понимании понятие «финансы» рассматривают как государственные и муниципальные, а также негосударственные фонды денежных средств.

В юридической практике понятие «финансы» используют только в узком смысле, предложенном экономистами. Ю.А. Крохина и Н.И. Химичева в своих исследованиях рассматривают понятие «финансы» в двух направлениях: экономическом и материальном [79, с. 43]. Финансы в экономическом аспекте рассматриваются как экономические отношения, охватывающие процесс формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств публичных институтов для выполнения функций и задач этих образований, в результате которого перераспределяется валовой внутренний продукт и удовлетворяются социальные и другие общественные потребности. В материальном аспекте сами финансы являются централизованными и децентрализованными денежными средствами.

Из-за неоднозначности трактовки понятия «финансы», рассмотренного выше, возможен тот ошибочный вывод, что финансовый контроль применяется только для целей формирования, распределения и использования фондов денежных средств. В связи с этим необходимо дополнение: контроль будет результативен, если вклю-

чать в предмет финансового контроля не только финансовые средства, но материальные объекты, т.е. финансовый контроль должен охватить не только финансовую, но хозяйственную сферу, так как большинство денежных отношений только опосредуют производственные и перераспределительные отношения.

В целом, финансы выполняют регулирующую, распределительную и контрольную функции. Функция *распределения* выражается через распределение фондов денежных средств между специальными субъектами, отраслями, сферами и т.д., *регулирующая* функция отражает функционирование процесса воспроизводства с помощью финансов, оказывающих влияние на различные экономические процессы.

Для финансового контроля наиболее важной функцией является *контрольная*. Финансы объективно отражают ход таких процессов, как формирование, распределение и использование фондов денежных средств.

Обратимся к выделенным в научной литературе направлениям для изложения механизма финансового контроля.

А.Н. Козырин выделяет систему финансового контроля через призму деятельности контролирующих органов [73, с. 103]. Он считает: «Финансовый контроль — это осуществляемая с использованием отличительных организационных форм и методов деятельности государственных органов и негосударственных органов, наделенных законом определенными полномочиями для целей установления достоверности и законности операций в финансовой сфере, объективного анализа экономической эффективности всей финансово-хозяйственной деятельности и определения резервов ее улучшения, увеличения доходов в бюджет, а также сохранности государственной собственности». Данное определение показывает только единственный аспект контроля — совокупность конкретных действий. Данное определение финансового контроля применимо только к контролю государственных средств, при этом частный сектор не рассматривается.

Н.Д. Погосян отражает процессуальный подход к данному процессу [91, с. 101]. Он считает, что контроль в финансовой сфере можно охарактеризовать как комплекс регулярных и постоянных процессов, с помощью которых их участники легитимно осуществляют результативное функционирование государственного сектора, а также функционирование других хозяйствующих субъектов различных форм собственности. Данная трактовка имеет под собой широкую экономическую базу, т.е. финансовый контроль не сводится только к деятельности контролирующих органов, а применяется, например, в деятельности руководителей какого-либо государ-

ственного органа или коммерческой организации, которые, принимая управленческие решения, обеспечивающие соблюдение финансовых регламентов, тем самым способствуют эффективной деятельности субъекта.

В научной литературе не всегда применяемые определения можно считать грамотными. Существуют такие, которые или не показывают отражения финансового контроля, или характеризуют совсем иные явления, по неясным причинам названные финансовым контролем.

Например, такое определение, на наш взгляд, рассматривает А.Я. Быстряков, считая, что, финансовый контроль — это система изучения результативности, законности и достоверности применения хозяйственных действий, на основе применения законодательных актов, отчетности и другой информации, в совокупности с изучением фактического состояния хозяйствующего объекта. В этой трактовке полностью стирается понятие «контроль».

Авторы, И.Д. Мацлюк и С.О. Шохин характеризуют финансовый контроль как надзорный механизм [84, с. 102; 110, с. 94]. При этом надзор и контроль не являются тождественными понятиями.

Конструктивно выделяет финансовый контроль Ю.М. Воронин [1, с.543], рассматривая данное понятие, исходя из двойственной трактовки финансов:

1) совокупность финансовых отношений, формирующих процесс движения денежных средств в/из централизованные и децентрализованные фонды;

2) система денежных фондов, финансово обеспечивающих расширенное воспроизводство и удовлетворяющее социальные и иные общественные потребности.

Благодаря такому неоднозначному толкованию сущности финансов, Ю.М. Воронин дает достаточно подробное определение финансового контроля: «Финансовый контроль — это некоторые экономические отношения в связи с формированием и эффективным использованием финансовых ресурсов в различных сферах экономики, проявляющиеся в контроле специальных финансовых органов за деятельностью экономических субъектов, соблюдением выполнения финансово-хозяйственного законодательства, результативностью произведенных расходных операций, экономической эффективностью финансово-хозяйственных операций в процессе функционирования экономической политики, оценивающей уровень эффективности использования ресурсов в процессе достижения поставленной цели и выявление отклонений от поставленных задач».

Данное определение выделяет как область применения финансового контроля, так и его суть. Тем не менее, давая такое объемное определение, автор, видимо, полагает, что не всегда можно охватить им все стороны финансового контроля, т.е. какие-то аспекты останутся за его пределами. Один из таких взглядов предложен Ю.М. Ворониным, на что в частности, ссылается Н.С. Столяров: «функция стратегического управления, предотвращения незаконного, нецелевого и неэффективного применения финансовых ресурсов». Такое замечание особенно актуально в государственном секторе, поскольку с 2014 г. в бюджете расходная часть стала формироваться строго в границах государственных программ, а бюджетное стратегическое планирование приобретает особую значимость [104, с. 43].

В свою очередь, Н.С. Столяров дает следующее определение: «Финансовый контроль — это контроль за целесообразностью и законностью определенных действий органов государственной власти и местного самоуправления, применяемый в процессе планирования и проведения финансовой деятельности для целей реализации стратегического социально-экономического развития страны и ее территорий» [104, с. 40—41]. Данное определение связано лишь с государственными и муниципальными финансами, однако при необходимости его можно применить к финансово-хозяйственной деятельности частных субъектов.

Анализируя приведенные определения и внутреннюю сущность финансов и контроля, можно сформулировать понятие «финансовый контроль» в двух аспектах: первое — как управленческую функцию и второе — как контрольную деятельность специальных органов.

Рассмотрев определения финансового контроля, выделим особенности его системы. Финансовый контроль обычно разделяют по субъектам, осуществляющим контроль. Ю.М. Воронин делит государственный финансовый контроль, осуществляемый государственными органами, внутрихозяйственный — разными субъектами хозяйствования (предприятиями, организациями, учреждениями и др.) и независимый контроль (аудит), проводимый частными аудиторскими компаниями [53, с. 13].

Ю.А. Крохина, аналогично классифицирует (по субъектам) виды финансового контроля [80, с. 10]:

- контроль Президента Российской Федерации;
- органов государственной, исполнительной власти и представительных органов местного самоуправления;
- общественный;
- внутренний (внутриведомственный и внутрихозяйственный); аудиторский.

Довольно интересную классификацию финансового контроля предлагает О.С. Макоев [83, с. 22]. В общем подходе он разделяет контроль на внешний и внутренний. Внешний контроль (когда субъект и объект контроля находятся в разных системах) подразделяется на государственный, общественный и независимый (аудиторский) контроль. Внутренний контроль (когда субъект и объект контроля входят в одну систему) — на внутриведомственный и внутриведомственный.

В.А. Двуреченских была разработана комплексная система контроля, включающая контроль за общественными отношениями, в том числе финансовый. Проводя исследования финансовой составляющей контроля, по В.А. Двуреченских, систему контроля следует подразделять на публичный и непубличный исходя из исполняемых функций и полномочий субъектами контроля [103, с. 3]. Органы, осуществляющие публичный контроль, наделены полномочиями публичной власти, выполняют функции в области публичного управления и классифицируются на государственный и негосударственный. Данное деление определено тем, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), но имеют право осуществлять финансовый контроль.

В.А. Двуреченских предлагает выделить в рамках государственного контроля контроль исполнительной власти, общегосударственный и специальный [103, с. 6].

Общегосударственный контроль осуществляется публичными органами власти, в рамках своих компетенций — Президентом (личный, опосредованный), законодательными (представительными) органами. Специальный контроль осуществляется специализированными контрольными органами, не входящими в систему органов власти, — контроль контрольно-счетных органов.

Контроль исполнительной власти осуществляется за процессом принятия и реализации управленческих решений со стороны исполнительной власти, который классифицируется на ведомственный, надведомственный, правительственный и внутриведомственный (аудит).

По мнению В.А. Двуреченских, негосударственный контроль подразделяется на муниципальный и квазипубличный [103, с. 51].

Квазипубличный контроль проводят негосударственные органы, наделенные «государственными» полномочиями, — некоммерческие аудиторские организации. Аудиторские заключения по итогам проверок данных организаций являются основным источником информации о финансовом состоянии Банка России и государственных корпораций и компаний. Однако данные аудиторские орга-

низации не осуществляют государственный финансовый контроль. Муниципальный контроль тождествен государственному. Специфика муниципального аудита, по В.А. Двуреченских, связана с понятием муниципального финансового контроля.

Система контроля, охватывает субъекты публичной власти и субъекты, не относящиеся к ним. Можно резюмировать, что большинство авторов выделяют следующие виды финансового контроля:

- 1) органов государственной власти РФ и субъектов РФ;
- 2) органов местного самоуправления;
- 3) внутрихозяйственный;
- 4) коммерческих аудиторских организаций;
- 5) общественный.

Классификация контроля по степени публичности:

- публичный — государственный и муниципальный финансовый контроль,
- непубличный — внутрихозяйственный, аудиторский и общественный.

Данная классификация контроля основана на принципе независимости местного самоуправления. Муниципальные органы, являясь публичной властью не входят в систему государственной власти, так как местное самоуправление должно решать вопросы местного значения, являясь формой реализации публичной власти.

Внутрихозяйственный финансовый контроль является видом финансового контроля, осуществляемого внутри субъекта хозяйствования. При этом в структуре этого лица должна быть создана специальная служба внутреннего аудита, контролирующая текущую деятельность организации, нацеленная на грамотность ведения бухгалтерского учета и своевременное выявление и устранение замечаний в финансовой сфере.

Так что же собой представляет общественный финансовый контроль? Этот вид контроля проявляется в гражданском обществе, которое уже сформировалось во всех демократически развитых странах. Население благодаря развитию общественных объединений или посредством СМИ следит за государственной финансовой деятельностью. Такого рода контроль увеличивает прозрачность деятельности органов государственной власти, формируя общественное мнение в рамках политики государства, укрепляя финансовую дисциплину.

Государственный финансовый контроль представляет собой определенный вид контроля финансовой сферы в целом, обладающий всеми его чертами, но имеющий некоторые особенности, которые выделяют его в отдельную категорию.

Государственный финансовый контроль характеризуется, как:

- управленческая функция государственного управления. В данном направлении контроль реализует важнейшую функцию — является элементом обратной связи и помогает государству анализировать и вовремя изменять государственную политику;
- деятельность контролирующих органов, среди которых выделяются уполномоченные государственные органы.

В современной литературе существует множество трактовок государственного финансового контроля. Зачастую они тождественны определению финансового контроля в целом, но имеются некоторые расхождения в том, что государственный финансовый контроль направлен на ревизию движения государственных финансовых средств. Позднее приведем некоторые, на наш взгляд, распространенные категории определений государственного финансового контроля.

Е.Ю. Грачева выделяет государственный финансовый контроль, как «контроль со стороны уполномоченных государством субъектов за законными действиями в процессе формирования и распределения денежных ресурсов государства и муниципальных образований, нацеленных на функционирование результативной финансовой политики в обществе» [57, с. 15].

Немного иначе отражает государственный контроль С.Н. Рябухин, считая его объективно обусловленной деятельностью людей, направленной на выявление фактических отклонений от регистрируемых параметров, характеризующих политику государства в финансово-экономическом аспекте [96, с. 23]. Иными словами, Рябухин представляет государственный финансовый контроль как особую деятельность по предупреждению правонарушений.

По мнению Ю.С. Кожевникова и А.С. Гутникова, государственный финансовый контроль — это «некоторая регулируемая деятельность государственных контрольных органов за формированием и исполнением бюджета, а также эффективность и целесообразность его использования, направленная на обнаружение и предупреждение нарушений». Данные авторы не просто определяют государственный финансовый контроль, а выделяют в нем внешний государственный финансовый контроль, что не совсем верно, поскольку в данной категории не выделены главные характеристики внешнего государственного финансового контроля [59, с. 34].

Данная трактовка, как и две последние, нацелена на обнаружение и предупреждение нарушений, что в определенной степени ограничивает его применение. Вызывает интерес еще и то, что авторы

проводят аналогию финансового контроля через государственный стратегический аудит.

Положительной чертой данной категории является то, что государственный финансовый контроль отслеживает правильность распределения средств бюджета и все государственных ресурсов, в том числе государственной собственности.

Ряд авторов (Н.С. Столяров, С.О. Шохин, С.В. Степашин, В.А. Жуков) формулируют категорию «государственный финансовый контроль» в узком смысле, как «контроль за исполнением федерального закона в связи с полнотой поступления доходной части и распределение расходной части» [101, с. 56]. В таком понимании понятие «государственный финансовый контроль» определяется проверкой правильности составления и исполнения бюджета, так как Российской Федерации федеральный бюджет принимается в форме федерального закона. Однако государственные средства не состоят только из бюджетных средств. Поэтому авторами предложено более широкое толкование понятия «государственный финансовый контроль»: проверка формирования, использования и воспроизводства национального достояния.

Исходя из нормативных актов БК РФ определяет функцию государственного (муниципального) финансового контроля как обеспечение соблюдения бюджетного законодательства РФ и других нормативных правовых актов в рамках регулирования бюджетных правоотношений.

О.В. Болтинова, рассматривая понятие «государственный (муниципальный) контроль», применяет его только в узком смысле, так как он охватывает только сферу функционирования бюджетных правоотношений [45, с. 65]. Однако государственный (муниципальный) финансовый контроль распространяется также и на иные правоотношения (налоговые, валютные правоотношения).

В структуре Бюджетного кодекса раздел IX «Государственный (муниципальный) финансовый контроль» включается в часть III «Бюджетный процесс в Российской Федерации» [3, с. 3]. Отдельные авторы считают, что государственный финансовый контроль завершает бюджетный процесс. Мы же предлагаем считать, что государственный финансовый контроль, как функция управления, распространяется на весь процесс формирования, распределения и использования государственных средств и, таким образом, применяется на всех стадиях бюджетного процесса.

Таким образом, можно резюмировать, что государственный финансовый контроль занимает ключевые позиции в системе финансового контроля. Его спецификой являются не только субъект и объект контроля, но и его назначение. Государственный финансо-

вый контроль проверяет и выявляет нарушения в использовании государственных ресурсов и тем самым охраняет средства населения. Если государственные средства не будут использоваться по назначению, то государство не сможет выполнять свои функции, а население не в полной степени получит необходимые общественные услуги.

Государственный финансовый контроль осуществляет применение бюджетного, налогового и других видов финансового законодательства Российской Федерации и тем самым определяет финансовую дисциплину, соблюдение которой необходимо как гражданам, так и государству. При выявлении нарушений государственный финансовый контроль является инструментом по предупреждению и анализу финансовых нарушений и привлечения к ответственности виновных лиц для компенсации нанесенного ущерба.

Государственный финансовый контроль подразделяют по нескольким признакам. Ниже приведены две наиболее применяемые классификации.

1. *Временное проведение государственного финансового контроля:*

- предварительный контроль носит превентивный характер и проводится для принятия своевременных управленческих решений;
- текущий (оперативный) контроль осуществляется в период осуществления финансово-хозяйственной деятельности и направлен на недопущение нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств;
- последующий контроль осуществляется по результатам отчетов и финансовым документам, направлен на выявление неиспользованных резервов и правонарушений.

Данная классификация контроля необходима для повышения результативности государственного финансового контроля в рамках непрерывного и последовательного процесса в период прохождения единого контрольного цикла в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ и составляет три года. С 2013 г. в соответствии с Бюджетным кодексом РФ используются предварительный и последующий государственный финансовый контроль.

2. *Контроль в зависимости от субъектов.*

Например, В.В. Бурцев подразделяет государственный финансовый контроль по ветвям власти в части законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти. Бурцев предлагает правомерно *отделить* и контроль в части президентской власти [49, с. 38].

Ю.М. Воронин и С.В. Степашин рассматривают некоторую пространственную классификацию государственного финансового контроля, выделяя внутренний и внешний [53, с. 83]. Данное деле-

ние обусловлено различиями функций ветвей власти. Внутренний контроль осуществляется в органах исполнительной власти, а внешний — в органах представительной законодательной власти.

Рассмотрим более подробно вопрос выделения внутреннего и внешнего государственного финансового контроля, так как именно неоднозначность данного вопроса порождает неупорядоченность всего механизма государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Достаточно давно исследуется построение комплексной системы государственного финансового контроля, которая разрешит определенные вопросы проведения финансового контроля, дублирования функций и полномочий и разработки общей понятийной базы. Процесс формирования данной системы сталкивается с определенными вопросами по поводу важнейших теоретических основ. В частности, в последнее время исследователи не смогли придти к общему мнению по поводу классификации государственного финансового контроля на внутренний и внешний контроль.

Противоположного мнения в данном вопросе придерживается Л.Н. Овсянников, по мнению которого, «государственный финансовый контроль должен быть централизованным, скоординированным применяться на базе четкого единоначалия и прямой ответственности и только тогда сможет дать необходимый эффект» [87, с. 3]. Данная позиция очень близка нам, так как выделена разнотипность проведения внутреннего и внешнего контроля. Внутренний контроль проводится собственником, внешний — инструмент в руках общества.

К аналогичному выводу приходят ученые зарубежных стран, а также и в негосударственном секторе нашей страны. Так, коммерческие предприятия разрабатывают систему внутреннего контроля, обеспечивающую грамотность ведения бухгалтерского учета, обязательное выявление нарушений в финансово-хозяйственной деятельности, немедленное их устранение для повышения эффективности деятельности организации.

Данные службы внутреннего контроля и аудита непосредственно подчиняются руководителю организации или собственникам. Здесь также можно говорить об определенной самостоятельности внутреннего финансового контроля. И это в первую очередь означает, что документацию службы внутреннего аудита могут применять внешние пользователи финансовой отчетности. Но, несмотря на кажущиеся положительные черты, данные службы не всегда эффективны и независимы.

Поэтому необходимо провести анализ такого вида финансового контроля, как аудиторский контроль. Аудит является независимой

проверкой бухгалтерской (финансовой) отчетности контролируемого лица, направленный на выражение мнения о достоверности такой отчетности. Именно такая, самостоятельная и независимая проверка более полно реализует потребности внешних пользователей в получении более объективной и надежной информации о финансово-хозяйственной деятельности любого субъекта.

Поэтому в настоящее время считается, что финансовый контроль следует разделять. С.А. Агапцов в основу классификации ставит характер связей между контролирующей и контролируемой организациями, в рамках положения Лимской декларации об основополагающих принципах аудита: «Службы внутреннего контроля должны быть созданы внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние контрольные службы не могут являться элементами организационной структуры проверяемых учреждений» [35, с. 31]. Таким образом, по мнению Агапцова, «контроль Федеральной службой по финансово-бюджетному надзору неподведомственного ей учреждения также может считаться внешним государственным финансовым контролем». Данное определение не аналогично определению службы внутреннего аудита в коммерческих организациях, полностью независимых от проверяемых служб, но рассматриваемых как службы внутреннего финансового контроля.

Ю.М. Воронин также определяет государственный контроль путем разделения (внешний и внутренний) функций и полномочий контролирующих органов [53, с. 23]. Внешний орган сосредоточен на финансовом контроле внешней документации путем исполнения бюджета, аудита эффективности его использования. Основой внутреннего контроля является проверка достоверности и правильности ведения отчетности распорядителей и получателей бюджетных средств в период исполнения бюджета.

Аналогичный подход предлагает и В.М. Родионова [94, с. 13]. Она классифицирует систему финансового контроля в зависимости от субъектов финансового контроля в определенной сфере и осуществления ряда финансовых мероприятий органов контроля и решаемых ими задач. Этот подход можно считать правильным, так как субъекты, проводящие внутренний и внешний контроль, в действительности разные. Но выделение видов контроля в зависимости от функций не показывает понимания сущности этих видов, так как функция проверки правильности ведения и достоверности финансовой отчетности реализуется как органами внутреннего финансового контроля, так и органами внешнего.

В своем труде «Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики» Ю.М. Воронин предлагает совсем иное основание для классификации — принцип разделения властей, изло-

женный в Конституции Российской Федерации [53, с. 28]. Автором предложено выделить внутренний финансовый контроль осуществляемый органами исполнительной власти, и внешний, осуществляемый законодательной представительной властью.

Такая позиция представляется более верной, поскольку помогает рассмотреть концептуальное назначение внутреннего и внешнего финансового контроля. Внутренний финансовый контроль применяется внутри исполнительной власти, в рамках бюджета, и его задачей является максимальная результативность организации управления государственными ресурсами. Внешний контроль должен давать объективную, самостоятельную оценку использования исполнительными органами государственных ресурсов.

Позиция Минфина, заключающаяся в том, что внутри исполнительной власти может быть осуществлен только внешний контроль, не является правильной, что отмечает С.В. Степашин, как бывший председатель Счетной палаты, рассматривающий государственный финансовый контроль с двух позиций. Органы власти осуществляют самоконтроль, т.е. применяют внутренний контроль или создают специальный самостоятельный орган с высоким статусом, честно и грамотно оценивающий эффективность государственного управления.

В новой редакции Бюджетного кодекса также отражено деление государственного финансового контроля на внешний и внутренний. Внешний государственный финансовый контроль осуществляет Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ, внутренний государственный контроль — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, органы государственного финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, финансовые органы субъектов и Федеральное казначейство.

В современной России общественный контроль за деятельностью государства не прижился в сознании населения. Конечно, здесь можно говорить об идее М.М. Сперанского о самостоятельности финансового контроля, и следующей за ней реформе В.А. Татаринова, и проекте Д.А. Философова. Но все реформирования в данном направлении встречали сопротивление органов власти, и финансовый контроль рассматривался в сфере ведомственного подчинения. Даже введение в советский период партийного контроля привело в результате к росту бюрократии. Поэтому независимая роль понятия «контроля» появляется в России в 1995 г., в связи с учреждением Счетной палаты РФ, как постоянно действующего органа государственного финансового контроля.

Счетная палата России — принципиально новый контролирующий орган, осуществляющий контроль за федеральными средствами на принципах законности, независимости, гласности и объективности. Появилась новая структура с особым статусом, не принадлежащая ни к одной ветви власти и являющаяся независимым органом внешнего финансового государственного контроля.

1.3. Место и сущность государственного аудита в системе государственного финансового контроля

Трактовка понятия «аудит» в России, в отличие от термина «финансовый контроль», нормативно изложено в законодательстве. Впервые термин был реализован в 1993 г. Указом Президента РФ. Были утверждены «Временные правила аудиторской деятельности в Российской Федерации». В данном документе аудит рассматривается как «предпринимательская деятельность аудиторов (аудиторских фирм) по применению самостоятельных вневедомственных контрольных проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и иных финансовых обязательств и требований коммерческих организаций, а также осуществлению других аудиторских услуг». Аналогичное определение было закреплено в 2001 г. в Федеральном законе № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

В новой редакции 2008 г. Федеральный закон № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» формулирует понятие «аудит» следующим образом: «Аудит — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности». В России аудит обусловлен формированием деятельности частных организаций, нацеленных на проверку финансовой отчетности контролируемого субъекта для изложения независимого и объективного мнения о ее правильности, т.е. соответствия ее каким-либо стандартам и нормативным правилам.

В связи с такими условиями аудит в нормативных актах рассматривается, как выражение мнения о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности контролируемых лиц и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству РФ. Однако выражение мнения о чем-либо является итогом деятельности, а не целью. Например, в США или Великобритании анализ достоверности проверяют не аудиторы, а профессиональные бухгалтеры. Таким образом, в целом такая трактовка аудита не показывает в полной мере его сущности.

Наиболее грамотное определение, на наш взгляд, дает Американская ассоциация бухгалтеров, считая, что аудит является системным процессом получения и анализа объективной экономической информации о действиях и событиях, определяющий уровень их соответствия определенным критериям и показывающих результаты заинтересованным лицам. Аудит в данном случае представляет собой деятельность по рассмотрению заинтересованными лицами независимой и самостоятельной информации в рамках проверки. Такой процесс охватывает проверку документов и финансово-хозяйственного состояния объекта с помощью применения определенных методов.

Изложенное таким образом понятие «аудит» применимо только в коммерческой деятельности, но это не значит, что данную трактовку нельзя использовать в государственной деятельности. Подтверждение данной терминологии можно увидеть в Конституции РФ, в ст. 102 и 103, где термин «аудитор» применяется для высших должностных лиц Счетной палаты РФ.

Аналогичное понятие закреплено в Бюджетном кодексе РФ в ст. 157, в которой определяется положение, охватывающее основные органы контроля, т.е. Счетную палату РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, осуществляющие аудит эффективности как один из типов государственного аудита.

Возможность применения аудита не только в частной сфере, но и в деятельности государственных органов, подтверждено в новом Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». [7, с. 3], где определен статус Счетной палаты РФ как органа внешнего государственного аудита (контроля).

Применение государственного аудита соответствует и мировой практике большинства демократических государств. Еще в 1255 г. Парламент Британии впервые законодательно закрепил систему контроля в целях экономного расходования государственных средств, собранных с налогоплательщиков. Именно в то время впервые появляется латинское слово «audit» (от audio — слышать), которое стало использоваться для обозначения такой деятельности. Внутренним содержанием деятельности аудиторов в те времена являлось выслушивание и расспрашивание клиентов о том, насколько эффективно формируются и расходуются национальные богатства.

Российская Федерация полностью взяла на вооружение данную практику. Так, с 1995 г. Федеральное Собрание Российской Федерации начало формирование специального органа государственного аудита — Счетную палату РФ.

В ст. 1 Федерального закона № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» говорится о «создании правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентского контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля)» [7, с. 4].

Однако данную трактовку нельзя считать верной, поскольку в соответствии с Конституцией РФ Счетная палата РФ не относится к законодательной власти, имея особым статусом, являясь инструментом парламентского контроля в определенных случаях, когда Федеральному Собранию необходим запрос по проверке органов исполнительной власти.

С другой стороны, Счетная палата РФ формируется палатами Федерального Собрания, функционирует для целей контроля расходования бюджетных средств и подчиняется Федеральному Собранию. Поэтому некоторые исследователи определяют государственный аудит как форму парламентского контроля.

Мировые демократические страны выделяют ряд систем, в которых функции государственного аудита выполняют органы представительной законодательной власти (в Финляндии, в Швеции). Тенденции мирового сообщества складываются таким образом, что эти полномочия сегодня начинают распространяться на деятельность специального органа, независимого от ветвей власти.

Мы придерживаемся той позиции, что парламентский контроль является контролем законодательной власти над исполнительной, определяющим возможность вотума недоверия, импичмента. Однако Счетная палата РФ такими полномочиями не наделена. При этом парламентский контроль распространяется не всегда на финансовую сферу, например соблюдение прав человека или охрана окружающей среды. Таким образом, предмет парламентского контроля намного шире понятия «государственный аудит».

Необходимость разграничения парламентского контроля и государственного аудита не означает, что не существует взаимодействия между этими видами контроля. Это обусловлено тем, что представительные законодательные органы по результатам аудиторских проверок могут сами осуществлять правовые решения. Научная литература охватывает различные определения государственного аудита, аналогичные трактовкам общего аудита, рассмотренного в Федеральном законе № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Д.А. Коростелев толкует понятие «государственный аудит», как «самостоятельный независимый контроль, нацеленный на объек-

тивный анализ и оценку, выраженный в грамотном мнении о достоверности финансовой отчетности, законности, результативности совершаемых операций и компетентном их отражении в учете» [75, с. 31].

Т.В. Антипова рассматривает понятие «государственный аудит» через деятельность и считает, что «это контроль за формированием и распределением бюджетных средств, а также определения мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности проверяемых организаций» [37, с. 56].

Данные трактовки не всегда выделяют особенности механизма формирования системы государственного аудита, так как у общего и государственного аудита существует ряд расхождений. Государственный аудит распространяется на публичные отношения в отличие от общего аудита и представляет собой контроль за бюджетными ресурсами.

Именно эту особенность приводит и Д.А. Коростелев, выделяя еще одно направление государственного аудита, но уже с юридической точки зрения, считая данный процесс урегулированный нормами права, связанным с охраной и обеспечением сохранности общественных ресурсов» [75, с. 57].

Наиболее полное определение дает С.В. Степашин, раскрывая сущность государственного аудита, как «внешнего независимого публичного аудита деятельности различных органов государственной власти по формированию и распределению общественными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными)» [100, с. 6].

В свою очередь, С.В. Степашин выделяет государственный аудит:

- как комплекс определенных механизмов, правил и норм принуждения к их исполнению;
- как специальный профессиональный вид деятельности, осуществляемый работниками особого конституционного органа;
- как процесс применения независимой оценки унифицированной информации публичных органов об использовании ими общественных ресурсов, критериев эффективности результативности и законности деятельности органов исполнительной власти.

В данном контексте четко изложены основные черты государственного аудита: публичность, независимость, объект (государственные средства) и субъекты (государственные органы). Однако нам кажется не совсем корректным, что С.В. Степашин применяет понятие «внешний аудит». Но при условии последних изменений, внесенных в систему государственного финансового контроля новым законом № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»,

выделяющим термин «внешний государственный финансовый контроль (аудит)», такое уточнение, как «внешний», можно считать оправданным [7, с. 3].

Можно привести еще одну трактовку государственного аудита, предложенную И.А. Зуевой, рассматривая его как отдельную форму государственного финансового контроля, нацеленного на совокупность оценок результатов финансовой деятельности бюджетной организации и предоставление итогов аудита определенным лицам.

В такой трактовке государственного аудита как формы государственного финансового контроля, допущена ошибка, так как аудит не является формой контроля. Между этими двумя категориями существуют отличия в построении концепции, о которых в дальнейшем пойдет речь. Большинство учебной литературы рассматривает «аудит» как проверку финансово-хозяйственной деятельности организации, осуществляемую аудиторами и бухгалтерами. В этом случае сущность аудита и финансового контроля тождественна и отличаются только субъекты контроля, т.е. , например, финансовый контроль — государственные органы, а аудит — коммерческие организации.

Сейчас в финансовой сфере складывается мнение, что понятия «финансовый контроль» и «финансовый аудит» равны, но имеют отличительные черты только в области применения: контроль охватывает государственные и негосударственные финансы, аудит лишь частный сектор. Но это не совсем правильная позиция.

С.В. Степашин, анализируя понятие «государственный аудит», считает, что его нельзя отождествлять с понятием «государственный контроль», так как они имеют разное применение. Он полагает, что механическая и некритическая замена одного термина другим не является правильной. Так, государственный аудит является инструментом в руках населения, применяемым в управлении общественными ресурсами. Государственный контроль — это инструмент в руках государства (контроль), управляемый общественными финансами. То есть государственный контроль — это контроль государства за государством, а государственный аудит — контроль общества за государством [102, с. 12].

Такого же мнения придерживается В.А. Двуреченских, который более широко аргументирует это, рассматривая отличия понятий «государственный финансовый контроль» и «государственный аудит» по целям, объектам, субъектам деятельности [103, с. 56].

Предметом государственного аудита является контроль за управленческими решениями на федеральном уровне, прямо или косвенно связанный с операциями с общественными финансовыми или нефинансовыми активами. Предметом государственного фи-

нансового контроля является правомерное использование государственных финансов и имущества. Также отличия состоят в регулирующих деятельность нормативных правовых актах, в достигнутых результатах в ходе исполнения бюджета, прогнозировании развития экономики страны и регионов в целом.

Субъекты, проводящие государственный аудит независимыми в отношении контролирующей их организации. Финансовый контроль может использоваться самими субъектами контроля. Проведение финансового контроля проверяемой организации внешними субъектами возможно, только если они являются органами исполнительной власти. В организационном аспекте субъекты контроля могут быть непосредственно не подчинены объекту, тем не менее система субъектов и объектов контроля является единой и подчинена главному органу — Правительству. Органы, реализующие государственный аудит, не входят в систему исполнительной власти.

Существенное различие государственного аудита и государственного финансового контроля заключается в их определении. Назначение государственного финансового контроля — это предоставление органам исполнительной власти достоверной информации о состоянии всех объектов контроля, чтобы они могли принять эффективные управленческие решения. Государственный аудит же направлен на предоставление существующей информации, а также прогнозирование развития объекта, предложение рекомендаций по решению установленных проблем и т.п. Именно поэтому государственный аудит может быть не только в финансовой сфере, но и в стратегическом плане, а также как аудит эффективности.

При финансовом контроле организации, осуществляющие его, предоставляют только информацию, а предложения по улучшению каких-то направлений в данной сфере не осуществляют. При проведении государственного аудита, особенно при аудите эффективности, основная деятельность контрольных органов направлена на разработку рекомендаций, направленных на выявление и устранение нарушений и повышение результативности деятельности проверяемой организации.

Чаще всего основной целью финансового контроля являются выявление нарушений и наказание виновных лиц с помощью сбора информации и передачи ее в правоохранительные органы. Органы государственного аудита также нацелены на выявление правонарушений, но это является не основной их целью, а в большей степени сопутствующей деятельностью.

Такая особенная цель государственного аудита отражена в ст. 1 Лимской декларации: «Аудит является не самоцелью, а важнейшей частью всей системы регулирования, направлена на выявление от-

клонений от необходимых норм и нарушений принципов, законности, эффективности и экономической эффективности расходования всех видов ресурсов как можно ранее для того, чтобы иметь возможность своевременно принять исправляющие механизмы, а в отдельных случаях — привлечь ответственных, получить компенсацию за выявленный ущерб и осуществить комплекс мероприятий по сокращению таких нарушений в будущем». Государственный аудит считается определенной формой контроля за принимаемыми государственными решениями, а государственный финансовый контроль — за уже принятыми и исполненными.

В.А. Двуреченских и С.В. Степашин придерживаются того мнения, что государственный аудит и государственный финансовый контроль — разные понятия и отождествлять их нельзя [103, с. 16].

Выделяется и иная позиция, где государственный аудит и государственный финансовый контроль — тождественны, т.е. осуществляется переплетение этих понятий. Более подробно этот подход раскрыт в законодательстве Российской Федерации. В Федеральном законе № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» прописан «внешний государственный аудит (контроль)», абсолютно отождествляющий два понятия [7, с. 12].

Такая тенденция в юридическом аспекте Российской Федерации прослеживается с вступлением Счетной палаты РФ в 1995 г. в международную организацию ИНТОСАИ. При переводе Лимской декларации ИНТОСАИ 1977 г. понятие «auditing precepts» определено как «принципы контроля», а не «принципы аудита». Первая позиция нам кажется более верной и обоснованной. Но не стоит так жестко разделять «государственный аудит» и «государственный финансовый контроль». Сегодня Счетная палата РФ является высшим органом аудита, формируя финансовый контроль, который является внешним.

Так, Н.С. Столяров в своих исследованиях пишет, что «государственный контроль распространен на контрольную область, осуществляемую исполнительной властью, а трактовка государственного аудита употребляется аналогично понятию внешний государственный финансовый контроль» [104, с. 64].

В.А. Двуреченских высказывает свою позицию по данному вопросу таким образом: эти понятия — «внешний» и «внутренний» контроль не являются информативными, так как в редких случаях, например суды и контрольно-счетные органы одновременно являются как внешним, так и внутренним контролем, и одновременно являются объектами и внешнего, и внутреннего контроля. В свою очередь, отраслевые министерства проводят внутренний контроль в своих подразделениях, внешний — в подведомственных учреждении-

ях, входя в систему объекта внутреннего контроля Правительства, являясь объектом внешнего контроля со стороны финансового органа, исполняющего бюджет. Таким образом, В.А. Двуреченских считает правильным использовать не понятие «внутренний государственный финансовый контроль», а понятие «государственный финансовый контроль», вместо термина «внешний государственный финансовый контроль» — «государственный аудит» [103, с. 41].

1.4. Особенности процесса аудита эффективности как элемента финансового контроля

В Российской Федерации в начале XXI в. начинает формироваться новый для нашей страны вид государственного аудита — аудит эффективности. Данный вид аудита широко распространен в развитых странах, и в отличие от финансового аудита, проверяющего достоверность финансовой отчетности и непротиворечивость законам и установленным нормативным правовым актам осуществленных финансовых операций, ставит во главу угла результативность, экономичность, продуктивность использования государственных в том числе и муниципальных, финансовых и материальных ресурсов. Непосредственное участие в аудите эффективности принимают органы высшего финансового контроля: федеральные и муниципальные. Они выявляют факты нерезультативного, небережливого или непродуктивного применения общественных средств при реализации государственных целевых программ, в деятельности государственных органов и организаций. На основе системного анализа выявленных фактов дают рекомендации, направленные на повышение эффективности использования федеральных и муниципальных средств. В результате аудит эффективности часто за счет уменьшения расхода государственных средств позволяет достичь значимого социально-экономического результата использования общественных средств и, в конечном счете, приводит к увеличению эффективности деятельности государства. Очевидно, что политики аудита эффективности должны придерживаться не только федеральные контрольно-счетные органы — Счетная палата российской Федерации, но и региональные — Контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации. Имея единую стратегию проведения аудита, единые цели, направленные на оценку эффективности расходования общественных средств, федеральные и муниципальные контрольно-счетные органы могут повысить эффективность, результативность государственного управления. От этого непосредственно зависят и социальная стабильность, и экономическая безопасность страны.

По определению В. Аджеурова, аудит эффективности в широком понимании представляет собой комплекс мероприятий по проверке органов государственной власти для оценки эффективности, экономичности и рентабельности управленческой деятельности, воздействия этой деятельности на различные социально-экономические отношения, а также для выработки рекомендаций по дальнейшему повышению результативности работы этих органов [36, с. 95]. В определении названы объекты аудита эффективности, однако не учтена возможность проведения аудита эффективности на муниципальном уровне. Аналогичное определение приводится в монографиях А.М. Нагимовой [86, с. 16] и К.К. Арабяна [38, с. 87]. По их мнению, аудит эффективности — это форма государственного финансового контроля, обеспечивающая оценку эффективности работы исполняющих государственные функции и использующих государственные ресурсы подконтрольных объектов и разработку предложений по повышению эффективности их деятельности. В данном определении объектом аудита эффективности является деятельность лиц или органов, исполняющих государственные функции, но не сказано, что объектом аудита эффективности являются также социально-экономический эффект, качество системы внутреннего контроля. В нашем исследовании будем придерживаться определения бывшего руководителя, а также специалистов Счетной палаты РФ: аудит эффективности представляет собой тип финансового контроля экономических и социальных результатов. Результаты определяются путем проведения проверок исполнения бюджета на объектах контрольного мероприятия. Целью аудита эффективности является определение экономичности (экономия средств исходя из достигнутых результатов (ст. 34 Бюджетного кодекса РФ)), продуктивности (соотношение затрат и результатов, т.е. то, сколько было затрачено на единицу результата) и результативности (конечный социально-экономический эффект) [3, с.6]. В данном определении содержится нормативный контекст: разъяснены понятия «экономичность», «продуктивность» и «результативность». В результате определение довольно точное, но несколько сложно для восприятия.

Для понимания сущности аудита эффективности и определения его основных методологических принципов рассмотрим его основные отличия от финансового аудита.

Финансовый аудит (контроль) применяется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита (контроля). При проведении финансового аудита (контроля) в пре-

делах компетенции Счетной палаты осуществляется проверка соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. К факторам, способствующим возникновению и быстрому развитию аудита эффективности, следует отнести прежде всего повышение экономического потенциала современного общества, когда закономерно возрастает роль высших органов финансового контроля и результативности их деятельности [53]. В рамках реформирования бюджетной системы России аудит эффективности вводится, как новая форма государственного финансового контроля. Аудит эффективности в пределах компетенции Счетной палаты применяется в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации и осуществления возложенных на нее функций. Анализ основных характеристик проведения финансового аудита и аудита эффективности позволяет выявить их отличия (табл. 1.2).

Таблица 1.2. Основные отличия финансового аудита и аудита эффективности

<i>Финансовый аудит</i>	<i>Аудит эффективности</i>
Доминирование внешнего контроля за деятельностью министерств Целевое (по видам расходов) использование бюджетных средств	Доминирование внутреннего контроля за деятельностью министерств Направленность на достижение запланированных результатов, точность их измерения
Главные объекты внешнего контроля — статьи расходов	Главные объекты аудита: социально-экономический эффект, общий объем расходов, качество системы внутреннего контроля. Рассмотрение фактических расходов относительно утвержденных
Рассмотрение фактических расходов относительно утвержденных	Акцент на достижении социально-экономический результатов, выявлении причин отклонений

Как видно из табл. 1.2, основополагающим принципом общего механизма контроля и аудита в государственном органе или коммерческой организации является наличие системы внутреннего контроля. Внутренний контроль характеризует постоянный процесс в организациях, который проводится как руководством, так и со-

трудниками, при этом личная ответственность за его внедрение лежит на руководителе органа или организации. Именно сейчас на системе внутреннего контроля лежит основная нагрузка в направлении контроля за соблюдением законодательства, достоверности финансовой отчетности, сохранности имущества, результативности использования всех оставшихся видов ресурсов, в том числе материальных, человеческих и информационных ресурсов, селекции и оценки рисков. Итоги окончательной работы данной системы используются внутренним аудитором [59]. Именно качество внутреннего контроля и будет являться объектом аудита эффективности. Данное направление улучшает качественные характеристики всего процесса деятельности государственного и муниципального секторов экономики и, в свою очередь, как форма финансового контроля, охватывает элементы механизма оценки эффективности управления финансовыми потоками в экономике общественного сектора.

Основопологающей целью аудита эффективности может являться качественное изменение самого механизма управления национальными ресурсами в процессе предоставления объемной, грамотной и объективной отчетности о результативности функционирования организаций, находящихся в бюджетной сфере. В данном случае можно вычлениить два основных сектора аудита: общую оценку отчетности органов государственного управления и анализ достоверности и эффективности использования государственных (в основном бюджетных) финансовых ресурсов. Именно второе направление в настоящее время является более актуальным при рассмотрении аудита эффективности на федеральном и муниципальном уровнях. За рубежом сейчас имеется уже огромный опыт применения аудита эффективности. Он осуществляется одновременно с финансовым аудитом и является перекрестным с ним, в связи с чем мультипликативно можно уменьшить значительную часть расходов (при определенных отличиях и целях этих видов контрольной работы). В отличие от аудита финансовой отчетности, который проводится в соответствии с определенными требованиями и целями, аудит эффективности содержит более широкую область и в наибольшей степени доступен для оценки и корректировки. В связи с этим в зависимости от поставленных задач аудит эффективности может охватить один или несколько перекрестных элементов либо иметь более узкую направленность, например проверку эффективного использования организацией только какого-либо вида ресурсов. При проведении аудита эффективности необходимо руководствоваться тем, что в период проверки не ставится цель выявления общей оценки результативности деятельности аудируемого органа государственной власти либо получателя государственных средств. Во-первых, практически нельзя найти оптимальный

способ такой оценки из-за организованности и различия сфер их деятельности. Во-вторых, аудиту подвергаются, как правило, специальные сферы деятельности в соответствии с направлениями. И в-третьих, аудит эффективности всегда должен быть направлен на результаты деятельности, чтобы можно было резюмировать и предложить конкретные мероприятия по улучшению эффективности использования государственных средств проверяемыми организациями [66]. Предметом аудита эффективности считается некая деятельность органов государственной власти и прочих получателей бюджетных средств по распределению государственных средств, полученных для исполнения возложенных на них задач, функций или реализации программ (например, федеральных целевых программ, программ развития регионов)

Объектами аудита эффективности могут считаться:

- органы государственной власти РФ, субъектов РФ, которые являются главными распорядителями или распорядителями бюджетных средств;
- органы на федеральном и региональном уровне, применяющие средства государственных внебюджетных фондов или распоряжающиеся государственной собственностью;
- сами бюджетные учреждения и иные организации, использующие бюджетные средства;
- государственные унитарные и казенные предприятия;
- другие субъекты экономической деятельности, использующие государственные средства либо имеющие предоставленные федеральным и региональным законодательством налоговые, таможенные и другие преимущества и льготы;
- организации, предприятия и учреждения, а также социальные группы граждан, на деятельности или жизнеобеспечении которых отражаются результаты использования государственных средств [73].

Аудит эффективности отражает проведение различных проверок, отличающихся между собой по своим предмету и объектам, поставленным целям и задачам. Все виды проверок можно условно подразделить на две группы. Первая — это проверка эффективности, связанная с исполнением всех государственных функций, в частности:

- проверка эффективности использования государственных средств, направляемых на выполнение государственных функций, реализацию задач социально-экономической политики государства или региона (например, проверки эффективности расходов федерального или регионального бюджета на оборону, образование, здравоохранение и т.п.);

- проверка эффективности использования государственных средств различными министерствами, ведомствами или другими бюджетными учреждениями при исполнении функций, возложенных на них, и решении достигнутых социально-экономических задач;
- проверка эффективности использования федеральных средств в конкретных сферах или видах деятельности, осуществляемых отдельными министерствами, ведомствами и (или) бюджетными учреждениями.

Вторая группа — проверка программ на федеральном, региональном уровне, в создании и реализации которых участвуют несколько министерств, ведомств, бюджетных организаций и учреждений (федеральные, региональные целевые программы, федеральная, региональная адресная инвестиционная программа, программы развития регионов).

В данном случае аудит эффективности использования государственных средств — очень трудно выполнимая задача, для решения которой требуются огромные затраты времени, финансовые ресурсы, высококлассные специалисты. Кроме того, аудит эффективности имеет более сложную схему исполнения в сравнении с финансовым аудитом. Но имеются и общие элементы. Так, в любом контроле эффективности применения бюджетных средств выделяют три этапа:

- 1) планирование проверки;
- 2) проведение проверки;
- 3) подготовку и разработку отчета о результатах проверки.

На первом этапе осуществляется выделение наиболее важных задач, которые должны быть решены в первую очередь в границах поставленных задач. Кроме того, этот этап охватывает стратегическое и текущее планирование. На стратегическом этапе выделяются наиболее приоритетные задачи, которые может контролировать только Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы. На их основе конкретизируется стратегический план по выполнению аудита эффективности, связывающий конкретные министерства и ведомства, а также получателей бюджетных средств, которые будут подвергнуты проверке в период, обозначенный в данном плане. Чаще всего период проверок длится от трех до пяти лет. Уже на основе стратегического плана осуществляется текущее планирование. На этом участке планирования выбираются конкретные темы и объекты, обосновываются цели проверок и оцениваются их возможные результаты в рамках улучшения деятельности использования государственных средств. В рамках данной методики проведения аудита эффективности использования государственных средств необходимо учитывать при определении возможных тем и объектов

проверок: социально-экономическую значимость данной темы, ее необходимость для Федерального собрания и общественности; уровень частых рисков в рассматриваемой сфере; оценку возможных результатов проверки; структуру бюджетных средств, применяемых в данной сфере и используемых другими объектами проверки; результаты предыдущих проверок в этой области и на данных объектах; имеющиеся ресурсы Счетной палаты.

В результате на этапе планирования предварительно выбирают объекты проверки, собирают необходимую информацию для целей всестороннего анализа предмета и объекта проверки. Окончательным результатом планирования является программа проверки, в которой должны быть:

- цель, круг вопросов и объектов проверки;
- критерии оценки эффективности использования федеральных средств;
- описание методики проведения проверки;
- основные этапы и график выполнения;
- перечень группы проверяющих;
- срок представления отчета о результатах проверки.

Для разработки показателей оценки эффективности необходимо применять показатели, учитывающие прямые и косвенные результаты деятельности объектов проверки. Для анализа прямых результатов может учитываться набор показателей эффективности использования конкретных видов ресурсов, необходимых для достижения итоговых результатов. В этом случае основным показателем эффективности будет являться соотношение между затратами и полученными при этом результатами (выручкой или прибылью от реализации товаров, работ, услуг). Показателями, отражающими косвенное влияние (социальные результаты деятельности объектов проверки) являются последствия для общества в целом. Здесь предлагается набор показателей, характеризующих оценку результатов предоставления какой-либо бюджетной услуги для ее получателей. Например, в лесохозяйственной деятельности показателями оценки эффективности будет являться объем проведенных лесозащитных и лесовосстановительных работ, охраны лесов от пожаров и др. В каждой сфере по каждому показателю должен быть установлен некоторый норматив или лимит.

В процессе аудита эффективности контролирующие органы осуществляют сбор имеющейся информации и фактических данных для того, чтобы получить аудиторские доказательства в соответствии с принятыми задачами проверки, выбранными методами и нормативами эффективности. В границах аудита проводят сравнительный анализ фактических и нормативных отклонений, на базе

которого разрабатывается заключение, где учитываются результаты деятельности проверяемого объекта и формулируются итоги по результатам проверки. Кроме того, в резюме должны быть указаны степень, характер и связи выявленных отклонений, а также уровень ответственности должностных лиц за допущенные недочеты. По итогам аудита эффективности вырабатываются рекомендации, которые обязательны для выполнения и имеют конкретный характер, четко направлены на предотвращение выявленных недостатков в будущем и ориентированы на достижение высоких конечных результатов. В итоге завершения проверки разрабатывается отчет по Методике проведения аудита эффективности применения государственных средств. Отдельным объектом контроля аудитора является использование национальных бюджетных средств при реализации особо приоритетных национальных проектов. В настоящее время данные проекты позволяют сконцентрироваться на главных направлениях социальной сферы, а именно, здравоохранении, образовании, жилищной политике и сельском хозяйстве.

Таким образом, внутренняя сущность комплекса аудита эффективности заключается в определении уровня эффективности использования федеральных средств в границах последующего государственного финансового контроля. Главными принципами аудита эффективности являются принципы законности, экономичности, продуктивности, результативности, объективности, независимости, открытости и гласности. Основные функции аудита эффективности — контрольная, аналитическая, синтетическая.

Темы для самоконтроля

1. Финансовый контроль предоставления, использования и погашения бюджетных кредитов.
2. Контроль формирования и использования внешних активов государства: российский и зарубежный опыт.
3. Финансовый контроль в процессе исполнения бюджетов межгосударственных объединений.
4. Особенности управления доходами федерального бюджета в современных экономических условиях
5. Роль государственного бюджета в расширении инвестиций в реальный сектор экономики.
6. Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля: зарубежный и российский опыт.
7. Повышение эффективности использования бюджетных средств.
8. Финансовый контроль деятельности, связанной с приватизацией и использованием государственного имущества на территории России и за рубежом.

Глава 2

Методические основы государственного аудита

2.1. Общая методика проведения финансового контроля

Рассматривая систему финансового контроля, необходимо выделить ряд составляющих элементов, отражающих наиболее существенные и устойчивые связи между ними в системе и между их группами.

В целом система контроля представлена на рис. 2.1.

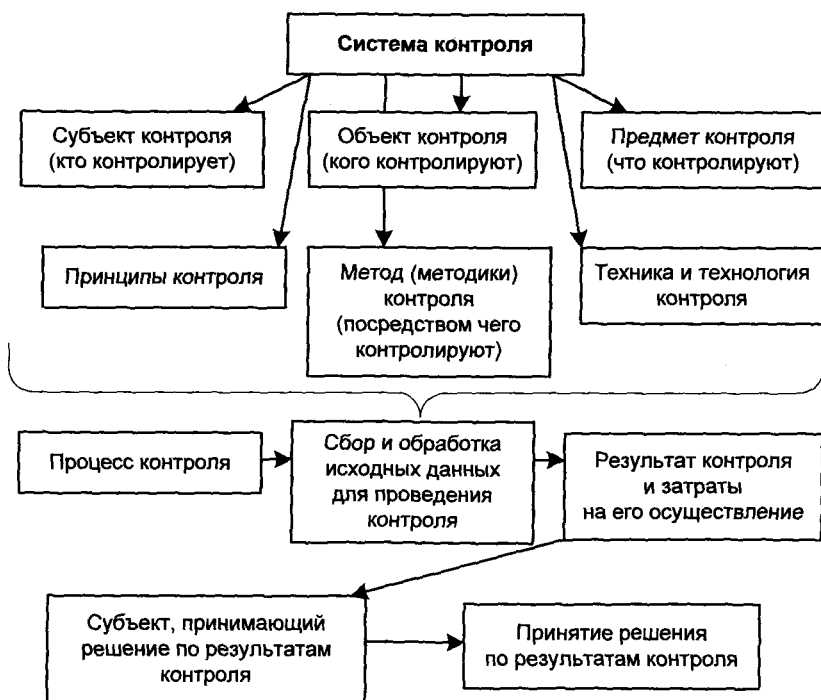


Рис. 2.1. Составляющие системы контроля

Составляющими любой системы являются элементы, свойства этих элементов — связи, которые соединяют элементы со свойствами системы, а также структура системы, которая отражает наиболее существенные и устойчивые связи между элементами системы и их группами.

Основная дискуссия по проблеме определения системы контроля существует по вопросу элементов системы, точнее, по тому, что относится к ним.

По нашему мнению, наиболее обоснованными подходами к решению проблемы определения элементов системы финансового контроля являются работы В.М. Родионовой, В.И. Шлейникова и В.В. Бурцева. Они утверждают: «Любая система контроля состоит из следующих элементов: предмета (что контролируют), объекта (кого контролируют), субъекта (кто контролирует), сферы деятельности, принципов, процессов, методов (методик), техники и технологии, механизма, сбора и обработки исходных данных (информации) для проведения контроля, результата, субъекта, принимающего решение по результатам контроля и принятия решения по результатам контроля» [94, с. 79—101].

Наиболее аргументированной и полной является точка зрения В.В. Бурцева, который сгруппировал элементы системы государственного финансового контроля (ГФК) [49, с. 207].

Основополагающей группой элементов системы финансового контроля является ее теоретическая база. Ведь без надлежащей теоретической базы по финансовому контролю не будут функционировать остальные элементы этой системы, не будет единой и целостной системы финансового контроля.

Базируясь на предложенных различными авторами концепциях систем контроля, финансового контроля и государственного финансового контроля, полностью соглашаясь с подходом В.В. Бурцева (на наш взгляд, следует дополнить и изменить только некоторые группы системы), мы разработали схему элементов системы финансового контроля [50, с. 219].

На наш взгляд, рассмотренный подход, представляется наиболее правильным в связи с многоплановостью целей и многогранностью задач финансового контроля.

Рассмотрим систему финансового контроля, выделяя его элементы (рис. 2.2).

Система финансового контроля немислима без таких его взаимосвязанных элементов, как субъект и объект, предмет контроля (табл. 2.1).

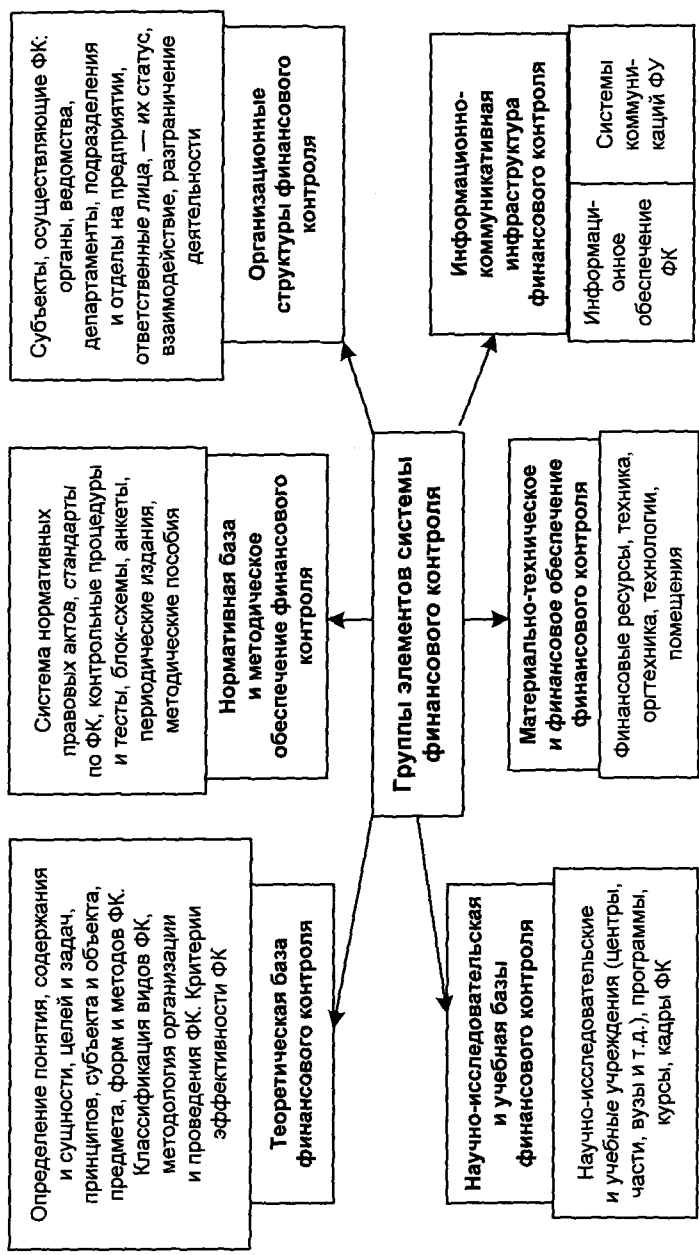


Рис. 2.2. Элементы системы финансового контроля

Таблица 2.1. Характеристика основных элементов финансового контроля

<i>Название элемента</i>	<i>Характеристика элемента</i>	<i>Авторы</i>
<p>Субъект финансового контроля</p>	<p>Органы, осуществляющие этот контроль: специальные государственные контрольные органы (департаменты, комиссии, комитеты, палаты и другие), подразделения и службы предприятия (бухгалтерия, службы контроля, внутреннего аудита, планово-экономический отдел и другие), аудиторские организации и индивидуальные аудиторы, кредитные организации, общественные организации, а также руководители и сотрудники хозяйствующего субъекта</p>	<p>Т.А. Башкатова, В.В. Бурцев, Е.Ю. Грачева, О.А. Ногина, В.М. Родионова, В.И. Шлейников</p>
<p>Объект финансового контроля</p>	<p>Объект контроля:</p> <ul style="list-style-type: none"> • поведение или действия людей; • деятельность организаций, • предприятий, органов управления, должностных лиц; • финансовые показатели деятельности предприятий, организаций, учреждений; • имущество, источники его образования и хозяйственные процессы, вызывающие изменение имущества и источников его образования; • хозяйственная деятельность органов управления и должностных лиц государства и хозяйствующих субъектов, функционирование которых непосредственно обусловило контрольные процессы 	<p>Э.А. Вознесенский, И.А. Белобжецкий, Ю.А. Данилевский, Т.М. Мезенцева, В.М. Родионова, В.И. Шлейников, А.М. Ковалева, В.В. Бурцев, М.С. Шидловская, А.С. Половинкин</p>

Окончание табл. 2.1

<i>Название элемента</i>	<i>Характеристика элемента</i>	<i>Авторы</i>
Предмет финансового контроля	<ul style="list-style-type: none"> • Экономические взаимоотношения подконтрольных объектов; • непосредственным предметом контроля выступают: бюджетные показатели на всех этапах бюджетного процесса, финансовые показатели деятельности субъектов хозяйствования, налоговые платежи в бюджет и внебюджетные фонды; показатели, характеризующие денежно-кредитные отношения, страховой рынок, другие операции и действия, имеющие стоимостную форму; • состояние и (или) действие какого-либо звена системы его объектов; • денежные, распределительные процессы формирования и использования финансовых ресурсов на уровне отдельных хозяйствующих субъектов, а также на уровнях отраслей, территориальных единиц, регионов и страны в целом 	Ю.А. Данилевский и Т.М. Мезенцева, М.В. Романовский и О.В. Врублевская, Р.Г. Сомоев, В.В. Бурцев

Многие авторы, занимаясь вопросами определения форм, методов и классификацией видов финансового контроля, не пришли к единому мнению по данной проблеме, так как различные ученые и нормативные документы определяют эти понятия по-разному.

Бюджетный кодекс, ст. 265, законодательно определяет основы государственного и муниципального финансового контроля, и устанавливает следующие его формы: предварительный, текущий и последующий.

Ряд ученых существующие формы контроля классифицируют по критериям, представленным в табл. 2.2.

Таблица 2.2. Классификации форм контроля по различным критериям

<i>Критерий классификации</i>	<i>Форма контроля</i>	<i>Автор</i>
Регламент осуществления	Обязательный (внешний) Инициативный (внутренний)	Т.А. Башкатова, А.С. Наринский, Н.Г. Гаджиев
Субъекты контроля	Президентский Контроль законодательных органов власти и местного самоуправления Контроль исполнительных органов власти Контроль финансово-кредитных органов Внутрифирменный контроль Аудиторский контроль	Т.А. Башкатова
Объекты контроля	Бюджетный контроль Контроль за внебюджетными фондами Налоговый контроль Валютный контроль Кредитный контроль Страховой контроль Инвестиционный контроль Контроль за денежной массой	Т.А. Башкатова
Объем деятельности	Полный контроль Частичный контроль	А.С. Наринский, Н.Г. Гаджиев
Метод контроля	Анализ хозяйственной деятельности Ревизия Тематическая проверка Обследование	Н.И. Силаев, С.А. Артемьев, В.А. Пивень

Окончание 2.2

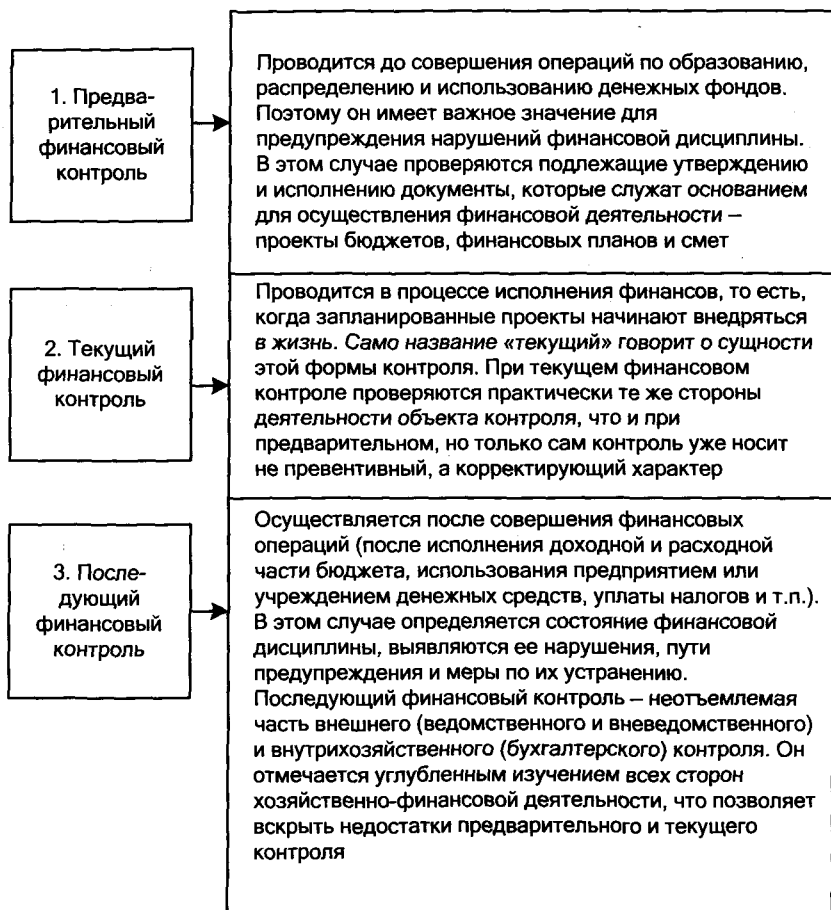
<i>Критерий классификации</i>	<i>Форма контроля</i>	<i>Автор</i>
Метод контроля	Сплошная проверка Выборочная проверка	А.С. Наринский, Н.Г. Гаджиев
Источник информации (по характеру материала)	Документальный контроль Фактический контроль	В.М. Родионова, В.И. Шлейников, Н.И. Силаев, С.А. Артемьев, В.А. Пивень, Л.М. Крамаровский
Время совершения	Предварительный контроль Текущий контроль Последующий контроль	Т.А. Башкатова А.С. Наринский, Н.Г. Гаджиев, В.М. Родионова, В.И. Шлейников, Н.И. Силаев, С.А. Артемьев, В.А. Пивень
Время совершения	Предварительный контроль Последующий контроль	Л.М. Крамаровский

Таким образом, научное сообщество выделяет три основных формы финансового контроля по времени его проведения (рис. 2.3).

Внутренний финансовый контроль может быть проведен в форме, представленной в табл. 2.3.

Все перечисленные формы финансового контроля нуждаются в методах его осуществления.

В рамках одной из форм контрольного мероприятия могут применяться различные методы контроля.

Рис. 2.3. **Формы финансового контроля**Таблица 2.3. **Формы внутреннего финансового контроля**

<i>Форма</i>	<i>Описание</i>
Документальная проверка	Проверка учетных и иных документов
Камеральная проверка	Проверка по месту нахождения контролирующего органа на основе имеющегося массива данных и (или) документов и компьютерных баз данных, представленных контролируемым объектом

Окончание табл. 2.3

<i>Форма</i>	<i>Описание</i>
Выборочная проверка	Проверка определенной совокупности документов, материальных ценностей, компьютерных баз данных, процессов и операций с целью на основе их изучения сделать вывод обо всей проверяемой совокупности
Сплошная проверка	Проверка всех без исключения документов, материальных ценностей, компьютерных баз данных, процессов и операций на конкретном участке или определенном направлении деятельности за определенный период
Тематическая (целевая) проверка	Проверка определенной темы, определенного вида операций (процессов) или их совокупности, участка или направления деятельности
Комплексная проверка	Проверка двух тем (и более), видов операций, участков или направлений деятельности

В общем виде все методы контроля представлены на рис. 2.4.

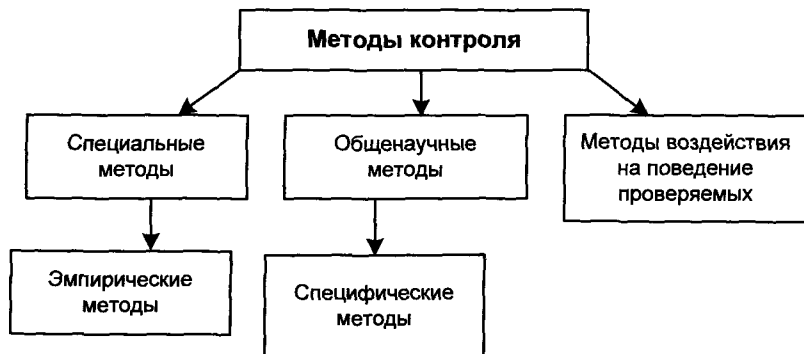


Рис. 2.4. Методы финансового контроля

При проведении контрольных мероприятий в рамках системы внутреннего контроля, фактически во всех структурах исполнительной власти, применяют следующие методы: ревизия, проверка, надзор.

Рассмотрим основные из них (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Основные методы финансового контроля

Однако, на наш взгляд, для проведения контрольных мероприятий для проведения более полного и объективного анализа необходимо использование и иных методов финансового контроля (рис. 2.6).

Иногда наименование метода может совпадать с названием формы контроля.

Как и при определении форм контроля, в отношении методов контроля также существует довольно большое многообразие научных точек зрения.

В настоящее время сформировалось общенаучное мнение определения метода контроля как приема и способа его осуществления, достижения его цели (табл. 2.4).

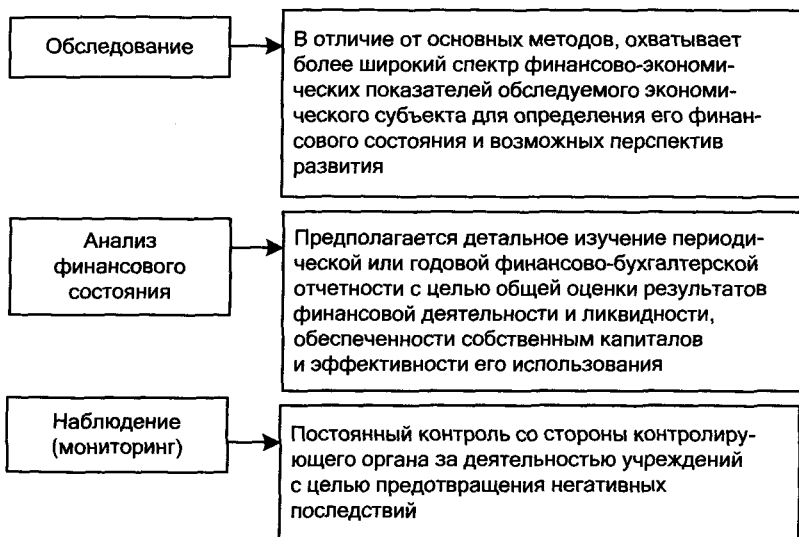


Рис. 2.6. Дополнительные методы финансового контроля

Табл. 2.4. Исследование методологии финансового контроля

<i>Авторы</i>	<i>Методология финансового контроля</i>
А.Л. Апель, Е.Ю. Грачева, Н.И. Химичева, С.О. Шохин	Приемы и способы его осуществления
В.М. Родионова и В.И. Шлейников В.В. Бурцев	Совокупность обоснованных и апробированных способов проверки, оценки и анализа состояния конкретных элементов объекта контроля; способ достижения его цели
Э.А. Вознесенский	Счетная проверка балансов, анализ финансово-хозяйственной деятельности, документальная ревизия и др. Каждый из этих методов подразделяется на более частные способы, позволяющие решать более частные задачи контроля
И.А. Белобжецкий	Комплексное, органически взаимосвязанное изучение законности, достоверности, целесообразности и экономической эффективности хозяйственных и финансовых операций и процессов на основе использования учетной, отчетной, плановой (нормативной) и другой экономической информации в сочетании с исследованием фактического состояния объектов контроля

Э.А. Вознесенский одним из первых зародил концепцию многоуровневой системы контроля, которую впоследствии развивали многие авторы [24, с. 9–21].

Несомненно, такой комплексный подход к определению системы методов контроля является, на наш взгляд, наиболее правильным.

Базируясь на предложенных различными авторами концепциях методов контроля, на наш взгляд, следует говорить о сложившейся многоуровневой системе методов финансового контроля, в которой выделено три уровня и которую в данной работе мы представляем в виде схемы. По нашему мнению, целесообразно выделить следующие этапы проведения контрольного мероприятия (рис. 2.7).

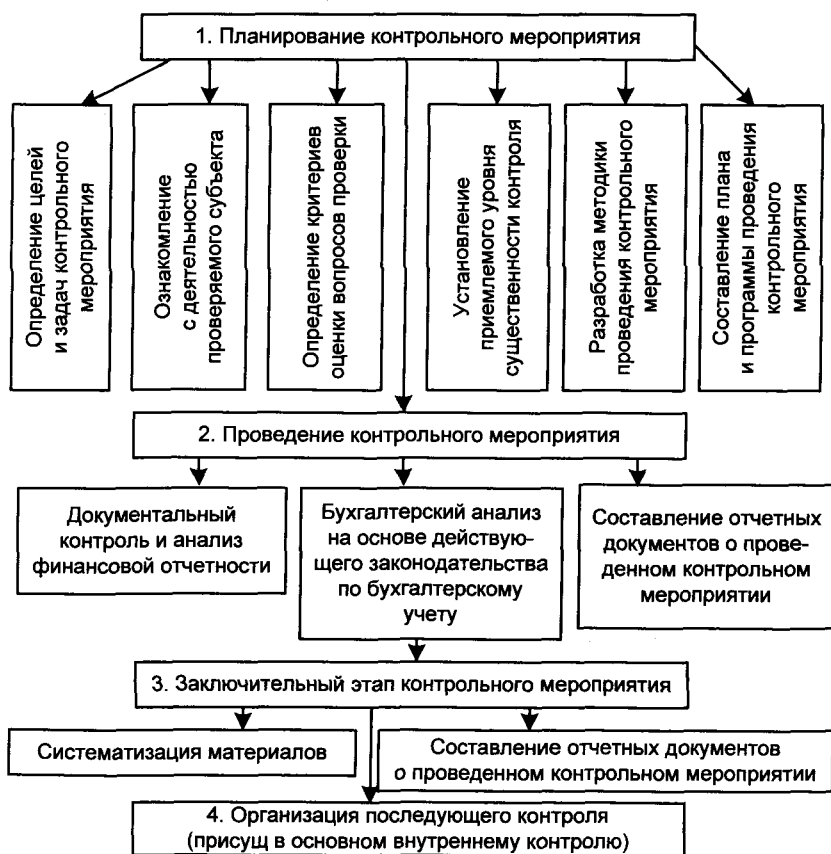


Рис. 2.7. Этапы проведения контрольного мероприятия

Методология организации и проведения финансового контроля базируется на научно обоснованном выполнении его этапов.

Таким образом, формы и методы государственного финансового контроля разработаны для осуществления практической цели — гарантии бесперебойного и эффективного финансового обеспечения деятельности государства и органов местного самоуправления.

2.2. Методика проведения аудита бюджетных учреждений органами Казначейства и налоговыми органами

Федеральное казначейство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в соответствии с законодательством РФ правоприменительные функции по исполнению федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджетов РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций главными распорядителями средств федерального бюджета (п. 1 Положения о Федеральном казначействе, п. 1.2 Регламента Федерального казначейства) [9]. Казначейство осуществляет деятельность непосредственно через территориальные органы, взаимодействуя с органами исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления, федеральными, Центральным банком РФ.

Полномочиями Федерального казначейства по реализации государственного (муниципального) финансового контроля являются:

- контроль за непревышением лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований суммами по операции;
- контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;
- контроль наличия документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего уплате за счет средств бюджета;
- контроль за соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками.

Предварительный казначейский контроль — это контроль, проводимый до совершения финансовых операций на стадии установления, рассмотрения и утверждения бюджетных смет и смет по приносящей доход деятельности, договорных соглашений и других документов. Он нацелен на предотвращение неэффективного, нецелевого и незаконного расходования бюджетных средств. Проведение предварительного контроля предусматривает обследование обоснованности совершения затрат, верности представленных расчетов, сличение соответствия плановых сметных назначений лимитам бюджетного финансирования. Предварительный казначейский контроль — это проверка правомерности использования бюджетных средств и средств, полученных бюджетными учреждениями от своей деятельности.

При осуществлении предварительного казначейского контроля за бюджетными средствами проверяется:

- понимание принятых бюджетных обязательств;
- заполнение реестров расходных расписаний;
- зачисление и расходование средств от деятельности.

Казначейство осуществляет текущий контроль в процессе исполнения бюджета, рассматривая оперативные данные, текущую отчетность об исполнении бюджета, данные об использовании средств бюджетополучателями. Проверка оперативной деятельности на этапе совершения финансовых операций со средствами бюджета состоит в регулярном соблюдении распорядителями бюджетных ассигнований финансовой дисциплины, т.е. соблюдении бюджетных регламентов, своевременном проведении расчетов и целевом использовании бюджетных средств.

Органы казначейства осуществляют последующий финансовый контроль над использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов РФ, включая предоставляемые из указанных бюджетов субвенции, межбюджетные субсидии, прочие субсидии и бюджетные ссуды. Кроме того, проводится проверка за осуществлением органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными органами исполнительной власти (местными администрациями муниципальных образований), законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Контрольные функции выполняются путем проведения ревизий и проверок. Профилактические и контрольные мероприятия, оперативное извещение руководства о выявленных нарушениях, своевременное принятие мер по материалам ревизий и проверок, направленных на обеспечение действенного применения бюджетных средств, значительно увеличивают степень соблюдения бюджетны-

ми учреждениями бюджетного законодательства РФ при реализации финансово-хозяйственной деятельности [96, с. 54].

В целях осуществления своих полномочий Казначейство имеет право проводить встречные проверки.

Под *встречной проверкой* понимается процедура приобретения свидетельств, которая проводится в рамках контрольных мероприятий путем сверки записей, документов и данных организаций любых организационно-правовых форм, приобретших от проверяемой организации или отдавших ей денежные средства, материальные ценности и документы, с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации. Основанием для проведения встречной проверки является дефицит информации, который был выявлен в ходе обследования (проверки) в ревизуемой (проверяемой) организации.

Встречная проверка назначается руководителем Казначейства либо его территориального органа по письменному представлению начальника ревизионной группы.

Для проведения встречной ревизии в организациях, расположенных на территории других субъектов РФ, руководитель Казначейства (территориального органа) или лицо, им уполномоченное, направляет письменный запрос в территориальный орган, расположенный в субъекте РФ, на территории которого нужно провести встречное обследование. В запросе приводятся следующие сведения: полное наименование организации, подлежащей встречной проверке, ее юридический адрес, идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), а также перечень вопросов, подлежащих исследованию в ходе встречной проверки.

Порядок взаимодействия территориальных органов при осуществлении встречной проверки (порядок направления письменного запроса и материалов встречной проверки) определяется руководителем Казначейства.

Срок проведения встречной проверки, численный и персональный состав ревизионной группы учреждаются исходя из объема ожидающих контрольных действий, особенностей финансово-хозяйственной деятельности проверяемой организации и прочих условий. Этот срок, как и срок, определенный для обычных проверок, не может превосходить 45 рабочих дней [39, с. 57].

Срок проведения встречной проверки, установленный при ее назначении, может быть увеличен лицом, определившим проведение такой проверки, на основе мотивированного представления начальника ревизионной группы, но не больше чем на 30 рабочих дней.

В ходе встречной проверки начальник ревизионной группы вправе приобретать от должностных, материально-ответственных и прочих лиц ревизуемой организации письменные разъяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе обследования, и заверенные копии документов, нужных для проведения контрольных действий. В случае несогласия представить указанные пояснения, справки, сведения и копии документов в акте встречной проверки делается запись.

Встречная проверка проводится сотрудниками Казначейства методом сверки данных, представленных проверяемой организацией (выписки расчетных операций из журнала операций расчетов с поставщиками и подрядчиками (или из карточки учета средств и расчетов), копии документов, актов сверок расчетов за проверяемый интервал времени), с первичными документами или данными бухгалтерского учета организации, получившей от проверяемой организации или передавшей ей денежные средства, материальные ценности и документы.

При сличении данных бухгалтерского учета определяется их достоверность путем непосредственного обследования первичных документов и записей в учетных регистрах бухгалтерского учета.

Результаты встречной проверки должны быть оформлены актом встречной проверки, который составляется в двух или трех экземплярах, на русском языке, имеет сквозную нумерацию страниц. В нем не допускаются помарки, подчистки и иные неоговоренные исправления.

Каждый экземпляр акта встречной проверки подписывают руководитель ревизионной группы и руководитель организации, а также участники ревизионной группы, если они не оформляли справки.

Промежуточный акт встречной проверки оформляется в порядке, установленном для оформления акта встречной проверки. Факты, изложенные в нем, подсоединяются к акту встречной проверки.

При необходимости начальник ревизионной группы может определить срок (не более пяти дней) для знакомства руководителя организации с актом встречной проверки и его подписания.

При наличии у руководителя организации возражений по акту ревизии (проверки), акту встречной проверки он делает об этом отметку перед своей подписью и вместе с подписанным актом доставляет начальнику ревизионной группы письменные возражения. Письменные возражения по акту ревизии (проверки), акту встречной проверки приобщаются к материалам ревизии (проверки).

Государственный финансовый контроль над соблюдением налогового законодательства. Основным нормативным документом, регулирующим отношения между налогоплательщиками и государством в области налогов и сборов, является Налоговый кодекс. Контроль над осуществлением государственной политики в области налогов и сборов проводит Федеральная налоговая служба [2, ст. 30].

В статье 82 НК РФ раскрыты главные положения о проведении налогового контроля. *Налоговым контролем* признается деятельность уполномоченных органов по контролю над соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном НК РФ.

Налоговый контроль осуществляется должностными лицами налоговых органов в рамках своих компетенций по результатам проведения налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, ревизии материалов учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для получения дохода.

Важнейшими формами налогового контроля можно считать налоговые проверки — выездные и камеральные. Кроме этого, НК РФ дает налоговым органам право проводить и прочие мероприятия налогового контроля.

Порядок проведения камеральной налоговой проверки регламентирован ст. 88 НК РФ. Правила проведения подобной проверки, установленные данной статьей, распространяются не только на налогоплательщиков, но и на плательщиков сборов, налоговых агентов. Камеральная налоговая проверка проводится:

- по месту нахождения налогового органа;
- на основе налоговых деклараций, представленных налогоплательщиком, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющих у налогового органа.

Такая проверка осуществляется без специального решения руководителя налогового органа. Ее проводит уполномоченное должностное лицо налогового органа в соответствии со своими служебными обязанностями.

Камеральная налоговая проверка проводится 3-месячный период со дня представления налогоплательщиком налоговой декларации. По вопросу срока проведения камеральной проверки Минфин дал разъяснения, что НК РФ не предусматривает продление камеральной налоговой проверки, следовательно, максимальный срок ее проведения установлен в 3 месяца со дня представления в налоговый орган налоговой декларации.

Если камеральной проверкой были выявлены:

- ошибки в налоговой декларации;

- противоречия между сведениями, содержащимися в представленных документах;
- несоответствие сведений, представленных налогоплательщиком, сведениям, содержащимся в документах, имеющихся у налогового органа и полученным им в ходе налогового контроля, то об этом сообщается налогоплательщику с требованием представить в течение 5 дней необходимые разъяснения или внести исправления в установленный срок.

Требуемые налоговым органом документы налогоплательщик доставляет в виде заверенных им копий. Налоговый орган вправе при проведении налоговой проверки ознакомиться с оригиналами документов в случае необходимости. Это прямо установлено законом. Такая необходимость может появиться, в частности, в случае раскрытия не соответствия сведений, представленных налогоплательщиком, сведениям, заключающимся в документах, имеющихся у налогового органа и полученным им в ходе налогового контроля, а также в случае сличения копий документов с их оригиналами [3, ст. 93].

Налогоплательщик, представляющий в налоговый орган пояснения относительно обнаруженных ошибок в налоговой декларации и противоречий между сведениями, содержащимися в поданных документах, вправе дополнительно представить в налоговый орган выписки из регистров налогового и бухгалтерского учета, подтверждающие достоверность данных, внесенных в налоговую декларацию.

При проведении камеральных налоговых проверок налоговые органы вправе также истребовать в установленном порядке у налогоплательщиков, употребляющих налоговые льготы, документы, свидетельствующие их право на подобные льготы.

Данная норма является еще одним новшеством в области налогового аудита. Особенно налогоплательщиков должно порадовать последнее положение, поскольку ранее специалисты Минфина придерживались того мнения, что при представлении в налоговый орган уточненной декларации следует повторно представлять копии прилагавшихся к декларации документов. Таким образом, в данной ситуации трехмесячный срок, установленный для проведения камеральной проверки, начинает отсчитываться с момента подачи уточненной декларации.

Акт налоговой проверки составляется по установленной форме в течение 10 дней после завершения камеральной налоговой проверки. В нем указывается дата акта налоговой проверки, под которой понимается дата подписания акта лицами, проводившими эту проверку.

Согласно ст. 100 НК РФ акт налоговой проверки в течение 5 дней с даты этого акта должен быть вручен лицу, в отношении которого проводилась проверка, или его представителю под расписку, или передан иным способом, свидетельствующим о дате получения акта указанным лицом (его представителем).

Следует обратить внимание: правило о сроке вручения акта проверки сохраняется при оформлении результатов как камеральной, так и выездной проверки. Поэтому при рассмотрении порядка проведения выездных налоговых проверок на данном моменте мы не будем останавливаться.

Кроме камеральной проверки налоговыми органами может проводиться выездная проверка. Порядок проведения выездной налоговой проверки регулируется ст. 89 НК РФ.

В последние годы изменен подход к организации контрольной работы налоговых органов. Упор сделан на комплексный анализ финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика и, как следствие, отказ от тотального контроля и переход к контролю, основанному на критериях риска.

В связи с этим Федеральной налоговой службой разработана и утверждена Концепция планирования выездных налоговых проверок (приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@), предусматривающая новый подход к построению системы отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок.

Согласно Концепции планирование выездных налоговых проверок — открытый процесс, построенный на отборе налогоплательщиков для проведения выездного аудита по общедоступным критериям риска совершения налогового правонарушения. Данный процесс носит открытый характер. Налогоплательщик, соответствующий подобным критерием, с значительной долей вероятности будет включен в план выездных налоговых проверок.

Федеральная налоговая служба стремится к увеличению аналитической составляющей контрольной работы налоговых органов в целях побуждения налогоплательщиков к добровольному уточнению своих налоговых обязательств.

Согласно ст. 100 НК РФ по результатам налоговой проверки составляется акт.

Акт и другие материалы налоговой проверки, в ходе которой были выявлены нарушения законодательства о налогах и сборах, а также представленные проверяемым лицом (его представителем) письменные возражения по указанному акту должны быть рассмотрены руководителем (заместителем руководителя) налогового органа, проводившего налоговую проверку и решение по ним должно

быть принято в течение 10 дней со дня истечения срока. Указанный срок может быть увеличен, но не более чем на 1 месяц.

Налоговый кодекс предоставляет лицу, в отношении которого проводилась налоговая проверка, право участвовать в процессе анализа материалов указанной проверки лично и (или) через своего представителя.

При анализе материалов налоговой проверки изучаются представленные свидетельства, в том числе документы, ранее истребованные у лица, в отношении которого проводилась налоговая проверка, документы, доставленные в налоговые органы при проведении камеральных или выездных налоговых проверок данного лица, и прочие документы, имеющиеся у налогового органа. Не допускается использование свидетельств, полученных с нарушением НК РФ. Если документы (информация) о деятельности налогоплательщика были представлены им в налоговый орган со срывом сроков, установленных НК РФ, то полученные налоговым органом документы (информация) не считаются полученными с нарушением НК РФ.

2.3. Методика аудита эффективности региональных органов исполнительной власти

На сегодняшний день не разработано четких критериев, которые смогли бы помочь оценить эффективность использования бюджетных средств, также не создана система показателей для различных объектов и предметов контроля.

Еще в 2004 г. Счетной палатой Российской Федерации была создана методика осуществления аудита эффективности использования государственных средств. Данная методика была принята решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 23 апреля 2004 г. Методика создана с учетом всех положений Ревизионных стандартов ИНТОСАИ (40—44, 166, 170, 183—185, 187, 191), а также в ее основу легли все передовые разработки и опыт высших органов государственного финансового контроля некоторых западных стран. Но в этой методике существует замечание: «Настоящая методика не содержит алгоритмов проведения аудита эффективности в конкретных ситуациях, которые могут встретиться на практике [1, с. 25]», а из этого следует, что главной проблемой остается невозможность разработки единых правил и процедур. Данные правила и процедуры обязаны исполняться во время осуществления всевозможных проверок эффективности использования государственных средств, но на практике каждая проверка имеет свое специфическое содержание, отличающее ее от других.

Но, проанализировав эту методику более тщательно, можно заметить, что в методике аудит эффективности был показан, как новая перспективная форма государственного финансового контроля. Специфическими чертами аудита эффективности являются его системность, которую следует рассматривать как охват всех функций финансового контроля (контрольной, аналитической, синтетической); созидательность, под которой имеются в виду созданные конструктивные рекомендации по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти и контроль за исполнением предложений и рекомендаций. В итоге государственный финансовый контроль в равной степени является функцией управления и становится конкретной производительной силой.

Аудит эффективности при выполнении контрольной функции обязан разработать элемент ответственности объектов контроля, которые имеют доступ к распоряжению государственными средствами, природными ресурсами и собственностью, за исполнение законодательства в области экономических и финансовых отношений. Аналитическая функция — это системный анализ причинно-следственных связей найденных нарушений и проблем и, таким образом, она создает элемент «знания» о подконтрольном объекте или предмете контроля. Синтетическая функция аудита эффективности — это создание определенных предложений по увеличению эффективности деятельности подконтрольного объекта, что гарантирует его созидательность. Поэтому аудит эффективности обязан включать в себя ответственность, знание и созидание.

Учитывая все особенности аудита эффективности, среди которых его аналитико-синтетический характер, целесообразно применять и использовать на практике ряд методов.

В методике, представленной Счетной палатой РФ, была определена организация проведения аудита эффективности, включающая в себя четыре этапа (рис. 2.8).

Главная задача *подготовительного этапа* выражается в установке предмета и объекта аудита эффективности; создании критериев и показателей аудита эффективности, подготовке программы и рабочего плана проведения проверки.

Для выполнения всех поставленных целей будет нужно следующее:

- анализ и изучение проблем и особенностей развития экономики государства, региона, программно-целевого комплекса;
- проработка форм и направлений финансирования и выделения иных ресурсов в анализируемой сфере;
- анализ законодательства и нормативных документов по конкретному направлению;

- изучение итогов деятельности возможного объекта аудита эффективности;
- изучение организационной структуры и системы управления объекта;
- рассмотрение положений и материалов предшествующих проверок;
- создание критериев и показателей, которые показывают эффективность деятельности объекта аудита эффективности;
- согласование критериев и показателей с экспертами и представителями объекта аудита эффективности;
- создание программ проверки;
- создание рабочего плана проверки.

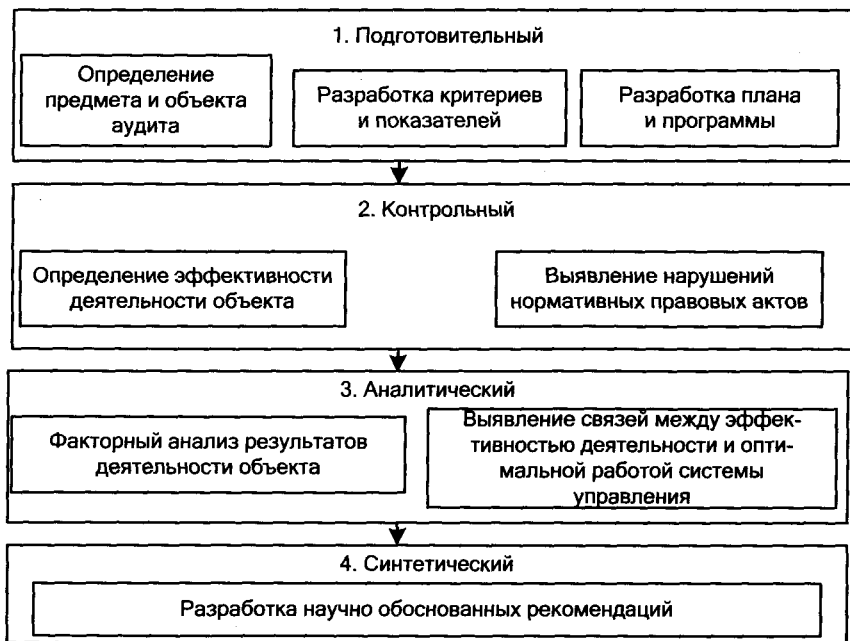


Рис. 2.8. Этапы аудита эффективности

Итоговым документом подготовительного этапа являются программа и рабочий план проверки где формулируются цель и задачи, предмет, сроки проверки; критерии и показатели эффективности, масштабы, методика проверки; состав исполнителей и форма завершения проверки.

Главной задачей *контрольного этапа* являются оценка эффективности деятельности объекта аудита по критериям и показателям в соответствии с программой, а также поиск нарушений.

Главным документом, который должен быть создан по окончании контрольного этапа, является проект акта, в котором должны быть указаны недостатки в деятельности объекта проверки и эффективность его деятельности.

На *аналитическом этапе* реализуются факторный анализ итогов деятельности объекта аудита эффективности, нарушений законодательства, изучаются причинно-следственные связи между эффективностью деятельности объекта и оптимальностью работы системы управления, а также иными внешними факторами.

Основным документом по окончании аналитического этапа является акт проверки с аргументированными выводами об эффективности деятельности и факторах, влияющих на нее.

Основная задача *синтетического этапа* — создание четких научно обоснованных рекомендаций и предложений по улучшению работы объекта аудита. Разрабатывают следующие предложения: социально-организационные, экономические, технологические, правовые. По окончании данного этапа представляются аналитическая записка или аналитический доклад.

По итогам аудита эффективности на основании акта проверки разрабатывается отчет, который раскрывает все вопросы программы проверки, а также предложения и рекомендации объекту аудита, который обязан быть полным, объективным и лаконичным.

Полнота и достоверность отчета гарантируется объемом материалов и доказательств, которые нужны для доказательства выводов и предложений, однозначно отображающих итог деятельности объекта аудита эффективности и факторы, на него влияющие. Объективность отчета должна подтверждаться точностью и конкретностью описанных фактов, конкретностью формулировок, выводов и рекомендаций.

Результаты аудита эффективности могут быть реализованы в формах, которые показаны в табл. 2.5.

Таблица 2.5. **Формы результатов аудита**

<i>Название</i>	<i>Характеристика</i>
Представление	Используется когда рекомендации проработаны до уровня практического применения и и не нуждаются в правках
Предписание	Используется в том случае, если выявлены факты, требующие немедленного устранения и приносящие значительный ущерб

Окончание табл. 2.5

<i>Название</i>	<i>Характеристика</i>
Аналитическая записка	Готовится в том случае, если рекомендации требуют дополнительной проработки с точки зрения способов их реализации, расчета затрат и последствий. Применяются и тогда, когда предмет аудит охватывает несколько отраслей, программно-целевых комплексов, т.е. когда предмет аудита находится на стыке различных видов деятельности
Аналитический доклад	Готовится по наиболее крупным проблемам государства и затрагивает экономику в целом. Направлять его рекомендуется главе государства или главе исполнительной власти
Законодательная инициатива	Готовится в тех случаях, когда по результатам аудита эффективности требуется изменение действующего законодательства
Письмо	Направляется в том случае, если выявленные недостатки требуют дополнительной проработки на уровне правительства или принципиального решения главы государства

Данная методика была разослана во все региональные органы финансового контроля, но она, к сожалению, не нашла общего применения, так как непосредственно не организывает порядок проведения аудита эффективности, а лишь показывает рекомендованный алгоритм, по которому обязаны работать все контролирующие органы при его исполнении. Самым главным достижением этой методики является то, что при проведении аудита эффективности необходимо получить определенные результаты, которые могли бы содействовать:

- увеличению эффективности, прозрачности и подотчетности в работе органов исполнительной власти и получателей бюджетных средств;
- разрешению самых важных вопросов и проблем, которые отвечают интересам общества;
- увеличению эффективности работы органов исполнительной власти и получателей бюджетных средств, в том числе включению в их деятельность передовых методов работы;
- более эффективному распоряжению бюджетными средствами.

Также уже разработаны определенные методики, которыми пользуются контрольные органы различных регионов (Вологодская, Самарская области, Республика Чувашия) для оценки эффективности использования бюджетных средств. В Пермской области создана методика оценки и рейтинга областных целевых программ и методика определения эффективности оказания бюджетных услуг. В этих методиках содержание эффективности понимается по-разному. Это приводит к неоднозначности разработанных определений категории эффективности.

В общественном секторе рыночной экономики категория эффективности представлена двумя составляющими: экономической и социальной. Экономическая эффективность представляется как отношение результата (производство определенного объема продукции, работ или предоставление услуг соответствующего качества) к затратам или ресурсам. Социальная эффективность связана с реализацией органами управления своих внешних и внутренних функций и оценивается прежде всего конечным социальным эффектом для общества в целом или определенной части населения.

В основном именно этим подходом пользуются практики при создании регламента проведения аудита эффективности деятельности органов исполнительной власти. Так, в методиках Самарской области, Республики Чувашии делается акцент на индикаторы оценки экономической эффективности: индикаторы стоимости, которые могут показать объем бюджетных расходов на производство бюджетной услуги. Методика, которая используется в Волгоградской области, включает в себя индикаторы оценки социальной эффективности.

Пермская область разработала методику определения эффективности оказания бюджетных услуг, в которой упор сделан попытку увязать аудит эффективности бюджетных средств с определением как экономической, так и социальной эффективности. Специально для этого были представлены показатели непосредственного результата, которые определяют результат деятельности органа исполнительной власти; показатели использования ресурсов, которые измеряют объем и интенсивность расходования государственных ресурсов; и показатели конечного эффекта, которые используются при расчете социальной эффективности. Методика оценки и рейтинга областных целевых программ также дает им качественную характеристику по шкале «эффективная — умеренно эффективная — адекватная — неэффективная».

Темы для самоконтроля

1. Финансовый контроль за реализацией государственных заказов для удовлетворения потребностей бюджетной сферы.
2. Зарубежный и российский опыт использования показателей долговой устойчивости в системе управления государственным долгом.
3. Государственный финансовый контроль: пути совершенствования.
4. Основные направления развития государственного финансового контроля расходов бюджета субъекта Российской Федерации.
5. Финансовое планирование и контроль в бюджетной сфере.
6. Государственный финансовый контроль в системе реализации федеральных целевых программ и национальных проектов.
7. Организация и осуществление финансового контроля в социальной сфере.
8. Аудит системы управления доходами бюджетной системы регионов.

Глава 3

Организация государственного аудита и финансового контроля в различных сферах общественного сектора экономики

3.1. Общие вопросы обслуживания и текущего контроля операций со средствами федерального бюджета

Органом, осуществляющим организацию обслуживания и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета является Федеральное казначейство, в соответствии с Положением в целях обеспечения сохранности федерального бюджета.

Исполнение бюджета по расходам Казначейством является исполнение бюджетов всех субъектов на принципах, которые имеют отличительные характеристики казначейских методов и принципов. К ним может быть отнесено:

- использование лицевых счетов бюджетных учреждений, на основе имеющегося объема лимитов финансирования бюджетных обязательств,
- денежных расходов и бюджетных остатков с единого счета бюджета, минуя промежуточными блоками управления до конечных бенефициаров
- создание условий для повышения эффективности, качества расходования бюджетных средств.

Кассовое обслуживание получателей федерального бюджета осуществляется с использованием лицевых счетов распорядителей и получателей средств федерального бюджета в органах Федерального казначейства.

Реестр аналитических счетов Федерального казначейства, предназначен для отражения лимитов бюджетных обязательств, принятых обязательств, объемов финансирования и денежных выплат, сделанных от имени клиента, органами федерального казначейства в процессе исполнения федерального бюджета, являясь лицевым счетом клиента.

Учет операций по исполнению федерального бюджета в региональных казначейских органах осуществляется через бюджетные счета, представленные в табл. 3.1.

Таблица 3.1. Определение бюджетных счетов

<i>Название счета</i>	<i>Описание</i>
Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы РФ	Учет поступлений в бюджетную систему и распределения доходов в бюджеты различных уровней. Налогоплательщики области перечисляют на указанный счет налоговые и неналоговые доходы. Управление обеспечивает учет в разрезе кодов доходов и распределяет их между бюджетами различных уровней
Средства федерального бюджета	Учет денежных средств, выделенных получателям федерального бюджета, имеющих счета в Управлении и отделениях по районам и городам, и проведения кассовых расходов по федеральному бюджету в части безналичных расчетов
Счета предприятий, находящихся в федеральной собственности. Некоммерческие организации	Учет средств, получение их для наличных расчетов федеральных учреждений, имеющих лицевые счета в УФК, взносы наличных средств для дальнейшего отражения на лицевых счетах по учету средств федерального бюджета и учет операций с внебюджетными средствами
Средства, поступающие во временное распоряжение бюджетных органов	Учет денежных средств, поступающих во временное распоряжение федеральных учреждений, имеющих лицевые счета в органах Федерального казначейства области

Для учета операций, осуществляемых главными распорядителями бюджетных средств, распорядителями бюджетных средств, держателями бюджета (участниками бюджетного процесса), открыты лицевые счета в органах Федерального казначейства по адресу клиента (участник бюджетного процесса).

Чтобы открыть счет распорядителя и получателя средств в органах Федерального казначейства, необходимо представить следующие документы:

- заявление на открытие лицевого счета;
- копию учредительного документа, заверенную нотариально;
- карточку удостоверения подписи руководителя (заместителя) организации, официально заверенную печатью организации или нотариально;
- заверенный подписями руководителя и главного бухгалтера список получателей средств, находящихся под их контролем;

- копию свидетельства о государственной регистрации, заверенную учредителем, или нотариально, или органом, осуществляющим государственную регистрацию.

При открытии лицевого счета органом Федерального казначейства определяется его номер в установленном порядке. Номер лицевого счета уникально идентифицирует принадлежность получателя и приемника средств по отношению к главному распорядителю средств.

Счета регистрируются Федеральным казначейством в реестре лицевых счетов. В книге регистрации счетов, открываются отдельные секции с кодом лицевых счетов. Книга регистрации лицевых счетов шнуруется и подписывается руководителем и главным бухгалтером органа Федерального казначейства и заверяется печатью. Запись в журнале учета счетов и внесение изменений допускаются с разрешения главного бухгалтера органа Федерального казначейства.

С 1 января 2009 г. вступил в силу новый Порядок открытия и ведения лицевых счетов, который сменил Инструкцию 2002 г., утвержденную приказом Минфина РФ от 31.12.2002 № 142н.

В соответствии с новым Порядком аккумулируются все основные правила для открытия и ведения счетов всех участников бюджетного процесса. В отличие от приведенных выше инструкций, Порядок содержит общую концепцию лицевых счетов для учета операций, осуществляемых в ходе исполнения федерального бюджета. Новая процедура в первом абзаце подробно описывает учет любой сделки и содержит новый список учетных записей с 01.01.2009, которые могут быть открыты (табл. 3.2).

Таблица 3.2. Список учетных записей

1. Л/с главного распорядителя бюджетных средств
2. Л/с бюджета
3. Л/с получателя бюджетных средств
4. Л/с администратора доходов бюджета
5. Л/с для учета операций со средствами, поступающими во временное распоряжение учреждения
6. Л/с главного администратора источников внутреннего финансирования дефицита
7. Л/с главного администратора внешнего финансирования дефицита бюджета
8. Л/с администратора источников внутреннего финансирования дефицита бюджета
9. Л/с администратора источников внешнего финансирования дефицита бюджета
10. Л/с иного получателя бюджетных средств
11. Л/с для учета операций по переданным полномочиям получателя бюджетных средств

В соответствии со списком типы счетов, которые открыты для участников бюджетного процесса в 2009 г., подразделяются в зависимости от их полномочий.

Согласно ст. 219 Бюджетного кодекса РФ исполнение бюджета расходов включает в себя следующие этапы:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение финансовых обязательств;
- санкционирование выплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Процедура оплаты денежных обязательств в соответствии с п. 5, ст. 219 Бюджетного кодекса РФ выполняется в виде акцепта после проверки наличия документов, предусмотренных приказом, разрешающим выплату денежных обязательств.

Федеральное казначейство на основе показателей консолидированного бюджета доходов и расходов, лимитов бюджетных обязательств, объема распределения доходов от финансирования направляет главным распорядителям бюджетных средств казначейское уведомление об объемах бюджетных ассигнований, лимитах бюджетных обязательств и финансовых затрат.

Распределение главным распорядителем бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств и затрат по объемам финансирования (бюджетных ассигнований) для администраторов и бенефициаров, которые находятся в его ведении, оформляются в соответствии с расходным расписанием и отдаются в Федеральное казначейство. В соответствии с мониторингом расходных расписаний и их отражением на открытом главному распорядителю лицевого счета распорядителя средств Федерального казначейства в электронном виде отправляются графики главного распорядителя, генерированные Федеральным казначейством на основе составленных главным распорядителем реестра расходных расписаний по месту открытия соответствующих лицевых счетов получателей или распорядителей. Федеральное казначейство учитывает лимиты бюджетных обязательств и суммы финансовых расходов (бюджетных ассигнований) по заявлению, направленному от главного администратора ежедневной службы программирования, персонального менеджера счета или приемника. Федеральное казначейство ведет учет лимитов бюджетных обязательств и объемов бюджетных ассигнований, которые указываются в расходных расписаниях и на лицевых счетах распорядителя или получателя. С 1 января 2009 г. порядок представления бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при исполнении федерального бюджета определяется «Технологическим регламентом», используемым в деятельности Федерального казначейства. Лимиты бюджетных обязательств определя-

ют объем финансирования расходов учреждений, которые контролируются главным распорядителем бюджетных средств для принятия бюджетополучателями бюджетных обязательств.

Процедура разрешения расходования федерального бюджета регламентирует недопущение предприятиям финансовых затрат, не предусмотренных федеральным законом «О федеральном бюджете» или не обеспеченных поступлениями доходов и средствами заимствований федерального бюджета.

В табл. 3.3 представлены функции контроля органов Федерального казначейства согласно ст. 267 Бюджетного Кодекса РФ.

Таблица 3.3. Функции контроля органов Федерального казначейства

№	Функции контроля
1	Непревышение лимитами бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, утвержденных лимитов бюджетных обязательств
2	Непревышение бюджетными ассигнованиями, распределенными главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденных им бюджетных ассигнований
3	Непревышение кассовыми расходами, осуществляемыми получателями средств федерального бюджета, доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований
4	Непревышение кассовыми выплатами, осуществляющими администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, доведенных до них бюджетных ассигнований
5	Соответствие содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем средств федерального бюджета
6	Наличие у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Министерством финансов РФ, возникновение у него денежных обязательств

Расходование бюджетных средств осуществляется в виде:

- безналичного списания с лицевого счета;
- наличных денежных средств через кассу.

В соответствии с п. 56 Инструкции № 142н «оплата денежных обязательств за счет средств федерального бюджета осуществляется путем предоставления в Федеральное казначейство договора на осуществление поставки товаров (услуг), который заключен в любой форме, если не предусмотрена законом иная форма, или документы, подтверждающие возникновение у получателя средств денежных обязательств, а также иные установленные нормативными правовыми актами Минфина России документы, подтверждающие возникновение денежных обязательств у получателя бюджетных средств». С 01.01.2009 санкционирование денежных обязательств осуществляется органами Федерального казначейства согласно Порядку, утвержденному приказом Минфина РФ от 01.09.2008 № 87н, который разработан на основании ст. 219 и ст. 219.2 Бюджетного кодекса РФ.

Денежные выплаты осуществляются в пределах лимитов бюджетных средств, не превышающих объявленных на начало года объемов бюджетных ассигнований по показателям бюджетной классификации РФ.

Операции по обеспечению наличными деньгами или по взносу наличных денег получателей средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ учитываются на счетах Федерального казначейства, открытых в подразделениях ЦБ России на сч. 40116. Для получения наличных денег получатель средств должен представить накануне Федеральное казначейство заявку на получение наличных денег.

Контроль за расходованием средств в Федеральном казначействе ведется отделами расходов, кассового обслуживания исполнения бюджетов, а анализ результатов текущего контроля осуществляется отделом внутреннего контроля.

Обработка документов проводится в соответствии с графиком документооборота, в установленном порядке взаимодействия работников казначейства и клиентов, а также между отделениями по каждому счету.

3.2. Особенности государственного аудита в бюджетных организациях

Основной проблемой внутреннего финансового контроля, в том числе осуществляемого в отношении организаций бюджетной сферы, большинство исследователей считает отсутствие реальной независимости органов внутреннего государственного финансового контроля. Основанием для такой позиции считается то, что органы

внутреннего финансового контроля входят в систему органов исполнительной власти. То есть даже при обособленности и организационной самостоятельности органа внутреннего финансового контроля, тем не менее, он входит в систему органов исполнительной власти и подчинен высшему органу исполнительной власти.

Объектами государственного финансового контроля в бюджетной сфере являются лица, деятельность которых в той или иной степени имеет взаимосвязь с формированием, перераспределением, расходованием бюджетных средств, а также с использованием и распоряжением государственным имуществом. Подробный перечень таких лиц указан в ст. 266.1 БК РФ. При определении объектов контроля законодатель не разделяет объекты внешнего государственного финансового контроля и внутреннего государственного контроля.

То же касается форм и методов государственного финансового контроля, а именно: контроль может быть предварительным и последующим, проводится в форме проверки, ревизии, обследования, санкционирования операций.

Правовой основой деятельности органов внешнего государственного финансового контроля являются нормативные акты, устанавливающие правовой статус контрольных органов, а именно: Конституция РФ, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», кроме того, нормативные акты субъектов Федерации и муниципальных образований. Непосредственно деятельность органов внешнего финансового контроля регулируется положениями БК РФ, процедуры контроля установлены регламентами контрольно-счетных органов, стандартами финансового контроля и т.д.

Правовой основой деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля являются БК РФ, «Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита», утвержденные постановлением Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 [25] нормативные акты субъектов Федерации, муниципальных образований, а также нормативные акты, регулирующие деятельность отдельного субъекта контроля и определяющего его функции и полномочия.

Особенностью правового регулирования деятельности органов государственного финансового контроля является соотношение в нормативных документах сферы государственного финансового контроля и государственного аудита. Так, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» [7, с. 5] не разделяет понятия «контроль» и «аудит», что также характерно для БК РФ.

Для системы внутреннего финансового контроля характерна конкретизация деятельности по государственному финансовому контролю и государственному финансовому аудиту. Правила внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193 содержат самостоятельные разделы, регулирующие эти два вида деятельности [13].

По итогам контроля, как внутреннего, так и внешнего, объекту контроля направляются акт, заключение об итогах проведенного контрольного мероприятия, предписание или представление; эти сведения направляются уполномоченным органам и должностным лицам для принятия решения о применении мер бюджетного принуждения, осуществляется административное производство.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ с 1 января 2011 г. начался очередной этап реформы государственных (муниципальных) учреждений, предусматривающий жесткое ориентирование порядка использования ими бюджетных средств на достижение конечного результата их финансово-хозяйственной деятельности, определяемого утверждаемыми для них вышестоящими органами государственными (муниципальными) заданиями, а также распределение этих учреждений на три типа:

- казенные,
- бюджетные,
- автономные.

В соответствии с изменениями, внесенными в БК РФ Законом № 83-ФЗ, из всех перечисленных форм государственных (муниципальных) учреждений получателем бюджетных средств (наряду с государственными органами исполнительной власти и органами управления государственными внебюджетными фондами) признаются только казенные учреждения.

Бюджетные и автономные учреждения лишены права получения прямого бюджетного финансирования и могут получать бюджетные средства только в виде субсидий на обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий, доведенных до них вышестоящими органами [2, ст. 78.1]. Аналогичному порядку, применявшемуся до 1 января 2011 г., подчинялись государственные уни-

тарные и казенные предприятия, а также акционерные и иные коммерческие организации, получавшие государственную помощь.

Принципы деятельности и правовой статус бюджетных учреждений дают им право самостоятельно распоряжаться денежными средствами, полученными в результате реализации ими дающей доход деятельности.

Бюджетным учреждениям дано больше свободы и независимости в плане распоряжения имуществом, зафиксированным за ними, и использования доходов, полученных от дающей доход деятельности. При этом собственники (учредители) новых бюджетных учреждений не несут ответственности по обязательствам бюджетного учреждения. Бюджетное учреждение самостоятельно отвечает по своим обязательствам всем имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления.

Предмет проверок автономных и бюджетных учреждений практически идентичен с той лишь разницей, что, кроме всего прочего, в автономных учреждениях проверяется выполнение функциональных обязанностей, которые зафиксированы за ними, наблюдательным советом, руководителем и учредителем учреждения [48, с. 103].

В соответствии со ст. 269 БК РФ главные распорядители бюджетных средств реализуют финансовый контроль с помощью проведения ревизий и проверок:

- за подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств — для обеспечения правомерного, целевого и эффективного использования бюджетных средств;
- за адресатами бюджетных средств — по использованию ими субсидий, субвенций в соответствии с условиями и целями их предоставления;
- за подведомственными администраторами доходов бюджета — по осуществлению ими функций администрирования доходов;
- за подведомственными администраторами источников финансирования дефицита бюджета — по осуществлению ими кассовых выплат из бюджета по погашению источников финансирования дефицита бюджета [2, ст. 269].

Требования к процедуре осуществления финансового контроля установлены приказом Минфина РФ от 25.12.2008 N 146н, которым утверждено «Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля». Юридическая сила данного документа распространяется на федеральные органы исполнительной власти при организации и осуществлении ими финансового контроля в соответствии с бюджетным законодательством РФ и нормативными правовыми актами, регулирующими бюд-

жетные правоотношения (п. 2 Положения). Положение также может применяться органами исполнительной власти субъектов РФ и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований при организации и реализации ими финансового контроля в соответствии с бюджетным законодательством РФ [8, с. 6].

На деятельность, связанную с финансовым контролем, осуществляемую Федеральным казначейством в соответствии с бюджетным законодательством РФ и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, нормы Положения не распространяются. Она регулируется прочими законодательными актами.

Из всего сказанного следует, что главные распорядители средств федерального бюджета должны, а главные распорядители средств субъектов РФ и муниципальных образований могут при реализации ими контрольной деятельности следовать указанному Положению.

План контрольной деятельности ревизионного органа составляется и утверждается на календарный год и представляет собой структуру контрольных мероприятий, которые планируется выполнить в следующем календарном году.

На основании п. 15 Положения в плане должны быть отражены:

- объект финансового контроля;
- проверяемый интервал времени;
- размер финансирования в проверяемом интервале времени;
- форма контрольного мероприятия;
- срок проведения контрольного мероприятия;
- ответственные исполнители.

Дополнительно при планировании контрольных мероприятий нужно учитывать:

- число специалистов, принимающих участие при проведении аудита;
- продолжительность проверки;
- планируемую сумму командировочных расходов;
- сроки проведения предыдущей проверки;
- размер выявленных в ходе предыдущей проверки нарушений.

Кроме того, при планировании также учитываются:

- законность, своевременность и периодичность проверок;
- уровень обеспеченности ресурсами (трудовыми, материальными и финансовыми);
- достижимость сроков проведения проверок;
- равномерность нагрузки на сотрудников финансового контроля;

- экономическая целесообразность проведения контрольных проверок, определяемая соотношением затрат на проведение каждого контрольного мероприятия и суммы средств федерального бюджета, в отношении которых планируется проведение данного мероприятия;
- наличие времени для исполнения внеплановых контрольных проверок;
- другие факторы [8, п. 16].

Важным условием реализации контрольного мероприятия должно стать установление порядка проведения контрольных проверок. В соответствии с п. 28 Положения при подготовке контрольного мероприятия нужно:

- провести сбор данных об объекте контроля, а также сконцентрировать интерес на итогах ранее проведенных контрольных мероприятий, в том числе на обнаруженных нарушениях, со свидетельством по каждому виду финансовых нарушений общей суммы, на которую они раскрыты;
- определить общий подход к проведению проверки, а именно, единый порядок ее осуществления. Для обеспечения единообразия методов проведения контрольных мероприятий и их типизации нужно использовать утвержденную последовательность и осуществлять контроль с использованием потенциалов прикладного программного обеспечения;
- составить программу, которая должна включать в себя тему контрольного мероприятия, название объекта финансового контроля, перечень основных проблем, и утвердить ее до начала контрольной проверки [8, пп. 31, 32];
- создать группу сотрудников, проводящих контрольное мероприятие, и разделить обязанности между ее членами. Для этого необходимо составить график реализации контрольной проверки, в котором обязанности и вопросы должны быть разделены между членами ревизионной группы в соответствии с программой;
- установить сроки и этапы проведения контрольного мероприятия, а также его объем, необходимый для достижения цели, зависящий от перечня и характера процедур проверки;
- сообщить объекту финансового контроля о цели, объеме и сроках проведения контрольного мероприятия (сроки оповещения Положением не регламентируются, что может явиться позитивным моментом для контролируемой стороны) [8, п. 30].

При подготовке проверки в соответствии с п. 29 Положения обязаны учитываться:

- деятельность объекта финансового контроля, в том числе ее факторы, условия и особенности, а также наличие территориально обособленных подразделений;
- система бюджетного (бухгалтерского) учета;
- система внутреннего контроля, в том числе наличие подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля) у объекта финансового контроля и его потенциальное воздействие на объем проверки;
- значительность разнообразных типов информации, в том числе вопросы программы, в зависимости от цели контрольного мероприятия, вероятность искажения предоставленной отчетности;
- иные факторы, в том числе состав ревизионной группы и в зависимости от этого необходимость приглашения экспертов, форма и сроки подготовки и представления отчетности, включая заключения, доклады, справки о результатах проверки.

На основании пп. 22, 23 Положения необходимо планировать контрольную деятельность, проверять качество организации контрольных мероприятий, отслеживать их эффективность и составлять отчетность о проведенных контрольных мероприятиях, в которой обобщаются итоги контроля качества [8].

Для обеспечения контроля качества контрольной деятельности обязательна отчетность о результатах проверки. Для этого надлежит утвердить последовательность ее составления и представления.

В целях обеспечения качественного оформления данных контрольных мероприятий и документов по их дальнейшему осуществлению необходимо утвердить порядок реализации контроля за составлением актов контрольных проверок, комплектованием материалов и оформлением документов по их реализации.

Руководствуясь п. 63 Положения, можно организовать цельную структуру комплектации рабочих документов по контрольному мероприятию. В соответствии с п. 66 Положения документация должна содержать следующее:

- 1) программу контрольного мероприятия, а также документы, воспроизводящие его подготовку (график проведения проверки, документы, подтверждающие знакомство с материалами предшествующих контрольных проверок и другие документы);
- 2) сведения о характере, сроках, объеме контрольного мероприятия и итогах его реализации;

3) документы о выполнении некоторых процедур контроля с указанием исполнителей и времени исполнения (акты контрольного измерения, обследования помещений, земельных участков);

4) копии договоров, соглашений, протоколов, первичной учетной документации, документов бюджетного (бухгалтерского) учета, бюджетной отчетности, прочих необходимых документов;

5) письменные заявления от должностных лиц и прочих сотрудников объектов финансового контроля. Проверяющие также могут принимать необходимые письменные объяснения от должностных, материально-ответственных и других лиц контролируемой организации, справки и сведения по проблемам, возникающим в ходе контрольного мероприятия;

6) копии обращений, направленных вторым органам финансового контроля, экспертам, третьим лицам, и принятые от них данные;

7) копии финансово-хозяйственных документов объекта финансового контроля, свидетельствующих о выявленных нарушениях. Они заверяются подписью руководителя контролируемой организации и печатью; в случае отказа в акте делается надлежащая запись;

8) акты контрольного мероприятия, другую отчетность по результатам проведенной контрольной проверки. Итоги контрольного мероприятия подлежат оформлению в письменном виде актом. Для наиболее точного раскрытия информации, содержащейся в акте, необходимо наличие надлежаще оформленных приложений к нему, на которые имеются ссылки в акте ревизии. Ими могут быть засвидетельствованные копии документов, сводные справки, пояснения должностных и материально ответственных лиц. Справки по итогам проведения контрольных мероприятий, собранные членами ревизионной группы, принимаются начальником ревизионной группы, который делает запись об этом на конечной странице справки.

Акт должен быть составлен в определенные сроки, подписан уполномоченным лицом (лицами) и датирован. Результаты контрольного мероприятия, излагаемые в акте, должны подтверждаться достаточными подобающими верными доказательствами. К доказательствам относятся первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бюджетная, статистическая и иная отчетность, итоги процедур контроля, проведенных в ходе контрольного мероприятия, заключения экспертов, письменные заявления должностных лиц объектов финансового контроля, а также документы и сведения, полученные из прочих верных источников [65, с. 65].

В соответствии с п. 75 Положения в акте при раскрытии всякого нарушения, выявленного в ходе контрольного мероприятия, должны быть указаны:

- положения законодательных и нормативных правовых актов, которые были нарушены;
- период времени, к которому относится выявленное нарушение;
- сущность нарушения;
- документально подтвержденная сумма нарушения;
- должностное, материально ответственное или иное лицо объекта финансового контроля, допустившее данное нарушение.

При разработке акта имеет смысл соблюдать такую последовательность изложения результатов: указать подчиненность объекта контроля, состав ревизионной группы, документы, на основании которых проводилась проверка (удостоверение на проведение проверки или ревизии), проверяемый интервал времени работы и другое, затем описать работу, выполненную объектом контроля, факты нарушений; в конце акта дать общий перечень нарушений действующего законодательства.

Решения по результатам контрольного мероприятия принимаются определившим его лицом (начальником, руководителем).

Обычно акт составляется в двух экземплярах (при необходимости — в большем числе экземпляров). Руководитель обследуемой организации должен быть ознакомлен с ним, об этом необходимо сделать запись в конце акта. При наличии возражений или замечаний по акту проверки руководитель проверяемой организации может сделать оговорку перед своей подписью, если это регламентировано.

В акте не допускаются выводы и предположения, не подтвержденные документами и свидетельствами, морально-этическая оценка поступков должностных, материально ответственных и других лиц объекта финансового контроля, а также корректировки (если они не оговорены).

При наличии письменных возражений или замечаний по акту ревизии со стороны должностных лиц контролируемой организации начальник ревизионной группы или специалист составляют письменное заключение на представленные возражения. Акт ревизии со всеми приложениями формируется руководителем ревизионной группы (специалистом) в дело; также может храниться и электронная версия акта, тождественная бумажной. Дело должно создаваться в соответствии с порядком оформления документов по исполнению материалов контрольного мероприятия.

Акты, направленные в проверяемую организацию в целях устранения и в дальнейшем недопущения выявленных нарушений, ставятся на контроль. Для этого можно организовать журнал контроля. Информация, указывающая на полный анализ и реализацию находящихся на контроле документов, должна быть занесена в указанный журнал;

9) документы, подтверждающие, что работа выполнялась сотрудником финансового контроля под контролем более опытных специалистов финансового контроля. Для доказательства данного факта нужно разработать форму внутреннего документа.

В ходе осуществления контрольного мероприятия может быть составлено заключение о соответствии или несоответствии материалов проверки требованиям нормативных документов к их составлению и оформлению. Дело вместе с файлами электронных документов при необходимости должно быть вручено на хранение и подлежит сохранению в соответствии с нормами законодательства.

Программа государственной финансовой проверки. Программа проверки подлежит составлению перед началом контрольного мероприятия и должна включать форму и тему контрольного мероприятия, наименование объекта финансового контроля, перечень важнейших вопросов, подлежащих исследованию в ходе проверки [8, п. 31].

Составители программы проверки часто встречаются некоторые трудности. В связи с этим предложим воспользоваться приведенной ниже приближенной формой программы проверки, а также перечнем главных направленностей контрольных мероприятий и контролируемых в рамках их исполнении вопросов.

1. Основание для проведения проверки. В этом пункте программы могут быть показаны запросы плана работы по контрольной деятельности главного распорядителя на анализируемый период либо проверка имеющейся информации о допущенных подведомственным распорядителем или получателем бюджетных средств нарушениях законодательства РФ, которая требует доказательства или опровержения.

2. Цель проверки. Обычно целью контроля является:

- целевое использование бюджетных ассигнований и правильность расходования средств, приобретенных от доставляющей доход деятельности;
- соблюдение требований законодательных актов;
- точность ведения бухгалтерского учета и составления отчетности.

Предметом проверки могут быть:

- следование инструктивным указаниям и положениям по организации ведения бухгалтерского учета и составления отчетности;
- обеспечение учета сохранности и траты материальных и денежных средств;
- порядок расчетов с подотчетными лицами, с различными дебиторами и кредиторами;
- точность расходования денежных средств на командировки и другие цели, предусмотренные сметой;
- правильность разработки проектов бюджетных смет и смет по дающей доход деятельности;
- правильность осуществления смет (в том числе целевого применения бюджетных средств);
- достоверность бухгалтерской отчетности.

3. *Вопросы проверки.* Этот раздел определяется предметом проверки. Если предмет проверки является соблюдение инструкций и положений по организации ведения бухгалтерского учета и составления отчетности, то вопросы контрольного мероприятия могут быть следующие:

- проверка наличия приказа по учетной политике в части бюджетного и налогового учета;
- проверка правильности составления должностных инструкций для работников бухгалтерии;
- проверка наличия и соблюдения графика документооборота;
- проверка применения стандартных форм ведения финансовой документации;
- проверка точности и своевременности оформления журналов операций, оборотных ведомостей;
- проверка соответствия результатов журналов операций оборотно-сальдовым ведомостям;
- проверка соответствия остатков на начало года остаткам в регистрах учета за предшествующий год;
- хранение бухгалтерских документов проходящего года и истекших лет.

Можно выделить следующие основные особенности проведения государственного аудита в бюджетных учреждениях:

- субъектами государственного аудита бюджетных учреждения являются органы Контрольно-счетной палаты субъекта РФ, Федерального Казначейства, Федеральной налоговой службы, Центральный банк РФ и другие органы власти;

- органы, проводящие проверку деятельности бюджетного учреждения кроме стандартного информационно-правового обеспечения аудита должны руководствоваться документами, регламентирующими деятельность бюджетного учреждения (Бюджетным кодексом РФ, Планом счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений и др.);
- организации, осуществляют финансовый контроль путем проведения ревизий и проверок для обеспечения правомерного, целевого и эффективного использования бюджетных средств; за использованием субсидий, субвенций в соответствии с условиями и целями их предоставления; за осуществлением функций администрирования доходов; за осуществлением кассовых выплат из бюджета по погашению источников финансирования дефицита бюджета.

Но даже хорошо организованный финансовый контроль, который включает в себя разнообразные механизмы, не гарантирует отсутствия нарушений со стороны бюджетных учреждений. Практика ревизий и проверок показывает, что наличие нарушений, их количество зависят не от типа учреждения, а только от действий, ответственности и грамотности руководителей учреждений.

3.3. Особенности государственного аудита в социальной сфере на примере Пенсионного фонда

Глобальные перемены, которые произошли в нашей стране за последние десятилетия, а именно: преобразование институтов власти, переход на принцип рыночной экономики, становление свободной конкуренции, — не могли не отразиться на социальной среде. В этот непростой период важнейшей задачей социальной политики, осуществляемой государством, стала задача максимального поддержания уровня жизни населения. Постоянный недостаток бюджетных средств ограничивает возможности органов власти в проведении эффективной социальной политики. Сокращение платежей в бюджетной системе усилило проблему финансирования социально-значимых отраслей.

Объектами государственного финансового контроля являются органы государственной власти РФ, которые главным образом распоряжаются бюджетными средствами; федеральные органы, которые используют средства государственных внебюджетных фондов или распоряжаются государственной собственностью; казенные предприятия; бюджетные учреждения и любые другие учреждения получившие и использующие бюджетные средства.

Согласно Указу Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г. государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджета федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Одной из главных сфер жизнедеятельности государства является социальная среда, которая призвана обеспечить социальную защиту населения. Государственный контроль в социальной сфере является важным элементом социальной политики государства и механизмом повышения результативности и качества услуг, которые оказывают учреждения социальной сферы.

Так как финансовый контроль в социальной сфере является одной из составляющих всей системы управления, то он базируется на общих принципах управления, тех же, что процесс государственного управления и управления определенной организацией, но, естественно, с небольшим изменением содержания этих принципов применительно к функции контроля. В связи с этим можно выделить основополагающие принципы.

Принцип плановости — его предопределяет природа организации управления и необходимость целеполагания, в связи с чем субъектами контроля проводятся собственные работы, в основе которых лежат годовые, квартальные и месячные планы по проведению контрольных мероприятий. Например, ежегодно бюджет Пенсионного фонда на следующий год тщательно проектируется. На основании проекта принимается закон о бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на год и на плановый период.

Принцип системности — определяет, что при проведении мероприятий контроля рассмотрению должны подлежать не отдельные стороны объекта контроля, а полностью вся система его взаимосвязей по всем направлениям структуры управления.

Принцип непрерывности — заключается в том, что все объекты контроля подлежат постоянному контролю, который осуществляется субъектами контроля на всех уровнях функционирования организации. За деятельностью Пенсионного фонда осуществляется непрерывный постоянный контроль, наблюдение за выполнением планов и заданий, а также при выявлении отклонений от заданных значений незамедлительно принимаются меры по корректировке его работы. Такой контроль обеспечивается ежемесячно на всех уровнях деятельности.

Принцип законности — предопределен Конституцией Российской Федерации, которая предусматривает, что все органы в составе государства действуют на основе законности, охраняя интересы общества и его граждан. Должностные лица органов финансового контроля при исполнении своих обязанностей должны соблюдать законодательство РФ и действовать в соответствии с ним.

Принцип объективности — означает правильное, четкое, полное, объективное объяснение результатов проведенных контрольных мероприятий, в основе которого лежит сопоставление проверенных фактов с законами, положениями, инструкциями и распоряжениями от вышестоящих руководящих органов, регулирующими деятельность проверяемой организации и действия ее должностных лиц при выполнении своих обязанностей.

Принцип независимости — предусматривает недопустимость материального, морального либо силового воздействия на субъект контроля.

Принцип гласности — предопределен сущностью контроля, который осуществляется в интересах государства. Итоги проведенных контрольных мероприятий должны быть доведены до сведения коллектива организации, которая подвергалась данной проверке, вышестоящих органов управления, а также в некоторых случаях — до средств массовой информации. Гласность результатов контроля усиливает мобилизацию объектов контроля, направленную на скорейшее устранение выявленных нарушений, и обеспечивает более эффективное выполнение возложенных на них обязанностей, воспитывает их в соответствии с соблюдением действующих законов и положений. Например, ежегодно на сайте Пенсионного фонда России появляется отчет о его деятельности за предшествующий год. Данный отчет находится в свободном доступе и просмотреть его может каждый гражданин РФ.

Принцип эффективности контроля в социальной сфере — заключается в своевременном выявлении нарушений и отклонений от заданных параметров, определении их причины, выявлении виновников, оперативном исправлении допущенных отрицательных результатов и обеспечении возмещения материального ущерба, нанесенного ими.

Несмотря на то, что финансовому контролю в социальной среде присущи общепринятые принципы, он, как и любая отрасль национального хозяйства страны, имеет свою специфику, вытекающую из особой организационной формы. На наш взгляд, в современных экономических условиях главная особенность социальной сферы, которая оказывает непосредственное влияние на виды, формы и методы государственного финансового контроля, прояв-

ляется в ее неоднородности. Социальная сфера включает в себя ряд отраслей, которые имеют значительные различия в своих целях, задачах, организации и функционировании. Основными такими отраслями являются здравоохранение, образование, культура и искусство, жилищно-коммунальное хозяйство, СМИ.

Субъекты государственного контроля в социальной среде следующие.

1. Счетная Палата Российской Федерации — проводит детальные проверки ПФР и его региональных отделений, тем самым осуществляя следующие задачи:

- организует тщательный контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей ПФР по структуре, объемам и целевому назначению;
- определяет эффективность и целесообразность расходования бюджетных средств;
- оценивает обоснованность доходных и расходных статей бюджета ПФР;
- проводит финансовые экспертизы проекта бюджета ПФР;
- анализирует соответствие плановых и фактических показателей, которые касаются исполнения бюджета;
- контролирует законность движения средств ПФР.

Счетная палата, осуществляя контрольную деятельность, имеет право проводить ревизии и тематические проверки, не вмешиваясь при этом в оперативную деятельность проверяемых организаций. Результаты таких ревизий и проверок сообщаются в Совет Федерации и Государственную Думу. Если были выявлены нарушения в финансово-хозяйственной деятельности организации, которые наносят или могут нанести государству ущерб, Счетная палата вправе давать руководству проверяемого объекта указания и предписания, обязательные для исполнения. В случаях неоднократного неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний Счетная палата может принять решение о приостановлении всех видов финансовых, расчетных и платежных операций по банковским счетам проверяемых организаций, согласовав при этом свои действия с Государственной Думой. При этом Счетная палата должна регулярно представлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации.

2. Центральный Банк Российской Федерации.

3. Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление Федерального казначейства, Департамент страхового надзора, Департамент государственного финансового контроля и аудита).

4. Федеральная налоговая служба.

5. Государственный таможенный комитет Российской Федерации, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти.

6. Иные органы, которые осуществляют контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Не реже одного раза в год контрольными и финансовыми органами проводятся комплексные ревизии и тематические проверки движения (поступления и расходования) бюджетных средств на предприятиях и в организациях, которые используют средства федерального бюджета.

Вторым по величине после федерального бюджета является бюджет Пенсионного фонда РФ (ПФР). Именно поэтому одной из главных его задач является эффективность использования бюджетных средств, из чего вытекает необходимость контроля за деятельностью ПФР.

Пенсионный фонд РФ был образован 22 декабря 1990 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР № 442—1. ПФР был создан для управления бюджетными средствами пенсионной системы и в целях обеспечения прав граждан РФ на пенсионное обеспечение. Он является самостоятельным финансово-кредитным учреждением и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством РФ.

Структура Пенсионного фонда состоит из семи управлений в федеральных округах РФ, 83 отделений Пенсионного фонда в субъектах РФ, а также ОПФР в г. Байконур (Казахстан), 2 500 территориальных управлений во всех регионах страны.

Пенсионным фондом осуществляется ряд социально важных функций:

- учет страховых средств, которые поступают по обязательному пенсионному страхованию;
- назначение и выплата пенсий, среди которых трудовые пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению, пенсии военнослужащих и их семей, социальные пенсии, пенсии государственных служащих. Более сорока миллионов пенсионеров в нашей стране получают пенсии за счет средств Фонда;
- назначение и реализация социальных выплат специальным категориям граждан, среди которых инвалиды, ветераны ВОВ, инвалиды вследствие военной травмы, Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и др.;

- организация персонифицированного учета системы обязательного пенсионного страхования, учитывающая страховые платежи почти 63 млн граждан;
- организация взаимодействия с работодателями — плательщиками страховых пенсионных взносов;
- выдача сертификатов материнского капитала;
- управление накопительной частью трудовой пенсии, которое осуществляется при помощи государственной управляющей компанией (Внешэкономбанка) и частных управляющих компаний;
- реализация Программы государственного софинансирования пенсии.

Пенсионным фондом России обеспечивается:

1) целевой сбор и аккумуляция страховых взносов, а также финансирование расходов;

2) организация работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания, или по случаю потери кормильца;

3) увеличение средств ПФР за счет добровольных взносов физических и юридических лиц;

4) контроль за своевременным и наиболее полным поступлением в ПФР страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием данных средств;

5) ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в соответствии с Федеральным законом «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования», а также организация и ведение государственной базы данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации;

6) межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам, которые относятся к компетенции ПФР; участие в разработке и осуществлении в определенном установленном порядке межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам выплаты пенсий и пособий;

7) изучение и обобщение практики по применению нормативных актов, касающихся вопросов уплаты в ПФР страховых взносов и внесение в Верховный Совет Российской Федерации предложений по ее совершенствованию;

8) проведение научно — исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования;

9) проведение разъяснительно-информационной работы среди населения и юридических лиц по вопросам, которые относятся к компетенции ПФР.

Пенсионный фонд, являясь важнейшим звеном финансовой системы государства, имеет ряд особенностей, это:

- строгая целевая направленность бюджетных средств фонда, запланированная органами власти и управления;
- использование денежных средств фонда для финансирования государственных расходов, изначально не включенных в бюджет;
- формирование бюджета ПФР в основном за счет обязательных отчислений взносов юридических и физических лиц;
- налоговая природа страховых взносов в фонд и взаимоотношений, которые возникают при их уплате; при этом тарифы взносов устанавливаются государством, закрепляются законодательством и являются обязательными;
- государственная собственность на денежные ресурсы фонда, они не входят в состав бюджетов, а также других фондов и не подлежат изъятию на какие-либо цели, которые прямо не предусмотрены законом;
- расходование средств из фонда только по распоряжению Правительства или специально уполномоченного органа — Правления фонда.

Из всего сказанного следует тот вывод, что Пенсионный фонд России является одним из главных социальных институтов страны; бюджет его огромен и имеет много пунктов доходов и расходов, а значит, государство обязано особо пристально осуществлять финансовый контроль за движением бюджетных средств в рамках деятельности данного фонда.

Финансовый контроль за деятельностью ПФР состоит из действий и операций, которые направлены на проверку финансовых, а также связанных с ними вопросов его деятельности с применением определенных форм и методов его организации, имеющих свою специфику. Он осуществляется при помощи законодательных и исполнительных органов власти всех уровней, а также специально созданного учреждения, а именно ревизионной комиссии ПФР, и включает в себя следующие пункты:

- контроль за выплатой пенсий (по старости, по случаю потери кормильца, по инвалидности, пенсии военнослужащим, пенсии за выслугу лет);
- контроль за расходами на выплату социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению. В данном случае

Финансирование осуществляется за счет страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и средств федерального бюджета;

- контроль за затратами на оплату услуг по доставке и пересылке пенсий и пособий;
- контроль за расходами на государственное пенсионное обеспечение за счет средств федерального бюджета;
- контроль за расходами, которые обеспечивают финансовое и материально-техническое оснащение текущей деятельности фонда и его органов, другие мероприятия, связанные с деятельностью фонда, а именно,
- на содержание органов фонда, в том числе подготовку и переподготовку кадров;
- на международное сотрудничество по вопросам пенсионного страхования;
- материально-техническое обеспечение индивидуального учета застрахованных лиц и модернизацию автоматизированных информационных систем фонда;
- финансирование научно-исследовательских работ по совершенствованию пенсионной системы;
- вложения и проектные работы по строительству и ремонту зданий и сооружений, относящихся к объектам для размещения органов фонда;
- формирование базы данных пенсионного фонда для актуальных расчетов;
- контроль за инвестированием страховых взносов, поступивших на накопительную часть трудовой пенсии.

Финансовый контроль за деятельностью ПФР включает в себя комплекс тех финансово-хозяйственных отношений, от которых зависит размер фонда бюджетных денежных средств и эффективность их использования. В таком контексте финансовый контроль определяется как регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов, которые осуществляют определенные действия по проверке своевременности и точности планирования движения бюджетных средств, полноты и обоснованности поступления доходов в тот или иной фонд денежных средств, правильности и эффективности их использования.

В деятельности ПФР государственный финансовый контроль является важнейшим средством, обеспечивающим принцип законности, а также правильность и целесообразность распределения бюджетных ресурсов. Он нацелен на предупреждение бесхозяйст-

венности и расточительности в использовании бюджетных средств, на выявление фактов, свидетельствующих о злоупотреблении либо хищении товарно-материальных ценностей и денежных средств.

В деятельности регионального отделения ПФР чрезвычайно важным является правильная организация внутреннего финансового контроля.

Главным мероприятием, осуществляемым в целях организации внутреннего контроля за деятельностью отделения ПФР является плановая проверка управлений, которые входят в его состав, специалистами-ревизорами контрольно-ревизионного отдела.

Контрольно-ревизионный отдел (КРО) — это структурное подразделение отделения Пенсионного фонда Российской Федерации, подчиняющееся непосредственно управляющему отделением ПФР.

В осуществлении своей работы данный отдел руководствуется законодательством Российской Федерации, а также другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, решениями Правления Пенсионного фонда Российской Федерации и исполнительной дирекции отделения и выполняет следующие функции.

1. Проведение проверок:

- правильности составления актов камеральных и документальных проверок уполномоченными сотрудниками отделения ПФР;
- своевременности и полноты зачисления и перечисления средств ПФР кредитными организациями;
- обоснованности заявок на финансирование выплаты государственных пенсий и пособий. Данные заявки представляются органами социальной защиты населения;
- правильности назначения и выплаты государственных пенсий органами отделения;
- правильности назначения и выплаты государственных пенсий органами социальной защиты населения по согласованию с ними, достоверности отчетности, которые представляются ими в отделения ПФР;
- правильности и своевременности выплат государственных пенсий организациями, которые осуществляют выплату и доставку государственных пенсий и пособий, достоверность отчетности, которая представляется ими в отделения ПФР;
- правильности целевого расходования средств ПФР, которые выделены по программе социальной защиты престарелых и нетрудоспособных граждан.

2. Участие в ревизиях, которые проводятся Главным контрольно-ревизионным управлением ПФР.

3. Проведение проверок по отдельным вопросам финансово-хозяйственной деятельности отделения по поручению руководства ПФР.

4. Обобщение материалов проверок, проведение анализа недостатков и нарушений, выявленных в ходе проверок, подготовка предложений, направленных на их устранение и предотвращение.

5. Осуществление контроля за устранением выявленных в ходе проверки недостатков и нарушений.

6. Представление ежеквартального отчета о деятельности отдела, а также другой необходимой информации Главному контрольно-ревизионному управлению ПФР.

Данный отдел возглавляется начальником, назначаемым и освобождаемым от занимаемой должности управляющим отделением ПФР по согласованию с управлением кадров и финансового обеспечения органов ПФР, а также с Главным контрольно-ревизионным управлением ПФР.

Проверка КРО, как правило, включает в себя четыре основные этапа (табл. 3.4).

Таблица 3.4. Процесс проведения проверки КРО

<i>Этап</i>	<i>Сущность этапа</i>
Подготовка	Установление сроков проверки. Утверждение состава ревизионной группы и ее руководителя. Направление в Управление плана мероприятий в рамках проведения проверки
Проведение ревизии Выявление нарушений	Непосредственные проверочные операции деятельности отделов управления. Составление отчета о проделанной ревизии. Выявление нарушений и направление их в Управление в целях последующего устранения
Устранение недостатков	Проведение мероприятий по устранению недостатков, выявленных в ходе ревизии. Составление комплекса мер по недопущению в будущей деятельности Управления данных недостатков

При проведении данной ревизии обязательной проверке подлежат следующие основные вопросы.

1. По исполнению доходной части бюджета ПФР:

- выполнение Управлением плановых показателей доходной части бюджета и повышения собираемости страховых взносов;

- организация Управлением персонифицированного учета сведений застрахованных лиц, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование, правомерность и своевременность применения финансовых санкций за непредставление согласно установленным срокам, а также представление неполных либо недостоверных сведений, которые необходимы для осуществления индивидуального (персонифицированного) учета;
 - оценка принимаемых мер по начислению пеней за несвоевременное перечисление страховых взносов, полнота этих мер, их своевременность;
 - полнота и своевременность направления требований об уплате задолженности по страховым взносам, пеням, штрафам и финансовым санкциям, подача исковых заявлений по направленным и неисполненным требованиям в судебные органы;
 - полнота и своевременность принимаемых мер, направленных на взыскание во внесудебном порядке задолженности, образовавшейся у страхователей перед ПФР;
 - качество организации работы, которая связана с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий и обеспечение прав застрахованных лиц при формировании накопительной части их трудовой пенсии.
2. По исполнению расходной части бюджета ПФР:
- организация работы территориальных органов ПФР по исполнению плановых показателей расходной части бюджета;
 - соблюдение порядка по финансированию расходов, которые идут на выплату пенсий и иных социальных выплат различным категориям получателей;
 - качество планирования расходов бюджета ПФР, использования средств на выплату пенсий и других социальных выплат, достоверность отчетности о расходах на выплату пенсий и иных социальных выплат;
 - правильность и своевременность расчетов за услуги, направленные на доставку пенсий, с организациями, которые осуществляют выплаты (доставку) пенсий.
3. По организации работы по пенсионному обеспечению:
- правильность назначения, перерасчета и выплаты пенсий территориальным органом ПФР различным категориям получателей пенсий;
 - обоснованность формирования территориальным органом ПФР доставочных документов на выплату пенсий и других

социальных выплат, правильность и обоснованность начисленных в них сумм;

- своевременность прекращения выплаты пенсий по всем основаниям;
- правильность установления и выплаты ежемесячных денежных выплат, дополнительного ежемесячного материального обеспечения и др. выплат.

Результаты ревизии должны быть оформлены актом проверки по направлениям ее проведения в Управлении, подписанным ревизором, руководителем и ответственными работниками Управления, а также сводным актом, который подписывается руководителем ревизионной группы, руководителем и главным бухгалтером (бухгалтером) ревизуемой организации.

Один экземпляр оформленного и подписанного акта ревизии вручается руководителю Управления для его изучения и дальнейшего устранения выявленных в ходе проверки нарушений.

Те субъекты внутреннего финансового контроля, кто допустили недостатки, искажения или нарушения, несут дисциплинарную ответственность в соответствии с требованиями Трудового кодекса РФ.

Объектами внутреннего финансового контроля, которые подлежат проверке, являются:

- сметные (плановые) документы (сметы, планы, нормы расходов, расчеты плановой (нормативной) себестоимости);
- договоры и контракты, заключаемые с подрядчиками, поставщиками, заказчиками;
- документы, которые определяют организацию ведения учета, составления и представления отчетности (учетная политика, положения об инвентаризационной комиссии, о комиссии по поступлению и выбытию активов и прочие);
- бюджетный учет (точность и полнота данных в оформлении первичных документов и регистров учета);
- бюджетная, налоговая, статистическая и иная отчетность;
- имущество управлений, а именно, его наличие, условия эксплуатации, обоснованность расходов на его ремонт и содержание, меры по обеспечению его сохранности;
- обязательства управлений, т.е. наличие задолженности, причины ее образования, своевременность ее погашения;
- трудовые отношения с работниками, а именно, порядок оформления приказов, правила начисления заработной платы, назначения пенсий и пособий, соблюдение норм трудового законодательства порядок рассмотрения трудовых споров;

- применяемые информационные технологии (возможности прикладного программного обеспечения, режим работы, степень его использования, эффективность использования, меры по ограничению несанкционированного доступа, автоматизированная проверка целостности и непротиворечивости данных и пр.).

3.4. Аспекты государственного аудита в кредитных организациях

По сравнению с другими сферами деятельности банковский бизнес характеризуется более высоким уровнем риска. Как известно, под *банковским риском* понимают возможность негативного воздействия ожидаемых или непредвиденных событий на доходы или капитал банка. Тогда наличие оптимальной системы контроля, выполняющей функции предупреждения, обнаружения, распознавания, предотвращения и локализации последствий реализации (материализации) рисков, является основой успешного функционирования кредитной организации и, таким образом, ключевым направлением банковского менеджмента. При этом функции системы контроля должны быть реализованы в отношении прошлого, настоящего и будущего периодов [17].

В системе банковского менеджмента контроль, в зависимости от того, кто его осуществляет, подразделяется на внешний, проводимый внешними органами управления и надзора, и внутренний, реализуемый самими банками в процессе управления. Вследствие этого, перед тем как приступить к рассмотрению внутреннего контроля и его роли в системе управления банком, следует определить границу между внутренним и внешним контролем [23, с. 54].

Необходимость во внешнем контроле обуславливается государственным надзором за деятельностью кредитных организаций, который предполагает разработку и применение специальных инструкций и правил по организации и ведению банковской деятельности, при этом осуществляя контроль за соблюдением этих норм. Кроме государственных контрольных органов (Центрального банка Российской Федерации, Федеральной таможенной службы, инспекций ФНС и др.), функции по внешнему контролю деятельности кредитных организаций осуществляют также различные аудиторские организации [34, с. 58].

Аудиторская фирма проводит внешний аудит экономического субъекта на договорной основе. Цель аудита — получение квалифицированной независимой оценки достоверности данных бухгалтер-

ского учета и различных видов отчетности, а также получение рекомендаций по улучшению финансового состояния экономического субъекта и повышению эффективности его деятельности.

Итак, внешний контроль, как правило, проводится лишь в режиме последующего контроля, носит эпизодический и ретроспективный характер, проводится специалистами, не имеющими отношения к объекту проверки, ограничен по возможности использования внутренней информационной базы.

Наоборот, внутренний контроль в кредитной организации — это процесс, который должен проводиться постоянно, всеми работниками кредитной организации, с применением всей доступной информации. Он должен быть, в первую очередь, сконцентрирован на:

- безусловном соблюдении принятых процедур и полномочий при реализации управленческих решений, затрагивающих как интересы банка, так и его акционеров и клиентов;
- выполнении банком требований нормативных актов Банка России, федерального законодательства, других государственных органов, а также стандартов профессиональной деятельности;
- организации контроля рисков, которые могут возникнуть в процессе банковской деятельности;
- принятии своевременных и эффективных мер, позволяющих предупредить потенциальные угрозы;
- устранении и локализации последствий обнаруженных нарушений в деятельности банка;
- обеспечении готовности к конкретным действиям в случае реализации тех или иных рисков [25, с. 89].

Основными целями осуществления внутреннего контроля кредитных организаций являются:

- производственная и финансовая деятельность (производственно-финансовые цели);
- надежность, полнота и своевременность финансовой и управленческой информации (информационные цели);
- соблюдение действующих законодательных и нормативных актов.

Производственно-финансовые цели внутреннего контроля имеют отношение к тому, насколько действенно и продуктивно организация управляет своими ресурсами, какова вероятность допущения убытков. Процесс внутреннего контроля направлен на то, чтобы каждый сотрудник организации насколько стремился к честной и эффективной деятельности, избегая при этом неоправданных или

чрезмерных расходов, расставляя приоритеты таким образом, чтобы личные интересы (сотрудника, партнера или клиента) не шли вразрез с интересами банка.

Информационные цели касаются своевременной подготовки отчетов, содержащих достоверную и адекватную информацию, необходимую для принятия управленческих решений в кредитной организации. Они также затрагивают необходимость составления достоверных периодических отчетов и иных документов финансовой отчетности, необходимых для предоставления акционерам, надзорным органам, сторонним организациям. Качество информации, которую получает руководство, совет директоров, акционеры и надзорные органы, должно быть удовлетворительным по актуальности и точности, с тем чтобы те, для кого она предназначена, могли взять ее за основу при принятии решений. В данном случае в применении к финансовой отчетности, понятие «достоверный» рассматривается с точки зрения актуальности и объективности отчетов, подготовленных в полном соответствии с общепринятыми и четко определенными бухгалтерскими принципами [47, с. 17].

Цели в сфере комплаенс-контроля затрагивают вопросы соблюдения всеми банковскими организациями положений действующего федерального законодательства, требований надзорных органов, а также внутренних документов, определяющих внутреннюю политику и процедуры банка [16, с. 85].

При анализе проблем внутреннего контроля возможны различные подходы к систематизированию видов и существа внутреннего контроля кредитной организации. По одной из наиболее развернутых классификаций видов внутреннего контроля в банке, внутренний контроль в кредитной организации можно представить рис. 3.1.

Исходя из текста ст. 24 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», законодательством РФ определяется, что внутренний контроль для российской банковской системы — это совокупность процессов, которые обязана организовать каждая кредитная организация для обеспечения собственной финансовой надежности на уровне, адекватном масштабу и характеру проводимых операций. Развернутое определение внутреннего контроля в кредитной организации дается Банком России в Положении «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» [14].

Классификация видов контроля по различным признакам представлена в табл. 3.5.

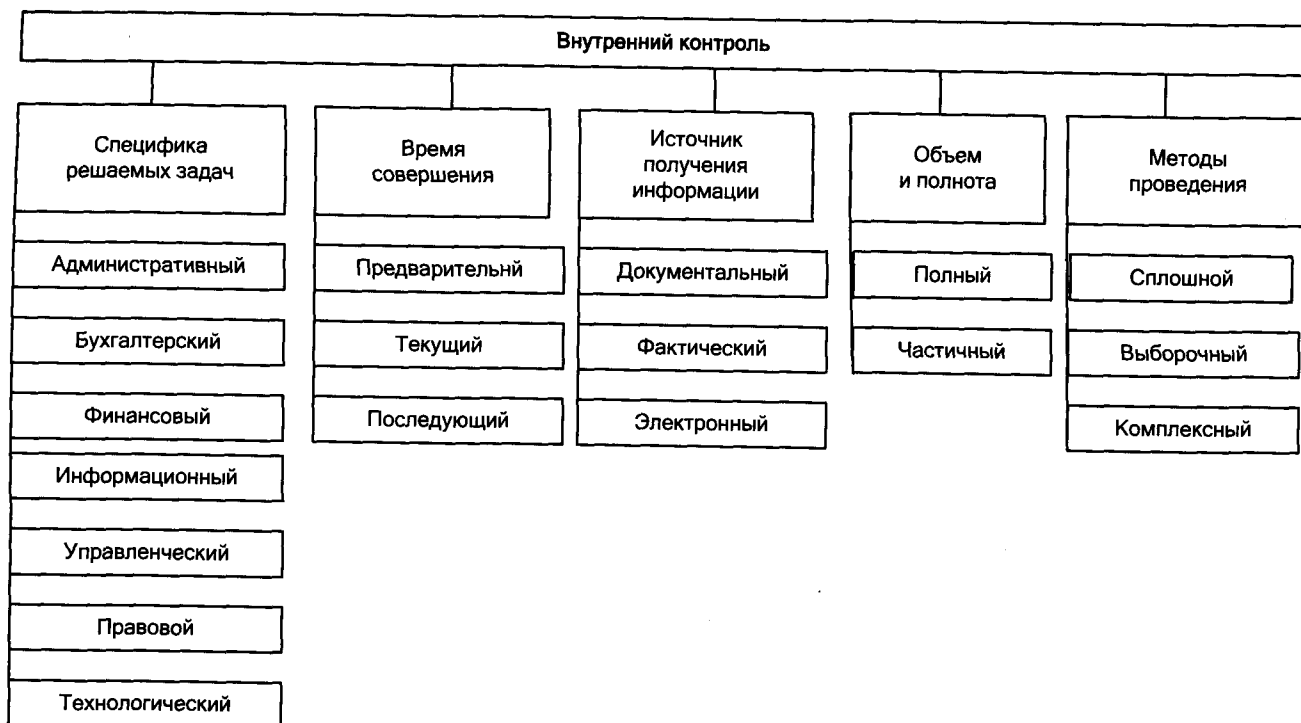


Рис. 3.1. Виды внутреннего контроля кредитной организации

Таблица 3.5. Классификация видов контроля по признакам

Признак	Вид контроля	Описание
Специфика решаемых задач	Административный	Обеспечивает процесс распределения деятельности сотрудников в строгом соответствии с установленными внутренними документами банка полномочиями в принятии решений и процедурами поведения
	Бухгалтерский	Контроль за наличием и функционированием системы учета операций проводимых в процессе осуществления финансовой и хозяйственной деятельности, на предмет соответствия их отражения действующим правилам и учетной политике с использованием установленных форм документов
	Финансовый	Контроль за наличием и движением денежных ресурсов, выполнением финансовой политики, соблюдением лимитов и нормативов
	Информационный	Исходит из того, что информации предоставляемая руководству банка, внешняя и внутренняя отчетность должны соответствовать реальному состоянию дел в банке
	Управленческий	Необходимо чтобы отслеживать, контролировать и координировать деятельность как отдельных подразделений, так и кредитной организации в целом оценивает управленческие решения.
	Правовой	Контроль соответствия финансово-хозяйственной деятельности и проводимых операций требованиям нормативных правовых актов в целях минимизации риска предъявления санкций, либо потерь из-за неправильного оформления документов
	Технологический	Обеспечение проведения операции кредитной организации в соответствии с утвержденными регламентами и процедурами

<i>Признак</i>	<i>Вид контроля</i>	<i>Описание</i>
Время совершения	Предварительный	Проводится до совершения операции (работы) в целях определения оптимальных методов ее решения, выявления, оценки и минимизации риска негативных последствий, как правило, на основе анализа различных данных описывающих и характеризующих планируемую операцию, результатов, полученных от аналогичных операций (работ)
	Текущий	Осуществляется во время проведения операции в целях нейтрализации негативных и усиления позитивных факторов, влияющих на достижение поставленной цели, на основании анализа промежуточных результатов и изменяющихся условий
	Последующий	Проводится после завершения операции (работы) на основании документов (отчетов), содержащих основные параметры проведенной операции
Источники получения информации	Документальный	Проводится на основе анализа документов, содержащих описание объекта проверки, характер а проводимых операций (работ) и полученных результатов
	Фактический	Проводится проверка соответствия порядка проведения операции установленным нормативным правовым актам, утвержденным процедурам, правильности отражения результатов операции (работы) в бухгалтерском учете
	Электронный	Проводится проверка подготовки, процесса и итогов проведения операции (работ) на основании компьютерных баз данных

Объем и полнота охватываемых операций	Полный контроль	Контролю подвергаются все направления деятельности банка за определенный период
	Частичный	Контроль отдельных операций (работ) кредитной организации за определенный период
Метод проведения	Сплошной	Проверяется вся финансово-хозяйственная деятельность банка, документы и учетные регистры за определенный период
	Выборочный	Контролю подвергаются не все документы, а лишь некоторая их часть
	Комплексный	Контролю подвергается вся финансово-хозяйственная деятельность банка с привлечением соответствующих экспертов

Важность и необходимость правильности организации внутреннего контроля может быть продемонстрирована на примере российской банковской системы в период с 1991 по 1998 г. относительно высокими темпами развития. Финансовый кризис августа 1998 г. показал слабости, выявил много проблем в деятельности, вынудил кардинальным образом изменить подходы к управлению кредитными учреждениями. Кризисы и проблемы в геометрической прогрессии дают возможность выявить проблемы в социально-экономических системах. Особенно серьезными последствиями этого кризиса для российской экономики стала более чем в 3 раза девальвация национальной валюты. Наиболее пострадавшими оказались банки, которые вели максимально рискованную политику концентрации активов в казначейских облигациях, а пассивов — в иностранной валюте. В этом контексте обострилась проблема невозврата кредитов, выданных ранее в крупных размерах. Учитывая тот факт, что кризис 1998 г. разрушил не всю банковскую систему и многие банки вышли из него относительно без потерь, в конце концов, это можно отнести к недостаткам в управлении обанкротившихся банков. Только неэффективное управление стало одной из первых причин того, почему банки не в состоянии выдержать текущий финансовый кризис [13, с. 45].

Кризис 1998 г., причинивший банковской системе сокрушительный урон, обусловил объективную необходимость принятия безотлагательных мер по совершенствованию управления кредитными организациями, так как без кардинального пересмотра методов управления невозможно обеспечить конкурентоспособность банков в жестких условиях рыночных отношений.

Кроме того, необходимость совершенствования управления банками следует и из формирующейся сейчас новой психологии владельцев банков, не желающих оставаться в стороне от процессов управления, активно приступающих к решению вопросов стратегического управления, полного и эффективного контроля их деятельности. С учетом накопленных знаний все больше участников банковских отношений начинают понимать, как много в работе банков зависит от установления правильных отношений между собственниками банка (представляющими их советами директоров), с одной стороны, и исполнительным аппаратом банка (менеджерами) — с другой. Несомненно, что в равной степени опасны как игнорирование делами банка советом директоров (из-за недостатка специальных знаний либо из-за недооценки своей роли), так и избыточное, ничем не оправданное вмешательство в оперативное управле-

ние банком. Следствием зачастую является подчинение его кредитной, инвестиционной политики узким интересам собственников в ущерб надежности банка, интересам его клиентов. Практика показывает, что конфликты между владельцами банка и его менеджерами могут приводить к резкому ухудшению финансового положения банка, вплоть до банкротства [45, с. 58].

Суммируя сказанное, можно сказать, что необходимость непрерывного и эффективного решения одновременно множества задач немалым количеством субъектов в процессе реализации внутреннего контроля требует построения отчетливой системы взаимоотношений между ними, непременно способной к постоянному самоконтролю, самоанализу и самосовершенствованию.

Банком России были изданы нормативные акты и разъяснения, детализирующие порядок осуществления внутреннего контроля в указанных целях применительно к деятельности кредитных организаций.

В ходе применения Положения ЦБР от 28.08.97 № 509 высказывалось множество вопросов как со стороны специалистов по аудиту, менеджменту и праву, так и со стороны руководителей банков. Главной проблемой явилось то, что при разработке данного документа в качестве базовой была принята концепция всеобъемлющего контроля, где подразумевалось наличие непрерывного контроля за всеми направлениями деятельности кредитной организации путем создания такого режима работы сотрудников, который бы исключил ошибки и отклонения от установленных правил и процедур [14, с. 56].

Главной задачей внутреннего контроля, согласно Положению ЦБР от 28.08.97 № 509, являлась защита интересов инвесторов, банков и их клиентов.

Однако специфика рисков и набор наиболее эффективных форм и методов внутреннего контроля находится в зависимости от масштабов и направлений деятельности банка. При этом нет необходимости в контроле абсолютно всех проводимых действий и операций, вполне достаточно разделить ответственность за осуществление контроля между разными структурными подразделениями, основываясь на поставленных перед ними целях и связанных с ними рисках [9, с. 5].

На первоначальном этапе рассмотренные выше требования исполнялись банками в основном формально. К примеру: переименовав подразделение внутреннего аудита в службу внутреннего контроля, сформировали новое подразделение под конкретного чело-

века, добавили новые функции службе безопасности или бухгалтерии. Это не могло не вызвать отрицательной реакции Банка России. В октябре 1999 г. письмом № 289-Т «О мерах по повышению уровня внутреннего контроля в банках» Банк России обратил особое внимание на наличие серьезных недостатков в деятельности служб внутреннего контроля кредитных организаций, потребовав от территориальных учреждений существенно усилить надзор за их организацией и эффективностью, в том числе при проведении проверок.

В настоящее время при построении системы внутреннего контроля российские кредитные организации должны руководствоваться рядом основных правовых документов. Это:

- Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395 I с учетом изменений и дополнений (статьи 10 и 24);
- Положение Банка России «Об организации внутреннего контроля в кредитной организации» от 16.12.2003 № 242-П.

Данные нормативные акты имеют прямое действие, и Банк России при осуществлении надзорных функций обращает особое внимание на наличие в кредитных организациях системы внутреннего контроля [14, с. 54].

По российским стандартам аудиторской деятельности, под *системой внутреннего контроля* понимается совокупность организационной структуры, методик и процедур, принятых руководством экономического субъекта в качестве средств для упорядоченного и эффективного ведения хозяйственной деятельности, которая в том числе включает организованные внутри данного экономического субъекта и его силами надзор и проверку:

- соблюдения требований законодательства;
- точности и полноты документации бухгалтерского учета;
- своевременности подготовки достоверной бухгалтерской отчетности;
- предотвращения ошибок и искажений;
- исполнения приказов и распоряжений;
- обеспечения сохранности имущества организации.

В Положении Банка России «Об организации внутреннего контроля в кредитной организации» от 16.12.2003 № 242-П система внутреннего контроля определяется как совокупность системы органов и направлений внутреннего контроля, обеспечивающая соблюдение порядка осуществления и достижения целей, установленных законодательством Российской Федерации, указанным Поло-

жением, учредительными и внутренними документами кредитной организации [13, с. 4].

Традиционными в российских стандартах аудита являются следующие элементы системы внутреннего контроля (рис. 3.2):

- контрольная среда;
- учетная система;
- процедуры контроля.

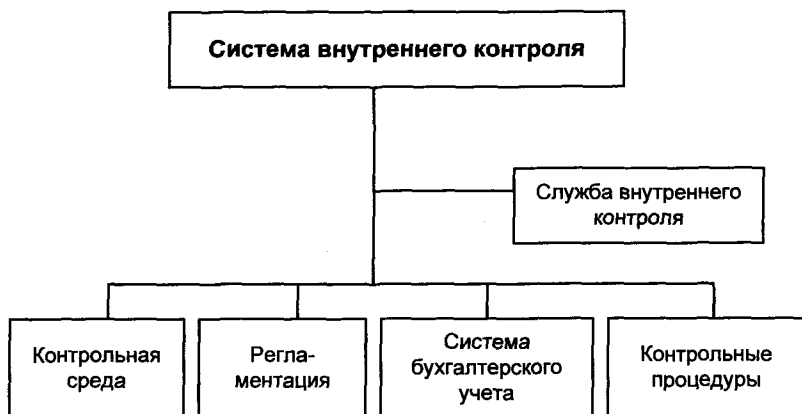


Рис. 3.2. Традиционная схема системы внутреннего контроля в кредитных организациях

Успешное функционирование процесса внутреннего контроля как системы неразрывно связано с наличием организационно-нормативной базы. Законодательно на банки возложена обязанность создать систему внутреннего контроля, при этом установлены минимальные стандарты, которым она должна соответствовать.

Система внутреннего контроля в первую очередь нужна самому банку, в связи с чем именно на нем лежит бремя организационно-нормативного обеспечения системы, которое должно соответствовать следующим принципам:

- иметь общую архитектуру, во всех существенных аспектах выдержанную с точки зрения иерархии целей и объектов регулирования;
- соответствовать стратегическим целям банка и действующему законодательству;
- быть в достаточной степени доступным и понятным тем, на кого оно распространяется;

- давать ясное представление как об общих аспектах деятельности, так и о частных случаях;
- предусматривать действия при возникновении нештатных ситуаций;
- подразумевать возможность адаптации к изменяющимся условиям в разумные сроки.

Организационно-нормативное обеспечение системы внутреннего контроля на практике должно создаваться на основе устава, а также документов, устанавливающих цель, видение и стратегию развития банка с точки зрения его собственников, по примерно следующей структуре:

- ключевые стратегические процессы должны быть описаны в соответствующих внутрибанковских документах (политиках) по направлениям деятельности в зависимости от характера и масштабов деятельности банка;
- регулирование групп отношений применительно к объектам и субъектам, в том числе, в рамках каждого внутрибанковского документа (политики) осуществляется посредством соответствующих положений;
- отношения в процессе выполнения отдельных операций или групп операций должны регулироваться внутренними инструкциями, порядками или регламентами, описывающими конкретные технологии и полномочия [19, с. 14].

Описывая требования, установленные Банком России (Положение Банка России от 16.12.2003 № 242-П) к формированию системы внутреннего контроля в банке, отметим, что в качестве главных назначаются ряд основных направлений (табл. 3.6).

Из перечисленного вытекает необходимость основания службы деятельности банка, а служба внутреннего контроля осуществляет контроль ее работы [5].

Служба внутреннего контроля банка является структурой, действующей параллельно с коллегиальным исполнительным органом кредитной организации, в первую очередь в интересах собственников банка, реализовывая взаимодействие с представляющим их советом банка. В связи с дублированием задач с коллегиальным исполнительным органом также необходимо организовать конструктивное сотрудничество в части организации и обеспечения функционирования системы внутреннего контроля [35, с. 45].

Следовательно, службу внутреннего контроля следует создавать с соблюдением следующих принципов:

- постоянства;
- независимости;

- беспристрастности;
- профессиональной компетентности.

Таблица 3.6. Основные направления при построении системы внутреннего контроля

Контроль со стороны органов управления за организацией деятельности банка
Контроль за функционированием системы управления банковскими рисками и оценка банковских рисков
Контроль за распределением полномочий при совершении банковских операций и других сделок
Контроль за управлением информационными потоками (получением и передачей информации) и обеспечением информационной безопасности
Мониторинг системы внутреннего контроля — осуществляемое на постоянной основе наблюдение за функционированием системы внутреннего контроля для оценки степени ее соответствия задачам деятельности кредитной организации, выявления недостатков, разработки предложений и осуществления контроля за реализацией решений по совершенствованию системы внутреннего контроля кредитной организации

Наряду с этим объективно появляется необходимость в периодической внешней, независимой оценке построенной системы внутреннего контроля банка и, следовательно, качества работы службы внутреннего контроля.

Данная необходимость позволяет оценить, насколько соответствует действующая система внутреннего контроля банка законодательно введенным и общепринятым стандартам и рекомендациям; представляются ли действия высшего менеджмента банка достаточными для обеспечения должной работы системы внутреннего контроля, т.е. обеспечено ли банком безопасное, законное и эффективное использование средств.

Финансовый кризис 2008 г., нанеший тяжелейший удар по банковской системе, обусловил объективную необходимость принятия неотложных мер по совершенствованию управления коммерческими банками, поскольку без кардинального пересмотра подходов к вопросам управления невозможно обеспечить выход банков из кризиса, выживаемость их в жестких условиях рыночных отношений [18, с. 15].

Либерализация экономических отношений и отсутствие должного государственного контроля стали одними из причин глобального кризиса 2008 года. Поэтому на последующих авторитетных экспертных площадках, в том числе, на саммите «Группы двадцати», участники пришли к выводу о необходимости более жесткого контроля.

С 20.07.2014 вступило в силу указание Банка России от 24.04.2014 № 3241-У, которым внесены изменения в Положение Банка России от 16.12.2003 № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» [17, с. 6].

В частности, изменена структура подразделения, осуществляющего внутренний контроль в кредитной организации. Служба внутреннего контроля разделена на службу внутреннего аудита и службу внутреннего контроля (комплаенс-службу). Также разделены и функции указанных служб.

Кредитные организации, размер активов которых составляет менее 50 млрд руб. и (или) размер средств, привлеченных от физических лиц на основании договоров банковского вклада и договоров банковского счета, составляет менее 10 млрд руб., могут не создавать отдельное структурное подразделение по внутреннему аудиту и отдельное структурное подразделение по внутреннему контролю, если иное не установлено законодательством РФ.

В этом случае функции (права и обязанности) службы внутреннего аудита и службы внутреннего контроля выполняются руководителем службы внутреннего аудита и руководителем службы внутреннего контроля соответственно [26, с. 25].

Установлен также порядок оценки Банком России качества системы внутреннего контроля и особенности надзора за соблюдением требований к системе внутреннего контроля кредитных организаций.

На текущем этапе наиболее пристальное внимание уделяется финансовому контролю в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем [19, с. 25].

Это связано с тем, что легализацию таких доходов могут осуществить клиенты банка — физические и юридические лица как самостоятельно, так и с привлечением сотрудников банка к участию в различных мошеннических схемах. Такие преступные деяния, как правило, под силу как отдельному должностному лицу, так и группе лиц по предварительному сговору.

Зачастую персонал банка злоупотребляет оказанным доверием независимо от подразделения, в котором состоит сотрудник, будь

то кредитование, валютные операции или операционно-кассовое обслуживание.

Положение национальной экономики, сопровождающееся довольно серьезными объемами оттока капитала, отчасти порождает угрозу национальной безопасности России. В этой связи обостряется необходимость в решении задач совершенствования механизмов финансового контроля [29, с. 65].

Первичная и отчетная документация в финансово-кредитных учреждениях играет первостепенную роль при осуществлении внутреннего и обязательного контроля и поэтому рассматривается как главный объект финансового контроля в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

Современные условия дополнили финансовый банковский контроль несколькими важными функциями.

Информационная функция состоит в том, что в соответствии с полученной по результатам финансового банковского контроля информацией принимаются управленческие решения.

Профилактическая функция ставит цель выявления недостатков, хищений, злоупотреблений и, как следствие, их устранения и недопущения в дальнейшем.

Воспитательная функция заключается в воспитании у сотрудников стремления к соблюдению законности и прилежному исполнению своих должностных обязанностей.

Мобилизующая функция оказывает влияние на клиентов банка в части ответственного исполнения принятых обязательств, в том числе обеспечения их целевого и рационального использования.

С практической точки зрения финансовый банковский контроль рассматривается как совокупность неких организационных мер, направленных на выполнение требований нормативных и законодательных актов и соблюдение финансовой дисциплины и, наряду с этим, на оценку эффективности проводимых финансовых операций и целесообразности совершенных расходов [21, с. 56].

Для наиболее полного соответствия своему предназначению банковский контроль должен быть:

- своевременным;
- стратегически направленным;
- ориентирован на результат;
- соответствующим контролируруемому виду деятельности;
- гибким;
- прозрачным.

Процесс внутреннего финансового банковского контроля — это деятельность уполномоченных сотрудников, нацеленная на выполнение поставленных перед ними задач наиболее действенными способами, осуществляемая с применения надлежащих методов.

Система финансового банковского контроля строится на основании определенных требований, таких как:

- сроки проведения;
- методы контроля;
- степень охвата;
- вид контроля;
- масштаб проверки;
- тематика проверки и т.д. [37, с. 26].

Также в данной области принято такое понятие, как профессиональный скептицизм — необходимое качество проверяющего, заключающееся в том, что он при формировании своего мнения всегда должен принимать во внимание, что в силу объективных и субъективных причин получаемые им аудиторские доказательства могут быть неверными, содержать ошибки и искажения.

Внутренний финансовый контроль ориентирован на разработку и применение системы проверок, регулирование и оценку рисков, а аудит — на независимую периодическую оценку функционирования системы контроля. В обязанности служб внутреннего контроля входит также составление методик, т.е. рассмотрение и внедрение способов, методов, видов проверок, а также определение необходимого и достаточного для этого перечня документов [28, с. 25].

Система контроля в кредитных организациях является очень важным элементом, оказывающим положительное воздействие на развитие экономики страны. Это особенно актуально на современном этапе, когда в условиях нестабильного финансово-экономического состояния, которое стало катализатором активности проявления преступных деяний в экономической и финансовой сферах, руководство государства ставит задачи совершенствования экономики, перевода ее на новые инновации, разрабатываются и реализуются национальные проекты, целевые программы развития отраслей и регионов, под которые выделяются немалые средства.

Темы для самоконтроля

1. Необходимость совершенствования бюджетного планирования в условиях внедрения аудита эффективности.

2. Взаимодействие контрольно-счетных органов с органами федерального казначейства: региональный аспект.
3. Проблемы повышения эффективности государственных расходов в России.
4. Мониторинг реализации целевых муниципальных программ.
5. Проблемы интеграции и государственного финансового контроля и аудита: нормативное регулирование и практика применения.
6. Необходимость внедрения аудита эффективности бюджетных расходов в системе государственного финансового контроля.
7. Аудит эффективности как составляющая внешнего государственного аудита.
8. Практические аспекты организации внешнего финансового контроля на региональном уровне.

Глава 4

Совершенствование государственного финансового контроля на федерального и региональном уровнях управления

4.1. Оценка результативности деятельности систем Казначейства в регионе

Основным направлением государственной финансовой политики РФ является создание современной экономической системы управления, базовая функциональная составляющая которой заключается в государственном финансовом контроле. Разработка системы государственного финансового контроля является важным фактором укрепления национальной экономики, стабилизации финансовой системы в целом.

Государственный финансовый контроль реализует следующие основные задачи:

- системный подход к организации контроля;
- обеспечение финансовой безопасности государства;
- внедрение аудита эффективности использования государственных средств;
- реализацию превентивной функции контроля.

Создание информационной системы является многоэтапным процессом, в котором внутренняя информационная система, во-первых, создает расширенные функциональные и технические возможности, которые позволят, в конечном счете, создать единую информационную систему, позволяющую учесть современные проблемы формирования законодательства и методологию государственного финансового контроля.

Создание эффективной и действенной системы необходимо для повышения ее роли в финансовой безопасности государства. В целях дальнейшего улучшения финансового контроля государства в области финансового обеспечения, необходимы:

- дальнейшее развитие методологии национальной системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем;

- разработка критериев и показателей для оценки соответствия всем требованиям финансовой безопасности хозяйствующих субъектов;
- совершенствование систем финансовых операций, связанных с надзором за рынком;
- сосредоточение контроль в целях оценки целесообразности привлечения, легитимности и эффективности использования внешних кредитов.

Важнейшее направление реформирования бюджетного процесса заключается в повышении эффективности и результативности бюджетных расходов. В связи с этим важность создания условий для дальнейшей реализации в практической деятельности органов финансового контроля аудита управления государственными средствами не следует недооценивать.

Это определяет направление дальнейшего совершенствования финансового контроля государства: сосредоточение внимания контролеров и бухгалтерского учета не только на проверке конкретного использования бюджетных и внебюджетных средств, верховенстве права, выбранного учреждениями-исполнителями или должностными лицами, но и на анализе деятельности с точки зрения ее эффективности и правильности решений.

Важным шагом на пути реализации мониторинга эффективности практической деятельности органов государственного контроля является законодательное обеспечение.

В современных условиях для повышения эффективности государственного финансового контроля, для улучшения обеспечения функционирования государственного финансового контроля в Российской Федерации в целом следует поднять на новый уровень управление государственными финансами.

Кроме того, необходимо обратить внимание на проблему эффективности государственного внешнего аудита по вопросам внутреннего контроля в организациях, финансируемых государством, где существуют определенные аспекты, которое требует специального исследования.

На всех уровнях власти существует необходимость контроля, которая является одной из наиболее важных функций правительства, обеспечение соблюдения бюджетной дисциплины и надлежащего исполнения законов всеми субъектами хозяйствования независимо от форм собственности, организации и правовой структуры.

Целями системы внутреннего контроля и аудита являются:

- контроль за соблюдением законодательных, нормативно-правовых актов;
- эффективность осуществления государственных функций.

Под внутренним контролем понимается процесс, направленный на соблюдение законодательных, нормативных правовых актов и регламентов, повышение эффективности и результативности деятельности государственных органов.

Рассмотрев различные аспекты деятельности контрольных органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне, можно с уверенностью говорить о том, что на данный момент наблюдаются существенные подвижки в определенных аспектах деятельности системы органов Федерального казначейства РФ. Одним из таких аспектов является внедрение показателей общей результативности деятельности органов Федерального казначейства.

Вместе с тем, остается непроработанным вопрос оценки эффективности и результативности именно по факту контрольных мероприятий, т.е. оценки результативности непосредственно бюджетного контроля.

Сегодня для обеспечения прозрачности сведений о состоянии бюджетных средств в Федеральном казначействе создана и реализована аналитическая система мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы страны.

Данная система необходима для формирования оперативных сведений о ходе и результатах исполнения бюджетов.

На наш взгляд, система показателей эффективности бюджетного контроля, дополняющая уже имеющийся оценочный потенциал средств, должна включать группу обобщенных критериев (рис. 4.1).



Рис. 4.1. Показатели эффективности бюджетного контроля

Развитие системы ключевых показателей эффективности на наш взгляд должно осуществляться по ключевым направлениям, которые и образуют механизм комплексной оценки результативности региональных контрольных органов, данный механизм может приме-

няться на любом из территориальных органов Федерального казначейства (рис. 4.2).



Рис. 4.2. Механизм комплексной оценки результативности органов Федерального казначейства РФ

Представленная система может быть заложена в процесс планирования и организации мероприятий бюджетного контроля в органах Федерального казначейства в целом (табл. 4.1).

Таблица 4.1. Система показателей эффективности бюджетного контроля

<i>Группа критериев</i>	<i>Показатель</i>	<i>Порядок расчета</i>
Действительность	Число исполненных представлений, взысканий	По факту проведения
	Объем средств в денежном эквиваленте, возвращенный в бюджет, руб.	По факту проведения
	Степень экономии расходной части бюджета объекта бюджетного контроля, руб.	Сумма сэкономленных средств
	Количество организационных, финансовых преобразований у распорядителей и получателей средств	По факту проведения
	Количество изменений нормативной базы	По факту проведения
Интенсивность	Количество приведенных контрольно-проверочных мероприятий (на одного специалиста, отдел, субъект контроля)	Соотношение количества проведенных мероприятий с числом контролеров
	Общий объем проверенных средств (на одного контроллера или один субъект контроля), руб./чел.	Соотношение количества проведенных мероприятий с числом контролеров
	Количество проверенных объектов контроля	По факту проведения
Результативность	Выявленный объем нарушений, руб.	По факту проведения в рамках установленного порядка определения нарушений
	Объем средств, исполненный с нарушениями, руб.	По факту проведения в рамках установленного порядка определения нарушений

Окончание табл. 4.1

Группа критериев	Показатель	Порядок расчет
	Объем средств, учет и распределение которых правомерно доведено до получателей в результате предотвращения перечисленных выше нарушений, руб.	По факту проведения в рамках установленного порядка определения нарушений
Экономичность	Объем ресурсов, затраченных на проведение мероприятий предварительного и текущего контроля, руб.	По факту проведения
	Затраты на подготовку материалов для органов контроля, руб.	По факту исполнения
	Экономический эффект	Отношение объемов исполнения взысканий к расходам на содержание субъекта контроля (контролеров)

Наиболее эффективным является применение не только оценки выявленных нарушений при рассмотрении предварительного, текущего и последующего контроля, но также определение оценки результативности деятельности органа Федерального казначейства в целом, его структурных подразделений, оценка результативности деятельности сотрудников органов Федерального казначейства. Именно комплексная оценка позволит всесторонне оценить результативность деятельности казначейства. Данную методику мы предлагаем внедрить в органах Федерального казначейства в регионах, и таким образом повысить оценку эффективности деятельности на территории региона.

Для ежегодной и ежеквартальной оценки деятельности необходимо прохождение трех этапов (рис. 4.3).

Для определения результативности деятельности сотрудников должны использоваться показатели его деятельности. Каждый показатель деятельности в зависимости от значимости этого показателя оценивается в процентах. Сумма оценок показателей деятельности составляет 100%. Значения выполнения показателей деятельности сотрудников УФК в разрезе государственных должностей должны быть закреплены в установленном порядке в их должностных регламентах. Определение и общая оценка результативности деятельности

должны осуществляться самим сотрудником (самооценка) с последующим подтверждением этой оценки вышестоящим руководителем.

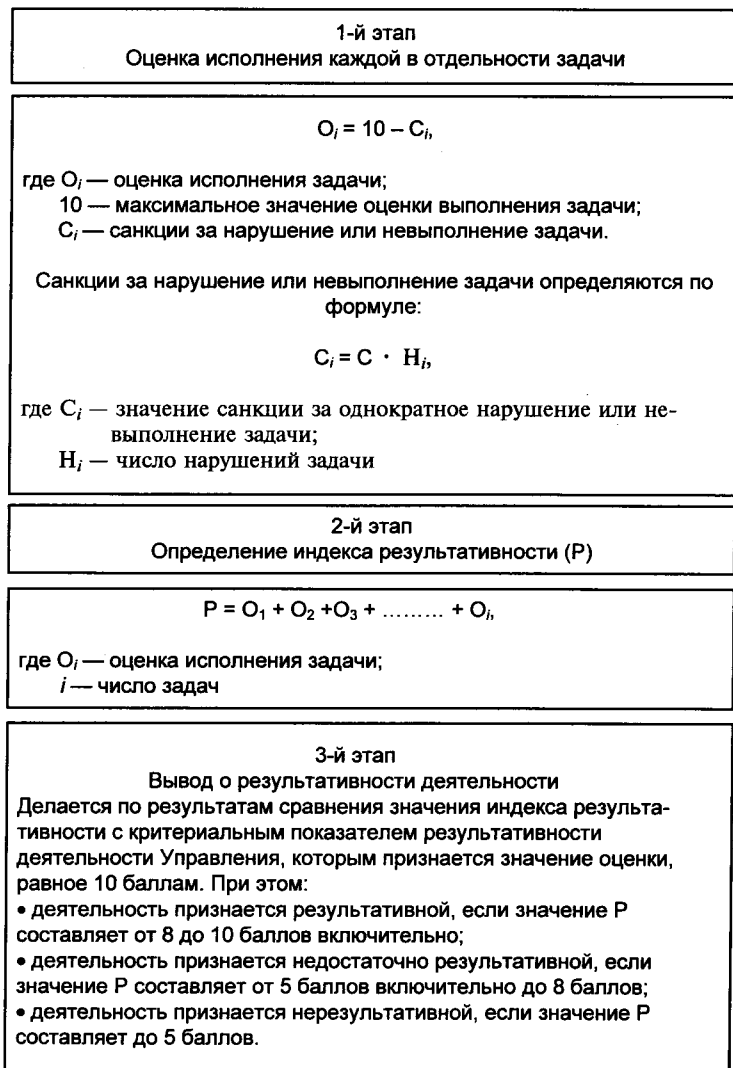


Рис. 4.3. Этапы определения оценки результативности деятельности региональных контрольных органов

Механизм определения и оценки результативности деятельности включает тоже три этапа (рис. 4.4).



Рис. 4.4. Этапы определения оценки результативности деятельности сотрудника

Несмотря на внедрение передовых информационно-технических средств, разработку нормативно-правовой базы, совершенствование организационных процессов деятельности, предложенной оценки определения результативности деятельности Управления в целом и

сотрудника в частности, центральное место в механизме реализации внутреннего финансового контроля принадлежит сотрудникам, реализующим контрольную функцию.

К примеру, штатная численность работников отдела внутреннего контроля и аудита Управления Федерального казначейства по Смоленской области составляет 10 единиц, фактическая — 9 единиц, вакантная должность на сегодняшний день в Управлении одна (декретная). Из этого следует, что даже при заполнении всех вакантных должностей число контролеров составит не более 2% численности всех сотрудников управления. В соответствии с аналитическими данными отделом внутреннего контроля и аудита Управления проведено более 105 контрольных мероприятий. При этом 98% их общего количества проведено непосредственно силами самих сотрудников без привлечения сторонних контролеров. Несмотря на такую существенную разницу, эффективность контрольных мероприятий имеет прямую связь с их количеством. Число выявленных нарушений в расчете на одну проверку, проведенную отделом внутреннего контроля, составляет 6,44. За анализируемый период выявлено нарушений на сумму более 2 млн руб. Главной причиной такой ситуации является недостаточное число работников отдела внутреннего контроля Управления, ведь, на наш взгляд, наряду с профессиональными характеристиками сотрудников, т.е. качественной составляющей процесса, важное значение имеет и количественная составляющая — число контролеров в системе Управления. Таким образом, по нашему мнению, число специалистов в Управлении должно быть увеличено до 15 единиц. В этом случае качественные показатели будут улучшены, и в первую очередь это отразится на увеличении финансовых поступлений от выявленных нарушений в 1,5 раза, а также данные меры позволят усилить процесс контроля за поступлением федеральных средств на выполнение государственных программ и их эффективное использование.

Подводя итоги, отметим, что применение в органе исполнительной власти, в частности в Управлении Федерального казначейства по Смоленской области, механизма комплексной оценки результативности даст возможность управлять эффективностью его деятельности и мобильно реагировать на динамично изменяющиеся внешние финансово-экономические условия. Совершенствование системы контроля в системе органов Федерального казначейства целесообразно осуществлять в рамках заданного направления развития внутренних систем мониторинга, обозначенного в разработанной Минфином РФ Концепции. Все эти действия будут способствовать повышению эффективности функционирования всей системы органов исполнительной власти.

4.2. Разработка модели аудита эффективности Контрольно-счетной палаты в регионах

Для проведения аудита эффективности используется значительный объем контрольных, аналитических и оценочных методов и процедур, собирается обширная информация, изучается большое количество документов для формирования доказательств. Это требует значительных затрат времени, трудовых и финансовых ресурсов, поэтому особенностью осуществления аудита эффективности является большой срок его проведения (в пределах 6—12 мес.).

Считаем, что для аудита эффективности важно воспринимать организацию, в которой проводятся контрольные мероприятия, не как объект, а как субъект аудита, поскольку каждая проверяемая организация участвует в развитии региона, ее деятельность должна быть направлена на получение определенного эффекта во благо региону.

Методики проведения аудита эффективности разработаны в ряде регионов РФ. Так, в Омской области в 2009 г. утвержден порядок действий в процессе организации и проведения аудита эффективности, включающий в себя порядок действий по проведению аудита эффективности [79]. Недостатком данного документа является отсутствие критериев эффективности региона и обратной связи после проведения проверки. Аналогичные документы имеются в Краснодарском и Ставропольском крае, в Нижегородской области. Но все же на сегодняшний день число контрольно-счетных органов муниципальных образований, проводящих аудит эффективности в РФ, довольно мало.

В регионах сложилась тенденция к снижению коэффициента общей платежеспособности, отражающего способность региона к самостоятельному выполнению первоочередных и социально значимых расходных обязательств за счет бюджетных доходов. Например, в 2013 г. данный показатель в Смоленской области составил 70%. Выросли объемы заемных средств, привлекаемые в бюджет региона в 2,5 раза.

Аналогичная ситуация сложилась и в других проверяемых регионах, многие из которых имеют государственный долг (рис. 4.5), по данным сайта Министерства Финансов РФ [116, с. 54].

По итогам аудита эффективности Счетная палата РФ рекомендовала региональным властям:

- разработать и использовать основные направления долговой политики региона в качестве стратегического документа регионального уровня;
- разработать комплекс мер, направленный на снижение темпов роста госдолга субъекта РФ;

- обеспечить внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти региона, составления и исполнения региональных бюджетов;
- рассмотреть вопрос об использовании в целях финансирования возникающих кассовых разрывов внедряемый с 2014 г. на федеральном уровне инструмент предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета.

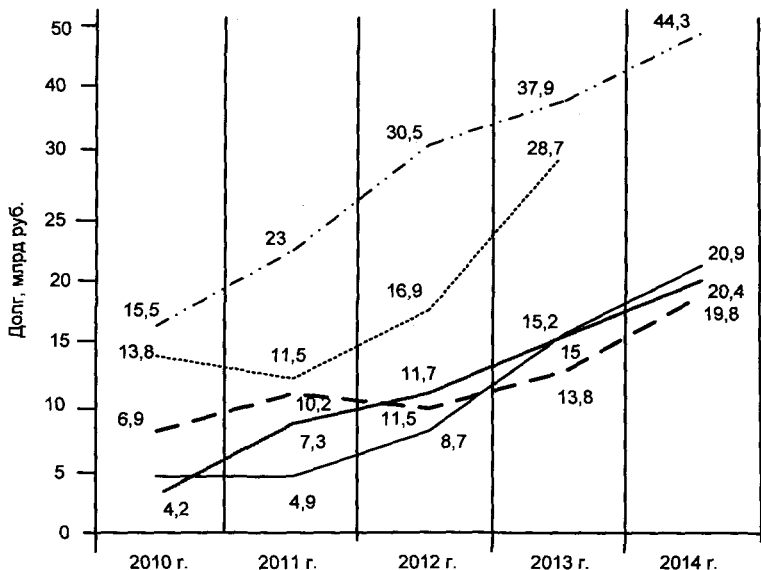


Рис. 4.5. Динамика государственного долга:

- — — — — Ставропольский край (рост в 4,5 раза)
- — — — — Республика Башкортостан (рост в 2,9 раза)
- — — — — Смоленская область (рост в 4,9 раза)
- Красноярский край (рост в 2,1 раза)
- · - · - Саратовская область (рост в 2,9 раза)

Таким образом, помимо основной цели аудита эффективности — определения экономичности, продуктивности и результативности региона, во многих регионах к целям отнесено еще и снижение государственного долга.

Для проведения аудита необходимо установить критерии оценки эффективности использования средств бюджета областей, которые послужат основой для заключений и выводов по результатам данного аудита.

Критерии представляют собой обоснованные и выполнимые стандарты качества работы и контроля, на основе которых можно осуществить сравнительный анализ и оценить эффективность реализации программ, осуществления видов деятельности, экономических операций или выполнения функций субъектами аудита, то есть, достигнутых результатов. Критерии должны быть своего рода нормативной моделью или, иначе говоря, они должны показывать, какой результат в проверяемой сфере или деятельности субъекта аудита является свидетельством хорошей эффективности использования бюджетных средств. Если реальные показатели проверяемой сферы или деятельности субъекта аудита соответствуют установленным критериям или превышают их, то это означает, что бюджетные средства используются с достаточной степенью эффективности.

В зависимости от целей аудита возможно применение двух видов критериев оценки эффективности:

- характеризующих прямые результаты деятельности субъектов аудита;
- отражающих конечные социальные результаты их деятельности.

При оценке прямых результатов деятельности проверяемых организаций могут использоваться следующие показатели:

- показатели затрат, т.е. финансовых, трудовых и материальных ресурсов, использованных для получения конкретных результатов (например, оборудования, персонала);
- показатели непосредственных результатов произведенных затрат (например, числа педагогов, повысивших квалификацию). В качестве критериев оценки эффективности прямых результатов деятельности субъектов аудита может использоваться соотношение между произведенными затратами ресурсов (в стоимостном выражении) и полученными при этом результатами (объемом выполненных работ, оказанных услуг). Так, критерием оценки эффективности при строительстве школ и других учебных заведений являются произведенные затраты в расчете на одно учебное место, а больниц — затраты на одно койко-место.

Критерии часто выбираются на основе нормативных актов. По этим критериям в процессе аудита определяется степень достижения поставленных социальных целей (в процентном или количественном выражении) и даются оценки социальной эффективности деятельности субъектов аудита в той или иной сфере [85].

Рассмотрим разработанную нами модель аудита эффективности субъекта РФ. Построение данной системы будем проводить средствами теоретического моделирования.

Общая модель аудита эффективности регионов представлена на рис. 4.6.

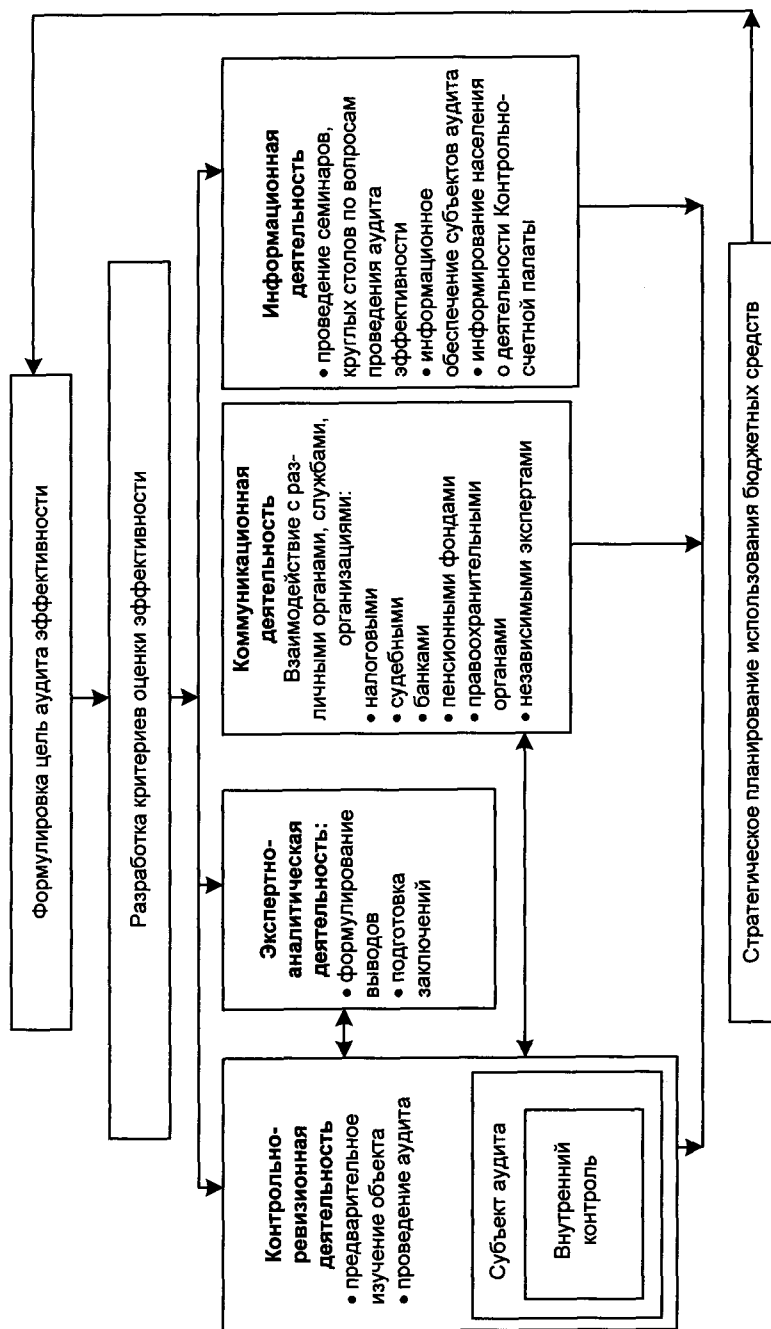


Рис. 4.6. Модель аудита эффективности субъекта Российской Федерации

На рисунке представлено четыре основных вида деятельности аудиторов при проведении аудита эффективности: контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической, коммуникационной, информационной. Для каждой деятельности выделены основные этапы или направления.

Контрольно-ревизионная деятельность начинается с предварительного изучения субъекта аудита. Определяются цели и вопросы аудита эффективности данного субъекта, выбираются критерии оценки эффективности использования государственных средств для данной организации. Важным фактором аудита эффективности является внутренний контроль, который предупреждает многие нарушения.

При выборе критериев оценки эффективности проверяющие должны прежде всего выяснить, существуют ли в проверяемой организации система внутреннего контроля и конкретные инструменты (показатели) для оценки собственной работы, утвержденные ее руководством, департаментом или управлением.

При наличии таких инструментов инспекторы должны выбрать те из них, что имеют непосредственное отношение к данному аудиту, и убедиться в их обоснованности, в том, что они могут использоваться в качестве критериев оценки эффективности при проведении данного аудита.

Способы проведения аудита эффективности различаются в зависимости от особенностей деятельности и субъектов проверки, целей аудита, но, как правило, включают проверку и анализ:

- организации использования государственных средств, включая надежность и результативность работы систем внутреннего контроля/аудита организации;
- результатов использования средств;
- отдельных аспектов использования средств с учетом степени их влияния на общую результативность.

Для качественного проведения аудита эффективности необходимы определенные профессиональные знания в области деятельности проверяемых организаций, и потому в сложных случаях может создаваться экспертный совет, в который включаются не только инспекторы Контрольно-счетной палаты, но и независимые эксперты.

В процессе аудита эффективности, как и в процессе финансового аудита, формируются аудиторские доказательства. Но в отличие от финансового аудита, в котором доказательства подтверждают факты нарушения нормативных правовых актов, доказательства, получаемые в ходе проведения аудита эффективности, должны убеждать в наличии недостатков в деятельности субъектов проверки,

приводящих к неэффективному использованию ими бюджетных средств.

Чтобы доказательства были убедительными, целесообразно получать их из различных источников: финансовой и статистической отчетности, первичных бухгалтерских и других документов.

Экспертно-аналитическая деятельность основывается на формулировке выводов и заключений. По каждой цели аудита эффективности формулируются выводы, которые должны:

- содержать характеристику и значимость выявленных отклонений фактических результатов использования государственных средств от критериев оценки эффективности, установленных в программе аудита эффективности;
- определять причины выявленных недостатков, которые привели к неэффективному использованию, и последствия, которые эти недостатки влекут или могут повлечь за собой;
- указывать ответственных должностных лиц, к компетенции которых относятся выявленные недостатки;
- включать общую оценку степени эффективности использования государственных средств исходя из целей аудита.

Подготовленные в адрес субъектов проверки, а также уполномоченных государственных органов (судебных, налоговых и др.) и должностных лиц рекомендации направлены на устранение недостатков и повышение эффективности использования государственных средств. Они должны быть экономически эффективными (расходы, связанные с их выполнением, не должны превышать получаемую выгоду), четкими и простыми по форме, практически выполнимыми.

Информационная деятельность при проведении аудита эффективности состоит в проведении семинаров, круглых столов по вопросам проведения аудита эффективности; информационного обеспечения субъектов аудита; информирования населения о деятельности Контрольно-счетной палаты.

На основе всех видов деятельности аудиторов должно проводиться стратегическое планирование использования бюджетных средств на следующий период. Планирование может откорректировать цель аудита и критерии эффективности.

В ходе аудита может быть получена дополнительная информация, указывающая на то, что применение некоторых критериев не позволяет дать оценку эффективности. В этом случае аудитор может принять решение об исключении данных критериев из перечня, применяемого для оценки эффективности использования средств бюджета города, а также инвестиций в проверяемой сфере или организации, согласовав его с председателем Контрольно-счетной па-

латы. В акте проверки обязательно должно быть указано на это исключение с пояснением причин данного решения. Таким образом, организуется обратная связь и совершенствуется система аудита эффективности региона.

Так как для аудита эффективности важной является разработка критериев оценки эффективности региона в целом и отдельных организаций, то в ходе исследования разработана система критериев аудита эффективности использования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку учреждений общего образования (табл. 4.2).

Таблица 4.2. Оценка критериев аудита эффективности использования бюджетных средств учреждениями общего образования

<i>Критерий оценки эффективности</i>	<i>Соответствие фактических данных аудита критерию</i>		
	<i>Да</i>	<i>Частично</i>	<i>Нет</i>
Нормативно-правовая база организации образования содержит четкие цели, задачи и направления деятельности, которые не противоречат основным направлениям государственной политики в области образования на современном этапе			
Разработан и утвержден перечень мероприятий в учреждении, направленных на достижение поставленных целей			
Организация деятельности образовательного учреждения по вопросам качества образования, кадрового обеспечения, материального обеспечения регламентирована нормативно-правовыми и методическими документами			
Законами субъектов муниципального образования регламентирована деятельность особых учебных заведений: малокомплектных, в сельской местности, для детей с ограниченными возможностями и др.			
Учебные заведения получают финансовое обеспечение в полном объеме, не прибегая к материальной помощи родителей учеников			
Отчетность учебного заведения дает полную и достоверную информацию по соответствующим показателям			
Учебное заведение полностью обеспечено кадровым потенциалом соответствующей квалификации			
Учебное заведение полностью обеспечено техническими средствами обучения			

Заполняя данную таблицу, аудитор (а также специалист внутреннего контроля) может выявить проблемы в учреждении образования и предложить средства для их решения.

Представленные критерии не претендуют на исчерпывающее решение вопроса об оценке эффективности использования бюджетных средств, но могут быть использованы для проведения аудита эффективности и дальнейшего совершенствования указанной оценки.

При подготовке проекта программы аудита аудитор должен обсудить и согласовать с руководством проверяемых управлений или организаций критерии, которые будут применяться для оценки эффективности их деятельности в ходе аудита. В случае если руководство проверяемой организации имеет возражения в отношении выбранных критериев, аудитор обязан получить их в письменном виде и доложить об этом председателю Контрольно-счетной палаты.

Любые разногласия по выбранным критериям следует по возможности разрешить на стадии подготовки программы аудита, иначе проверяемая организация может не согласиться с результатами аудита. А это создаст для группы проверяющих лишь ненужные трудности и потребует от них серьезных дополнительных аргументов для обоснования своей правоты при формулировании выводов и рекомендаций по результатам аудита.

Разработанная модель аудита эффективности в регионах может использоваться и в других муниципальных образованиях как основа эффективного, продуктивного проведения аудита и использования бюджетных средств развития региона.

4.3. Внедрение системы аудита эффективности в субъектах Российской Федерации в развитие государственного контроля

Федеральным законом № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» установлено, что органы внешнего финансового контроля вправе организовывать взаимодействие, в том числе при проведении Счетной палатой Российской Федерации на территориях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Ежегодно Счетной палатой РФ, региональными палатами и муниципальными органами внешнего финансового контроля планируется комплекс таких мероприя-

тий. Однако единой методики по их подготовке, проведению и анализу результатов нет.

Противоречие возникает также в том, что на государственном уровне описаны принципы аудита эффективности, но на сегодняшний день не все контрольно-счетные органы субъектов РФ придерживаются в своей деятельности основных методологических принципов и правил проведения аудита эффективности. Так, в большинстве регионов не имеется документов, регламентирующих аудит эффективности.

В соответствии с нормами ст. 30 Федерального закона № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», ст. 18 Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», региональными и муниципальными нормативными правовыми актами, принятыми на их основе, ст. 47 Регламента Счетной палаты, Декларации о создании Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, Уставом АК-СОП и Уставом Союза МКСО осуществление взаимодействия муниципальных контролеров с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и Счетной палатой РФ необходимо продолжить, так как это является важной составляющей совершенствования аудита эффективности за расходованием бюджетных средств.

Взаимодействие федеральных и муниципальных органов при проведении аудита эффективности, регламентированное федеральным законодательством и принятыми на его основе региональными и муниципальными нормативными правовыми актами, позволяет контрольно-счетным палатам субъектов РФ:

- планировать и осуществлять вместе с региональными контрольно-счетными органами и Счетной палатой РФ совместные контрольные и экспертно-аналитические мероприятия;
- получать организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, что особенно важно и необходимо не только в период их создания и становления, но и при изменении законодательства;
- обеспечивать профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации муниципальных финансовых контролеров в соответствии с едиными программами.

Необходимость формирования единой эффективной системы внешнего финансового контроля Российской Федерации подтверждена Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных обра-

зований». В частности, ст. 18 устанавливает, что контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации и контрольно-счетные органы муниципальных образований при осуществлении своей деятельности вправе вступать в объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов Российской Федерации, объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов субъекта Российской Федерации.

На 1 декабря 2014 г. в субъектах Российской Федерации осуществляют деятельность 65 объединений, в состав которых входит более 1515 контрольно-счетных органов из 2147, что составляет 70% всех действующих органов внешнего финансового контроля. Остальные 632 контрольно-счетных органа находятся вне объединений.

Заключен ряд соглашений о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и региональных контрольных органов при осуществлении внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения бюджетными средствами, средствами бюджетов государственных внебюджетных фондов, государственной собственностью и иными ресурсами, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Но далеко не во всех муниципальных образованиях районного уровня и городских округах сформированы контрольно-счетные органы, не говоря уже о проведении ими аудита эффективности своего региона. Так, по последним данным, в Российской Федерации насчитывается 1819 муниципальных районов и 521 городской округ. Всего их — 2340. Однако КСО созданы лишь в 1791 из них, причем из 1327 районных КСО 618 не являются юридическими лицами (не органы местного самоуправления). Как следствие, у 10341 поселения не заключены соглашения о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетному органу муниципального района. В итоге 50,3% поселенческих бюджетов внешним контролем не охвачено.

Понятно, что прежде чем говорить об аудите эффективности муниципального образования РФ, необходимо в кратчайшие сроки обеспечить создание муниципальных контрольно-счетных органов в городских округах и муниципальных районах.

Между тем практика убедительно свидетельствует, что объединения контрольно-счетных органов играют важную роль в координации и организации деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля, планировании и осуществлении совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по аудиту эффективности. Например, на территории Смоленской об-

ласти в 2012 г. образован Совет контрольно-счетных органов Смоленской области. Данный совет был создан в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в целях организации взаимодействия и координации деятельности контрольно-счетных органов Смоленской области, выработки единой методологии организации и осуществления финансового контроля.

Однако методология деятельности данного совета не содержит принципов и методов аудита эффективности.

Примером мероприятий по аудиту эффективности региона могут служить мероприятия в Волгоградской области; например, в 2013 г. было проведено такие мероприятия, как:

- проверка реализации долгосрочной целевой инвестиционной программы «Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами на территории Волгоградской области на 2012—2014 гг.» за 2012 г. и текущий период 2013 г. В контрольном мероприятии совместно с контрольно-счетной палатой Волгоградской области приняли участие 27 муниципальных контрольно-счетных организаций, в том числе 25 районных и 2 — городских округов;
- проверка целевого использования средств, переданных на осуществление государственных полномочий в соответствии с Законом Волгоградской области от 12.11.2005 № 1140-ОД «О делегировании органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственных полномочий на регистрацию актов гражданского состояния». В проверке участвовали 22 муниципальных контрольно-счетных органа (16 контрольно-счетных органов муниципальных районов и 6 — городских округов).

В каждом из двух крупных проверочных мероприятий приняли участие порядка 2/3 работающих муниципальных органов финансового контроля.

Муниципальные контрольно-счетные органы наделены одиннадцатью полномочиями в соответствии с ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ, двумя полномочиями — в рамках Бюджетного кодекса РФ, одним — в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Подавляющим большинством вновь созданных муниципаль-

ных контрольно-счетных органов законодательно закрепленные полномочия в полном объеме по объективным причинам не исполняются (причины — малая штатная численность, отсутствие подготовленных специалистов и соответствующего опыта, слабая методическая и материальная база, неудовлетворительное финансовое обеспечение деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля).

Анализ штатной численности муниципальных органов внешнего финансового контроля Российской Федерации, проведенный комиссией Ассоциации по муниципальному финансовому контролю в первой половине 2013 года, показал, что средняя численность муниципальных органов внешнего финансового контроля составляет:

- в городских округах — 3—7 человек (за исключением региональных центров);
- в муниципальных районах — 1—3 человека;
- в городских и сельских поселениях — 1 человек.

Бесспорно, малая штатная численность муниципальных органов внешнего финансового контроля, обусловленная также нормами Бюджетного кодекса РФ (ст. 136), недостаточная обеспеченность муниципалитетов собственными финансовыми ресурсами, проблема нечеткости понимания формы образования муниципальных контрольно-счетных органов (в отдельных случаях — нежелание понимать) и отсутствие кадрового потенциала существенно сказываются на работоспособности контрольно-счетного органа и проведении аудита эффективности.

Анализ исполнения полномочий муниципальными органами внешнего финансового контроля, проведенный Ассоциацией контрольно-счетных органов Волгоградской области, показал, что в среднем исполнение полномочий составляет по городским округам составляет 85,6%; по муниципальным районам — 62,9%; городским и сельским поселениям — 60,5%. Открытым остается вопрос о едином плане контрольных мероприятий на уровне муниципалитета, выработке единых стандартов при проведении финансовых проверок, систематизации (обобщении) материалов проверочных мероприятий муниципальных контрольных органов, а также аудите эффективности муниципальных образований.

Развитию аудита эффективности способствует взаимодействие с другими государственными органами на муниципальном уровне. Например, принято Положение о порядке взаимодействия между контрольно-счетной палатой и прокуратурой Смоленской области по вопросам, связанным с выявлением, пресечением и предупреж-

дением правонарушений в финансово-бюджетной сфере; заключено соглашение о сотрудничестве между Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Смоленской области и контрольно-счетной палатой Смоленской области по вопросам, связанным с выявлением, предупреждением и пресечением правонарушений в финансово-бюджетной сфере, а также в процессе использования областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда.

Также заключено соглашение о взаимодействии между контрольно-счетной палатой Смоленской области, территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Смоленской области, Следственным управлением Следственного комитета России по Смоленской области, УМВД России по Смоленской области, УФСБ России по Смоленской области при выявлении, пресечении и расследовании преступлений, связанных с нецелевым и неправомерным использованием финансовых ресурсов в системе жилищно-коммунального комплекса.

Отсутствие такого взаимодействия не позволит осуществлять функций контрольно-счетных органов муниципальных образований при проведении аудита эффективности региона.

Таким образом, обозначенные проблемы не позволяют в достаточной мере развиваться не только аудиту эффективности муниципальных образований, но и аудиту эффективности на федеральном уровне. Это, в свою очередь, ведет к замкнутому кругу проблем эффективного развития муниципального образования.

Решение этой проблемы является одной из основных составляющих успешной работы органов контроля всех уровней бюджетной системы РФ. Возложение решения обозначенных задач на органы внешнего финансового контроля, несомненно, целесообразно. Более того, вопрос аудита эффективности, по мнению большинства руководителей и сотрудников муниципальных контрольно-счетных органов, нуждается в закреплении в нормативных правовых актах.

Таким образом, аудит эффективности муниципальных образований, закрепленный в региональном законодательстве, позволит:

- 1) создавать устойчивые ассоциации и объединения по проведению аудита эффективности субъектов РФ для обмена опытом, проведения совместных проверок и мероприятий;

- 2) взаимодействовать на уровне регионального объединения в целях регулярного проведения семинаров по наиболее важным вопросам организации и проведения аудита эффективности, подго-

товки аналитических справок с обзором выявленных нарушений, оказании юридических консультаций;

3) взаимодействовать со счетной палатой РФ в реализации основных направлений аудита эффективности муниципальных образований, информационной деятельности;

4) предлагать Счетной палате РФ, ученым и государственным деятелям идеи для развития теории и практики аудита эффективности в России в целях ее совершенствования.

4.5. Разработка модели государственного аудита бюджетных учреждений

На основе работ Е.И. Педыниной, А. Астахова и Г.В. Коваленко и других ученых разработаем модель аудита бюджетных учреждений (рис. 4.7).

Модель проведения внешнего аудита бюджетных учреждений с позиции системно-деятельностного подхода включает в себя три основных этапа: организационный, процессуально-технологический, контрольно-управленческий. Рассмотрим структуру каждого этапа.

Организационный этап направлен на определение основных организационных элементов проведения аудита бюджетного учреждения. Это определение цели аудита, его задач, определение субъектов проведения аудита. К субъектам могут относиться контрольно-счетная палата субъекта РФ, налоговые органы, органы Казначейства.

На данном этапе происходит определение масштабов проведения аудита. Определяются объекты аудита. Это может быть одно бюджетное учреждение или несколько учреждений одного типа (образовательные, медицинские, сферы культуры и другие). Масштаб также задает цель проверки. Это может быть проверка целевого использования средств бюджета на реализацию какой-либо программы, в которой участвуют несколько типов бюджетных учреждений.

При этом учитываются объем и степень сложности проведенного аудита, необходимость использования специальных знаний, ответственность в работе, квалификация персонала с точки зрения опыта, занимаемой должности, образования. Проводится предварительная оценка времени выполнения аудиторского задания.

Определяются основные принципы, лежащие в основе аудиторской проверки. К ним относятся: независимость аудитора, конфиденциальность, объективность, законность, открытость, гласность.

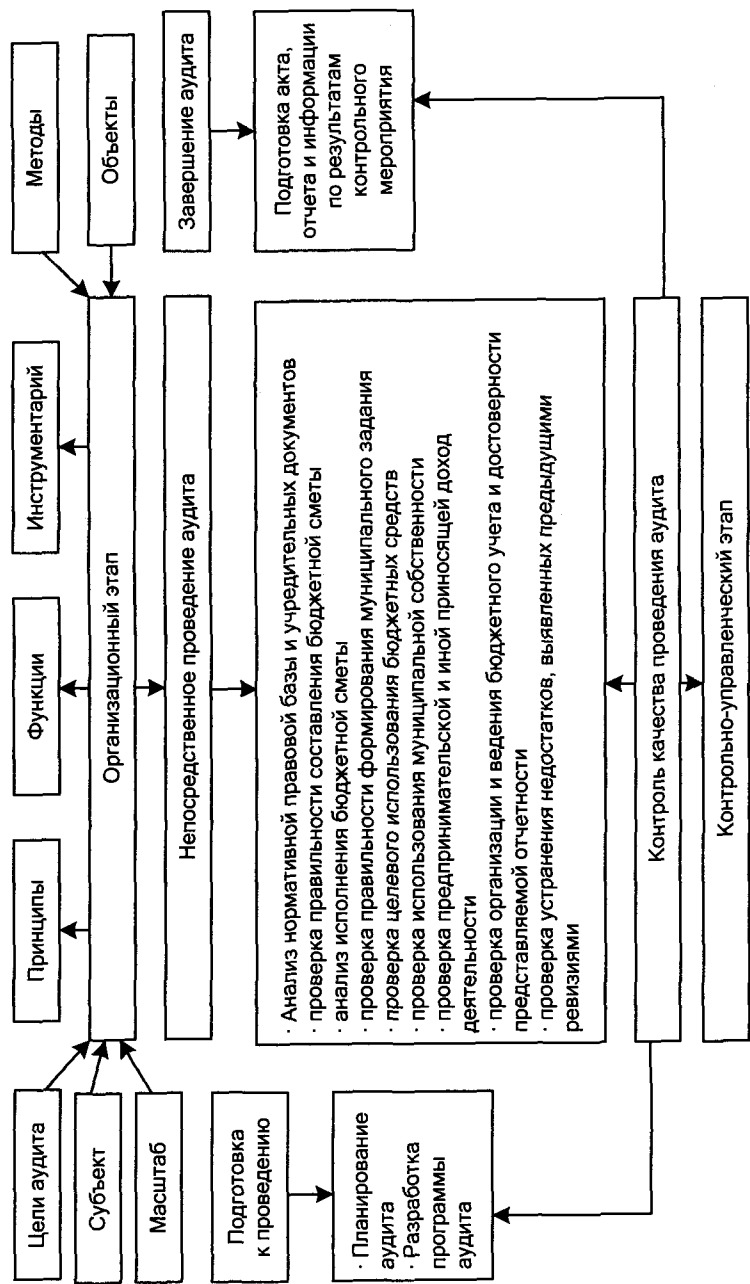


Рис. 4.7. Модель государственного аудита бюджетных учреждений

Базовые принципы и стандарты аудита должны быть взаимосвязанными. Они направляют работу государственного аудитора, помогают ему определить границы своих исследований и характер процедур, которые должны применяться. Качество результатов проверки оценивается по стандартам аудита. Поэтому инструментарием аудитора должны быть нормативные документы, регламентирующие деятельность по проведению проверки. Прежде всего, это стандарты аудита, которые делятся на три группы:

1) общие стандарты (определяют вопросы независимости, компетенции, должной тщательности, отбора и обучения и повышения квалификации персонала, подготовки инструкций, поддержания квалификации и опыта);

2) стандарты выполнения аудита (определяют вопросы планирования, контроля и обзора, внутреннего контроля, соответствия законодательству и нормативно-правовым актам, аудиторских доказательств, фактов, аналитических процедур);

3) стандарты отчетности (определяют правила составления отчета, полноты, завершенности, соответствия тематике, своевременности и т.п.).

Кроме международных стандартов к инструментарии аудитора относится российское законодательство, информационно-математический инструментарий, который может использоваться для оценки рисков; маркетинговый инструментарий для проведения сравнительного анализа конкурентных преимуществ организации, информационные системы для аудитора и др.

На организационном этапе определяются функции аудита. С точки зрения развития аудита в научной литературе выделяют три его функции: подтверждающую, системно-ориентированную и функцию аудита, базирующуюся на риске. Подтверждающая функция характеризуется тем, что при проведении проверки аудитор проверяет и подтверждает практически каждую хозяйственную операцию, параллельно с бухгалтером создает собственные учетные регистры.

Системно-ориентированная функция предусматривает наблюдение систем, которые контролируют операции. Данная функция позволяет аудиторам проводить экспертизу на основе внутреннего контроля. При хорошей работе системы внутреннего контроля облегчается проведение внешнего аудита.

Аудит, базирующийся на риске, — это такой аудит, когда проверка может производиться выборочно, в основном узких мест (критических точек) в работе организации. Сосредоточив аудиторскую работу в областях, где риски выше, можно сократить время, затрачиваемое на проверку областей с низким риском. Те, кто по-

лагается на суждение аудиторов, считают, что это может обеспечить более эффективную по затратам проверку.

Методы аудита связаны прежде всего с его инструментарием, масштабами. Аудитор использует комплекс методов для осуществления проверки. Методы проверки принято подразделять на две группы:

- 1) методы фактической проверки;
- 2) методы документальной проверки.

К основным методам фактической проверки, которыми могут пользоваться аудиторы исходя из права самостоятельно определять формы и методы проверки, руководствуясь требованиями нормативных актов и условий договора с субъектом или содержания поручения государственных органов, относятся:

- осмотр;
- обследование;
- инвентаризация;
- контрольный запуск сырья и материалов в производство;
- лабораторный анализ качества материалов, товаров, сырья и готовой продукции;
- экспертная оценка;
- опрос;
- проверка объемов выполненных работ.

Второй этап, проведения аудита бюджетного учреждения — *процессуально-технологический*. Он включает в себя четыре основные стадии (подэтапа): подготовку к проведению аудита, непосредственное проведение аудита, завершение проверки и контроль результатов аудиторской проверки.

Первые три этапа уже подробно описывались выше. Что же касается контроля, то завершая аудиторскую проверку, выполненную в соответствии с программой, аудитор должен дать оценку полученным результатам для подтверждения достоверности показателей отчетности.

Оценка строится на обобщении собранной информации о предприятии и будет влиять на содержание аудиторского отчета и форму аудиторского заключения. На этом этапе аудитор должен осуществить следующие действия:

- сделать последний обзор всей проделанной работы;
- получить окончательные результаты по тем участкам контроля, где была применен труд привлеченных экспертов, внутреннего аудита и другой аудиторской организации;
- дать окончательную оценку событий после отчетной даты.

При анализе окончательных результатов необходимо еще раз рассмотреть рабочие документы аудитора с взгляда полноты и качества их исполнения, чтобы удостовериться в верности своих выводов. Информацию, отражаемую в рабочих документах, рекомендуется систематизировать следующим образом:

- дать полную характеристику системе внутреннего контроля и ее влиянию на достоверность финансовой отчетности и соответствие отражения всех фактов хозяйственной деятельности бюджетной организации требованиям законодательства Российской Федерации;
- уточнить существенность влияния совокупности неисправленных искажений на достоверность показателей отчетности и оценить фактическую существенность, которая может отличаться от прогнозной в связи с изменением обстоятельств или информированности аудитора по результатам аудита;
- оценить влияние на достоверность финансовой отчетности выявленных искажений. При этом аудитор должен помнить, что в процессе проведения аудита всегда имеется вероятность риска наличия в отчетности организации невыявленных существенных ошибок;
- использовать аналитические процедуры для уточнения сопоставимости итогов работы организации с данными предшествующих временных интервалов.

Это позволит дополнительно оценить допущение непрерывности деятельности бюджетного учреждения

Обобщая результаты проверки, аудитор еще раз внимательно просматривает письменные разъяснения, данные руководством организации или другими уполномоченными лицами на поставленные вопросы, и оценивает их как определенный источник полученных аудиторских доказательств подтверждения или отсутствия существенных искажений в отчетности.

Обобщая и оценивая информацию об организации, аудитор должен установить адекватность полученных результатов показателей аудируемой отчетности.

Подводя итоги аудиторской проверки, аудитор должен иметь разумную уверенность в том, что отчетность не содержит существенных искажений. Он использует свое профессиональное суждение, опираясь на все проведенные аудиторские процедуры, для оценки своего риска при подготовке аудиторского заключения.

Третий этап аудита бюджетной организации — *контрольно-управленческий*. Он заключается в принятии управленческих решений руководства бюджетного учреждения по результатам аудита.

На основании обобщения результатов проведенного аудита аудитор должен подготовить руководству организации информацию в письменном виде.

Письменная информация (отчет) носит обязательный характер при осуществлении аудита, предусматривающего подготовку и составление официального аудиторского заключения.

Письменная информация готовится на завершающей стадии аудита и отражает точку зрения аудитора об аудируемой отчетности. В этом документе (отчете) указываются выявленные в ходе аудита существенные ошибки и искажения, связанные с фактами хозяйственной деятельности, которые оказывают или могут оказать влияние на достоверность отчетности.

Письменная информация составляется в целях доведения до руководства организации всех сведений о недостатках в ведении бухгалтерского учета, системе внутреннего контроля, которые могут привести к значительным нарушениям и существенным ошибкам в отчетности, и внесения конструктивных предложений по совершенствованию систем бухгалтерского учета и внутреннего контроля.

Письменная информация не может рассматриваться как полный отчет обо всех существующих недостатках, а отражает лишь те из них, которые были обнаружены во время аудиторской проверки.

При последующих проверках выясняется, насколько руководство проверяемой организации своевременно и правильно внесло все изменения в учет и отчетность. Оцениваются и анализируются исправления, сделанные по замечаниям, отмеченным в предыдущем отчете аудитора.

Фиксируя в письменной информации обнаруженные отклонения по ведению объектов учета, аудитору необходимо их обосновать, указать причину и дать им оценку, ссылаясь на действующие нормативные документы. Все это позволит руководству бюджетного учреждения предупредить дальнейшие нарушения в своей работе.

Разработанная модель аудита бюджетных учреждений определяет порядок подготовки и проведения аудиторской проверки, позволяет подойти к проверке системно, учитывает роль аудируемой организации.

4.5. Совершенствование системы внутреннего контроля в кредитных организациях

Проведя анализ изученного материала и рассмотрев с различных позиций организацию внутреннего контроля, мы считаем, что оптимальным решением в плане усовершенствования построенной

таким образом системы внутреннего контроля будут следующие мероприятия:

- формирование обособленного подразделения;
- укомплектование штата данного подразделения частично за счет сотрудников СВК и СВА;
- наделения подразделения определенными функциями, в том числе некоторыми, выполняемыми службами ВК и ВА;
- наделение подразделения правами для осуществления контроля качества и эффективности работы системы внутреннего контроля в целом;
- наделение подразделения необходимыми полномочиями для взаимодействия с ЦБ РФ;
- подчинение вновь сформированного подразделения непосредственно президенту банка.

Таким образом, действующая структура системы внутреннего контроля, рассмотренная выше, в ходе предполагаемых преобразований примет следующий вид (рис. 4.8).

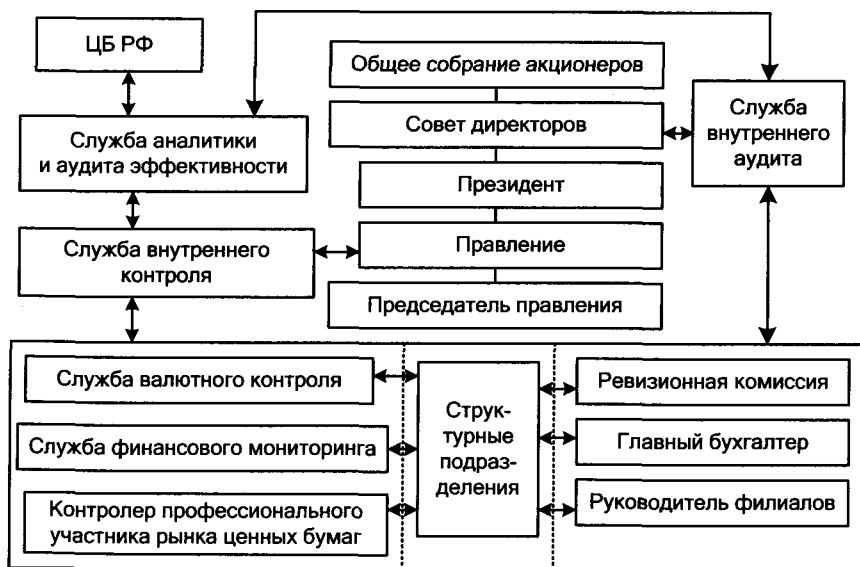


Рис. 4.8. Модель усовершенствованной модели системы внутреннего контроля кредитной организации

Определим цели, задачи и функции образованного подразделения.

Основной целью можно считать качественное улучшение самого процесса внутреннего контроля за счет предоставления полной, достоверной и объективной информации об эффективности функционирования подразделений, вовлеченных в данный процесс.

Основными задачами являются:

- контроль (оценка деятельности контролируемых объектов);
- анализ (поиск и определение причинно-следственных связей работы подразделений и ее результатов);
- синтез (формирование и определение рекомендаций для улучшения эффективности деятельности объекта контроля).

Исходя из поставленной цели и в соответствии с возложенными на подразделение задачи определим его основные функции:

- мониторинг эффективности управления;
- координация и участие в разработке комплекса мер, направленных на снижение уровня регуляторного риска в Банке;
- анализ экономической эффективности работы служб ВК и ВА;
- анализ показателей динамики работы служб ВК и ВА;
- участие в разработке внутренних документов;
- в рамках своей компетенции взаимодействие банка с надзорными органами и ЦБ РФ;
- оценка эффективности методологии оценки банковских рисков и процедур управления банковскими рисками, установленных внутренними документами банка (методиками, программами, правилами, порядками и процедурами совершения банковских операций и сделок, управления банковскими рисками), и полноты применения указанных документов;
- оценка эффективности системы внутреннего контроля в целом.

Оценка эффективности. В качестве примеров рассмотрим некоторые показатели, которые могут быть использованы для количественной оценки эффективности деятельности системы внутреннего контроля.

Показатели, характеризующие экономический эффект:

- экономия от выявленных нарушений;
- сумма финансовых потерь в текущем периоде, не связанных с изменениями рыночной конъюнктуры, а также пеней и штрафов, предъявленных за несоблюдение требований;
- затраты на осуществление деятельности системы внутреннего контроля относительно затрат на бизнес-подразделения к общей выручке.

Показатели, характеризующие эффективность организации системы внутреннего контроля, действующей методологии и процедур:

- процент выполнения плана проверок, запросов руководства по проведению внеплановых проверок и аудированных ключевых рисков из общего числа рисков, включенных в карту рисков;
- процент своевременно внедренных рекомендаций от общего числа принятых рекомендаций;
- процент своевременно представленных руководству банка и акционерам отчетов по итогам проведенных проверок;
- процент рекомендаций, принятых к исполнению;
- число запросов, предписаний надзорных органов по факту выявленных нарушений;
- число нарушений рекомендаций, выявленных внешним аудитом в ходе проверки деятельности бизнес-подразделений;
- число нарушений, выявленных СВК по итогам проведения внутренних проверок;
- число улучшений бизнес-процессов по итогам внедрения рекомендаций.

Показатели, характеризующие мотивированность персонала, в процентном выражении:

- незаполненные вакансии;
- смена персонала;
- отношение сертифицированных специалистов в структуре к общей численности сотрудников;
- доля сотрудников в структуре внутреннего контроля, имеющих профессиональный опыт работы в области аудита свыше трех лет;
- доля переменной (бонусной) части вознаграждения сотрудников по отношению к фиксированной части заработной платы (также желательно сравнение показателя с аналогичным в бизнес-подразделениях и в среднем на рынке).

Интерпретация количественных параметров должна осуществляться относительно целевых значений, установленных руководством с учетом целей, поставленных перед системой внутреннего контроля.

Построенная таким образом модель системы внутреннего контроля с учетом специфики и определенных нюансов может быть принята в работу практически в любом российском кредитном учреждении.

Темы для самоконтроля

1. Теория и практика организации внешнего финансового контроля на муниципальном уровне.
2. Государственный финансовый контроль в странах мирового сообщества.
3. Внедрение новых методов и технологий контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности в систему государственного финансового контроля.
4. Модель государственного аудита в России.
5. Аудит эффективности расходования бюджетных средств.
6. Информационное взаимодействие органов государственного аудита с другими органами управления социально-экономическим развитием.
7. Перспективы взаимодействия независимого аудита с органами государственного финансового контроля в РФ.
8. Концепция информатизации государственного аудита.

Библиографический список

1. Лимская декларация основополагающих принципов аудита, принятая IX Конгрессом ИНТОСАИ в 1977 г. (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) // Международная организация высших контрольных органов (INTOSAI): [Офиц. сайт]. URL: <<http://www.intosai.org/>>.

2. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации.

5. Федеральный Закон РФ от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об аудиторской деятельности».

6. Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс].

7. Федеральный закон «О Счетной Палате Российской Федерации» от 11.01.1995 № 4-ФЗ.

8. Постановление Правительства Российской Федерации № 185 от 07.04.2004 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1478

9. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 26.12.2011 № 1147) [Электронный ресурс].

10. Постановление Правительства РФ от 03 июля 2006 г. № 413 «Об утверждении форм документов финансовой отчетности об исполнении федерального бюджета для представления в Счетную палату РФ» // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3080.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 года № 278 (в посл. ред.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора».

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2012 № 1101-р «Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2015 года».

13. Положение о Министерстве финансов Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3258.

14. Положение Центрального Банка и Министерства Финансов РФ от 13.12.2006 г. № 298-П/173н «Об особенностях расчетно-кассового обслуживания территориальных органов Федерального казначейства». Режим доступа — <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>

15. Приказ Минфина РФ от 30 сентября 2008 г. № 104н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 104 н.

16. Приказ Минфина РФ от 4 сентября 2007 г. № 75н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 47.

17. Приказ Минфина РФ от 23 августа 2006 г. № 208н «Об утверждении порядка составления и представления финансовой отчетности об исполнении федерального бюджета в Счетную палату РФ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 42.

18. Стандарт финансового контроля № 4100 «Порядок осуществления предварительного финансового контроля формирования про-

екта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2008. № 7.

19. Соглашение о сотрудничестве и информационном взаимодействии Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства при осуществлении контроля за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2006 г. Режим доступа — <http://www.lawmix.ru/expertlaw/41140>

20. Концепция развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2011 годах (с изменениями, утвержденными решением Коллегии Федерального казначейства от 27.04.2009 № 16/1). Режим доступа — <http://www.goskazna.ru/kontrol-i-audit/>

21. Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 (в посл. ред.) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации».

22. Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 (в посл. ред.) «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации».

23. Указ Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 (в посл. ред.) «О Федеральном казначействе».

24. Указ Президента Российской Федерации о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти № 314. Режим доступа — <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>

25. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». Режим доступа — <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before/?id=598>

26. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». Режим доступа — <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before/?id=931>

27. Приказ Управления Федерального казначейства по Смоленской области № 188 от 23.10.2006 «Об утверждении внутреннего трудового распорядка для обслуживающего персонала Управления Федерального казначейства по Смоленской области».

28. Положение об отделе внутреннего контроля и аудита Управления Федерального казначейства по Смоленской области, утвер-

жденное приказом Управления Федерального казначейства по Смоленской области от 31.08.2012 № 390.

29. Инструкция «О порядке открытия и ведения Федеральным казначейством и его территориальными органами лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета».

30. Инструкция «О порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов».

31. Классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе государственного финансового контроля.

32. Концептуальные и методические основы аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности: Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол № 40 (410) от 3 декабря 2004).

33. Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств Счетная палата РФ.

34. Этический кодекс сотрудников контрольно-счетных органов Российской Федерации от 18.05.2007 г. № 22К/16 (в ред. 25.03.2008).

35. *Аганцов С.А.* Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М.: Финансовый контроль, 2014.

36. *Аджеуров В.* Аудит эффективности использования бюджетных средств в интересах стратегии социально-экономического развития РФ // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности, 2007. № 6. С. 34—36.

37. *Антипова Т.В.* Теория и методология государственного аудита получателей федеральных бюджетных средств: Автореф. дисс. ... д-ра экон. наук. М., 2008.

38. *Арабян К.К.* Теория и методология финансового контроля. М.: МЭСИ, 2012.

39. *Арене Э.А., Лоббек Дж.К.* и др. Аудит: Пер. с англ. М.: Финансы и статистика, 2003.

40. *Афанасьев М.В.* Основы бюджетной системы: Учеб. пособие. М.: ГУВШЭ, 2012.

41. *Афанасьев М.Г., Криворогов Н.В.* Модернизация государственных финансов. М.: ГУ ВШЭ, 2013.

42. *Афанасьев М.П.* Государственный финансовый контроль (материалы к лекциям). М.: ГУ ВШЭ, 2006.

43. *Белобжецкий И.А.* Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. М.: Финансы и статистика, 2011.

44. *Беляева Е.С.* Теоретические вопросы государственного финансового контроля // Известия Юго-Западного государственного университета. Сер.: Экономика. Социология. Менеджмент. 2013. № 2.

45. *Болтинова О.В.* К вопросу о государственном финансовом контроле в Российской Федерации // Финансовое право и управление. 2013. № 2(2).

46. *Белуха Н.Т.* Теория финансового-хозяйственноо контроля. М.: Финансы и статистика. 2012.

47. *Борисова Н.В.* Совершенствование системы финансового контроля в бюджетной организации. М., 2014.

48. *Бровкина Н.Д.* Контроль и ревизия: Учеб. пособие / Под ред. М.В. Мельник. М.: Инфра-М, 2011.

49. *Бурцев В.В.* Организация, системы государственного финансового, контроля в Российской Федерации: теория, и практика. 2-е изд. М.: Дашков и Ко, 2013.

50. *Бюджетная система РФ.* Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. 3-е изд., испр. и переп. М.: Юрайт, 2014.

51. *Бурцев В.В.* Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. Теория и практика. М., 2005.

52. *Вахрин П.И.* Бюджетная система РФ. Учебник. 2-е изд., испр. и доп. М.: Дашков и Ко, 2010.

53. *Воронин Ю.М.* Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М.: Финансовый контроль, 2009.

54. *Внедрение аудита эффективности использования государственных средств в практику контрольно-счетных органов Российской Федерации:* Учеб.-практ. пособие / Под ред. В.С. Степашина. М., 2013.

55. *Голощанов Н.А., Соколов А.А.* Контроль и ревизия. М.: Альфа-пресс, 2011.

56. *Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А.* Финансовый контроль. М.: Камерон, 2011.

57. *Грачева Е.Ю.* Государственный финансовый контроль в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы законодательного обеспечения: Материалы научно-практической конференции. М., 2012.

58. *Гусев А.В.* Типовые нарушения, выявляемые в ходе ревизий финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2013. № 10. С. 26—29.

59. *Гутшикова А.С., Коржевникова Ю.С.* Значение и особенности терминологии в сфере внешнего государственного финансового контроля // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 2.

60. *Гутцайт Е.М.* Финансовый контроль: концепция и проблемы. М., 2008.

61. *Данилевский Ю.А., Мезенцева Т.М.* Финансовый контроль в отраслях народного хозяйства при различных формах собственности. М., 1996.

62. *Дьяченко И.А.* Проблемы развития системы государственного и муниципального финансового контроля // Вестник АКСОР. 2013. № 1(25).

63. *Ермилов В.Г.* К теории государственного финансового контроля // Финансы. 2008. № 2.

64. *Демидов А.Ю.* Повышение эффективности и результативности функционирования органов исполнительной власти России (на примере Федерального казначейства). М., 2009.

65. *Ефимова Н.П.* Государственный финансовый контроль в реализации федеральных целевых социальных программ. М., 2011.

66. *Жуков В.А., Столяров Н.С.* Концептуальные и методические основы аудита эффективности // Ассоциация контрольно-счетных органов России. М.: Финансовый контроль, 2014. С. 262.

67. *Зуева И.А.* Аудит как форма контроля в государственном секторе экономики // Аудиторские ведомости. 2011. № 4.

68. *Ирвин Д.* Финансовый контроль. М.: Финансы и статистика, 2010.

69. *Иткин Ю.М.* Организация финансового контроля в переходный период к рыночной экономике. М.: Финансы и статистика, 2013.

70. *Казначейская система* / Под ред. В.Ю. Кротова, Н.В. Романовского. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Вестник комитета финансов, 2010.

71. *Ковалева А.М.* Финансы: Учеб. пособие. М.: Финансы и статистика, 2010.

72. *Козиков Р.А.* Ведомственный финансовый контроль на современном этапе // Бюджет. 2010. № 6.

73. *Козырин А.Н.* Финансовый контроль / Под ред. А.Н. Горбуновой. М.: Юристъ, 2009.

74. *Колесников А.А.* Государственный финансовый контроль: применение норм бюджетного законодательства // Вестник АКСОР. 2013. № 4 (28).

75. *Коростелев Д.А.* Государственный аудит: некоторые теоретико-правовые предпосылки к исследованию // Актуальные проблемы государственного и муниципального финансового контроля: сборник научных статей / Под ред. И.В. Левакина, Т.В. Ярыгиной, О.Н. Кряжуовой. М.: НИИ СП, 2013.

76. *Коссов В.В., Лившиц В.Н., Шахназаров А.Г.* Методические рекомендации по оценке эффективности: инвестиционных, проектов. 2-е изд. М.: Экономика, 2012.

77. *Кочерин Е.А.* Основы государственного и управленческого контроля. — М.: Фонд контрольных исследований, 2012.

78. *Крикунов А.В.* Сущность, организация и перспективы развития государственного финансового контроля в Российской Федерации. М., 2009.

79. *Крохина Ю.А.* Актуальные проблемы правового обеспечения региональных и муниципальных Счетных палат // Вестник АКСОР. 2013. № 1(25).

80. *Крохина Ю.А.* Правовое регулирование государственного аудита в России и зарубежных странах: сравнительный анализ // Вестник АКСОР. 2012. № 4(24).

81. *Кудрин А.Л.* Эффективная финансовая политика. М.: Изд-во Академия бюджета и казначейства Минфина России, 2013.

82. *Майер Э.* Контроллинг для начинающих. М.: Финансы и статистика, 2014.

83. *Макоев О.С.* Контроль и ревизия. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.

84. *Мацлюк И.Д.* Государственные и муниципальные финансы. М.: РАГС, 2003.

85. *Мешалкина Р.Е.* Аудит эффективности — объективная необходимость // *Финансы.* 2013. № 2.
86. *Нагимова А.М.* Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань: Казанский гос. ун-т, 2009.
87. *Овсянников Л.Н.* Государственный финансовый контроль: подходы к стандартизации // *Финансы.* 2012. № 2.
88. *Основы финансового контроля /* Под ред. М.В. Мельник, Н.Д. Бровкиной. М.: Магистр, 2013.
89. *Першин С.А.* Методические особенности аудита эффективности бизнеса / *Экономические науки.* 2011. № 7.
90. *Першин С.А.* Развитие методики аудита эффективности деятельности организации: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Йошкар-Ола, 2011.
91. *Погосян Н.Д.* Счетная палата Российской Федерации. М.: Юристъ, 2011.
92. *Пугачев В.В.* Внутренний аудит и контроль. Организация внутреннего аудита в условиях экономического кризиса. СПб.: Дело и сервис, 2010.
93. *Решетников М.И.* О переходе к управлению, ориентированном на результат на региональном уровне // *Вопросы экономики.* 2011. № 3.
94. *Родионова В.М., Шлейников В.И.* Финансовый контроль. М.: БК-ПРЕСС, 2012.
95. *Романенков А.И.* Федеральное казначейство в системе межбюджетных отношений: Дисс. ... канд. экон. наук. СПб.: 2000.
96. *Рябухин С.Н.* Аудит эффективности. М.: Финансовый контроль, 2010.
97. *Саунин А.Н.* Аудит эффективности использования государственных средств. Вопросы теории и практики. М., 2014.
98. *Сергиенко Н.С.* Повышение эффективности казначейского исполнения территориальных бюджетов в Российской Федерации: Дисс. ... канд. экон. наук. М.: 2010.
99. *Симонова Л.А.* Эффективность государственного финансового контроля // *Финансы.* 2012. № 4.

100. *Степашин С.В.* Взаимодействие органов внешнего и внутреннего финансового контроля // Вестник АКСОР. 2012. № 4(24).

101. *Степашин С.В.* Современность аудита // Вестник АКСОР. 2012. № 1(25).

102. *Степашин С.В.* Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2010.

103. *Власть — Демократия — Контроль / С.В. Степашин, В.А. Двуреченских, Е.А. Чегринец, Ю.А. Чернавин.* М.: Финансовый контроль, 2005.

104. *Столяров Н.С.* Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием России (теория и практика). М.: Союз, 2006.

105. *Тарасов А.М.* Государственный финансовый контроль в России. М.: Континент, 2010.

106. *Теребиленко Б.Н.* Оптимизация финансовых потоков органами федерального казначейства: Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2000.

107. *Фетисов В.Д.* Бюджетная система РФ: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.

108. *Хан Д.* Планирование и контроль: концепция контроллинга. М., 2014.

109. *Шохин С.О.* Бюджетно-финансовый контроль в России. М.: Прометей, 1995.

110. *Шлык С.В.* Совершенствование финансового контроля в условиях бюджетирования, ориентированного на результат // Учет и контроль. 2011. № 3.

111. *U.S. General Accounting Office (U.S. GAO)* <http://www.gao.gov>.

112. Интернет-конференция «Актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации». Режим доступа — <http://www.garant.ru>

113. *Камашева Т.Ю.* Отдельные вопросы создания, назначения и применения информационно-аналитической системы ключевых показателей эффективности исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в Федеральном казначействе. Режим доступа — http://www.roskazna.ru/publikatsii/doc/40092012_Kamashева.doc

114. *О результатах работы Федерального казначейства в 2014 году и основных задачах на 2015 год.* Режим доступа — http://roskazna.ru/prioritetnye-napravleniya-deyatelnosti/doc/FK_2014_final.pdf

115. Официальный сайт Администрации Президента РФ Электронный ресурс. Режим доступа — <http://www.kremlin.ru>

116. Официальный сайт Министерства Финансов РФ. Режим доступа — <http://www.minfin.ru>

117. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. Режим доступа — <http://www.economy.gov.ru>

118. Официальный сайт Управления Федерального казначейства РФ Режим доступа — <http://www.roskazna.ru>

Учебник

Гнездова Юлия Владимировна,
доктор экономических наук, профессор
Матвеева Елена Евгеньевна,
доктор экономических наук, доцент

**Государственный аудит
в системе финансового контроля**

Редактор Т.М. Дубович
Оригинал-макет *М.А. Бакаян*
Оформление художника *А.П. Яковлева*

Подписано в печать 21.02.2017 (с готовых ps-файлов)
Изд. № 2959
Формат 60×90 1/16
Гарнитура PetersburgCTT
Бумага офсетная
Усл. печ. л. 9,5. Уч.-изд. л. 8,0
Тираж 5000 экз. (1-й завод – 300)
Заказ № 1168.

ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»
Генеральный директор *В.Н. Закаидзе*

123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1
Тел.: 8-499-740-60-14. Тел./факс: 8-499-740-60-15
www.unity-dana.ru E-mail: unity@unity-dana.ru

Отпечатано в типографии ООО «Буки Веди»
119049, г. Москва, Ленинский проспект, д. 4, стр. 1 А