

УДК 338.24

*В. С. Лопатников*

Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого,  
Санкт-Петербург, e-mail: ksp@ksp.org.ru

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

**Ключевые слова:** государственный финансовый аудит, внутренний финансовый аудит, внутренний финансовый контроль, экономическая безопасности, риски и угрозы, сфера бюджетных правоотношений.

Государственный финансовый аудит входит в систему контроля государства в сфере бюджетных правоотношений. На протяжении всего современного периода развития государственный финансовый аудит вносит значительный вклад в противодействие рискам и угрозам экономической безопасности РФ. Вместе с этим негативных воздействий, влияющих на экономическую безопасность страны, не становится меньше. Цель исследования состоит в поиске причин, которые снижают эффективность подразделений и органов, входящих в систему финансового аудита государства, и разработке предложений, направленных на повышение их результативности в обеспечении экономической безопасности РФ. В качестве информационной базы исследования выступили положения нормативных правовых актов, регулирующих сферу государственного финансового аудита, заключения Счетной палаты, контрольно-счетных органов субъектов федерации, данные об организации и методах деятельности подразделений внутреннего финансового аудита администраторов бюджетных средств. В исследовании применялись общенаучные и специальные методы, в частности методы анализа и синтеза позволили выявить проблемы институционального обеспечения государственного финансового аудита, коэффициентный анализ способствовал аргументированию сформулированных предложений. Предложено трансформировать внутренний финансовый аудит и внешний государственный финансовый аудит во внутренний аудит и внешний государственный аудит соответственно и дополнить их полномочия. Разработан механизм формирования и функционирования подразделений государственного аудита в целях обеспечения экономической безопасности.

*V. S. Lopatnikov*

Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, St. Petersburg, e-mail: ksp@ksp.org.ru

## INSTITUTIONAL SUPPORT OF STATE AUDIT IN THE ECONOMIC SECURITY SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Keywords:** state financial audit, internal financial audit, internal financial control, economic security, risks and threats, the sphere of budget relations.

The state financial audit is included in the state control system in the field of budget relations. Throughout the entire modern period of development, the state financial audit makes a significant contribution to countering the risks and threats to the economic security of the Russian Federation. Along with this, the negative impacts affecting the economic security of the country does not decrease. The purpose of the study is to find reasons that reduce the effectiveness of units and bodies included in the state financial audit system, and develop proposals aimed at increasing their effectiveness in ensuring the economic security of the Russian Federation. The information base of the study was the provisions of regulatory legal acts regulating the sphere of state financial audit, the conclusion of the Accounts Chamber, the control and accounting bodies of the constituent entities of the federation, data on the organization and methods of activity of the internal financial audit units of budget administrators. The study used general scientific and special methods, in particular, analysis and synthesis methods revealed the problems of institutional support of the state financial audit, coefficient analysis contributed to the argumentation of the proposals formulated. It is proposed to transform the internal financial audit and external state financial audit into internal audit and external state audit, respectively, and to supplement their powers. A mechanism has been developed for the formation and functioning of state audit units in order to ensure economic security.

### Введение

Государственный финансовый аудит входит в систему контроля государства в сфере бюджетных правоотношений. На протяжении всего современного периода развития государственный финансовый аудит вносит значительный вклад

в противодействие рискам и угрозам экономической безопасности РФ. Вместе с этим негативных воздействий, возникающих в сфере бюджетных правоотношений и влияющих на экономическую безопасность страны, не становится меньше, среди них многочисленные

факты коррупции, принятие несбалансированных решений по расходованию бюджетных ресурсов, часто не коррелирующих с задачами социально-экономического развития страны и отдельных регионов. Актуальность исследуемой темы обусловлена необходимостью повышения значимости системы государственного аудита в сфере бюджетных правоотношений в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

### **Цель исследования**

Цель исследования состоит в поиске причин, которые снижают эффективность подразделений и органов, входящих в систему финансового аудита государства, и разработке предложений, направленных на повышение их результативности в обеспечении экономической безопасности РФ.

### **Материал и методы исследования**

В исследовании применялись общенаучные и специальные методы, в частности методы анализа и синтеза позволили выявить проблемы институционального обеспечения государственного финансового аудита, коэффициентный анализ способствовал аргументированию сформулированных предложений.

В качестве информационной базы исследования выступили положения нормативных правовых актов, регулирующих сферу государственного финансового аудита, заключения Счетной палаты, контрольно-счетных органов субъектов федерации, данные об организации и методах деятельности подразделений внутреннего финансового аудита администраторов бюджетных средств.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Систему государственного аудита в сфере бюджетных правоотношений входят на федеральном уровне управления – Счетная палата РФ, на уровне субъектов федерации и уровне местного самоуправления – контрольно-счетные органы. На уровне управления финансовыми ресурсами администраторами бюджетных средств – подразделениями внутреннего финансового контроля.

Анализ законодательных актов субъектов федерации, позволил сформулировать вывод, что внешний государственный финансовый аудит на региональном уровне государственного управления часто органичен в возможности осуществления заданий по экспертизе и оценке всех элементов государственных программ, в частности значений и перечня целевых показателей, на региональном уровне государственного управления не закреплены полномочия стратегического аудита, также отсутствуют и полномочия по оценке наличия и работы компонентов внутреннего финансового контроля, не закреплены полномочия по оценке эффективности органов внутреннего финансового аудита участников бюджетного процесса.

В ходе исследования проанализированы положения нормативных правовых актов [1-7], регулирующих организацию и деятельность подразделений внутреннего финансового аудита. В результате установлено, что в ходе аудиторского мероприятия проводится исследование: осуществления внутреннего финансового контроля; законности выполнения внутренних бюджетных процедур и эффективности использования средств бюджета; ведения учетной политики, принятой объектом аудита, в том числе на предмет ее соответствия изменениям в области бюджетного учета; применения автоматизированных информационных систем объектом аудита при осуществлении внутренних бюджетных процедур; вопросов бюджетного учета, в том числе вопросов, по которым принимается решение исходя из профессионального мнения лица, ответственного за ведение бюджетного учета; наделения правами доступа пользователей к базам данных, вводу и выводу информации из автоматизированных информационных систем, обеспечивающих осуществление бюджетных полномочий; формирования финансовых и первичных учетных документов, а также наделения правами доступа к записям в регистрах бюджетного учета; бюджетной отчетности. Таким образом, на уровне подразделений внутреннего финансового аудита, функции внутреннего аудита сведены до ревизии финансово-хозяйственной деятельности. То есть подразделения

внутреннего финансового аудита ограничены в участии в деятельности, направленной на улучшение деятельности администратора бюджетных средств. Такие подразделения не уполномочены оказывать консультационные услуги, а гарантии распространяются на соответствие бюджетных процедур принятым нормам и нормативам.

Анализ международной практики, стандартов и концептуальных документов демонстрирует, что результативность внутреннего аудита взаимосвязана с организацией и эффективностью системы внутреннего контроля. Поэтому развитие государственного аудита должно быть обеспечено соответствующим развитием и трансформацией внутреннего контроля.

Анализ документов, регулирующих внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит, позволил сформулировать ряд выводов:

- внутренний финансовый контроль ограничен контролем операционной деятельности в части ведения учета, составления и исполнения бюджета, проводимый комплаенс-контроль акцентирован на обеспечение средствами контроля достижение целей в области составления отчетности ограничен, что не позволяет результативно его использовать в качестве инструмента управления экономической безопасностью публично-правового образования;

- внутренний финансовый аудит и внутренний финансовый контроль рассматриваются с точки зрения контроля правильности исполнения бюджета бюджетной системы РФ, при этом остаются не учтенными риски, связанные с планированием и реализацией государственных функций и оказания государственных услуг, включая оценку соблюдения этических принципов и порядочности поведения менеджеров в государственных организациях;

Проанализирована форма организации подразделений внутреннего финансового аудита администраторов бюджетных средств на примере Санкт-Петербурга. В результате сделан вывод, что проблема с ограниченной способностью финансового аудита в государственном секторе противостоять негативному влиянию рисков и угроз эконо-

мической безопасности во многом связана с проблемами организации подразделений внутреннего финансового аудита (ПВА), заключающимися в том, что у:

- 48% администраторов бюджетных средств ПВА организовано в форме комиссии (группы), работающей несколько раз в год, в состав которой включаются должностные лица, наделенные собственными полномочиями в связи с исполнением ими своих – основных должностных обязанностей;

- 26,2% администраторов бюджетных средств ПВА представлены должностными либо уполномоченными лицами, занимающие иные должности, не связанные с внутренним финансовым аудитом;

- 3,7% администраторов бюджетных средств ПВА организовано в форме контрольно-ревизионного отдела (сектора);

- 7,4% администраторов бюджетных средств организованы самостоятельные подразделения, которые объединяют функции внутреннего финансового аудита и внутреннего финансового контроля.

В результате анализа функций подразделений внутреннего финансового аудита установлено отсутствие единообразного понимания формы реализации внутреннего финансового аудита. Так администраторы бюджетных средств под формами реализации внутреннего аудита понимают:

- аудиторские проверки – 5,2%;
- комплаенс-контроль – 13,2%;
- исследование – 57,9%;
- мониторинг – 2,6%;
- аудиторские мероприятия – 2,6%;
- функции не установили – 2,6%.

Установлено, что современное институциональное обеспечение внутреннего контроля и внутреннего аудита в государственных организациях и учреждениях не в полной мере соответствует лучшей мировой практики. В целях обеспечения экономической безопасности публично-правового образования целесообразно изменить подход к организации контроля в государственных организациях и учреждениях посредством внедрения подхода соответствующего ISSAI 9100, в соответствии с которым внутренний финансовый контроль трансформировать во внутренний контроль, под которым понимается всеобъемлющий про-

цесс, реализуемый руководством и персоналом организации, предназначенный для сокращения рисков, а также обеспечения надлежащих гарантий того, что в ходе реализации задач организации будут достигаться следующие общие цели:

1) ведение деятельности упорядоченным, этичным, экономичным, эффективным и результативным образом;

2) исполнение обязательств подотчетности;

3) соблюдение соответствующего законодательства и положений;

4) защита ресурсов от утраты, нецелевого использования и повреждения.

Также целесообразно трансформировать внутренний финансовый аудит и внешний государственный финансовый аудит во внутренний аудит и внешний государственный аудит соответственно и дополнить полномочия:

(а) контрольно-счетных и счетных органов регионального уровня государственного управления, предусматривающие:

– выполнение экспертно-аналитических мероприятий по подтверждению обоснованности целевых показателей и объемов бюджетных расходов по государственным программам на всех этапах их подготовки и реализации. Оценка высшего органа государственного финансового контроля (аудита), данная по результатам выполнения мероприятия, позволит выявить согласованность государственных программ со стратегическими целями развития публично-правового образования. Содержание отчета высшего органа государственного финансового контроля (аудита) о результатах оценок повлияет на увеличение прозрачности и уровня осведомленности депутатов законодательного органа власти и общественности о содержании и обоснованности целевых показателей государственных программ и их значений;

– выполнение стратегического аудита, предполагающего оценку результатов стратегического анализа (включая соответствие целевых ориентиров с ресурсами), стратегического выбора и реализации стратегии;

– оценивание деятельности подразделений внутреннего финансового аудита, что позволит косвенным образом оценивать компоненты внутреннего контроля в государственных учреждениях.

Реализация предложенных мер способна уменьшить риск неэкономичного и нерационального использования бюджетных ресурсов, а также риск коррупции, со стороны государственных служащих и иных лиц, вовлеченных в бюджетные правоотношения при реализации государственных программ и при расходовании и использовании бюджетных ресурсов;

(б) подразделений внутреннего аудита, предусматривающие предоставление независимых гарантий и консультаций по результатам:

– оценивания деятельности подразделений внутреннего контроля, посредством оценки наличия и работы всех компонентов системы внутреннего контроля, соответствующих концепции COSO, подразумевающей оценивание соблюдения принципов, соответствующих каждому компоненту;

– оценивания рисков, связанных со всеми сторонами деятельности организации неограниченных только бюджетными процедурами;

– оценивания деятельности менеджмента государственной организации неограниченной только финансовым менеджментом.

### Выводы

В 2019 году произошли существенные изменения норм, регулирующих на федеральном уровне организацию и деятельность подразделений внутреннего финансового аудита. Многие субъекты федерации приводят свои нормативные правовые акты в соответствие с федеральным законодательством. Однако нововведения, значимость которых для развития внутреннего финансового аудита не подвергается сомнению, не способны коренным образом улучшить ситуацию по воспроизводству рисков и угроз в сфере бюджетных правоотношений. Необходим вывод внутренних финансовых аудиторов из функционального подчинения должностных лиц администраторов бюджетных средств, требуется формирования системы государственного аудита в сфере бюджетных правоотношений – как взаимосвязанных элементов внешнего и внутреннего аудита, объединенных единой целью – противодействовать рискам и угрозам экономической безопасности РФ.

*Библиографический список*

1. Постановление правительства Санкт-Петербурга от 18 декабря 2014 года № 1180 «О порядке осуществления внутреннего финансового аудита главными распорядителями бюджетных средств Санкт-Петербурга, главными администраторами доходов бюджета Санкт-Петербурга, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/822404265> (дата обращения: 15.03.2020).
2. Постановление правительство Республики Коми от 30 декабря 2013 года № 573 «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств республиканского бюджета Республики Коми, главными администраторами (администраторами) доходов республиканского бюджета Республики Коми, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита республиканского бюджета Республики Коми внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460275866> (дата обращения: 15.03.2020).
3. Постановление правительства Новгородской области от 04.02.2015 № 34 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств областного бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов областного бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита областного бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423911724> (дата обращения: 15.03.2020).
4. Постановление правительства Вологодской области от 22 мая 2017 года № 462 «Об утверждении Порядка организации осуществления Правительством области внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446602752> (дата обращения: 15.03.2020).
5. Постановление правительства Ленинградской области от 24 ноября 2014 года № 543 «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств областного бюджета Ленинградской области, главными администраторами (администраторами) доходов областного бюджета Ленинградской области, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита областного бюджета Ленинградской области внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537965090> (дата обращения: 15.03.2020).
6. Постановление правительства ЯНАО от 28.08.2014 № 690-П «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита главными распорядителями (распорядителями) средств окружного бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов окружного бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита окружного бюджета». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/422400790> (дата обращения: 15.03.2020).
7. Постановление администрация Псковской области от 10 февраля 2016 года № 38 «О порядке осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств областного бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов областного бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита областного бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/462712059> (дата обращения: 15.03.2020).