

УДК 336.148

Н. А. Лытнева

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС), ООО «Аудиторская фирма «УКАП», Орел, e-mail: ukap-lytneva@yandex.ru

Е. А. Кыштымова

ФГБОУ ВО Среднерусский институт управления – филиал «РАНХиГС», ФГБОУ ВО Орловский государственный аграрный университет им. Н.В. Парахина, Орел, e-mail: rosa-13@yandex.ru

Н. Л. Киданова

Белгородский юридический институт МВД РФ им. И.Д. Путилина, Белгород, e-mail: natalykd2014@mail.ru

ПРАКТИКО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ПЛАНИРОВАНИЮ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Ключевые слова: внутренний контроль, планирование, элементы, принципы, управление, финансовый, государство, казначейство.

В статье раскрыты сущность и значение внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (ВГ(М)ФК), определенного Бюджетным кодексом РФ, как форма государственного контроля, направленного на проверку целевого использования бюджетных средств на запланированные цели, своевременное предупреждение возникновения ошибок и нарушений законодательства. Рассмотрены современные аспекты функций и полномочий Федерального казначейства при организации и проведении внутреннего государственного контроля. Исследованы методические основы планирования внутреннего контроля, раскрыты нормативно-правовые вопросы регулирования процесса планирования, последовательность этапов планирования, его значимость в распределении контрольных функций между контролирующими органами, распределении объектов контроля, согласованности в установлении сроков и периода контрольных проверок. исследованы вопросы стандартизации краткосрочного и долгосрочного планирования контрольной деятельности уполномоченных органов контроля, роль процесса планирования внутреннего контроля на разных уровнях федерального и муниципального управления. Раскрыт порядок применения научного практико-ориентированного подхода к организации планирования ВГ(М)ФК, основанного на принципах внутреннего контроля, положенных в основу его организации. Разработаны мероприятия по совершенствованию способов и приемов, а также инструментария планирования внутреннего контроля в целях повышения эффективности по выявлению и предотвращению недостатков и злоупотреблений, махинаций и коррупционных схем.

N. A. Lytneva

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Central Russian Institute of Management – branch of the RANEPА), Auditing Firm UKAP LLC, Orel, e-mail: ukap-lytneva@yandex.ru

E. A. Kyshtymova

Central Russian Institute of Management – Branch of the RANEPА, Oryol State Agrarian University N.V. Parakhina, Orel, e-mail: rosa-13@yandex.ru

N. L. Kidanova

Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after I.D. Putilina, Belgorod, e-mail: natalykd2014@mail.ru

PRACTICE-ORIENTED APPROACH TO PLANNING INTERNAL STATE (MUNICIPAL) FINANCIAL CONTROL

Keywords: internal control, planning, elements, principles, management, financial, state, treasury.

The article reveals the essence and significance of the internal state (municipal) financial control (VG(M) FC), defined by the Budget Code of the Russian Federation, as a form of state control aimed at checking the targeted use of budgetary funds for planned purposes, timely prevention of errors and violations of the law. Modern aspects of the functions and powers of the Federal Treasury in the organization and conduct of internal state control are considered. The methodological foundations of planning internal control have been studied, the regulatory and legal issues of regulating the planning process, the sequence of planning stages, its importance in the distribution of control functions between regulatory authorities, the distribution of control objects, consistency in setting deadlines and the period of control checks have been disclosed. The issues of standardization of short-term and long-term planning of control activities of authorized control bodies, the role of the internal control planning process at different levels of federal and municipal government were studied. The procedure for applying a scientific practice-oriented approach to organizing the planning of the VG (M) FC, based on the principles of internal control underlying its organization, is disclosed. Measures have been developed to improve methods and techniques, as well as internal control planning tools in order to increase efficiency in identifying and preventing shortcomings and abuses, fraud and corruption schemes.

Введение

Одним из факторов повышения эффективности внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (ВГ(М)ФК) является планирование контрольной деятельности. ВГ(М)ФК предусмотрен Бюджетным кодексом РФ, как одна из форм государственного финансового контроля. Контрольные действия в рамках внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля выполняются Казначейством РФ, а также финансовыми органами субъектов РФ или муниципальных образований.

Исследование системы планирования внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля с позиции временного периода следует осуществлять в аспекте долгосрочного и краткосрочного периодов.

Приоритеты долгосрочного планирования определены общими направлениями развития государственного (муниципального) финансового контроля в рамках государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в период до 2030 г. [5], которые опираются на практический опыт выполнения ранее поставленных задач в части:

- стандартизации планирования, организации и осуществления ВГ(М)ФК с учетом обозначенной системы единых принципов, совокупности требований и определений, практико-ориентированного подхода к системе планирования;

- создания нормативно-правовой основы для обеспечения администрирования доходов бюджетов всех уровней в связи с переходом на систему казначейских платежей;

- систематизации расходов на всех уровнях управления в бюджетной системе и т.п.

Несмотря на выполнение многих приоритетных задач в сфере государственного финансового контроля, в том числе ВГ(М)ФК в данной области имеет место ряд нерешенных проблем, относящихся как перспективному периоду, так и к текущему планированию внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В перечне таких проблем следует отметить:

- неэффективный учет и недостаточная оценка условных и неявных обязательств, возникших у федерального бюджета;

- не разработанность системы современного мониторинга финансовой политики, ее выполнения в части использования государственных бюджетных финансовых ресурсов, необходимого для разработки и принятия управленческих решений;

- неэффективный механизм управления ресурсами в научно-технической сфере гражданского назначения.

Проанализированный перечень проблем свидетельствует о необходимости всестороннего исследования методических аспектов долгосрочного и краткосрочного планирования как государственного финансового контроля в целом, так и ВГ(М)ФК.

Целью исследования в данной статье является развитие механизма государственного финансового контроля в целом и ВГ(М)ФК, совершенствование долгосрочного и краткосрочного планирования опирающегося на перспективные направления, обозначенные в государственной программе, поиск новых ориентиров, способствующих выявлению злоупотреблений и недостатков, обеспечивающих стабильность и эффективность экономических условий за счет соблюдения долгосрочных принципов устойчивости и сбалансированности бюджетной системы [5].

Материалы и методы исследования

Базовой законодательной основой исследуемой проблематики являются положения Бюджетного Кодекса РФ [1], определяющие понятие сущности, значение и роль внешнего и внутреннего финансового контроля, цели и задачи на разных уровнях управления. Для исследования долгосрочного планирования внутреннего государственного финансового контроля проанализированы основные направления государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в период до 2030 г.

Для исследования методического инструментария текущего планирования ВГ(М)ФК проанализировано содержание федеральных стандартов:

- «Планирование проверок, ревизий и обследований» [8],
- «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» [9],
- «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» [7].

В процессе исследования планирования ВГ(М)ФК нами рекомендовано использование практико-ориентированного подхода, поскольку в современных условиях повышено внимание к поиску эффективных логических методов управления в системе государственного финансового контроля, способствующих рациональному использованию финансовых ресурсов, снижению рисков нецелевого использования средств, рисков неисполнения бюджета.

Практико-ориентированный подход позволяет сконцентрировать внимание на значимости внутреннего контроля в повышении эффективности контрольной деятельности Федерального казначейства в бюджетной сфере по выявлению и предотвращению нарушений законодательства. Практико-ориентированный подход предполагает ориентир на актуальные стратегические программы и проекты финансовой политики государства с учетом потребностей и возможностей распорядителей финансовыми ресурсами, разработку текущих планов и программ ВГ(М)ФК, логически взаимосвязанных с внешним государственным финансовым контролем. Основным его принципом является «адаптация к изменениям и учет интересов заинтересованных сторон» [2].

Другими словами, планирование ВГ(М)ФК должно опираться на практический опыт контрольной деятельности уполномоченных субъектов контроля, полученный в предыдущих периодах с учетом изменений, происходящих в экономике, внешней и внутренней финансовой политике.

Реализация практико-ориентированного подхода в планировании внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля должна происходить последовательно через связь перспективного и текущего планирования, через связь национальных проектов, федеральных программ развития внутреннего контроля с федеральными стандартами планирования контрольной деятельности, с запланированными бюджетами, а также планами контрольной деятельности уполномоченных органов для проведения ВГ(М)ФК и планов распорядителей бюджетными средствами.

Модель практико-ориентированного подхода в планировании ВГ(М)ФК представлена двумя основными блоками: перспективное и текущее планирование (рисунок 1).

Блок перспективного планирования предопределяет стратегические задачи в соответствии с которыми планируются и разрабатываются государственные задания, которые служат базовым ориентиром по использованию бюджетных средств в соответствии с запланированными мероприятиями в плане финансово-хозяйственной деятельности для государственных учреждений, либо в бюджетной смете для казенных учреждений.

Разработанные индикаторы государственного задания формируют объем финансирования или выделения субсидии госучреждению на финансовое обеспечение выполнения задания.

Результаты исследования и их обсуждение

Бюджетным кодексом РФ осуществление контрольной деятельности в системе внешнего и внутреннего контроля предусмотрено посредством проведения проверок, ревизий и обследования. Разработка плана контрольных мероприятий в рамках текущего планирования ВГ(М)ФК с использованием указанных методов основано на положениях федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» [8].



Рис. 1. Практико-ориентированного подхода к планированию ВГ(М)ФК

В соответствии со стандартом, Федеральное казначейство РФ ежегодно планирует свои функции по осуществлению контрольной деятельности посредством составления плана, в котором отражаются:

- перечень и тематика контрольных мероприятий на предстоящий год;
- для каждого запланированного контрольного мероприятия определяются и отражаются в плане объекты контроля или их группы;
- по контрольным мероприятиям отражаются сроки их проведения на контролируемых объектах в форме выездных или камеральных проверок с определением начала и окончания проверки;
- планируемый охватываемый период проведения контрольного мероприятия, необходимый для оценки объема хозяйствен-

ных операций объекта контроля и объема подлежащей проверке документации;

- ответственные должностные лица, участвующие в проведении контрольных мероприятий.

Основываясь на положениях стандарта, планирование ВГ(М)ФК предусмотрено последовательными этапами, каждый из которых предполагает выполнение контрольных процедур, которые обобщены в таблице.

Планирование ВГ(М)ФК осуществляется с соблюдением этических и профессиональных принципов, определенных федеральным стандартом «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» [9], предопределяющих качество и эффективность контрольной деятельности исполнительных органов внутреннего контроля.

Этапы планирования контрольных мероприятий в рамках ВГ(М)ФК [8]

Перечень этапов планирования	Контрольные процедуры процесса планирования
Подготовка информации для составления плана контрольных мероприятий	- сбор информационных данных, характеризующих объект или группу контроля (использование автоматизированных или ручных средств обобщения информации); - анализ и обобщение данных объекта контроля в соответствии с тематикой контрольного мероприятия (применение специализированных программных продуктов); - определение количества охватываемых объектов и групп контроля с учетом; - формирование количества планируемых проверок с учетом возможностей их проведения субъектом контроля в текущем году
Этап составления проектного варианта плана ВГ(М)ФК	- формирование разделов проектного варианта плана контрольных мероприятий; - формулировка тематики контрольных мероприятий (выбор типовой или определение нетиповой тематики с учетом возникновения нестандартной ситуации или полученных поручений высших должностных лиц); - определение периодов контрольных проверок, сроков проведения, – подбор состава ответственных должностных лиц по проведению ВГ(М)ФК с формированием резерва временных трудовых ресурсов; - определение по объектам контроля критериев, характеризующих «вероятность допущения нарушения» и «существенность последствий нарушения» и их оценка; - систематизация возможных рисков в зависимости от тематики контрольных мероприятий.
Этап утверждения разработанного плана ВГ(М)ФК	- утверждение плана ВГ(М)ФК на предстоящий финансовый год; - утверждение разработанного плана контрольных мероприятий до начала предстоящего года; - корректировка содержания разделов разработанного плана в связи с обстоятельствами, предусмотренных федеральным стандартом.

Этические принципы подразделяются на общие (ответственность, соблюдение законности, профессиональная компетентность, принцип конфиденциальности) для выполнения всеми гражданскими служащими, предусмотренными в плане контрольных мероприятий и дополнительные, определяющие профессиональную этику при проведении ВГ(М)ФК (объективность, честность, независимость) [6].

Профессиональную группу принципов контролирующих лиц составляют: превентивная направленность в части выявления особо значимых фактов, послужившим возникновению нарушений законодательства; принцип эффективности (минимизация затрат на выполнение контрольных функций); риск-ориентированный принцип по выявлению и оценке степени риска по возможным нарушениям, злоупотреблениям и махинациям; принцип непрерывности контроля в части его проведения в соответствии с плановыми заданиями; принцип информатизации предусматривает использование автоматизированных программ и информационных систем как на этапе предварительного планирования для обработки данных по объектам контроля, так и при оценке выполнения запланированного контрольного мероприятия; принцип единых подходов в развитии методологии контроля, обеспечивающий логическое построение контрольных про-

верок, основанных на эффективном инструментарии, формах и методах внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Исследование порядка планирования и принципов на которых оно основано свидетельствует о том, что в основу планирования ВГ(М)ФК положен риск-ориентированный подход, предусматривающий не только определение объектов контроля и планирование тематики контрольных мероприятий, но и их оценку по категориям риска, в зависимости от которой формируются содержание плановых заданий и контрольных мероприятий, определяются методы контроля: проверка, ревизия, обследование.

Однако, в современных условиях развития экономики нашей страны, реформирования финансовой политики, меняются требования, предъявляемые к внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю, в том числе к процессу планирования. Новации проявляются в появлении «проектных принципов» [4], сориентированных на основных направлениях национальных проектов, что кардинально меняет подходы к формируемой информации по объектам контроля, результатам проверок, оценочным критериям, поскольку основным требованием к ней становится наличие доказательных характеристик, необходимых для принятия управленческих решений.



Рис. 2. Модель практико-ориентированного подхода к текущему планированию ВГ(М)ФК

Диапазон задач уполномоченных органов по проведению ВГ(М)ФК, в частности Федерального казначейства РФ становится гораздо шире, поскольку кроме оценки исполнения бюджетов, целевого использования бюджетных средств к функциям контролирующих органов относится оценка выполнения финансовых программ, реализации социально-экономических проектов в части их финансирования из бюджетов различных уровней иерархического управления.

Реформирование системы текущего планирования ВГ(М)ФК ведет к необходимости применения и развития практико-ориентированного подхода, когда осуществляется не только общее планирование внутреннего финансового контроля, а определяется вектор направлений конкретных национальных проектов, программ федерального или регионального значения.

В системе планирования ВГ(М)ФК практико-ориентированный подход может быть представлен в виде модели, представленной взаимосвязанными следующими блоками (рисунок 2): диагностический, информационный, контрольно-плановый, электронно-технологический, планово-аналитический.

В рамках *диагностического блока* практико-ориентированного подхода формируется цель и постановка задач планирования внутреннего контроля на предстоящий финансовый год во взаимосвязи со стратегическими программами, национальными проектами, нетиповыми заданиями, вызванными чрезвычайными обстоятельствами. В отличие от обычного планирования ВГ(М)ФК его функции все больше должны быть увязаны с распределением и использованием финансовых ресурсов, выделенных для реализации обозначенных приоритетов государства.

Информационный блок текущего планирования внутреннего государственного финансового контроля условно подразделяется на два элемента:

- формирование информационной базы по нормативно-правовому сопровождению плана контрольных мероприятий с учетом направлений перспективных программ, стратегий, национальных проектов и т.п.;
- формирование информации по объектам или группам контроля в зависимости от тематики контрольных мероприятий с учетом специфики деятельности.

В рамках контрольно-планового блока формируется план контрольных мероприятий в последовательности этапов и элементов, предусмотренных федеральным стандартом «Планирование проверок, ревизий и обследований» [8]. В плане отражается тематика типовых и нетиповых контрольных мероприятий, период проверок, сроки их проведения, критерии оценки объектов контроля с учетом риск-ориентированного подхода, ответственные должностные лица за проведение контроля, методы и приемы внутреннего контроля.

Электронно-технологический блок предназначен для продвижения элементов цифровизации и информатизации внутреннего контроля посредством использования электронных систем, компьютерных технологий, автоматизированных программ. В частности, в рамках этого блока предусмотрено внедрение новаций цифровизации, таких, как реализация ведомственного проекта «Электронный смарт-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений», который внедряет в практику государственного финансового контроля Минфин России [10]. Создание информационной среды в системе контроля позволит существенным образом повысить прозрачность осуществляемых операций и сделок с бюджетными средствами, что обеспечит своевременное предотвращение возможных нарушений законодательства по целевому использованию финансовых ресурсов, существенно снизит нагрузку на объект контроля.

Завершающим является *планово-аналитический блок*, который определяет способы обобщения, документального оформления и анализа информации, как на этапе планирования, так и на этапе полученных результатов, в процессе оценки соответствия фактических данных критериальным плановым характеристикам, формирует выводы для принятия контрольно-управленческих решений.

Заключение

Как показало исследование, система планирования ВГ(М)ФК основана на положениях и требованиях бюджетного законодательства и федеральных стандартов внутреннего государственного финансового контроля. Вместе с тем, в современных условиях процесс планирования подвержен постоянному реформированию, что ведет к необходимости применения практико-ориентированного подхода, который обеспечит тесную взаимосвязь внешнего и внутреннего контроля, определит вектор ВГ(М)ФК в соответствии с направлениями перспективных программ, стратегий и национальных проектов. Существенное влияние на планирование внутреннего контроля оказывают: совершенствование финансовой политики, развитие экономики, внешнеэкономические отношения, цифровизация, требующая новых методов и приемов контроля, обработки и обобщения информации, что позволит повысить эффективность планирования и осуществления ВГ(М)ФК.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Принят Государственной Думой от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 02.01.2023).
2. Головин А.В., Люльков Р.Н. Практико-ориентированный подход к проведению аудита на современном этапе экономических отношений // Молодой ученый. 2015. № 11.3 (91.3). С. 21-23.
3. Зотин Д.О. Направления реализации практико-ориентированного логистического подхода. URL: <https://files.scienceforum.ru/pdf/2014/5694.pdf> (дата обращения: 04.01.2023).
4. Исаев Э.А. Новые формы и методы осуществления ВГФК. URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/446056/?ysclid=lchkmnpjww431616209> (дата обращения: 04.01.2023).
5. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 320. URL: <https://base.garant.ru/70644234/> (дата обращения: 02.01.2023).
6. Парушина Н.В. Внутренний аудит и профессиональные компетенции специалистов в управлении экономикой // Современные технологии в науке и образовании–СТНО–2021. 2021. С. 105-110.

7. Планирование и проведение внутреннего финансового аудита. Приказ Минфина России от 5 августа 2020 г. №160н (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/74585160/?ysclid=lcgjtg1f5h268597911> (дата обращения: 04.01.2023).

8. Планирование проверок, ревизий и обследований. Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2020 г. №208. URL: <https://base.garant.ru/73685686/?ysclid=lcgk15ynn1479525610> (дата обращения: 04.01.2023).

9. Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2020 г. № 95. URL: <https://base.garant.ru/73523870/?ysclid=lcgk9sfku7521148333> (дата обращения: 04.01.2023).

10. Экспертное сообщество обсуждает смарт-контроль // Финконтроль. 2022. № 4. URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/450611/> (дата обращения: 03.01.2023).