

Трансформация внутреннего финансового контроля в госсекторе

Одной из стратегических целей бюджетной политики РФ можно назвать повышение эффективности и результативности использования средств бюджетов. Однако возможно ли в современных условиях обеспечить единые подходы к осуществлению финансового менеджмента и, как следствие, к выработке общих подходов к оценке эффективности использования бюджетных средств, государственного (муниципального) имущества и иных активов публично-правовых образований?



Андрей Николаевич ЗАХАРЕНКО,
заместитель руководителя направления по взаимодействию с федеральными органами власти ООО «Центр исследования бюджетных отношений»



Александр Иванович ЕВИЧ,
аналитик ООО «Центр исследования бюджетных отношений»

Повышение эффективности и результативности использования средств бюджетов всех уровней декларируется в качестве стратегической цели бюджетной политики РФ в различных программных документах¹. Одним из основных направлений для достижения этой цели указывается необходимость развития нормативного правового регулирования и методического обеспечения процесса управления финансовыми и иными ресурсами, предоставляемыми организациям государственного сектора² для исполнения ими конкретных полномочий, оказания установленного набора государственных (муниципальных) услуг.

Управление финансовыми и иными ресурсами, иными словами, финансовый менеджмент, в классическом понимании является неотъемлемой частью общей системы управления любой организации, в том числе и организации государственного сектора. При этом в действующем бюджетном законодательстве определение финансового менеджмента отсутствует. Из определения мониторинга качества финансового менеджмента, при-

¹ Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 года № 2593-р, государственные программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».

² В настоящей статье под организациями государственного сектора в соответствии с пунктом 9 статьи 3 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» понимаются государственные органы, органы местного самоуправления, государственные (муниципальные) учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы управления территориальных государственных внебюджетных фондов.

веденного в приказе Минфина России³, косвенно можно сделать вывод о том, что под финансовым менеджментом понимается совокупность процессов и процедур, обеспечивающих эффективность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса. Из этого определения следует, что финансовый менеджмент в организации государственного сектора должен обеспечивать повышение эффективности бюджетных расходов в рамках бюджетного процесса.

Инструментарий финансового менеджмента

Управление финансами, как и любой управленческий процесс, не может быть объективно реализован без осуществления контроля принятия и исполнения решений. В этой связи одним из инструментов финансового менеджмента в организации государственного сектора является внутренний финансовый контроль, отнесенный действующей редакцией Бюджетного кодекса к полномочиям главных администраторов (администраторов) средств бюджетов бюджетной системы РФ и направленный на соблюдение бюджетных процедур, установленных в соответствии с законодательством.

Однако в этом значении осуществление внутреннего финансового контроля главными администраторами (администраторами) средств бюджетов бюджетной системы РФ предусматривается в отношении себя самих и в отношении подведомственных им казенных учреждений. При этом за рамками внутреннего финансового контроля на сегодняшний день остаются бюджетные и автономные учреждения, поскольку они не являются участниками

бюджетного процесса и, соответственно, на них не распространяется бюджетное законодательство.

Таким образом, направления финансово-хозяйственной деятельности большинства организаций государственного сектора, находящиеся вне бюджетного процесса, например организации и осуществление закупок для государственных (муниципальных) нужд, управление государственным имуществом, остаются за рамками внутреннего финансового контроля. Осуществление организацией государственного сектора внутреннего финансового контроля в рамках реализации своих бюджетных полномочий, направленного на соблюдение бюджетных процедур, обеспечивается в настоящее время в виде проведения проверок (ревизий) соблюдения бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Для проведения данных проверок созданы и активно функционируют соответствующие подразделения, а в некоторых случаях специализированные территориальные органы и/или казенные учреждения, которые не за-

нимаются организацией внутреннего финансового контроля в самой организации, тем самым не способствуют повышению эффективности и результативности бюджетных расходов, а реализуют исторически сложившийся подход к ревизии в отношении территориальных органов и подведомственных учреждений. При этом указанные структурные подразделения

используют виды, способы и методы контроля, применяемые многочисленными органами внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, которые осуществляют аналогичную деятельность по отношению к организации государственного сектора, а кроме того, проводят анализ и оценку эффективности осуществления внутреннего финансового контроля.

ВАЖНО

Недостаточное методическое обеспечение вопросов осуществления внутреннего финансового контроля приводит к тому, что каждое публично-правовое образование вынуждено самостоятельно определять для своих организаций государственного сектора порядок осуществления внутреннего финансового контроля, зачастую подменяя его контрольно-ревизионной деятельностью. В этих условиях не представляется возможным обеспечить единые подходы к осуществлению финансового менеджмента и, как следствие, к выработке общих подходов к оценке эффективности использования бюджетных средств, государственного (муниципального) имущества и иных активов публично-правовых образований.



³ Приказ Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета».

В то же время в отличие от давно сложившейся, хорошо отработанной, нормативно и методологически обеспеченной деятельности по проверке соблюдения требований бюджетного законодательства единой официальной методологии осуществления внутреннего финансового контроля, а также методологии анализа, оценки качества и эффективности его осуществления как элемента управления финансовыми и иными ресурсами в настоящее время не существует.

Нужна трансформация!

Необходимость трансформации существующей системы внутреннего контроля в организациях государственного сектора РФ как обязательное условие обеспечения эффективности и результативности бюджетных расходов отражена в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года. Выполнение мероприятий, указанных в программе в части развития внутреннего финансового контроля, направлено на устранение недостатков существующей системы, а именно:

- ▶ бюджетное законодательство не предусматривает осуществление внутреннего финансового контроля в государственных (муниципальных) учреждениях, в том числе в казенных учреждениях, являющихся участниками бюджетного процесса в качестве получателей бюджетных средств;

- ▶ отсутствует правовая норма, определяющая, что внутренний финансовый контроль, осуществляемый в отношении подведомственных администраторов и получателей бюджетных средств, не должен дублировать деятельность органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

- ▶ отсутствует единая официальная методология анализа, оценки качества и эффективности осуществления внутреннего финансового контроля.

Современные тенденции в сфере управления общественными финансами, сформировавшиеся в последние годы, в первую очередь внедрение программно-целевых методов управления, направлены на переориентацию системы государственного и муниципального управления от выполнения процедур на достижение результата. В этой связи в сферу действия финансового менеджмента попадает все больше операций и процедур из других элементов управления организацией сектора государственного управления.

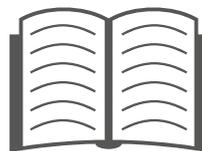
Международная практика

В международной практике процесс внедрения и развития систем внутреннего контроля в организациях государственного сектора, несмотря на различия в подходах к реализации, обобщенно представляется в виде двух этапов. На первом этапе своего развития внутренний контроль проводится в отношении финансовых процессов и процедур в части соблюдения нормативно-правовых требований к составляющим их операциям. На втором (современном) этапе происходит расширение сферы внутреннего контроля с финансового менеджмента до менеджмента эффективности деятельности организации. При этом происходит смещение акцента на достижение стратегических целей организации.

Во многих странах система внутреннего контроля является основным элементом не только финансового менеджмента, но и всей системы управления организации государственного сектора. И одно из ключевых мест в этой системе занимает процесс управления рисками, который предполагает пере-

ОПРЕДЕЛИМСЯ С ПОНЯТИЯМИ

Согласно международным стандартам⁴ система внутреннего контроля в организации государственного сектора — непрерывный процесс, осуществляемый руководителями и сотрудниками организации, направленный на минимизацию рисков и обеспечение разумной уверенности в достижении результатов, отражающих интересы общества и соответствующих миссии организации.



⁴ 1. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, 2004, INTOSAI.
2. Internal Control – Integrated Framework, 2013, COSO.

ориентацию контрольной деятельности с выявления нарушений на их предупреждение. Такой подход зарекомендовал себя с лучшей стороны и поэтому применяется в большинстве стран. Он позволяет обеспечить выявление потенциальных нарушений на ранних стадиях и своевременно выработать рекомендации по их устранению и недопущению в будущем.

Далее приведем общие черты, характерные для международного подхода к организации внутреннего контроля в государственном секторе:

- ▶ внутренний контроль — это непрерывный процесс, подразумевающий не только выявление нарушений в прошедших периодах, но и оперативный контроль в управленческих процессах;
- ▶ внутренний контроль — это процесс, который осуществляется сотрудниками и руководителями всех уровней организации в рамках своих должностных обязанностей;
- ▶ целью внутреннего контроля является обеспечение достижения целей организации;
- ▶ внутренний контроль осуществляется во всех организациях государственного сектора;
- ▶ основное внимание уделяется процессу управления рисками. Это позволяет как эффективно управлять ресурсами, используемыми для выполнения контрольных функций, так и эффективно планировать деятельность организации, что напрямую влияет на достижение результатов, соответствующих общественным интересам и предназначению (целям создания) организации (на практике это результаты установленные, например, в государственных (муниципальных) заданиях

ВНИМАНИЕ

В международной практике внутренний контроль представляет собой не деятельность специализированных внутренних подразделений организации, а непрерывный процесс, осуществляемый каждым сотрудником и руководителем организации, направленный на самостоятельное выявление потенциальных нарушений с принятием мер по их предотвращению.

и государственных (муниципальных) программах).

Курс на сближение

Представляется целесообразным в процессе трансформации внутреннего финансового контроля в организациях государственного сектора РФ максимально сблизить методологию осуществления внутреннего финансового контроля с методологией осуществления остальных направлений внутреннего контроля, основанной на международных стандартах.

Основными направлениями такого сближения должны стать:

- ▶ переориентация внутреннего финансового контроля от выявления нарушений на основе планирования контрольных действий на выявление, оценку и минимизацию рисков, сопутствующих процессам и процедурам, выполняемым в рамках финансового менеджмента;
- ▶ максимальное использование при организации внутреннего финансового контроля лучших международных практик, международных стандартов внутреннего контроля;
- ▶ формирование у руководителей всех уровней и у сотрудников организаций сектора государственного управления понимания близости подходов к осуществлению контроля в рамках финансового менеджмента и при осуществлении процедур в рамках операционной деятельности;
- ▶ выработка сходных регламентов осуществления контроля и стандартов раскрытия методологии осуществления контроля и информации о результатах контроля в рамках финансового менеджмента и операционной деятельности.

В СТАДИИ ПОДГОТОВКИ

В настоящее время для развития нормативного правового регулирования и методологического обеспечения финансового менеджмента и внутреннего финансового контроля в организациях государственного сектора Минфин России организовал системные исследовательские и практические работы по подготовке проекта концепции системы управления рисками, внутреннего контроля и внутреннего аудита в секторе государственного управления. Идет и формирование методических рекомендаций по вопросам реализации указанной концепции для ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также проекта системы оценки качества организации финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета.