

УДК 336.148 (045)
ББК 65.05

DOI: 10.14451/1.188.113

К ВОПРОСУ ОРГАНИЗАЦИИ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РАМКАХ РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ НА ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ *

© 2020 Петров А. М.

доктор экономических наук, профессор Департамента учета, анализа и аудита,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Россия, Москва
E-mail: palmi@inbox.ru

© 2020 Бурцева К. Ю.

кандидат экономических наук, доцент Департамента учета, анализа и аудита
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Россия, Москва
E-mail: aksentiya@mail.ru

В настоящее время перед государством встает широкий спектр задач по обеспечению достойного уровня жизни граждан и улучшению благосостояния. Для их достижения государство реализует федеральные проекты, финансируемые из бюджетных средств. Проблема контроля расходования средств на федеральные проекты требует систематизированного детального контроля движения и направления финансовых средств, при нецелесообразном использовании которых государство лишается значительных ресурсов, и не достигает поставленных целей. В статье предложены рекомендации по организации внутреннего финансового контроля в рамках расходования средств на федеральные проекты.

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, государственный контроль, внутренний финансовый контроль, бюджетный контроль.

В условиях постоянно развивающихся экономик всех стран мира особенно остро встает вопрос о рациональном распределении и использовании ограниченных финансовых и материальных средств. Помимо целенаправленного использования средств не менее важным аспектом является правильное распределение и работа всех ведомственных и подведомственных государственных структур, которые осваивают бюджет с целью создания новых благ для общества и государства. Можно выделить две ключевые причины, почему в настоящее время невозможно осуществлять эффективный контроль расходования бюджетных средств на федеральные проекты:

- Проблема «регионов». Как правило, трудно ответить на вопрос как повысить качество предоставления медицинских услуг в Оренбургской области, когда ты находишься в Москве. Точно так же, как и тяжело проследить из Москвы о прохождении мероприятий и заключении контрактов по достижению поставленной цели. Исполнение по 35 из 93 трансфертов бюджетам регионов на реализацию нацпроектов находит-

ся на уровне 4,1%, следует из доклада Счетной палаты за первый квартал текущего года.

- Отсутствие системы наблюдаемых показателей. Как заявляют аудиторы, на сегодняшний день действенная система мониторинга за исполнением федеральных проектов не указана. Методики расчета пока не утверждены для 35 из 112 показателей нацпроектов, включенных в федеральный план статистических работ Росстата. Это означает, что полностью контролировать выполнение указанных показателей пока невозможно.

Выявлен достаточно широкий список проблем в вопросе функционирования общей законодательной модели России и подходах к осуществлению финансового контроля, который включает в себя внутренний и внешний финансовый контроль муниципальных и федеральных уровней в различных сферах хозяйствования.

В общей классификации финансовый контроль принято разделять на:

- государственный (общегосударственный и ведомственный);
- внутрихозяйственный (корпоративный,

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет средств по государственному заданию Финансового университета

внутрифирменный);

- независимый (аудиторский) [1].

Системный государственный контроль и аудит является одним из первостепенных и преимущественных задач бюджетной политики России на период с 2016 г. по 2020 г. Проведение контрольных мероприятий обязательно должно соответствовать стандартам Международной организации высших органов финансового контроля и Европейской организацией высших органов финансового контроля. На сегодняшний день в РФ принят ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». Он был разработан и принят от части для сближения контрольных внутренних мероприятий в нашей стране с целями и стандартами МОВОФК. В федеральном законе закреплено большое количество определений, относящихся к внутреннему финансовому контролю и аудиту, что помогает более детально и четко понимать и подходить к вопросу их изучения и эффективности [2].

Бюджетный контроль является непосредственным компонентом государственного финансового контроля. Он направлен на соблюдение законности, достоверности и эффективности расходования бюджетных средств, а также работы участников регулирования. Все контрольные отношения и действия регулируются законодательством. Основным документом в вопросе регулирования бюджетных средств является Бюджетный кодекс РФ (далее БК).

Сведения, полученные по результатам проведения внутреннего финансового контроля, позволяют выполнить общий анализ вариативности использования различных факторов, которые вместе со своим изменением дают различный процент эффективности. Инструментарий внутреннего контроля достаточно обширен, поэтому с легкостью можно подобрать нужную концепцию использования. На сегодняшний день самым эффективным и широко используемым инструментом внутреннего контроля является риск-ориентированный подход к анализу качественных и количественных факторов. Именно этот инструмент дает не только общий, но и детальный подход к анализу, позволяет вычислить любую ошибку в работе организации предельно детально.

В целом внутренний контроль государственных и муниципальных субъектов можно разделить на три направления: внутренний контроль; внутренний аудит; управление рисками.

Важно отметить, что в современных реалиях во внутренний контроль также должен быть включен и детально рассмотрен антикоррупционный аспект, анализ которого увеличит эффективность расходования средств и повысит общую исполнительность должностных и ответственных лиц.

Внутренний финансовый контроль использования бюджетных средств — это постоянный процесс, который реализуют должностные лица организации, выполняя процедуры составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности. Для его осуществления важно выделить направления и принципы.

Л. В. Завьялова и К. Е. Шилехин предложили следующие направления внутреннего финансового контроля: соблюдение бюджетных правоотношений, процедур составления и исполнения бюджета; соблюдение процедур составления отчетности и ведения бюджетного учета; подготовку и реализацию мер по повышению экономности и эффективности использования бюджетных средств [3].

Т. И. Кришталева выделила основные принципы внутреннего финансового контроля: объективности, законности, гласности, независимости и ответственности [4].

Внутренний финансовый аудит характеризуется независимостью и объективностью результатов контрольных мероприятий. Конечная цель аудита — повышение эффективности расходования средств, а также проверка законности расходования. Внутренний финансовый аудит представляет собой оценку надежности внутреннего финансового контроля, подготовку рекомендаций, направленных на повышение эффективности, а также разработку рекомендаций по достижению экономности и результативности расходования бюджетных средств [5].

Аудиторские действия направлены не только на выявление эффективности, но также на предотвращение и проверки наличия противоправных действий. Это относится также к достоверности бюджетной отчетности и соответствия всем стандартам и методологиям при ее формировании. В России стандарты ведения бюджетной отчетности были установлены Министерством

ством финансов РФ. В положениях БК закреплён норматив осуществления внутреннего финансового аудита на основе функциональной независимости структурных подразделений, которые имеют полномочия по осуществлению аудита. С 1 января 2020 года в силу вступили правила применения официальных федеральных стандартов по осуществлению финансового контроля и аудита в государственных организациях.

Нельзя не сказать о том, что внутренний финансовый аудит и контроль осуществляются также с целью достижения определённого уровня результативности финансового менеджмента. Он также подвергается проверкам по средствам расчетов и анализа количественных показателей эффективности, а также соблюдения правильности предоставленной финансовой информации.

Программа федеральных стандартов контроля и аудита обязывает строго соблюдать не только бюджетное законодательство, но и условия государственных контрактов и договоров.

Для обеспечения экономической безопасности, экономии бюджетных средств и эффективного исполнения федеральных проектов необходимо построение строгой аналитической системы контроля, включающей в себя соответствующие качественные и количественные показатели и индикаторы выполнения нацпроекта.

В проведенном исследовании на основе анализа, и обобщения отечественного и зарубежного опыта [6] предложены правила и процедуры внутреннего финансового контроля расходования средств на федеральные проекты. Рекомендации включают предложения по организации системы внутреннего финансового управления в целях осуществления контроля в рамках расходования средств на федеральные проекты и содержат: рекомендации по структуре и содержанию стандартов внутреннего финансового контроля; организации системы бухгалтерского учета; процесса бюджетирования; бюджетного контроля; ведению бухгалтерских записей; расходованию средств федерального проекта; определению допустимости затрат; управлению и контролю расходования денежных средств; определению и контролю затрат труда и заработной платы; определению доходов от федерального проекта; предложения по организации системы закупок и системы управления и контроля имущества. Рассмотрим основные выдержки из предлагаемых рекомендаций.

1. Рекомендации по структуре и содержанию стандартов внутреннего финансового контроля.

Стандарты внутреннего финансового контроля, должны быть разработаны каждым хозяйствующим субъектом, привлекающим федеральные средства на реализацию проектов, и включать следующие разделы: идентификация федерального проекта; финансовая отчетность федерального проекта; бухгалтерские записи; инструментарий внутреннего финансового контроля; бюджетный контроль; контроль расходования денежных средств; контроль допустимости затрат (Таблица 1).

Стандарты внутреннего контроля представляют собой дополнительный справочный инструмент для всех сотрудников, чтобы идентифицировать и оценить операционные средства управления, достоверность финансовой отчетности, соответствие установленным юридическим требованиям и, при необходимости, принять меры, направленные на усиление средств контроля [7].

2. Рекомендации по организации системы бухгалтерского учета. Хозяйствующие субъекты могут использовать различные системы ведения бухгалтерского учета. Для инвентаризации основных средств и информационных технологий могут применяться отдельные системы. Управление основными средствами может осуществляться, например, финансовым директором совместно с бухгалтером. Директор по технологиям в этом случае будет отвечать за инвентаризацию всего оборудования и программного обеспечения.

Как только хозяйствующий субъект получит уведомление о выделении ему средств на реализацию федерального проекта, финансовый директор должен назначить соответствующие коды счетов и предоставить копию управляющей организации, а также предоставить уведомление в бухгалтерию. Информацию, включающую идентификационный номер федерального проекта, год его проведения, объем выделяемых средств и пр., следует компоновать в отдельной папке по каждому федеральному проекту. Бухгалтер должен установить коды счетов и бюджетов для каждого федерального проекта.

После рассмотрения и утверждения финансовым директором, эти бюджеты будут доступны для использования. Все расходы по федеральному проекту должны быть отнесены на даты его

Таблица 1. Разделы и содержание стандартов внутреннего финансового контроля

Раздел	Содержание
Идентификация федерального проекта	Идентификация федерального проектов должна включать его название, номер федерального проекта, год его проведения, объем выделяемых средств и другую требуемую информацию. В рамках данного раздела хозяйствующему субъекту следует определить в своих отчетах все полученные и израсходованные средства федеральных проектов
Финансовая отчетность федерального проекта	Должна включать точное, актуальное и полное раскрытие финансовых результатов каждого федерального проекта. Формирование отчетности должно осуществляться в соответствии с установленными на законодательном уровне требованиями
Бухгалтерские записи	Хозяйствующий субъект должен вести учет, адекватно определяющий источник и направление расходования средств, выделяемых на деятельность, финансируемую из средств федерального проекта. Эти записи должны содержать информацию, относящуюся к обязательствам, необлагаемым остаткам средств, активам, расходам, доходам и процентам, а также подтверждаться исходной документацией
Инструментарий внутреннего финансового контроля	Хозяйствующий субъект должен обеспечить эффективный контроль и подотчетность в отношении недвижимого и личного имущества и других активов, надлежащим образом сохранять все имущество и обеспечивать, чтобы оно использовалось исключительно в разрешенных целях. Внутренний финансовый контроль должен включать инструменты, помогающие финансовым менеджерам оценивать полученные результаты и обеспечивать целостность системы контроля. Внутренний контроль должен быть разработан таким образом, чтобы обеспечить разумную уверенность в достижении следующих целей: эффективность и результативность деятельности; надлежащая сохранность имущества; обеспечение расходования имущества и денежных средств в соответствии с целями федерального проекта; соблюдение применимых законов и нормативных актов
Бюджетный контроль	Бюджетный контроль должен включать контроль фактических расходов, которые должны быть сопоставлены с предусмотренными в бюджете суммами для каждого федерального проекта
Контроль расходования денежных средств	Хозяйствующий субъект должен разработать и следовать письменным процедурам контроля для соблюдения требований по управлению и расходованию денежными средствами (рекомендации представлены далее в работе)
Контроль допустимости затрат	Хозяйствующий субъект должен следовать письменным процедурам определения допустимости затрат (рекомендации представлены в работе)

проведения (диапазон между его началом и окончанием). Бюджетные суммы в учетных системах должны соответствовать текущему уведомлению о проведении федерального проекта.

3. Рекомендации по организации процесса бюджетирования. Как только возможность получения средств федерального проекта будет утверждена и ответственная организация будет уведомлена об этом, заявление на получение средств федерального проекта должно быть направлено в ее адрес со следующей информацией: источник средств; цель федерального проекта; идентификация менеджера и исполнителей федерального проекта; сроки подачи заявок и их утверждения; соответствие требованиям; потенциальная сумма и объем средств.

После рассмотрения и одобрения заявки на исполнение федерального проекта, управление и финансовый контроль расходования средств федерального проекта входит в сферу ответственности финансового директора. Если исполнение федерального проекта связано с рабо-

той других отделов, то менеджер федерального проекта несет ответственность за последующее обсуждение и исполнение задач с основными заинтересованными сторонами.

Рассмотрение и утверждение бюджета происходит после того как заявки на исполнение федеральных проектов представлены ответственной организации для утверждения бюджета и содержания проекта. Копия полной заявки на получение средств должна быть представлена в организацию после подписания управляющим. Заявка хранится в папке проекта на соответствующий финансовый год. После получения одобрения утвержденный бюджет вносится бухгалтером в учетную систему.

4. Рекомендации по организации бюджетного контроля. Хозяйствующий субъект должен контролировать финансовые показатели каждого федерального проекта на протяжении всего его жизненного цикла, сравнивая и анализируя фактические расходы с бюджетами. Бюджетные отчеты с начала года должны использоваться

для оценки финансового состояния федерального проекта и определения потребности в дополнительных средствах. Отчеты о бюджете с начала года могут направляться управляющим федеральным проектом по мере необходимости. При обнаружении значительных отклонений или выявлении тенденции, которая может привести к значительному отклонению, должен быть уведомлен финансовый директор и менеджер федерального проекта. Менеджер федерального проекта или финансовый директор должны определить является ли поправка уместной и существенной.

5. Рекомендации по ведению бухгалтерских записей. Ведение бухгалтерского учета должно осуществляться как на бумажном носителе, так и в принятой системе электронного учета. Финансовые отчеты должны составляться в системе автоматизированного учета. Бухгалтерия несет ответственность за ведение всех заказов на закупку и связанных с ними бухгалтерских записей в соответствии с графиком хранения записей.

Хозяйствующий субъект должен вести все записи, которые полностью отражают объем средств по федеральному проекту, который был получен или израсходован. Для каждого проекта должен быть создан отдельный файл, который документирует всю финансовую деятельность, связанную с этим проектом. Этот файл будет включать в себя уведомления о его присуждении, поправки и окончательные отчеты, это документы подтверждаются отчетами о расходах в принятой системе автоматизированного учета.

Хозяйствующий субъект должен хранить отчетность в течение как минимум пяти лет с даты представления окончательного отчета о выполнении проекта, если иное не было письменно подтверждено уведомлением о продлении срока хранения. Однако если какое-либо судебное разбирательство, претензия или аудит начаты до истечения срока хранения записей, записи будут храниться до тех пор, пока все судебные разбирательства, претензии или результаты аудита, связанные с этими записями, не будут решены.

6. Рекомендации по расходованию средств федерального проекта. Получатель федеральных средств несет ответственность за исполнение федерального проекта в соответствии с условиями его предоставления. Федеральные средства должны расходоваться в соответствии

с установленными принципами и требованиями. Хотя каждый федеральный проект может иметь конкретные допустимые и недопустимые расходы, следует придерживаться федеральных принципов при разработке и управлении бюджетом. Федеральные принципы требуют, чтобы затраты были допустимыми, разумными и распределяемыми.

Чтобы соответствовать определению «допустимых затрат», стоимость приобретаемых товаров или услуг должна быть необходимой и разумной для реализации федерального проекта, адекватно задокументирована. Следует быть последовательными с политикой и процедурами, которые единообразно применяются к федеральным и не федеральным расходам.

В соответствии с определением «разумно» стоимость товара или услуги не должна превышать сумму, которую благоразумный человек мог бы потратить на какой-либо предмет в момент принятия решения о его приобретении.

Чтобы соответствовать определению «распределяемых затрат», стоимость соответствующих товаров или услуг подлежит начислению или назначению на тот федеральный проект, в соответствии с которым получены относительные выгоды. Распределение может осуществляться как на: расходы, понесенные специально для конкретных федеральных проектов; расходы, распределяемые в пропорциях, и которые могут быть аппроксимированы с использованием различных методов; расходы, необходимые для общего функционирования хозяйствующего субъекта.

При разработке и пересмотре бюджета финансовому директору следует разграничивать прямые и косвенные расходы, а также соблюдение условий их начисления.

7. Рекомендации по определению допустимости затрат. Расходы должны быть согласованы и осуществляться в соответствии с утвержденными статьями бюджета. Любые изменения или отклонения от утвержденного бюджета и заявки на федеральный проект требуют предварительного одобрения со стороны государства.

При определении того, как хозяйствующий субъект будет расходовать выделенные средства, менеджер проекта должен рассмотреть предполагаемые расходы, чтобы определить, является ли это допустимым использованием федеральных средств. Менеджер проекта должен учитывать эти факторы при принятии решения о

допустимости, прежде чем эти средства будут потрачены на приобретение товара или услуги. Расходы являются допустимыми, если по своему характеру и сумме они не превышают тех расходов, которые были бы понесены благоразумным лицом при обстоятельствах, сложившихся на момент принятия решения об их понесении. Следует отметить, что расходы должны быть необходимыми для достижения целей проекта. Ключевым аспектом в определении необходимости затрат является то, может ли хозяйствующий субъект продемонстрировать, что эти затраты удовлетворяют существующую потребность, и может ли он доказать это.

8. Рекомендации по управлению и контролю расходования денежных средств. Хозяйствующему субъекту следует соблюдать применимые методы и процедуры оплаты, которые сводят к минимуму время, проходящее между переводом средств и их выплатой, в соответствии с законом. Процедура расходования средств из федеральных проектов начинается после первой выплаты из бюджета.

9. Рекомендации по определению и контролю затрат труда и заработной платы. Все сотрудники, которым полностью или частично выплачиваются федеральные средства, должны иметь конкретные документы, подтверждающие количество времени или труда, затраченного ими на исполнение обязанностей в рамках проекта. Начисления заработной платы по каждому из федеральных проектов должны основываться на отчетах, отражающих реально выполненную работу по проекту.

10. Рекомендации по определению доходов от федерального проекта. Под доходом федерального проекта понимается валовой доход, полученный исполнителем федерального проекта, который непосредственно генерируется поддерживаемой деятельностью или заработан

в результате исполнения федерального проекта в период его действия.

11. Рекомендации по организации системы закупок. Хозяйствующий субъект должен поддерживать законодательно установленные процедуры закупок. Финансовый директор должен являться агентом по закупкам и, таким образом, сохранять за собой право рассматривать и утверждать все закупки. Он несет полную ответственность за них. Требуемый вид процедур закупки зависит от стоимости приобретаемого товара. Исполнители должны следовать как государственным, так и местным правилам закупок.

12. Предложения по организации системы управления и контроля имущества. Системой контроля, принятой в хозяйствующем субъекте, должны обеспечиваться надлежащие гарантии для предотвращения утраты, повреждения или кражи имущества. Все имущество должно пройти инвентаризацию, которая должна осуществляться по всем активам хозяйствующего субъекта.

В заключении следует отметить, что каждому хозяйствующему субъекту вне зависимости от рода и вида деятельности следует поддерживать надлежащую систему финансового менеджмента для привлечения и рационального расходования средств, выделенных на реализацию федеральных проектов. Для обеспечения выполнения всех требований к системе финансового менеджмента необходимо наличие определенных механизмов и процедур внутреннего финансового контроля. Невыполнение какого-либо требования может привести к возврату денежных средств или прекращению обязательств, в целях предотвращения этого в данной работе представлен ряд соответствующих рекомендаций.

Библиографический список

1. Саввина О.В. О современной модели финансового надзора // Финансы и кредит. — 2015. — № 34 (Т. 21.). — С. 47–57
2. Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=122682 (дата обращения: 10.03.2020)
3. Завьялова Л.В., Шилехин К.Е. Внутренний финансовый контроль в условиях нового законодательства // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». — 2013. — № 4. — С. 88–99.
4. Теория и методология взаимодействия контроля и налогообложения: монография / Т.И. Кришталева; Изд.-торговая корпорация «Дашков и К°». — Москва: Дашков и К°, 2008. — 309 с.

-
5. *Нагоев А.Б., Сижажева С.С., Анпоева Ж.А.* Роль внутреннего контроля в деятельности организаций // *Фундаментальные исследования.* — 2014. — № 9 (Ч. 10.) — С. 2283–2287
 6. INTERNAL CONTROL MANUAL FOR FEDERAL GRANTS [Электронный ресурс].— URL: <https://www.ipsk12.net/cms/lib/MA02212674/Centricity/Domain/275/IPS%20MANUAL%20FOR%20FEDERAL%20GRANTS-Final%20Version%205.4.17.pdf> (дата обращения: 10.03.2020).
 7. *Бурцева К.Ю.* Методические аспекты формирования системы контроля за деятельностью университетов // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*, 2017, Т. 10- № 2 (332)- С. 157–170.