

Copyright © 2014 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation
Tourism Education Studies and Practice
Has been issued since 2014.

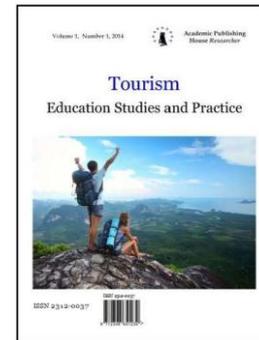
ISSN: 2312-0037

E-ISSN 2409-2436

Vol. 4, No. 4, pp. 166-176, 2014

DOI: 10.13187/tesp.2014.4.166

www.ejournal10.com



UDC 33

Reforming State Financial Control: The Organizational Aspects of Implementing Internal Financial Control in Institutions of Higher Learning

Svetlana A. Tomskikh

Self-regulatory auditing organization NP AAS, Sochi city, Russian Federation

Auditor

E-mail: tomskix47@mail.ru

Abstract

The legislation of the Russian Federation in the area of financial control is in the stage of enhancing the organization of internal financial control at the level of public/legal education and at the organization level.

This article analyzes the basic foundations of new statutory acts regulating the procedure for organizing and administering internal financial control (audit) in the budget sphere. The author puts forth variants for organizing and implementing internal financial control (audit) in public institutions of higher learning.

Keywords: internal financial control; internal financial audit; financial support; internal financial control chart; audit inspections; audit inspection plan and program.

Введение

В концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на периоды 2014 год и на плановые периоды 2015 и 2016 годов, определена стратегия развития различных сфер, в том числе и образования [7]. Системные приоритеты государственной политики в сфере высшего образования включают в себя: повышение качества результатов образования на разных уровнях; развитие сферы непрерывного образования, включающей гибко организованные вариативные формы образования и социализации и др.

Основные ожидаемые результаты государственной программы: повышение удовлетворенности населения качеством образовательных услуг; увеличение доли образовательных услуг, оказываемых в рамках частно-государственного партнерства; повышение эффективности использования бюджетных средств, обеспечение финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных организаций за счет реализации новых принципов финансирования (на основе государственных [муниципальных] заданий) и др.

Исследование и обсуждение

Для обеспечения поставленных Правительством РФ задач, выделяемые из федерального бюджета РФ средства, распределяются по пяти основным направлениям:

1. Обеспечение деятельности подведомственных бюджетных учреждений, включая оплату налогов.

2. Межбюджетные трансферты.
3. Федеральные целевые программы.
4. Непрограммные инвестиции в основные фонды.
5. Прочие расходы.

В основе расчетов основных параметров федерального бюджета на 2014–2016 годы заложены сценарные условия функционирования экономики РФ, в том числе на образование запланированы следующие расходы (таблица 1).

Таблица 1

Расходов бюджетной системы РФ по разделам классификации расходов бюджетов

Показатель	2014 год		2015 год		2016 год	
	млрд. руб.	в % к итогу	млрд. руб.	в % к итогу	млрд. руб.	в % к итогу
Расходы, всего	26 450,7	100	29 046,0	100	31 857,2	100
в том числе:						
Образование	3 008,7	11,4	3 313,2	11,4	3 648,6	11,5

Несмотря на небольшой рост планируемых консолидируемых бюджетных расходов на образование, удельный вес расходов остается на сложившемся уровне – 11,4 % к общей сумме расходов. Общая тенденция к снижению доли доходов и расходов бюджетной системы РФ по отношению к ВВП определяет тенденцию к снижению расходов по отношению к ВВП по всем разделам, за исключением раздела «Национальная оборона» (таблица 2).

Таблица 2

Расходы бюджетов бюджетной системы РФ по разделам классификации расходов бюджетов (в % к ВВП)

Показатель	2014 год	2015 год	2016 год
Расходы, всего	35,8	35,4	34,9
в том числе:			
Образование	4,1	4,0	4,0

Как видно, по разделу «Образование» расходы бюджетов бюджетной системы РФ в реальном выражении в 2016 году выше уровня 2013 года в 1,27 раза. Однако отношение указанных расходов к ВВП сократилось с 4,3 % до 4,0 % процентов. Такая динамика связана с ростом расходов по разделу «Образование» темпами меньше темпов роста ВВП [7].

Следует отметить, что в расходах федерального бюджета на образование более 80 % приходится на сферу высшего образования, а с учетом отрицательной динамики прогнозной численности населения в возрасте 17 лет в краткосрочной перспективе, влияющей на численность студентов, по мнению Правительства РФ достаточно для поддержания системы образования на оптимальном уровне и ее развития.

Однако, из-за ухудшения внешней конъюнктуры, снижения экономического роста в России и других факторов, влияющих на сокращение экономики в 2014–2016 гг., экономические и бюджетные планы по прогнозам экспертов будут скорректированы на средне – и на долгосрочный период [8].

Следовательно, можно прогнозировать снижение финансового обеспечения на высшее образование, и как следствие усиление действенного контроля (аудита) за эффективностью использования бюджетных средств.

В то же время проводимые в Российской Федерации преобразования в бюджетной сфере предполагают комплексное реформирование системы государственного (муниципального) контроля, направленные:

- на организацию действенного контроля (аудита) за эффективностью использования бюджетных средств;

- на уточнение полномочий государственных и муниципальных органов по осуществлению финансового контроля;
- на введение понятий внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определение на законодательном уровне их форм, методов и объектов и др.

Для целей выполнения поставленных задач в бюджетной сфере внесены значительные изменения в нормы Бюджетного кодекса, регламентирующие порядок осуществления государственного (муниципального) финансового контроля [1], а также Постановлением Правительства РФ от 04.02.2014 г. № 77 введена в действие новая редакция Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (далее – Росфиннадзор) [3].

В развитие исполнения новых правил осуществления проверок Росфиннадзором с 10.12.2013 г. вступили в силу Правила осуществления Росфиннадзором полномочий по контролю в финансово – бюджетной сфере, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 [4].

В свою очередь, правила осуществления внутреннего финансового контроля и финансового аудита главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств регламентируются Постановлением Правительства РФ от 17.03.2014 г. № 193 о внедрении внутреннего финансового контроля (далее – Постановление № 193) [5].

В нормативных актах, регулирующих правила организации внутреннего финансового контроля, не дано определение «внутреннего контроля». По нашему мнению, под системой внутреннего контроля понимается совокупность организационной структуры, методик и процедур, принятых руководством государственного образовательного учреждения в качестве средств эффективного ведения его экономической деятельности.

Финансовый контроль. В настоящее время в Российской Федерации действует система финансового контроля, которую можно разделить на 3 уровня: внешний, внутренний, ведомственный. В свою очередь внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется Счетной палатой РФ. Внутренний государственный финансовый контроль является деятельностью Федеральной службой финансово – бюджетного надзора. Ведомственный финансовый контроль осуществляется в рамках ведомства – в территориальных органах ведомства и подведомственных учреждениях (рис. 1):



Рис. 1. Система финансового контроля РФ в бюджетной сфере

С точки зрения нормативно-правового регулирования организации и осуществления финансового контроля в бюджетной сфере, можно выделить целый ряд

законодательных актов. В первую очередь к ним можно отнести Бюджетный кодекс РФ, федеральное законодательство, Постановления Правительства Российской Федерации и др. (таблица 1).

Таблица 1

**Система финансового контроля
в организациях государственного сектора**

Органы, осуществляющие контроль	Нормативная база
Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль Контроль законодательных (представительных) органов	
Контрольно – счетные органы	ст. 268.1 БК РФ
1. Счетная палата РФ (на федеральном уровне)	ФЗ от 05.04.2013 № 41 – ФЗ «О счетной палате Российской Федерации»
2. Контрольно – счетные органы субъектов РФ.	Федеральный закон от 07.02.1011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации деятельности контрольно – счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» Законы (решения), принимаемые на уровне конкретных публично – правовых образований.
3. Контрольно – счетные органы муниципальных образований	
Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль Осуществляется в рамках всего публично – правового образования	
Органы финнадзора	ст. 269.2 БК РФ
1. Росфиннадзор (на федеральном уровне)	Положение о федеральной службе финансово – бюджетного надзора (постановление Правительства РФ от 04.02.2014 № 77)
2. Органы внутреннего финансового контроля субъектов РФ.	Правила осуществления Федеральной службой финансово – бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово – бюджетной сфере (постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092)
3. Органы внутреннего муниципального финансового контроля.	Административный регламент (приказ Минфина России от 20.03.2014 № 18н)
	Нормативные правовые акты, принимаемые на уровне конкретных публично – правовых образований.
Органы, осуществляющие кассовое обслуживание (проведение кассовых операций)	ст. 269.1 БК РФ
1. Федеральное казначейство.	Положение о федеральном казначействе (постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703)
2. Финансовые органы субъектов РФ.	Нормативные правовые акты, принимаемые на уровне конкретных публично – правовых образований.
3. Финансовые органы муниципальных образований.	
Ведомственный внутренний финансовый контроль (аудит) Осуществляется в рамках ведомства – в территориальных органах ведомства и подведомственных учреждениях	
Контроль по БК РФ	
Контрольно-ревизионные органы	ст. 160.2 -1 БК РФ
1. Главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств.	Внутренний финансовый контроль (аудит) осуществляется в соответствии с порядком,

2. Главных администраторов (администраторов) доходов бюджетов.	установленным Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией (постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89, от 17.03.2014 № 193)
3. Главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджетов.	
Органы, осуществляющие контроль	Нормативная база
Контроль учредителя	
Контрольно-ревизионные органы	
Органов, осуществляющих функции и полномочия учредителей в отношении казенных, бюджетных и автономных учреждений.	п. 5.1 ст. 32 ФЗ от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. 04.11.2014).
	ч. 3.23. ст.2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (ред. 04.11.2014).
	Нормативные правовые акты, принимаемые на уровне конкретных публично-правовых образований.
Внутренний контроль в организации госсектора	
Должностные лица, комиссии, структурные подразделения организации госсектора	ч. 1. ст.19 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»
	ст.101 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ
	Приказ Минфина РФ № 157н и 33н.
	Локальные нормативные акты

Результаты исследования

Анализ выше перечисленных законодательных и нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что заложенные в них положения определяют порядок осуществления внутреннего финансового контроля в структурных подразделениях главных распорядителей и администраторов бюджетных средств на федеральном и региональном уровнях (п. 3 Постановления № 193).

Следовательно, государственным (муниципальным) учреждениям, на стадии организации внутреннего финансового контроля и аудита, необходимо руководствоваться положениями Постановлением № 193 с учетом их правового статуса и специфики экономической деятельности.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что государственный вуз имеет свою специфику осуществления финансового оборота средств. Основной особенностью его хозяйствования является то, что в настоящее время возрастает потребность развитой и многофункциональной системы внутреннего финансового контроля вуза. При этом, для организации и осуществления мероприятий внутреннего контроля учредителем образовательного учреждения не предусмотрено обязательного создания отдельного штатного подразделения и (или) введения в штат учреждения отдельных должностей.

По мнению автора, в сложившейся неблагоприятной ситуации внедрения внутреннего финансового контроля в государственных учреждениях высшего образования необходимо раскрыть базовые основы финансового контроля в бюджетной сфере, а также организационные и методические способы внедрения внутреннего контроля в этих учреждениях.

Внутренний финансовый контроль. В соответствии с Постановлением № 193 порядок организации и обеспечения (осуществления) внутреннего финансового контроля, включает следующие элементы (рис. 2):

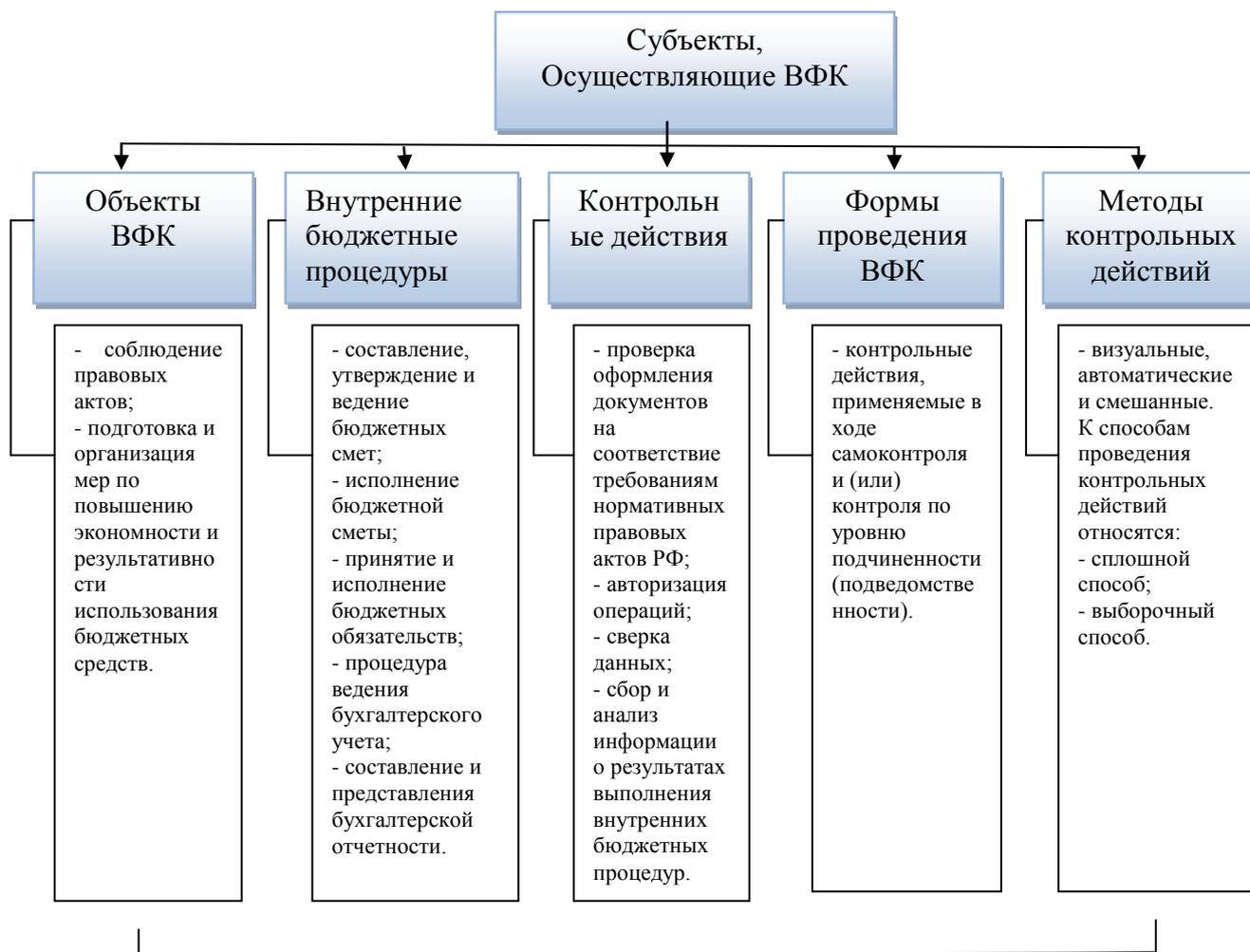


Рис. 2. Порядок организации и обеспечения (осуществления) внутреннего финансового контроля в учреждениях высшего образования

Из этого следует, что внутренний финансовый контроль осуществляется сплошным или выборочным способом в отношении процедур и операций, совершенных бюджетным учреждением, путем проведения проверок, направленных на установление соответствия представленных документов путем сбора и анализа информации о своевременности точности и обоснованности информации, отраженной в указанных документах.

Подготовка к проведению внутреннего финансового контроля включает этапы формирования карты внутреннего контроля по каждому отражаемому в нем предмету внутреннего финансового контроля (рис. 3):

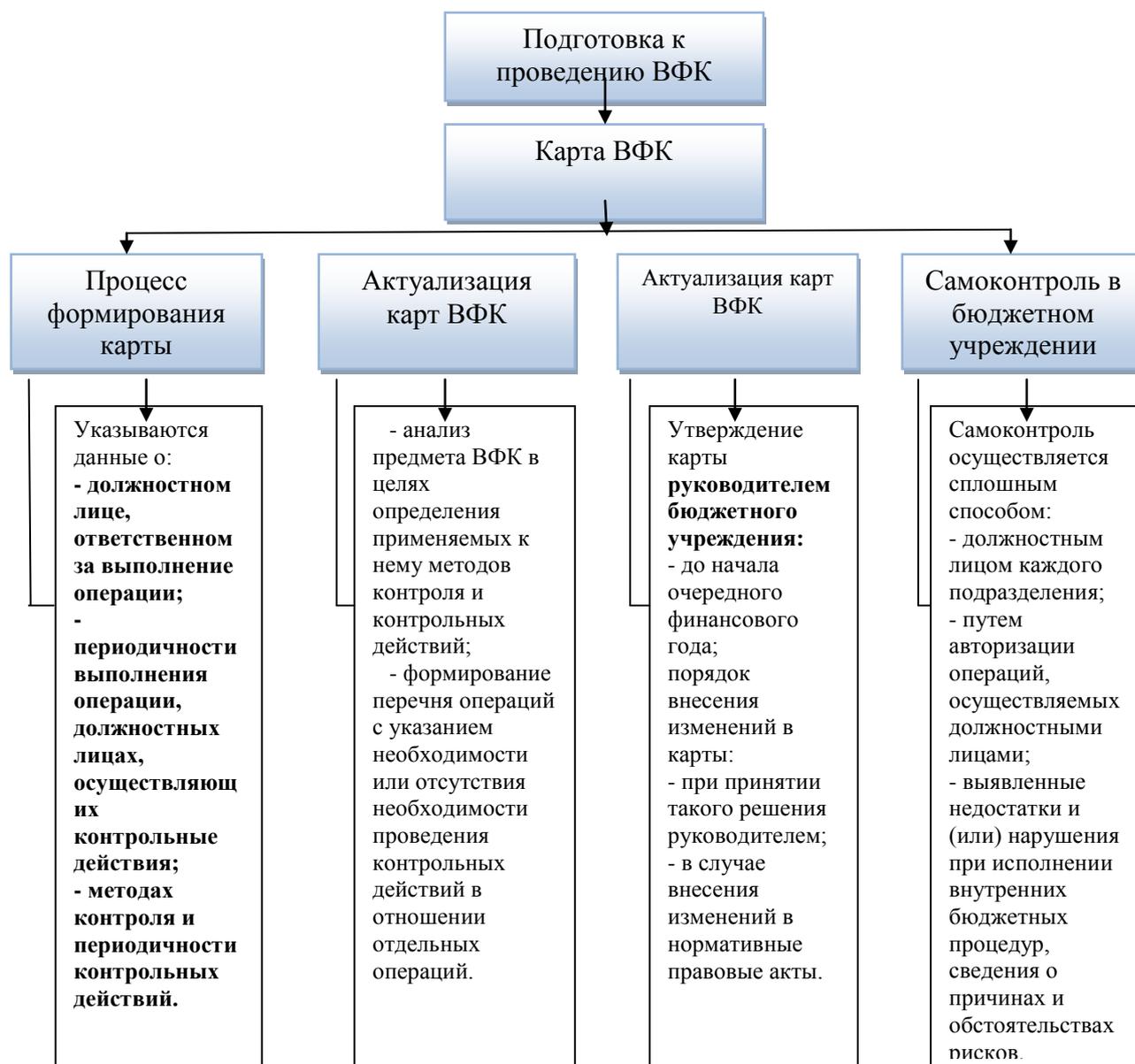


Рис. 3. Подготовка к проведению внутреннего финансового контроля в государственном образовательном учреждении

Следует заметить, что формирование, утверждение и актуализация карт внутреннего финансового контроля в государственном образовательном учреждении осуществляются в порядке, установленном учредителем бюджетного учреждения.

По нашему мнению, в процессе формирования карт можно использовать утвержденные элементы учетной политики для целей бухгалтерского учета, например, установленные правила документооборота и технологию обработки учетной информации.

Результаты контроля по уровню подчиненности оформляются заключением с указанием необходимости внесения исправлений и (или) устранения недостатков (нарушений) при их наличии в установленный в заключении срок, либо с разрешительной надписью на представленном документе.

В свою очередь, информация о результатах внутреннего финансового контроля направляется образовательным учреждением, ответственным за результаты выполнения внутренних бюджетных процедур учредителю бюджетного учреждения. По итогам

рассмотрения результатов внутреннего финансового контроля принимаются с указанием сроков их выполнения, направленные:

- на обеспечение применения действий эффективных автоматических контрольных действий в отношении отдельных операций;
- на уточнение прав по формированию финансовых и первичных учетных документов;
- на устранение конфликта интересов у должностных лиц, осуществляющих внутренние бюджетные процедуры;
- на проведение служебных проверок и применение мер материальной и (или) дисциплинарной ответственности к виновным лицам;
- на ведение эффективной кадровой политики в отношении кадрового состава государственного образовательного учреждения.

Внутренний финансовый аудит. Как было отмечено выше, обязанность осуществлять ведомственный финансовый контроль отменена (Закон № 252 – ФЗ), вместо нее на главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств возложена обязанность по осуществлению внутреннего финансового аудита (далее – ВФА).

Следовательно, в целях обеспечения эффективного финансового контроля в государственных образовательных учреждениях, целесообразно создать отдельное штатное подразделение и (или) ввести в штат учреждения отдельные должности для осуществления функций внутреннего финансового контроля (аудита).

Однако, учредители государственных образовательных учреждений не всегда предусматривают создание таких подразделений.

Если такие подразделения все-таки созданы, следует руководствоваться положениями Постановления № 193 (пп. 28- 57).

Рассмотрим основные положения организации и осуществления внутреннего финансового аудита в государственном образовательном учреждении (рис. 4):

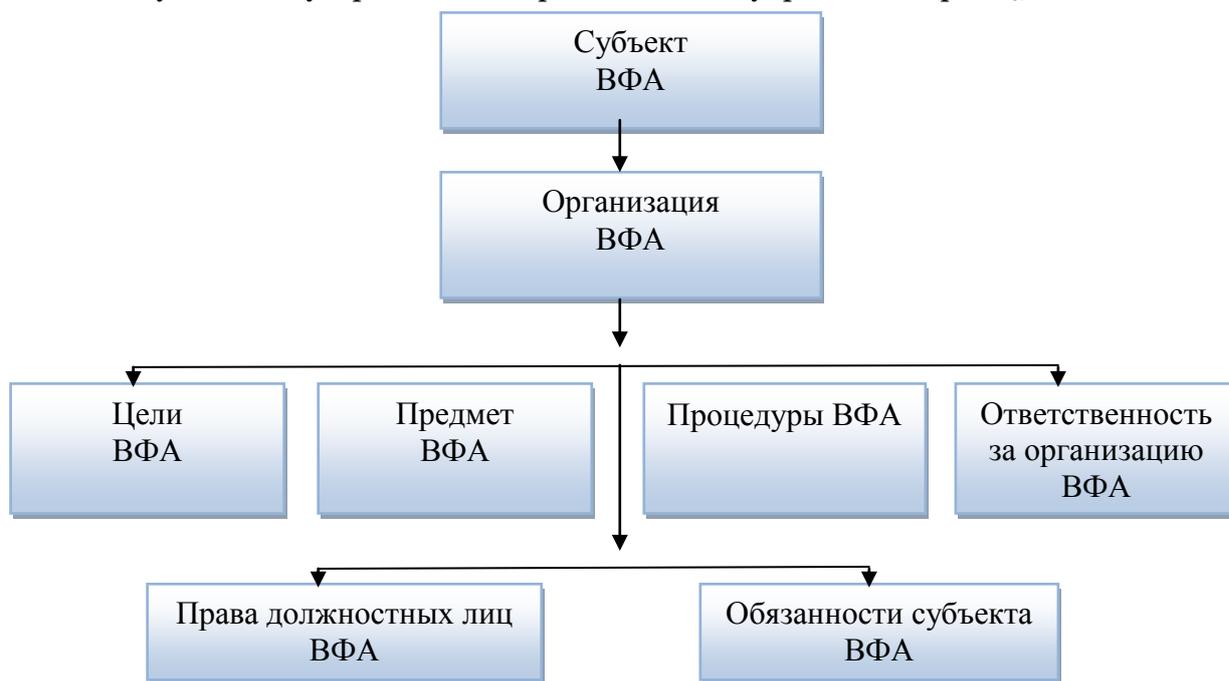


Рис. 4. Элементы организации внутреннего финансового аудита

В первую очередь, необходимо отметить, что деятельность субъекта внутреннего финансового аудита основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и профессиональной компетентности, а также системности, ответственности и стандартизации.

Во вторых, целями внутреннего финансового аудита, являются (ч.4 ст. 160.2-1 БК и п. 29):

- оценка надежности внутреннего финансового контроля и подготовка рекомендаций по повышению его эффективности;
- подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка

ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, установленным Минфином;

- подготовка предложений о повышении экономности и результативности использования средств федерального бюджета.

В третьих, некоторые элементы раздела «Внутренний финансовый аудит» аналогичны правилам аудиторской деятельности, что позволяет более подробно разобраться по сложным вопросам формирования Положения о внутреннем финансовом контроле (аудите).

Предметом внутреннего финансового аудита является совокупность финансовых и хозяйственных операций, совершенных получателями средств федерального бюджета, а также организация и осуществление внутреннего финансового контроля.

В силу п. 33 Порядка внутреннего финансового контроля аудиторские проверки подразделяются на камеральные, выездные и комбинированные проверки.

В целях составления плана субъект внутреннего финансового аудита обязан провести предварительный анализ данных об объектах аудита. Осуществление процедур внутреннего финансового аудита включает в себя следующие элементы (рис. 5):

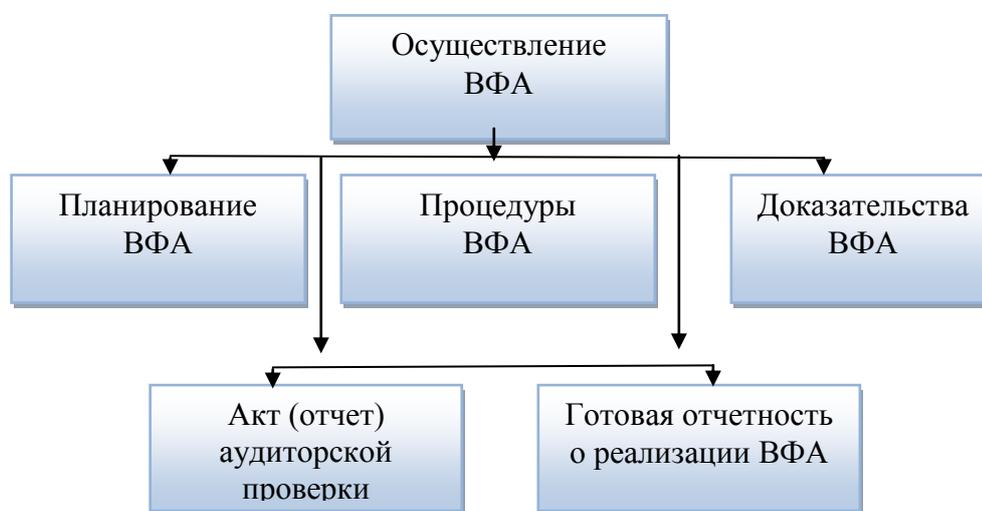


Рис. 5. Элементы осуществления внутреннего финансового аудита

План внутреннего финансового аудита представляет собой перечень аудиторских проверок, которые предполагается провести в очередном финансовом году. По каждой аудиторской проверке в плане указываются проверяемая внутренняя бюджетная процедура, объекты аудита, срок проведения проверки и ответственные исполнители. План должен быть составлен и утвержден до начала очередного финансового года.

Заметим, что под внутренними бюджетными процедурами понимаются внутренние процедуры составления и исполнения федерального бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности (п. 2 Порядка внутреннего финансового контроля).

В соответствии с п. 49 Порядка внутреннего финансового контроля проведение контрольного мероприятия подлежит обязательному документированию. Как предусмотрено и Приказом № 146н, материалы контрольного мероприятия включают в себя акт контрольного мероприятия и рабочие документы.

Аудиторская проверка проводится путем инспектирования, наблюдения, запроса, подтверждения, пересчета, аналитических процедур.

Результаты внутреннего финансового аудита оформляются актом аудиторской проверки, который подписывается руководителем аудиторской группы и вручается им представителю объекта аудита, уполномоченному на получение акта. Объект аудита вправе представить письменные возражения по акту аудиторской проверки.

На основании этого акта составляется отчет о результатах аудиторской проверки, содержащий информацию о ее итогах.

Указанная отчетность должна содержать информацию, подтверждающую выводы о

надежности (об эффективности) внутреннего финансового контроля, достоверности сводной бюджетной отчетности главного администратора (администратора) средств федерального бюджета.

Внутренний финансовый контроль считается надежным (эффективным), если используемые методы контроля и контрольные действия приводят к отсутствию либо существенному снижению числа нарушений нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, внутренних стандартов, а также к повышению эффективности использования средств федерального бюджета.

Следует различать функции служб внутреннего финансового контроля и служб финансового аудита. Так, например, служба внутреннего финансового аудита обязана давать оценку надежности внутреннего финансового контроля и предлагать рекомендации по повышению его эффективности. Тогда, как в контролеры не обязаны выполнять эту функцию.

Рассмотрим варианты осуществления внутреннего финансового контроля в случаях, когда учредители государственных образовательных учреждений не предусматривают создание служб внутреннего контроля (аудита), а также не привлекают независимых аудиторов (специализированные организации) на договорной основе.

В таких случаях соответствующие контрольные функции для целей самоконтроля осуществления внутреннего финансового контроля, могут распределяться между подразделениями (сотрудниками) учреждения и (или) возлагаться на создаваемые в учреждении внутренние комиссии.

Однако, не зависимо от того, каким образом организован внутренний финансовый контроль в учреждении целесообразно разработать следующие локальные акты:

- Положение «О внутреннем финансовом контроле учреждения»;
- Положение «О службе внутреннего финансового контроля» (в случае целесообразности создания такой службы);
- Положение «О службе внутреннего финансового аудита» (в случае целесообразности создания такой службы).

При этом содержание локальных актов должно соответствовать базовым основам организации внутреннего финансового контроля заложенных в Постановлении № 193.

Заключение

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что установление современной нормативной правовой базы с целью организации и осуществления эффективного внутреннего финансового контроля позволит обеспечить безопасность, эффективность, законность финансовой деятельности государственных образовательных организаций.

Примечания:

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в ред. 22.10.2014 г.).
2. Федеральный закон от 05.04.2013 г. №41 ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 04.11.2014 г.).
3. Постановление Правительства от 04.02.2014 № 77 «Положение о федеральной службе финансово-бюджетного надзора» (в ред. от 18.06.2014 г.).
4. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 «Правила осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере (в ред. 29.10.2014 г.).
5. Постановление Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 «Об утверждении правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета».
6. Гусев А. Внутренний финансовый контроль//»Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений, № 5, май 2014 г.
7. <http://минобрнауки.рф>
8. <http://www.vedomosti.ru>
9. Гварлиани Т.Е., Гнат Е.В. Современная налоговая политика и ее влияние на

инновационное развитие экономики // Вестник СГУТиКД. 2007. № 1–2. С. 85–89.

10. Боков М.А., Геворгян А.С., Демерчян Н.С. Стратегия развития г. Сочи как курорта мирового уровня или туристской дестинации // Вестник СГУТиКД. 2011. № 1. С. 13–16.

References:

1. Byudzhetyi kodeks RF ot 31.07.1998 g. № 145-FZ (v red. 22.10.2014 g.).
2. Federal'nyi zakon ot 05.04.2013 g. №41 FZ «O schetnoi palate Rossiiskoi Federatsii» (v red. ot 04.11.2014 g.).
3. Postanovlenie Pravitel'stva ot 04.02.2014 № 77 «Polozhenie o federal'noi sluzhbe finansovo-byudzhetnogo nadzora» (v red. ot 18.06.2014 g.).
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.11.2013 № 1092 «Pravila osushchestvleniya Federal'noi sluzhboi finansovo-byudzhetnogo nadzora polnomochii po kontrolyu v finansovo-byudzhetnoi sfere (v red. 29.10.2014 g.).
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.03.2014 № 193 «Ob utverzhdenii pravil osushchestvleniya glavnymi rasporyaditelyami (rasporyaditelyami) sredstv federal'nogo byudzheta».
6. Gusev A. Vnutrennii finansovyi kontrol' //»Revizii i proverki finansovo-khozyaistvennoi deyatel'nosti gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii, № 5, mai 2014 g.
7. <http://minobrnauki.rf>
8. <http://www.vedomosti.ru>
9. Gvarliani T.E., Gnat E.V. Sovremennaya nalogovaya politika i ee vliyanie na innovatsionnoe razvitie ekonomiki // Vestnik SGUTiKD. 2007. № 1–2. S. 85–89.
10. Bokov M.A., Gevorgyan A.S., Demerchyan N.S. Strategiya razvitiya g. Sochi kak kurorta mirovogo urovnya ili turistskoi distinatsii // Vestnik SGUTiKD. 2011. № 1. S. 13–16.

УДК 33

Реформирование государственного финансового контроля: организационные аспекты внедрения внутреннего финансового контроля в высших учебных заведениях

Светлана Александровна Томских

Саморегулируемая аудиторская организация НП ААС, г. Сочи, Российская Федерация
Аудитор
E-mail: tomskix47@mail.ru

Аннотация. Законодательство РФ в области финансового контроля находится на этапе совершенствования организации внутреннего финансового контроля на уровне публично-правового образования и на уровне организации.

В статье проанализированы базовые основы новых нормативных правовых актов регулирующих порядок организации и осуществления внутреннего финансового контроля (аудита) в бюджетной сфере. Сформулированы варианты организации и внедрения внутреннего финансового контроля (аудита) в государственных высших учебных заведениях.

Ключевые слова: внутренний финансовый контроль; внутренний финансовый аудит; финансовое обеспечение; карта внутреннего финансового контроля; аудиторские проверки; план и программа аудиторской проверки.