ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2408-9303-2019-6-6-46-57
УДК 336.1, 338.24(045)
JEL H83, M42, M48

Современная организация финансового контроля

О.П. Уманец
ООО «Газпром информ», Москва, Россия
https://orcid.org/0000-0002-9966-2594

АННОТАЦИЯ

Исследование структурной организации финансового контроля в современных условиях включает анализ функционального содержания, полномочий и состава контрольных органов. Обязательность функции контроля обоснована сущностью управления. В этом ключе рассмотрены основные институты финансового контроля, их функции и задачи в установленных сферах деятельности. Проанализированы причины расширения диапазона и содержания контрольной функции на фоне процессов модернизации экономики, внедрения инноваций, трансформации экономических и финансовых отношений в цифровую форму. Показаны тенденции совершенствования структурной и правовой основы финансового контроля в условиях цифровизации, особенности контроля, обусловленные изменением его задач в условиях преобразований российской экономики. Доказана роль и значимость всех форм контроля для решений и подготовки для них исходных данных. Вывод о наличии ограничений в развитии и совершенствовании функций контроля обусловлен устойчивыми стереотипами поведения руководителей и причинами объективного характера, связанными с неопределенностью перспектив и условий контроля. Обоснована необходимость единого подхода к формированию организационной, правовой и информационно-методической базы финансового контроля. Разработанные предложения призваны способствовать совершенствованию организационной структуры институтов финансового контроля России при дальнейшей цифровизации ее экономики.

Ключевые слова: контроль; аудит; контрольная функция; органы контроля; институты финансового контроля; проблема управления; развитие контроля

Для цитирования: **Уманец О.П. Современная организация финансового контроля. *Учет. Анализ. Аудит*. 2019;6(5):46-57. DOI: 10.26794/2408-9303-2019-6-5-46-57**

ORIGINAL PAPER

Modern Organization of Financial Control

O.P. Umanets
"Gazprom inform", Moscow, Russia
https://orcid.org/0000-0002-9966-2594

ABSTRACT

The definition of the financial control structural organization in current conditions includes the analysis of functional contents, powers and the structure of relevant controlling institutions. The study of the necessity and obligation of the control function is determined by the essence of management. The main institutions of financial control, their functions and tasks in the established spheres of activity are considered in the same connection with the management. The current processes of economic modernization, innovation, transformation of economic and financial relations into a digital form have led to the expansion of the range and content of the control function. The tendencies of development and improvement of structural and legal basis of financial control are shown in the conditions of digitalization. The features of the control were due to changes in the tasks of control in the conditions of the Russian economy transformation. The role and importance of all forms of control for decisions and the preparation of raw data for them has been proven. The conclusion that there are limitations in the development and improvement of control functions is due to the persistent stereotypes of managers' behaviour and objective reasons for uncertain prospects and conditions of control. The need for a unified approach to the formation of the organizational, legal and information-methodical framework of financial control is justified. The proposals are designed to help improve the organizational structure of Russia's financial control institutions while further digitizing its economy.

Keywords: control; auditing; control function; control bodies; financial control institutions; management problem; control development

For citation: **Umanets O.P. Modern organization of financial control. *Uchet. Analiz. Audit. = Accounting. Analysis. Auditing*. 2019;6(5):46-57. (In Russ.). DOI: 10.26794/2408-9303-2019-6-5-46-57**

ВВЕДЕНИЕ

Роль и значение финансового контроля трудно переоценить. В настоящее время практически все процессы производственного и непроизводственного характера организуются и протекают в условиях расходования денежных средств, выделяемых из соответствующих источников. Как следствие, возникает необходимость принятия мер учета и контроля ассигнований на всех этапах их использования — от обоснования потребностей и направлений расходов при планировании соответствующих бюджетов до проверки их целевого исполнения (в том числе итоговых результатов проектов и программ), а также оценки эффективности и целесообразности принимаемых (принятых) решений.

Необходимость и обязательность контроля с точки зрения науки и практики управления функционально предопределены. Управление обеспечивается за счет регуляции процесса преобразований, а регуляция требует наличия в каждый конкретный момент времени точных знаний о текущем состоянии объекта (продукта), анализа его изменений, а также понимания общей динамики преобразований и их результатов. Таким образом, контроль процесса изменений и использование тех или иных инструментальных средств в этих интересах обусловлены сущностью управления.

Расширение функциональности, диапазона задач институтов финансового контроля (аудита) и сфер их действия в части изучения факторов и условий, оценки экономической конъюнктуры, анализа устойчивости организаций, моделирования возможного поведения с учетом рисков и взаимного влияния на производственную и хозяйственную деятельность обусловило необходимость изучения организационных структур, изменения установок и требований к организации контрольной работы.

РОЛЬ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ

В процессном подходе управление объектом (продуктом) традиционно предполагает наличие того или иного определенного способа (метода) изменений, который в наибольшей степени соответствует объекту (продукту) и позволяет получить наилучший результат. Соответствующий способ определяется на основе изучения сущности и характеристик объекта, предельно ясного представления о том, чем же он является на самом деле.

Ясное понимание сущности процессов, объектов и явлений, точное знание их сущностных характеристик, особенностей, содержания и принципов действия изначально открывает доступ к объектам управления при использовании того или иного способа. В итоге остается только выбрать доступные средства. Между тем, практический результат может быть получен самыми различными способами, независимо от наличия или отсутствия инструментов и необходимых средств, в зависимости от которых обычно определяется конкретный способ достижения цели [1].

Практика управления показывает, что течение процесса в разных условиях имеет особенности и требует решений, сообразно обстановке в этих условиях. Конкретные решения обеспечиваются через посредство контрольной функции. Ошибки, вызванные искажениями, неопределенностью исходных установок и отсутствием контроля, значительно снижают результаты. Избирательное действие контрольной функции обычно сосредотачивается на ключевых фазах (этапах) процесса, направлено на создание условий для принятия грамотных, результативных управленческих решений и устранение амбивалентности.

Очевидно, что контрольная функция имеет дуальную структуру. С одной стороны, она организуется и действует в виде постоянного мониторинга процесса (checking, viewing, revision), с другой стороны — в виде устойчивой обратной связи (feedback), транслирующей полученные результаты мониторинга в вид представления (review) об изменениях (objects transformation) как на определенных (ключевых) стадиях процесса (reporting), так и по его завершении (result checking). Таким образом, объективная необходимость контрольной функции становится обусловленной (*рис. 1*).

Обязательность контроля подтверждается результатами анализа типового процесса (вход, преобразование, выход — см. *рис. 1*), которые свидетельствуют в пользу необходимости (наличия и подготовки) точных данных до организации (начала) процесса, в ходе (течении) процесса, а также после завершения всех процессных изменений. В этом смысле представляется важным получить точные знания о качественных и количественных характеристиках объекта (продукта), его параметрах, стартовых факторах, состоянии и составе функциональной среды, в условиях которой будет инициирован процесс, учитывать возможные риски и иные данные, необходимые для результативных преобразований.

Уточнение данных на начальном этапе (preview) обеспечивает фиксацию исходных условий (*рис. 1*,

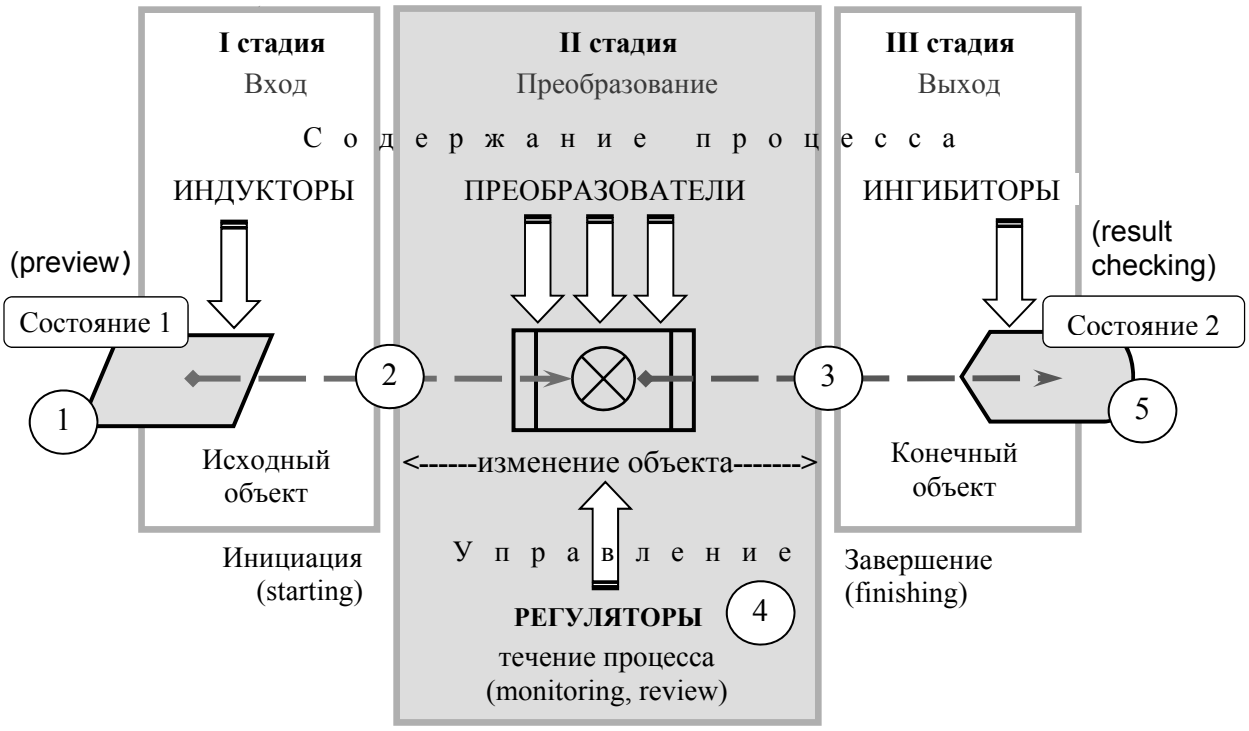

Рис. 1 / Fig. 1. **Структура типового процесса / Typical process structure**

Источник / Source: разработано автором / developed by the author.

поз. 1), а также параметров и состояний объекта (продукта) до перехода в стадию преобразований. В дальнейшем эти параметры используются для анализа изменений в ходе трансформации объекта (продукта), при переходе его из состояния 1 в состояние 2 (*рис. 1*, *поз. 2–3*), для управления изменениями процесса (*рис. 1*, *поз. 4*) и в интересах достижения результата (*рис. 1*, *поз. 5*), заданного целевыми установками.

При отсутствии возможности предварительного контроля, например, когда объекта (продукта) изначально не существует — он только будет создан в ходе процесса, его условные параметры, характеристики и требования должны быть смоделированы с применением доступных средств. Как правило, такой подход часто используется на этапе планирования. При этом контрольная функция действует не только в отношении исходных данных (смоделированных начальных условий), но и в отношении конечной модели объекта (продукта) в целом.

Контроль конечного объекта (продукта) осуществляется для подтверждения результата его преобразования (result checking) и проверки на соответствие начальным установкам, в том числе, когда на том или ином этапе управленческого цикла руководителю требуется оценить промежуточные результаты управляющего воздействия на объект (продукт), сравнить их с установленными параметрами и требованиями, а в случае нарушений принять меры для управления изменениями.

Отсутствие точных данных о течении процесса снижает возможности управления, затрудняет анализ преобразований (отклонений) и оценку конечных результатов. Отметим, что на завершающем этапе возможность корректировки результатов, параметров объекта (продукта) либо его отдельных характеристик исключена, поскольку процесс остановлен, преобразование завершено и объект (продукт) находится в стадии состояний.

Обязательность входного (предварительного), последующего (текущего), конечного (завершающего) контроля представляется очевидной, как и необходимость применения в этих целях инструментальных средств контроля. С учетом изложенного, организация контроля представляется важной составляющей и необходимым условием управления, а контрольная функция — неотъемлемой частью процесса, которая способствует выполнению поставленной задачи, служит обеспечением управления изменениями, достижения результатов и целей.

Государственному финансовому контролю в связи с этим отведена важная роль в работе по

выявлению рисков, обеспечению устойчивости и финансовой безопасности, организации противодействия коррупции [2], проверке законности исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, оценке эффективности расходования бюджетных средств, в том числе закупок для государственных (муниципальных) нужд [3], в совершенствовании механизма формирования централизованных фондов денежных средств, управления и распоряжения государственными финансами [4], а также использовании новых форм и методов проверки финансовой отчетности и правового регулирования финансовой деятельности в различных сферах государственного управления [5, с. 113].

Диапазон финансового контроля охватывает также проверку результатов хозяйственной деятельности организаций, связанной с денежными отношениями. В качестве объектов финансового контроля выступают процессы и результаты денежных отношений, возникающих на всех уровнях и во всех звеньях финансовой системы государства при формировании (использовании) финансовых ресурсов.

ИНСТИТУТЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Под институтами, в общем смысле, принято понимать существенные (базовые) элементы общественного и государственного устройства, созданные в интересах реализации определенных целей и задач и объединяющие в себе те или иные организационные структуры с участием людей. Институты финансового контроля считаются важными элементами системы государственного управления.

Процесс становления в России института финансового контроля охватывает исторический период свыше 350 лет. Официальной датой его основания считается 10 марта 1656 г.,[1] что приурочено к образованию Счетного приказа, который в то время исполнял в основном счетную функцию, а впоследствии стал прообразом казначейств. Считается, что в качестве самостоятельного института финансовый контроль окончательно сформировался в России с учреждением 28 января 1811 г. специализированного государственного органа — Главного управления ревизии государственных счетов (на правах министерства). Таким образом, была заложена правовая основа для постановки целей и задач финансового контроля, создания и функционирования его органов[2].

Очевидно, что пересчет полученных (выплаченных) денежных средств уже изначально требовал проведения простейших операций учета и контроля, которые, в свою очередь, стали первоистоком для возникновения соответствующих институциональных элементов финансового контроля и специальной отрасли науки — финансового права. С момента своего становления институт финансового контроля постоянно совершенствовался. В ходе проведения реформ государственного управления и, соответственно, реформ счетно-ревизионной деятельности создавался механизм (порядок) финансовой отчетности, постепенно уточнялись задачи финансового контроля. С течением времени первоначальная структура приобрела системный характер, получили развитие формы и методы работы контрольных органов. В настоящее время работа по совершенствованию и развитию структурной и правовой основы финансового контроля продолжается.

Современные институты финансового контроля в Российской Федерации реализованы в трех основных сферах: президентский контроль (президентская власть), парламентский контроль (законодательная власть), правительственный контроль (контроль исполнительных органов власти). Соответствующие функции возложены и на специализированные органы федерального, регионального и местного уровня (*рис. 2*).

Президентский контроль осуществляется Контрольным управлением Президента Российской Федерации в соответствии с его положением[3] — в части исполнения сметы Администрации Президента Российской Федерации.

Помимо Контрольного управления под непосредственным руководством Президента Российской Федерации осуществляет свою деятельность Федеральная служба по финансовому мониторингу, которой делегированы функции внешнего финан-

[1] Распоряжение Президента Российской Федерации от 14.02.2006 № 65-рп «О праздновании 350-летия установления государственного финансового контроля в России». URL: https://rulaws.ru/president/rasporyazhenie-prezidenta-rf-ot-14.02.2006-n-65-rp (дата обращения: 11.04.2019).

[2] Высшие и центральные государственные учреждения России 1801–1917. Федеральная архивная служба России. Т. 2. СПб.: Наука; 1998. 213 с.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу». URL: https://base.garant.ru/70188802 (дата обращения: 12.04.2019).

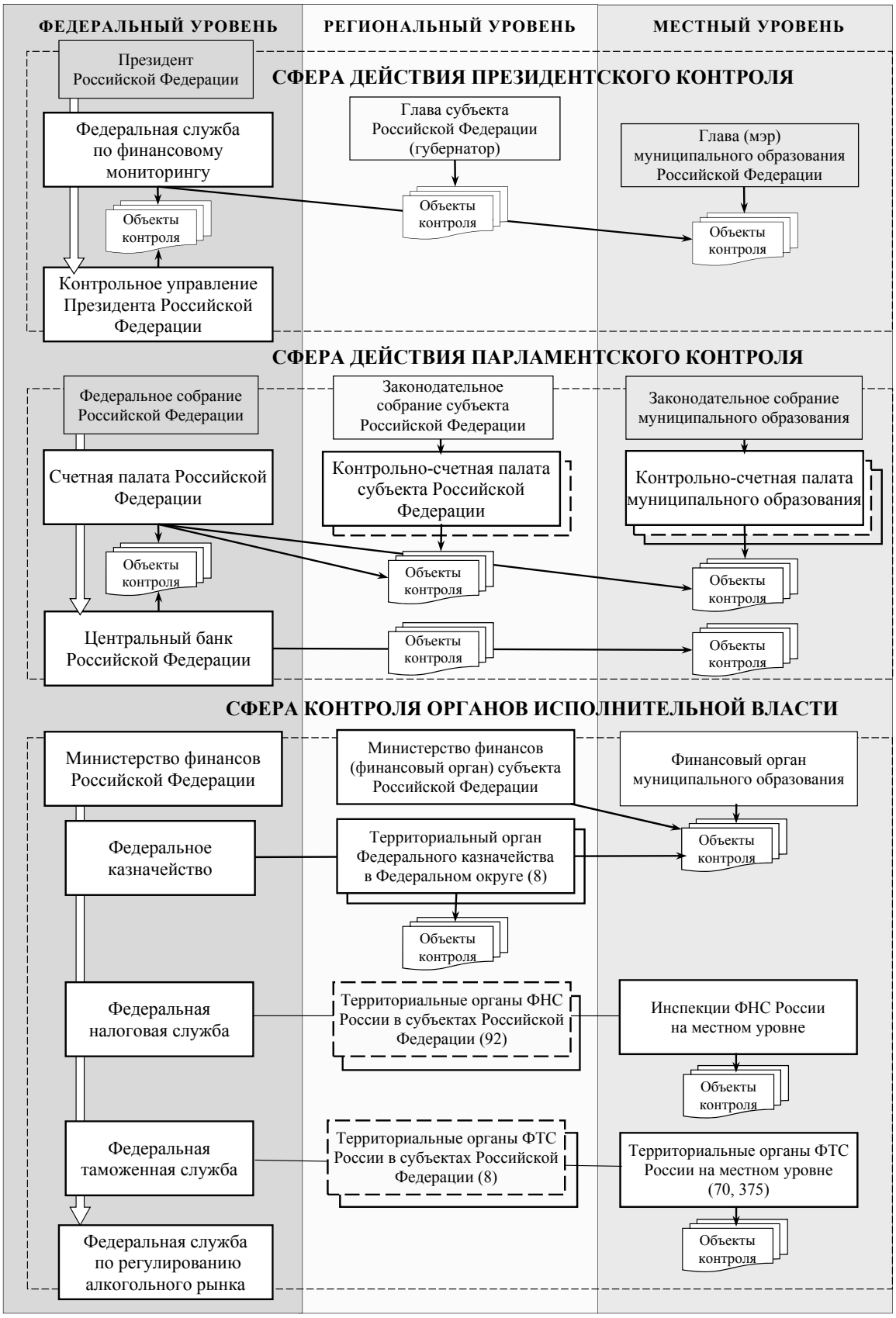

Рис. 2 / Fig. 2. **Институционализация финансового контроля / Institutionalization of financial control**

Источник / Source: разработано автором / developed by the author.

сового контроля в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, противодействия финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения, а также функция национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами и иным имуществом; функции по выработке мер противодействия угрозам, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций в установленной сфере деятельности.

Парламентский контроль в форме внешнего государственного аудита (контроля) федеральных финансовых ресурсов реализуется Счетной палатой РФ в пределах полномочий в установленной сфере деятельности[4]. Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному собранию Российской Федерации, обладает организационной, функциональной и финансовой независимостью, осуществляет свои функции самостоятельно.

Парламентский контроль финансовых ресурсов на региональном и муниципальном (местном) уровне реализуется контрольно-счетными органами (палатами) субъектов РФ, контрольно-счетными органами (палатами) муниципальных образований[5], являющихся действующими органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, образованными в установленном законом порядке законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации[6] и представительными органами муниципальных образований[7].

Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий, основной целью которых является контроль исполнения соответствующих бюджетов, а также реализация для этой цели иных полномочий, установленных Конституцией, федеральными законами, нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) является органом валютного регулирования и валютного контроля и осуществляет эти функции в соответствии с законодательством Российской Федерации[8]. Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации[9], которая рассматривает и утверждает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, рассматривает и принимает решение по годовому отчету Банка России, принимает установленным порядком решение о проверке Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений.

Финансовый контроль исполнительной власти является внутренним и реализуется через полномочия соответствующих органов исполнительной власти на федеральном, региональном и местном уровне.

Министерство финансов в соответствии с его положением[10] является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также государственный контроль (надзор) за деятельностью само-

[4] Федеральный закон от 04.11.2014 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621 (дата обращения: 12.04.2019).

[5] Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». URL: https://base.garant.ru/12182695 (дата обращения: 12.04.2019).

[6] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058 (дата обращения: 12.04.2019).

[7] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 12.04.2019).

[8] Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» и иными федеральными законами. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45458 (дата обращения: 12.04.2019).

[9] Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570 (дата обращения: 12.04.2019).

[10] Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48609 (дата обращения: 12.04.2019).

регулируемых организаций аудиторов[11]. В рамках полномочий осуществляет координацию и контроль деятельности подчиненных ведомств: Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы и Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка.

Федеральное казначейство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере[12], а также внешний контроль качества работы аудиторских организаций[13].

Федеральная налоговая служба[14] является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также валютный контроль в пределах компетенции налоговых органов Российской Федерации.

Федеральная таможенная служба[15] — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль и надзор в области таможенного дела, валютный контроль, а также выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов РФ.

Органом исполнительной власти, осуществляющим контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также надзор и оказание услуг в этой сфере, выступает Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка[16].

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И ФУНКЦИОНАЛЬНОСТЬ

Институционализация представляет собой процесс перехода каких-либо отношений в такую форму, где эти отношения организуются в соответствии с определенными требованиями, правилами и нормами, а также регулируются установленным порядком. В процессе институционализации возникает тот или иной соответствующий институт.

Считается, что институционализация финансового контроля в России завершена, получила реализацию и законодательное закрепление на федеральном, региональном и муниципальном (местном) уровне. Институты финансового контроля выступают частью общего механизма государственного контроля и управления, служат условием для нормального функционирования экономики и финансовой системы государства.

Функциональность институтов финансового контроля определяется общим предназначением финансового контроля, его целями и задачами, которые, в свою очередь, транслированы в функции и задачи контрольных органов. Полномочия и задачи органов контроля регламентированы, законодательно закреплены нормативными и правовыми актами, распределены в соответствии с возможностями институтов в установленных сферах их деятельности (см. *таблицу*).

Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет функцию контроля выполнения юридическими и физическими лицами законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма посредством проведения проверок и принятия необходимых мер по устранению последствий выявленных нарушений, осуществляет сбор, обработку, анализ и проверку информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю.

Счетная палата в рамках выполнения возложенных на нее задач осуществляет функцию внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений, внешнюю проверку годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годовых отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов. В пределах своей функциональности Счетная палата наделена необходимыми полномочиями для осуществления

---

[11] Департамент регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности.

[12] Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50565 (дата обращения: 25.05.2019).

[13] Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83311/5662200f71fec9b8ab1a6e0615896613d3852b5a/ (дата обращения: 25.05.2019).

[14] Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49673 (дата обращения: 25.05.2019).

[15] Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 «О Федеральной таможенной службе» (вместе с «Положением о Федеральной таможенной службе»). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152009 (дата обращения: 25.05.2019).

[16] Положение «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 24.02.2009 № 154. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85367 (дата обращения: 25.05.2019).

Таблица / Table

Полномочия и взаимосвязь органов финансового контроля / The powers and the relationship of financial control institutions

Уполномоченные контрольные органы / Authorized control institutions	Сферы (виды) контроля / Areas (types) of control
Федеральная служба по финансовому мониторингу	Контроль законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов
	Валютный контроль
	Внутренний финансовый аудит (контроль) в части исполнения бюджета
Счетная палата Российской Федерации	Внешний государственный аудит (контроль)
	Контроль исполнения соответствующих бюджетов
Центральный банк Российской Федерации	Валютный контроль
Федеральное казначейство	Предварительный и текущий финансовый контроль
	Контроль в финансово-бюджетной сфере
	Внутренний финансовый аудит (контроль)
	Внутренний финансовый аудит (контроль) в части исполнения бюджета
Федеральная налоговая служба	Контроль в части касающейся законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов
	Валютный контроль
	Налоговый контроль
	Внутренний финансовый аудит (контроль) в части исполнения бюджета
Федеральная таможенная служба	Валютный контроль
	Таможенный контроль
	Внутренний финансовый аудит (контроль) в части исполнения бюджета
Контрольно-счетные органы субъектов (муниципальных образований)	Внешний государственный аудит (контроль)
Главные администраторы средств федерального бюджета	Внутренний финансовый аудит (контроль)
Главные распорядители бюджетных средств	Внутренний финансовый аудит (контроль)

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

контрольной, экспертно-аналитической, информационной и иных видов деятельности.

Министерство финансов в пределах полномочий в установленной сфере деятельности исполняет роль координатора финансового контроля на федеральном уровне, непосредственной функцией финансового контроля не обладает.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль ведения операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, контроль за своевременностью и полнотой устранения объектами контроля нарушений и (или) возмещения причиненного такими нарушениями ущерба РФ, осуществляет анализ исполнения бюджетных полномочий[17] и анализ проведения главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита[18].

Федеральная налоговая служба осуществляет функции контроля и надзора за соблюдением законодательства о налогах и сборах, принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов, сборов и страховых взносов, а также иных обязательных платежей в соответствующие бюджеты, соблюдением валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, за исключением функций контроля, отнесенных к компетенции ФТС России, исполнением организациями требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Федеральная таможенная служба в рамках своих полномочий осуществляет функцию контроля за правильностью исчисления и своевременностью уплаты таможенных пошлин и сборов, контроля за валютными операциями, связанными с перемещением (ввозом и вывозом) товаров через таможенную границу, а также за соответствием проводимых валютных операций, связанных с перемещением товаров, условиям лицензий и разрешений, проводит проверки полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Развитие институтов финансового контроля в настоящее время происходит на фоне процесса цифровой трансформации (цифровизации)[19], который затронул практически все сферы государства, экономики и общества.

В интересах цифровых технологий государством инициирован комплекс мероприятий для формирования информационно-телекоммуникационной инфраструктуры[20], а также для обеспечения ее устойчивости и безопасности[21]. С целью практической реализации планов действует соответствующий перечень поручений[22], создана система управления и обеспечения[23], а для проектов новых (подготавливаемых) актов нормативно-правового характера установлен новый порядок согласования и оценки регулирующего воздействия[24],

[17] Приказ Федерального казначейства от 03.07.2017 № 17н «Об утверждении порядка проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов российской федерации (местных администраций)». URL: https://minjust.consultant.ru/documents/36775 (дата обращения: 12.04.2019).

[18] Приказ Федерального казначейства от 23.06.2017 № 16н «Об утверждении порядка проведения анализа осуществления главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». URL: https://minjust.consultant.ru/documents/36625 (дата обращения: 12.04.2019).

[19] Цифровизация (от англ. digitalization — диджитализация) — на данном этапе считается многозначным понятием.

[20] Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919 (дата обращения: 25.05.2019).

[21] Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым 29.09.2018. URL: http://government.ru/news/34168 (дата обращения: 25.05.2019).

[22] Перечень поручений по вопросам реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Утвержден Президентом Российской Федерации 28.02.2019 № Пр-300. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319178 (дата обращения: 25.05.2019).

[23] Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы „Цифровая экономика Российской Федерации"». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319701 (дата обращения: 25.05.2019).

[24] Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений

изменен Регламент Правительства Российской Федерации.

Расходы на задачи цифровизации отнесены за счет бюджетных средств, в основном ассигнований из федерального бюджета. Таким образом, возросла необходимость дополнительного финансового контроля (аудита), обоснования бюджетных расходов на цели цифровизации и проведения проверок целевого использования выделенных ассигнований. Контрольная функция в связи с этим получила новое предназначение, содержание и применение в виде расширенного диапазона задач.

Среди эффективных методов контроля (аудита) сформировался стратегический аудит, который в условиях процесса цифровой трансформации экономики получил особенности и роль важного источника информации для принятия долгосрочных финансовых решений.

При проведении стратегического аудита осуществляется не только проверка отчетности, но и сопоставляются социальные и экологические характеристики бизнеса, данные статистического учета и технико-экономического анализа, исследуется целесообразность принимаемых финансовых решений, выявляются обоснования экономической устойчивости организации, обеспечение бизнеса, проводится сравнительный анализ эффективности использования имеющихся ресурсов, сопоставляются основные характеристики профильных организаций в исходной специализации, а также реализуются иные направления в рамках аудиторских услуг [6].

С учетом новых аспектов и нового наполнения контрольной функции и содержания аудиторской деятельности в условиях внедрения инноваций и модернизации экономики разработаны методики, методы и технологии, используемые в рамках инновационного аудита [7]. Усложнилось проведение аудиторских проверок при оценке стоимости и ценности объектов, что при анализе эффективности использования ресурсов организации привело к необходимости подробного изучения взаимосвязей и характеристик бизнеса, оценки его преимуществ, возможностей и конкурентного взаимодействия [8].

Отметим, что институты финансового контроля сохранили свои ключевые функции. Так, аудиторская деятельность по проверке достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности[25] не подменяет функцию контроля, осуществляемого в соответствии с законодательством РФ уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления.

Изучение организационного поведения фирм и компаний через призму транзакций, связанных с хозяйственной деятельностью, раскрыло роль транзакционных издержек в общем механизме экономической системы, что, в свою очередь, привело к необходимости учета этого фактора при проведении анализа проблем и оснований для политических рекомендаций [9, с. 12]. Как следствие трансформации экономических и финансовых отношений в цифровую форму появились новые модели организационного поведения, что потребовало соответствующей перенастройки существующей правовой системы в новых аспектах правового регулирования [10, с. 24].

Практика аудиторских проверок и их результаты подтвердила полезность эффективного взаимодействия заинтересованных сторон для подготовки решений руководства, разработки стратегий организации, стимулирования изменений и содействия сотрудничеству[26], а также преодоления многих насущных социальных и экологических проблем не только в узких рамках конкретной организации, но и в рамках экономической системы в целом [11]. Повысился уровень требований к результатам экономического анализа в части определения путей инновационного роста и создания условий устойчивого развития коммерческих организаций [12], оценке эффективности бизнес-моделей, подготовке обоснованных рекомендаций по их изменению или замене [13, с. 192].

Необходимость подготовки рекомендаций и политических решений в условиях цифровой трансформации экономики получила высокую значимость, транслировала в содержание контрольной функции новые задачи. Как следствие, деятельность аудиторов вышла за рамки традиционного понимания их функций и задач, определила потребность в пересмотре прежних подходов к организации контрольной работы в целом.

Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139421 (дата обращения: 25.05.2019).

[25] Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Статья 1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83311/5662200f71fec9b8ab1a6e0615896613d3852b5a/ (дата обращения: 25.05.2019).

[26] A guide to the business analysis Body of Knowledge R (BABOK R Guide). Version 2.0 International Institute of Business Analysis.Toronto, Ontario, Canada; 2009. 502 p.

ВЫВОДЫ

Расширение задач, функциональности и диапазона действий институтов финансового контроля (аудита) в части объективной оценки экономической конъюнктуры, изучения факторов и условий, компонентов устойчивости организаций, моделирования их возможного поведения с учетом рисков, а также взаимного влияния на производственную деятельность обусловлено объективными причинами. Следует ожидать, что в ближайшей перспективе актуальность и направленность этих исследований не снизится.

Возросла необходимость использования контрольной функции для своевременного выявления негативных тенденций и в первую очередь рисков, связанных с циклическими кризисными явлениями и периодическими возмущениями внутри экономической системы. Вместе с тем требуется адаптация контрольной функции к новым условиям (в том числе процессам цифровизации) в интересах эффективных управленческих решений, достижения целей и поддержания стабильных результатов в экономике.

Сохраняются ограничения, обусловленные инертностью и общепринятыми стереотипами поведения руководителей соответствующего уровня, а также причинами в виде ограниченно-частных подходов к решению задач контроля, неопределенности перспектив и условий, а также действия факторов, сформированных исторически. Действие контрольной функции сохраняет фрагментарный характер. Отсутствие единого подхода к созданию правовой, организационной и информационно-методической базы финансового контроля может спровоцировать ряд трудностей в практической работе контролеров, организации и проведении эффективного контроля (аудита), а также в развитии концептуальных основ финансового контроля.

Завершение работы по совершенствованию организационной структуры институтов финансового контроля вряд ли ожидается в ближайшей перспективе, по крайней мере, до тех пор, пока цифровая сфера не сформируется окончательно во всеобщем, локальном и ограниченном масштабе, в зависимости от поставленных целей и результатов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Уманец О.П. Адаптивная модель управления: сущностной анализ и формализация понятий. *Экономика и управление: проблемы, решения.* 2012;(5):2–12.
2. Меликсетян С.Н. Роль органов государственного финансового контроля в обеспечении финансовой безопасности России. *Международный бухгалтерский учет.* 2018;21(7):759–778.
3. Андреев С.А. Роль внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в обеспечении эффективности использования бюджетных средств. *Финансовое право.* 2017;(8):24–27.
4. Кондрат Е.Н. Международная финансовая безопасность: современное состояние и роль финансового контроля в ее обеспечении. *Юридический мир.* 2011;12(180):32–34.
5. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Издательский дом «Юриспруденция»; 2000. 192 с.
6. Мельник М.В. Становление стратегического аудита. *Экономика и управление: проблемы, решения.* 2014;(3):14–19.
7. Ветрова И.Ф. Особенности аудита инноваций. *Экономика и управление: проблемы, решения.* 2014;(3):27–35.
8. В.С. О функциональной зависимости между стоимостью и ценностью. *Экономические науки.* 2013;7(104):19–22.
9. Коуз Р. Фирма, рынок и право. Пер. с англ. М.: Новое издательство; 2007. 224 с.
10. Вайпан В.А., Егорова М.А. Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики. М.: Юстицинформ; 2019. 376 с.
11. Freeman R.E., McVea J. A stakeholder approach to strategic management. Darden Business School Working Paper. 2001;(01–02):1–32.
12. Бариленко В.И. Особенности методологии бизнес-анализа. *Экономика и управление: проблемы, решения.* 2014;(3):20–26.
13. Булыга Р.П., Мельник М.В. Аудит бизнеса. Практика и проблемы развития. М.: ЮНИТИ-ДАНА; 2015. 263 с.

REFERENCES

1. Umanets O.P. An adaptive model of management: An essential analysis and formalization of concepts. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economics and management: Problems and solutions.* 2012;(5):2–12. (In Russ.).
2. Meliksetyan S.N. The role of state financial control bodies in ensuring Russia's financial security. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchet = International accounting.* 2018;21(7):759–778. (In Russ.).
3. Andreev S.A. The role of internal state (municipal) financial control in ensuring the effective use of budgetary funds. *Finansovoe pravo = Financial law.* 2017;(8):24–27. (In Russ.).
4. Kondrat E.N. International financial security: The current state and the role of financial control in its provision. *Yuridicheskii mir = Legal world*. 2011;12(180):32–34. (In Russ.).
5. Gracheva E. Yu. The problems of legal regulation of state financial control. Moscow: The publishing house "Yurisprudentsiya"; 2000. 192 p. (In Russ.).
6. Mel'nik M.V. Formation of strategic audit. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economics and management: Problems and solutions.* 2014;(3):14–19. (In Russ.).
7. Vetrova I.F. Features of audit of innovation. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economics and management: Problems and solutions.* 2014;(3):27–35. (In Russ.).
8. Osipov V.S. A functional relationship between cost and value. *Ehkonomicheskie nauki = Economics sciences.* 2013;7(104):19–22. (In Russ.).
9. Kouz R. Firme, the market and the law. Translated from English. Moscow: Novoe izdatel'stvo; 2007. 224 p. (In Russ.).
10. Vaipan V.A., Egorova M.A. Legal regulation of economic relations in modern conditions of development of digital economy. Moscow: Yustitsinform; 2019. 169 p. (In Russ.).
11. Freeman R.E., McVea J. A stakeholder approach to strategic management. Darden Business School Working Paper. 2001;(01–02):1–32.
12. Barilenko V.I. Features of business analysis methodology. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economics and management: Problems and solutions.* 2014;(3):20–26. (In Russ.).
13. 13. Bulyga R.P., Mel'nik M.V. Audit of business. Practice and problems of development. Moscow: UNITI-DANA; 2015. 263 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Олег Петрович Уманец — кандидат экономических наук, начальник отдела экспертизы, ООО «Газпром информ», Москва, Россия
oumanties@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Oleg P. Umanets — Cand. Sci. (Econ.), Head of expertise, "Gazprom inform", Moscow, Russia
oumanties@mail.ru

Статья поступила в редакцию 23.07.2019; после рецензирования 21.08.2019; принята к публикации 30.08.2019. Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.
The article was submitted on 23.07.2019; revised on 21.08.2019 and accepted for publication on 30.08.2019. The author read and approved the final version of the manuscript.