



**РУКОВОДСТВО ПО
МОНИТОРИНГУ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ВНУТРЕННЕГО АУДИТА
ЦЕНТРАЛЬНЫМ ПОДРАЗДЕЛЕНИЕМ
ПО ГАРМОНИЗАЦИИ**

Февраль 2021

Copyright © 2021 PEMPAL IACOP

Все права защищены. Никакая часть настоящей публикации не подлежит воспроизведению, передаче или распространению в любой форме без предварительного письменного согласия СВА PEMPAL за исключением случаев, когда такие действия, не преследующие коммерческих целей, разрешены законодательством о защите авторских прав. Любое изменение, вносимое в содержащуюся в настоящей публикации методологию создания соглашений о сотрудничестве, требует письменного указания на то, что была использована настоящая публикация, но в неё были внесены изменения. Адрес электронной почты для связи: iacop@pempal.org.

Иконки созданы monkik, Freepik, Pause08, Eucalyp и Smashicons с веб-сайта Flaticon (www.flaticon.com)



Практикующее сообщество по внутреннему аудиту (СВА)

Телефон: +7 495 745 70 00 доб. 2002

Имейл: IACOP@pempal.org

Интернет: www.pempal.org




ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Сообщество по внутреннему аудиту (СВА) выражает признательность своим членам и международным экспертам за участие в заседаниях и вклад в подготовку настоящего документа. Мы особенно благодарны следующим коллегам: Льерке Црнкович, председателю исполнительного комитета СВА (Хорватия); Жану-Пьеру Гарриту, консультанту Всемирного банка; Диане Гросу-Аксенти, члену ресурсной группы СВА; Манфреду ван Кестерену, аудитору, Служба аудита центрального Правительства Нидерландов; Ричарду Маггсу, консультанту Всемирного банка; Свилене Симеоновой, члену ресурсной группы СВА (Болгария); Татьяне Трайковска, члену исполнительного комитета СВА и руководителю Рабочей группы «Вызовы для ЦПГ» (Северная Македония); и Арману Ватяну, руководителю программы REMPAL, Всемирный банк.



АКРОНИМЫ

ЦПГ	Центральное подразделение по гармонизации
КФУ	Критические факторы успеха
ЕС	Европейский союз
ВА	Внутренний аудит
ВК	Внутренний контроль
ИВА	Институт внутренних аудиторов
СВА	Сообщество по внутреннему аудиту PEMPAL
КПЭ	Ключевые показатели эффективности
PEMPAL	Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами»
ГВК	Государственный внутренний контроль



ЧТО ПРЕДСТАВЛЯЮТ СОБОЙ РЕМПАЛ И СВА

«Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (РЕМПАЛ) – это сетевая платформа, предназначенная для оказания содействия обмену профессиональным опытом и знаниями в среде специалистов-практиков по управлению государственными финансами из стран региона Европы и Центральной Азии. Эта сеть, созданная в 2006 году, призвана содействовать укреплению практики управления государственными финансами в странах-членах посредством разработки и распространения информации о надлежащих практиках и их применении.

Деятельность РЕМПАЛ организована в рамках трёх тематических практикующих сообществ:

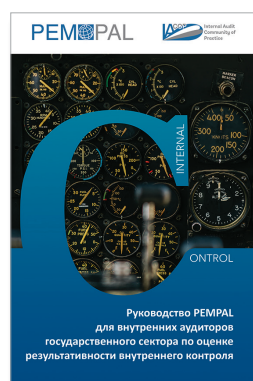
- бюджетного,
- казначейского,
- сообщества по внутреннему аудиту (СВА).

Главной общей целью СВА является оказание содействия странам-членам в создании современных и эффективных систем внутреннего аудита, отвечающих международным стандартам и передовым практикам и играющих важнейшую роль с точки зрения эффективного управления и подотчетности в государственном секторе.

Основными донорами РЕМПАЛ и партнерами по развитию сети являются Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам, Министерство финансов Российской Федерации, Европейский союз и Всемирный банк. Национальная финансово-экономическая академия Нидерландов оказывает сети нефинансовое содействие.

Настоящий документ – один из серии «продуктов знаний» СВА. Также на вебсайте **www.pempal.org** можно ознакомиться с другими «продуктами знаний», среди которых:

- Модель Руководства по передовым практикам внутреннего аудита
- Модель Руководства по профессиональному развитию внутреннего аудита
- Свод знаний по внутреннему аудиту
- Оценка риска в планировании аудита
- Сотрудничество между органами аудита в государственном секторе и государственной финансовой инспекцией
- Руководство по оценке и повышению качества
- Руководство PEMPAL по внутреннему аудиту: демонстрация и измерение добавленной ценности
- Ключевые показатели эффективности для внутреннего аудита
- Воздействие пандемии COVID-19 на роль и мероприятия внутреннего аудита
- Руководство PEMPAL для внутренних аудиторов государственного сектора по оценке эффективности внутреннего контроля





РЕЗЮМЕ

Данный документ подготовлен СВА с целью отразить основные выводы по итогам первых двух заседаний рабочей группы «Вызовы для центрального подразделения по гармонизации (ЦПГ)».

ЦПГ – это подразделение в структуре центрального правительства (обычно министерства финансов), в ведении которого находится надзор за эффективной деятельностью системы государственного внутреннего контроля (ГВК), благодаря которому обеспечивается уверенность для правительства, парламента и широкой общественности. Его основные функции – разработка политик внутреннего контроля (ВК) и внутреннего аудита (ВА) и надзор за их осуществлением, а также формирование необходимой нормативно-правовой базы и контроль за её применением с актуализацией по необходимости. В рамках регулярной отчётности отражаются ключевые данные ГВУ и выявляются проблемные области.

Мониторинг, который осуществляет ЦПГ, входит в число его основных и крайне важных функций: контроль соблюдения стандартов/нормативных положений/методологии и обеспечение качества/пользы. Результаты мониторинга служат базой для определения того, насколько успешно функционирует система ВА в государственном секторе, и должны ежегодно представляться правительству.

Мероприятия по мониторингу в своём становлении обычно проходят три этапа. На начальном этапе (создание) работа ЦПГ сосредоточена на формировании инфраструктуры аудита и нормативно-правовой базы. На втором этапе (развитие) ЦПГ оказывает поддержку подразделениям ВА в целях повышения квалификации и совершенствования навыков. На третьем этапе (совершенствование) основное внимание ЦПГ уделяет вопросам, связанным с непрерывным совершенствованием и воздействием.

Мониторинг со стороны ЦПГ в идеальной ситуации должен охватывать все децентрализованные подразделения ВА, имеющиеся в структуре центрального правительства и на субнациональном уровне (хотя в отношении последних мониторинг может проводиться только выборочно из-за ограниченных возможностей). Используются два основных инструмента: ежегодные обследования/опросы руководителей подразделений ВА, в ходе которых осуществляется сбор и анализ данных, и периодические (каждые 3-5 лет) внеплановые проверки.

ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

Главными вызовами являются изменения во внешней политической среде, в которой ЦПГ осуществляет свою деятельность, а также привлечение и удержание ЦПГ квалифицированных и опытных сотрудников, знающих как теорию, так и практику.

Главные возможности для ЦПГ связаны со сбором и анализом ключевых данных, благодаря чему заинтересованные стороны получают ясное представление о характере функционирования системы ГВК, а также с возможностью сосредоточиться на операционных вопросах, когда ЦПГ выступает скорее в роли наставника и центра передового опыта для подразделений ВА, непосредственно вовлечённых в работу.



ВВЕДЕНИЕ

К настоящему времени ЦПГ созданы в большинстве стран-членов в рамках инициатив, направленных на совершенствование систем ГВК. В целях их поддержки на этапе становления СВА IACOP сформировало рабочую группу «Вызовы для ЦПГ», в состав которой вошли представители ЦПГ из стран PEMPAL и международные эксперты. Задача данной рабочей группы состоит в содействии в решении проблем, стоящих перед ЦПГ на разных этапах реформы ГВК.

Новая рабочая группа провела своё первое заседание в виртуальном формате 23 октября 2020 года¹; в ходе мероприятия обсуждались функции ЦПГ в части мониторинга и конкретные вызовы и возможности, связанные с мониторингом деятельности в области внутреннего аудита в государственном секторе. Второе заседание прошло 2 ноября 2020 года². В основу данного документа легли материалы и результаты обсуждений, состоявшихся в ходе этих мероприятий. Работа над ним продолжается, и он будет дополняться и расширяться по мере того, как рабочая группа будет рассматривать дальнейшие аспекты, связанные с функциями ЦПГ.

¹ С программой и материалами заседания можно ознакомиться по ссылке: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2020/Internal%20Audit%20COP%20Events/Oct20_Videoconference/files/pempal_iacop_sit_-_ia_monitoring_-_agenda_eng.pdf

² С программой и материалами заседания можно ознакомиться по ссылке: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2020/Internal%20Audit%20COP%20Events/Nov02_Videoconference/files/pempal_iacop_sit_-_chu_monitoring_ia_part_2_agenda_november_2_2020.pdf

В настоящем документе содержится:

- Обзор центральных подразделений по гармонизации (ЦПГ), которые присутствуют в большинстве стран РЕМРАЛ, а также основных функций ЦПГ с акцентом на внутренний аудит (Часть 2).
- Комментарии относительно роли ЦПГ в части мониторинга, в основу которых легли обсуждения членами СВА (Часть 3).
- Представление в обобщённом виде вызовов и возможностей для ЦПГ в связи с мониторингом деятельности в области ВА в государственном секторе (Часть 4).



ФУНКЦИИ ЦЕНТРАЛЬНОГО ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО ГАРМОНИЗАЦИИ

С 1990-х годов странам, стремившимся вступить в Европейский союз (ЕС), рекомендовали совершенствовать свои системы государственного внутреннего финансового контроля.³ Эти меры подразумевали повышение эффективности ВК и ВА и создание в структуре центрального правительства подразделения (ЦПГ), которое курировало бы разработку и внедрение соответствующих новых политик (положений). Данная передовая практика была реализована не только в странах-кандидатах на вступление в ЕС, но и во многих других странах.

Для успешной разработки и внедрения новых стратегий и практических подходов в сфере ГВК практически всегда необходим инструмент, который обеспечивал бы реализацию изменений. В странах, имеющих намерение повысить качество управления государственными финансами, эту роль выполняет эффективное ЦПГ; данная структура вырабатывает политику в части ВК и ВА, координирует её осуществление и руководит деятельностью, направленной на общие преобразования.

³ Применительно к контексту ЕС под государственным внутренним финансовым контролем (ГВФК) понимают нормативные положения, которые страны-кандидаты на вступление должны принять чтобы выполнить условия/достичь целевых показателей, оговоренных в статье 32 Соглашения о вступлении в ЕС; под ГВК понимают систему внутреннего контроля стран-членов ЕС. Применительно к PEMPAL в обоих случаях используется акроним «ГВК».

Как правило, в странах PEMPAL ЦПГ находится в структуре министерства финансов и может иметь одно или два подразделения:

- подразделение , которое отвечает за разработку стратегий и руководств, относящихся к ВК, а также за содействие и контроль при их внедрении в государственном секторе; и
- подразделение , которое отвечает за разработку стратегий и руководств, связанных с ВА, а также за содействие и контроль при их внедрении в государственном секторе.

Рисунок 1. Основные функции ЦПГ



Можно выделить следующие основные функции ЦПГ (см. также Рисунок 1):

- **Выработка и контроль стратегии создания действенной системы ГVK.** Определяются (запланированные) действия и сроки реформирования системы ГVK.
- **Выработка нормативно-правовой и методологической базы для действенной системы ГVK.** Предполагает: (а) разработку законов и подзаконных актов, касающихся финансового управления и контроля и ВА; а также (б) разработку или адаптацию стандартов и методологии для использования в стране.
- **Контроль за внедрением ГVK** в части применения законов, регламентов, правил, руководств и профессиональных стандартов, а также их актуализация по мере необходимости. Для решения этой задачи ЦПГ обычно получает полномочия по анализу качества ВК и ВА, осуществляемых на центральном и субнациональном уровнях.
- **Информирование и обучение** внутренних аудиторов, управленцев, координаторов внутреннего контроля, а также других сотрудников, занятых в государственном секторе, которые участвуют в процессе внедрения ГVK.
- **Подготовка годовых и иных отчётов о мероприятиях и ходе внедрения системы ГVK в государственном секторе.** Такая отчётность должна содержать обобщённые и значимые данные о ходе внедрения действенных систем ВК, а также определять конкретные действия, которые следует предпринимать высшему руководству в целях совершенствования систем ВК и ВА.

Кроме того, ЦПГ могут отвечать за следующие направления:

- Координация разработки системы ВК в министерствах, курирующих структурные и административные реформы.
- Сотрудничество с профессиональными организациями и другими органами для продвижения системы ВК в государственном секторе.

Применительно к внутреннему аудиту функции ЦПГ могут включать в себя следующее:

- **Разработка (или адаптация) и продвижение профессиональных стандартов проведения ВА.**
- **Выработка методологии и соответствующих инструкций и руководств, необходимых для ВА,** например:
 - Стандарты и практические руководства Института внутренних аудиторов (ИВА) на языке страны или национальные стандарты ВА.

- Кодекс профессиональной этики внутренних аудиторов.
- Типовое руководство по ВА для организаций государственного сектора.
- Методология системного аудита.
- Методология аудита эффективности.
- Руководства по планированию, проведению ВА и подготовке отчётности.
- Руководство по управлению риском.
- **Определение процесса сертификации внутренних аудиторов.** ЦПГ может использовать официальную систему тщательной профессиональной подготовки и строгое, объективное и анонимное тестирование (как до обучения, так и после его завершения) в отношении всех лиц, желающих стать внутренними аудиторами.
- **Предоставление профессиональной поддержки командам ВА.** ЦПГ следует рассмотреть возможность оказания профессиональной поддержки и содействия подразделениям ВА и внутренним аудиторам по всем аспектам их работы, включая передовой опыт, качество и надлежащее функционирование ВА.
- **Проведение ежегодной оценки и подготовка отчётов о внедрении ВА в государственном секторе.** ЦПГ следует рассмотреть возможность проведения ежегодной оценки того, в какой мере удалось внедрить ВА в государственном секторе. Эта информация должна входить в годовой отчёт ЦПГ о системе ГВК.
- **Продвижение ВА и профессии внутреннего аудитора.** ЦПГ следует использовать результаты мониторинга для совершенствования ВА, обеспечения постоянного качества и продвижения ВА и профессии внутреннего аудитора.

Со временем СВА рассмотрит все аспекты, касающиеся функции ЦПГ, которые связаны с разработкой и поддержкой системы ВА. Вместе с тем, оставшаяся часть документа посвящена важной роли ЦПГ в области мониторинга.



РОЛЬ ЦПГ В ОБЛАСТИ МОНИТОРИНГА

Мониторинг – одна из ключевых и необходимых функций ЦПГ. Это подтвердилось и в результате опроса, который проводился СВА и был посвящён мониторингу ЦПГ деятельности подразделений ВА. Из 22 стран, принявших участие в опросе,⁴ в 18 ЦПГ осуществляют мониторинг деятельности в области ВА, и в 16 такое требование установлено законодательно. В половине стран эта практика существует более 10 лет, и в большинстве стран РЕМРАЛ именно ЦПГ выполняет основную функцию в части мониторинга.⁵

Мониторинг деятельности в области ВА охватывает два аспекта: соблюдение стандартов и качество/польза. Соблюдение стандартов как правило оценивают посредством внешних (и внутренних) оценок качества. Качество/польза/улучшения оцениваются с применением ограниченного набора ключевых показателей эффективности (КПЭ). Так, в Нидерландах Департамент внутреннего аудита обязан проводить как внешние, так и внутренние обзоры качества. Кроме того, для отслеживания конкретных КПЭ предусмотрен инструмент визуализации для руководства («панель управления»), с помощью которого отслеживают конкретные КПЭ.

⁴ Албания, Армения, Австрия, Босния и Герцеговина, Бельгия, Бразилия, Хорватия, Чешская Республика, Грузия, Венгрия, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Черногория, Северная Македония, Польша, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Нидерланды и Украина.

⁵ Полностью с презентацией можно ознакомиться на вебсайте rempal.org.

Основания для мониторинга ЦПГ деятельности подразделений внутреннего аудита

В отсутствие эффективного мониторинга ЦПГ не имеет возможности определить, **насколько успешно страна осуществляет** желательные преобразования в сфере ГВК. Это особенно верно для ВА, где необходимо обеспечивать независимость и достаточность деятельности в области ВА в государственном секторе. Поэтому мониторинг следует использовать для того, чтобы выявлять проблемы, а также предлагать корректирующие меры при разработке программы реформ.

Мероприятия по мониторингу обеспечивают **основу для отчета ЦПГ перед заинтересованными сторонами** о достигнутом прогрессе в внедрении/реформирования ВА, а также для информирования о целях аудита и связанных с ним выгодах. Кроме того, мониторинг даёт ЦПГ возможность выявить передовую практику, которая будет способствовать созданию эффективной системы ВА в государственном секторе, и недостатки, которые, соответственно, могут создавать препятствия.

Ниже приведены условия эффективного мониторинга:

- ЦПГ необходимо иметь надлежащее положение в структуре центрального правительства (обычно в министерстве финансов) и располагать полномочиями, позволяющими осуществлять эффективный мониторинг.
- ЦПГ следует избегать выполнения мониторинга ради самого мониторинга. Необходимо собирать только ту информацию, которая полезна для достижения основных целей в части измерения процесса реформирования и его отражения в отчётности.
- В рамках мониторинга следует обращать внимание не только на соблюдение (стандартов), но также на ожидания заинтересованных сторон, обеспечиваемый уровень качества и то, в какой мере удаётся получать дополнительную пользу.
- ЦПГ должно иметь достаточную численность персонала, имеющего надлежащие профессиональные компетенции.

Кто должен осуществлять мониторинг ВА?

В краткосрочной и среднесрочной перспективе мониторинг должен осуществляться ЦПГ в структуре центрального правительства, способным разрабатывать методологию аудита, анализировать внедрение стандартов, выявлять и пропагандировать передовой опыт. Некоторые из членов СВА полагали, что в более долгосрочной перспективе определённые функции в части надзора за осуществлением мониторинга могут выполняться комитетом по аудиту; однако также было мнение, что комитеты по аудиту в большинстве случаев не будут непосредственно вовлекаться в проведение комплексного мониторинга. С учётом этого ЦПГ, вероятно, сохранит ключевую роль в осуществлении мониторинга подразделений ВА на уровне страны в условиях децентрализованной системы ВА.

При условии должного учёта возможного конфликта интересов, к проведению мониторинга ЦПГ могут привлекаться внутренние аудиторы из других подразделений. Их необходимо обучить применению методологии, используемой ЦПГ.

ПРИМЕР ИЗ ОПЫТА

МОНИТОРИНГ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЙ ЦПГ В БОЛГАРИИ

Между ЦПГ и подразделениями ВА налажено почти непрерывное взаимодействие, которое реализуется, например, в ходе встреч на рабочем уровне, в рамках обучающих мероприятий, через электронную информационную систему, а также в процессе открытых обсуждений.

ЦПГ отвечает за всю систему ВА и её постоянное совершенствование, принимая во внимание роль и миссию ВА в государственном секторе: предоставлять независимые гарантии и консультационные услуги, а также повышать действенность государственного управления, управления рисками и внутреннего контроля. По этой причине ЦПГ обязано иметь представление о всей системе, отслеживать и контролировать её, и при необходимости предпринимать коррективные меры. Таким образом, мониторинг является ключевой и необходимой функцией, которая присутствует во всех видах деятельности ЦПГ.

ЦПГ собирает информацию в процессе подготовки ежегодной отчётности, необходимой для составления сводного годового отчёта о финансовом управлении и контроле, включая ВА.

«Системный мониторинг» представляет собой особый раздел мониторинга. Этот процесс выполняется непосредственно на месте и допускает использование опросников. Целью является не оценка эффективности ВА, а выявление передового опыта и совершенствование единой методологии. Системный мониторинг может со стороны напоминать внешнюю оценку качества, но он таковой не является.

ПРИМЕР ИЗ ОПЫТА

Развитие деятельности в области мониторинга

Содержание работы ЦПГ в части проведения мероприятий по мониторингу будет меняться по мере развития и становления системы ГВК в каждой из стран:

- На начальном этапе (создание) ЦПГ следует сосредоточить основное внимание на формировании (а) инфраструктуры аудита (собственный коллектив ЦПГ и подразделения ВА), (б) законодательной базы и методологических инструментов в поддержку новой функции и (в) обеспечении минимального кадрового потенциала в этих подразделениях посредством первоначальной подготовки и повышения степени осведомлённости. Во многих случаях мониторинг сводится к определению того, в какой степени были внедрены новые законы и подзаконные акты, руководства и методологии, и насколько соблюдаются положения, касающиеся ВА. На этом этапе ЦПГ также необходимо пропагандировать развитие ВА/ВК в масштабах всего государственного сектора.
- На втором этапе (развитие) ЦПГ должны оказывать поддержку вновь созданным подразделениям ВА, помогая им повышать квалификацию и совершенствовать навыки. На этом этапе мониторинг ЦПГ необходимо расширять, так чтобы оценивать способность подразделений ВА осуществлять деятельность ВА.

- На третьем этапе (совершенствование), когда система уже в полной мере функционирует, ЦПГ должны поддерживать подразделения ВА посредством программы постоянного повышения качества. В этом случае мониторинг ЦПГ должен стать более хорошо организованным и сосредотачиваться на охвате и видах деятельности, которая фактически выполняется подразделениями ВА.

Что должно быть предметом мониторинга?

С точки зрения объектов мониторинга в идеальной ситуации он должен охватывать все децентрализованные подразделения ВА в структуре центрального правительства, а также может охватывать ВА на субнациональном уровне. Вместе с тем, ЦПГ может не располагать возможностями для осуществления мониторинга в таком объёме, и потому может потребоваться выборочный мониторинг (особенно на субнациональном уровне).

Сферы мониторинга должны включать в себя:

- Выполняемую работу в области аудита.
- Планируемые и фактически выполненные аудиторские задания и задания, связанные с консультированием.
- Предоставленные, принятые и выполненные рекомендации.
- Продолжительность и средние затраты (стоимость) выполнения аудиторских заданий.
- Методологию, используемую при аудите.
- Аудиторскую документацию и отчёты о результатах.

Границы между внешним мониторингом ЦПГ и обеспечением качества легко размываются. Основное различие состоит в том, что при анализе качества главным образом рассматривается соблюдение стандартов ВА и применение аудиторами положений Кодекса профессиональной этики. Мониторинг ЦПГ может предусматривать сбор фактов, подтверждающих проведение оценки качества, однако в его ходе также рассматриваются такие аспекты как польза, профессионализм и экономическая эффективность ВА. Внешний мониторинг не следует считать тем же, что и внешняя оценка качества согласно положениям Международных основ профессиональной практики.

Отчёт о результатах мониторинга ЦПГ

Результаты мониторинга ЦПГ следует доводить до сведения правительства, обеспечивая уверенность в том, что ВА является полезной функцией государственного сектора и работает эффективно.

ОТЧЁТНОСТЬ: КОММЕНТАРИИ СВА

Годовой отчёт ЦПГ – это хорошая возможность проинформировать Министерство финансов о реально достигнутом прогрессе. Вместе с тем, имеется некоторая проблема, связанная с объёмом представленной в нём информации. Необходимо быть более избирательными.

— член СВА из Грузии

Нам необходимо переосмыслить предназначение мониторинга, и, в конечном итоге, отчёта, который мы направляем в правительство. Этот отчёт должен включать в себя информацию, которая значима для правительства. Поэтому следует задаться вопросом: «Какую значимую информацию такого рода может обеспечить внутренний аудит?»

— Жан-Пьер Гаррит

Всемирный банк привлекает финансовые средства для разработки инструмента, который позволит ЦПГ автоматизировать процесс составления годового отчёта. Этим инструментом смогут безвозмездно пользоваться все страны-члены PEMPAL.

— Арман Ватян

Каким образом следует осуществлять мониторинг?

При мониторинге деятельности подразделений внутреннего аудита используются два основных подхода: анкетирование/опросы для сбора и анализа данных и интервью непосредственно в подразделениях ВА, которые проводятся сотрудниками ЦПГ.

Согласно распространённой практике, анкеты рассылаются руководителям подразделений ВА раз в год в процессе подготовки годового отчёта ЦПГ. Вопросы обычно касаются структуры, организации ВА и функционирования подразделений ВА (т.е. запланированных и выполненных аудитов и рекомендаций). ЦПГ также может опрашивать заинтересованные стороны, вовлечённые в процесс ВА, чтобы выяснить их оценку работы подразделения ВА. Содержание анкет/опросов должно быть актуальным. В целях повышения экономической эффективности сбора информации ЦПГ могут также использовать информационные технологии.

При использовании опросников/анкет важно, чтобы ЦПГ использовало количественные и качественные КПЭ, позволяющие контролировать качество работы подразделений ВА. Также для ЦПГ целесообразно фиксировать ключевые данные об эффективности ежегодно, поскольку это позволит ЦПГ отслеживать динамику во времени.

Интервью непосредственно на рабочих местах требует больше времени, однако благодаря им можно лучше понять, насколько качественно осуществляется функция ВА.

Кроме того, ЦПГ могут получать результаты внешних оценок качества деятельности в области ВА, а также результаты внутренней самооценки.

Количественная информация (например, количество аудитов) абсолютно необходима для целей мониторинга, однако важно, чтобы ЦПГ учитывали и качественные показатели, например, запрашивая отзывы клиентов ВА.

С какой периодичностью следует осуществлять мониторинг?

Опросы руководителей подразделений ВА следует проводить не реже одного раза в год, в том числе для того, чтобы получить данные об эффективности деятельности в области ВА для годового отчёта ЦПГ о ГВК.

Согласно передовой практике в части мониторинга, осуществляемого ЦПГ, интервью непосредственно на рабочем месте должны проводиться периодически (каждые 3-5 лет). Ежегодно ЦПГ следует проводить подобные опросы лишь в небольшой части подразделений ВА, чтобы дополнить полученными данными результаты ежегодного опроса/обследования. Кроме того, ЦПГ могут проводить такие «выездные» исследования, реагируя на жалобы со стороны объектов аудита.

Применительно к анализу качества стандарты ВА предусматривают, что:

- Самооценка ВА должна проводиться каждые 1-2 года.⁶
- Независимые оценки качества следует проводить каждые 4-5 лет.⁷

ПРИМЕР ИЗ ОПЫТА

МОНИТОРИНГ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЙ ЦПГ В ХОРВАТИИ

Мониторингом ЦПГ в Хорватии охвачены все 122 подразделения ВА на центральном и региональном/местном уровнях. **Закон о государственном внутреннем контроле требует проведения двух видов оценок: регулярных ежегодных оценок и периодических проверок качества.** Оба мероприятия выполняются исключительно сотрудниками ЦПГ.

В рамках **ежегодной оценки** выполняется регулярный мониторинг деятельности в области ВА и воздействия работы служб ВА.

«Мы собираем данные в электронном виде с помощью таблиц Excel. Затем эти данные анализируются в ЦПГ, - это наше «кабинетное исследование». Собираем количественные данные – о числе выполненных аудитов, количестве рекомендаций, численности сертифицированных внутренних аудиторов, часов подготовки и т.д. В 2015 году начали собирать качественные данные об эффекте от работы служб ВА, - например, о росте операционных доходов, снижении операционных расходов, объёме возвращённых в бюджет

⁶ Согласно стандартам ВА, более крупные организации могут проводить периодическую внутреннюю оценку ежегодно; менее крупные или менее опытные подразделения ВА - с меньшей периодичностью (например, каждые два года).

⁷ Стандарты ВА требуют, чтобы в отношении деятельности в области внутреннего аудита внешняя оценка проводилась не реже, чем раз в пять лет. Вместе с тем, по итогам обсуждения данного требования с высшим руководством и советом директоров, руководитель подразделения ВА может принять решение о более частом проведении внешней оценки.

средств, повышении качества бухгалтерской отчётности. Годовой отчёт необходимо представить к концу марта каждого года для включения в сводный готовый отчёт, который направляется правительству. На подготовку консолидированного отчёта, который затем публикуется на вебсайте министерства финансов, у ЦПГ уходит два месяца.»

Цель **периодических проверок качества** - определить состояние системы ВА и степень соблюдения положений Закона о государственном внутреннем контроле, других нормативных актов и методологии ВА, а также сформулировать рекомендации по улучшению, где это необходимо. Дополнительной целью является сбор информации для доработки методологии ВА.

«Мы проверяем, насколько ВА в своей деятельности соответствует нормам, которые касаются создания механизма ВА, наличия ресурсов ВА, управления ВА, проведения ВА, подготовки отчётности и дальнейшего контроля. Мы также оцениваем качество отчётности ВА, того, насколько хорошо сформулированы и подкреплены фактами выводы. Мы рассылаем объектам аудита и внутренним аудиторам анонимные опросники. Это позволяет нам оценить, насколько эффективно подразделения аудита удовлетворяют потребности своих клиентов. Обычно для проведения такой периодической проверки качества требуется два-три дня работы «в поле». При этом весь процесс, включая подготовку отчёта, занимает около месяца.»

Этот вид деятельности отличается от внешней оценки качества, которая выполняется в соответствии со стандартами ВА.

ПРИМЕР ИЗ ОПЫТА



МОНИТОРИНГ ЦПГ: ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

Вызовы

Пожалуй, наиболее серьезным вызовом, который обозначили члены СВА, являются постоянные существенные изменения – во внешних условиях, в которых действует ЦПГ, а также в составе квалифицированных специалистов, которыми располагает ЦПГ для решения стоящих перед ними задач. Это сказывается на необходимых стратегиях и практических подходах и приводит к постоянной текучке кадров. Неоднократно высказывалось мнение о необходимости наращивать потенциал ЦПГ с точки зрения квалификации сотрудников и доступных информационных технологий. На начальном этапе ЦПГ, как правило, укомплектовывались наиболее квалифицированными специалистами, которые имелись в стране. Однако по мере становления ВА наиболее грамотные и опытные специалисты во многих случаях оказались в децентрализованных подразделениях ВА. В ходе обсуждения члены СВА подчёркивали, что ЦПГ нужны настоящие профессионалы, знакомые как с теорией, так и с практикой.

Другие вызовы включают:

- Формирование верного баланса между общими опросами и проверками «на местах», так чтобы обеспечить достаточно глубокий анализ и при этом иметь возможность получать чёткое представление о фактическом положении дел в государственном секторе.

- Необходимость более качественного методологического сопровождения ЦПГ, позволяющего эффективнее осуществлять мониторинг деятельности в области ВА. Члены СВА полагают, что этот аспект связан со степенью зрелости ЦПГ.
- Трудности и затраты, связанные с получением надёжных данных о качестве деятельности в области ВА и уровне удовлетворённости клиентов, которые могли бы служить дополнением к имеющимся количественным данным.
- Использование результатов мониторинга для разработки методологии ВА, совершенствования обучающих материалов и распространения передового опыта.

СБОР ИНФОРМАЦИИ: КОММЕНТАРИИ СВА

Необходимы инструменты поддержки, основанные на информационных технологиях.

Достаточность кадровых ресурсов – критически важный момент. Так, в Хорватии из-за нехватки сотрудников нет возможности проводить периодические проверки качества всех подразделений ВА с желаемой периодичностью в течение года.

Возможности для совершенствования

Некоторые ЦПГ могли бы активнее задействовать данные мониторинга и отчётности для информирования парламента и министров о потребностях подразделений ВА.

Объём информации, который ЦПГ собирают в своих годовых отчётах, может быть значительным, и её сбор может быть сопряжён с высокими затратами (см. врезку ниже). Поэтому ЦПГ следует сократить объём собираемой информации, ограничившись только тем, что действительно необходимо и будет использоваться. Целью должно быть сокращение бюрократизма, а не его приумножение.

СБОР ИНФОРМАЦИИ: КОММЕНТАРИИ СВА

Иногда создаётся впечатление, что мы в ЦПГ собираем информацию, которая нужна только нам и министерству финансов, а не ту, что была бы актуальна для самих подразделений ВА или для других заинтересованных сторон. Пандемия может повлиять на то, какую информацию мы станем собирать в будущем. В Молдове мы задумываемся над тем, чтобы из-за проблем, вызванных распространением вируса COVID-19, не собирать всё то, что собираем обычно. Пандемия также может стать поводом для пересмотра действующей системы.

— Член СВА из Молдовы

В отношении каждого элемента собранной информации нужно спрашивать себя, имеет ли он значение и каким образом его можно использовать. Масса собираемой информации для правительства не является значимой.

— Жан-Пьер Гаррит

Наш опыт показывает, что ЦПГ во многих странах, где мы ведём работу, собирают огромные объёмы статистических данных; в связи с этим возникает вопрос: действительно ли все эти данные необходимы? В отличие от этого, в Нидерландах мониторинг подразделений ВА со стороны высшего руководства осуществляется с помощью «панелей управления» (сбалансированных оценочных карточек). Они отражают пять направлений, определённых с учётом стратегических целей ВА: удовлетворённость клиентов, качество профессиональной деятельности, адекватное внутреннее управление, мотивация сотрудников и гибкость. В отношении этих пяти направлений установлены в совокупности 10 критических факторов успеха (КФУ) (так, для удовлетворённости клиентов одним из КФУ является приносимая польза). Затем КФУ измеряются с применением 21 КПЭ. Это – вся информация, которую получает высшее руководство (министр и комитет по аудиту), и на основании которой они управляют деятельностью в области ВА.

— Манфред ван Кестерен

Другие возможности, определённые СВА, включают в себя:

- Пропаганду выгод регулярной самооценки деятельности подразделений ВА с периодическим внешним подтверждением.
- Лучшее представление о схожести и различиях между оценкой качества и мониторингом ЦПГ.
- Разработку модели зрелости ЦПГ, которая проясняла бы функции и предназначение ЦПГ по мере развития ВА в каждой стране.
- Необходимость общего пересмотра функций ЦПГ, с переходом от «деятельности на базовом и стратегическом уровне» (такой как формирование нормативной и методологической базы для эффективного ВА) в сторону «функций, сосредоточенных на операционной деятельности», когда ЦПГ выступает в большей мере в роли наставника и центра передового опыта в поддержку подразделений ВА, непосредственно вовлечённых в работу.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



MINISTRY OF FINANCE
OF THE RUSSIAN FEDERATION



European Union