

# Актуальные вопросы контрольной деятельности Федерального казначейства



**Александр Юрьевич ДЕМИДОВ**, заместитель руководителя Федерального казначейства



**Алексей Викторович СОЛОДОВ**, начальник управления внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности Федерального казначейства

Каким бы действенным ни был аппарат внешних контролеров и аудиторов и как бы часто ни осуществлялись внешние проверки, их никогда не будет достаточно для обеспечения порядка в отдельно взятой организации. Необходимый для этого потенциал содержится в институте внутреннего контроля и внутреннего аудита. От того, насколько эффективно данный инструмент будет работать, зависит успех деятельности как органов власти, так и системы государственного управления в целом. В Федеральном казначействе построению эффективной, отвечающей современным требованиям и вызовам системы внутреннего контроля и аудита уделяется особое внимание.

**Ф**едеральное казначейство представляет собой платежную, учетную, контрольную и информационную систему в области финансовой деятельности публично-правовых образований ([roskazna.ru/](http://roskazna.ru/)

*missiya*) (рисунок 1). Данная роль вытекает из содержания действующих нормативных правовых актов, закрепляющих полномочия Федерального казначейства, и в общем формате отражает основные цели его создания.

Контрольные полномочия Федерального казначейства условно можно разделить на две основные группы: внешние и внутренние. В настоящее время Федеральное казначейство — один из немногих органов государственной власти, который обладает таким двойным статусом. С одной стороны, Казначейство России обладает полномочиями по государственному финансовому контролю Правительства РФ, с другой — как орган власти, имеющий подведомственные учреждения, отвечает за эффективное функционирование всей казначейской системы. В отличие от Росфиннадзора, в функции которого входит последующий контроль, Казначейство России осуществляет предварительный государственный финансовый контроль, то есть предшествующий платежным операциям. В рамках установленных БК РФ полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю Федеральное казначейство осуществляет:

- контроль за невышением сумм по операциям над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- контроль за соответствием содержания проводимых операций кодам бюджетной классификации РФ, указанным в платежных документах, представленных в Федеральное казначейство получателями бюджетных средств;
- контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, подлежащих оплате за счет средств бюджета;
- контроль за соответствием сведений о поставленном на учет бюд-

жетном обязательстве по государственному контракту сведениям о данном государственном контракте, содержащимся в предусмотренном законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками<sup>1</sup>.

При осуществлении этих полномочий Федеральное казначейство проводит санкционирование операций. По нашему мнению, незаконченным звеном в цепочке предварительного контроля является санкционирование платежей только на основании представляемых документов, без проверки объемов и качества выполненных работ. Разработка и последовательное внедрение подобного механизма может значительно повысить эффективность контроля.

Система внутреннего контроля и внутреннего аудита Федерального казначейства как органа, осуществляющего регулирование деятельности территориальных органов и подведомственных учреждений, неразрывно связана с системой управления рисками и оценкой эффективности деятельности (рисунок 2). В органах Федерального казначейства понятия внутреннего контроля и внутреннего аудита четко разделены. Понятийный аппарат системы внутреннего контроля и внутреннего аудита Казначейства России соответствует терминологии, установленной Бюджетным кодексом. Но при этом следует иметь в виду, что последний регламентирует бюджетные отношения и в первую очередь вопросы государственного финансового контроля, тогда как внутренний контроль и аудит организации охватывают более широкую сферу деятельности, больший набор элементов (внутренний финансовый контроль, внутренний административный (управленческий) контроль, внутренний технологический контроль, внутренний административный (управленческий) контроль, внутренний технологический контроль, а также внутренний аудит соответствия, внутренний аудит результативности и эффективности деятельности).



Систему внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства в настоящее время составляют 86 отделов внутреннего контроля и аудита, созданных в каждом территори-

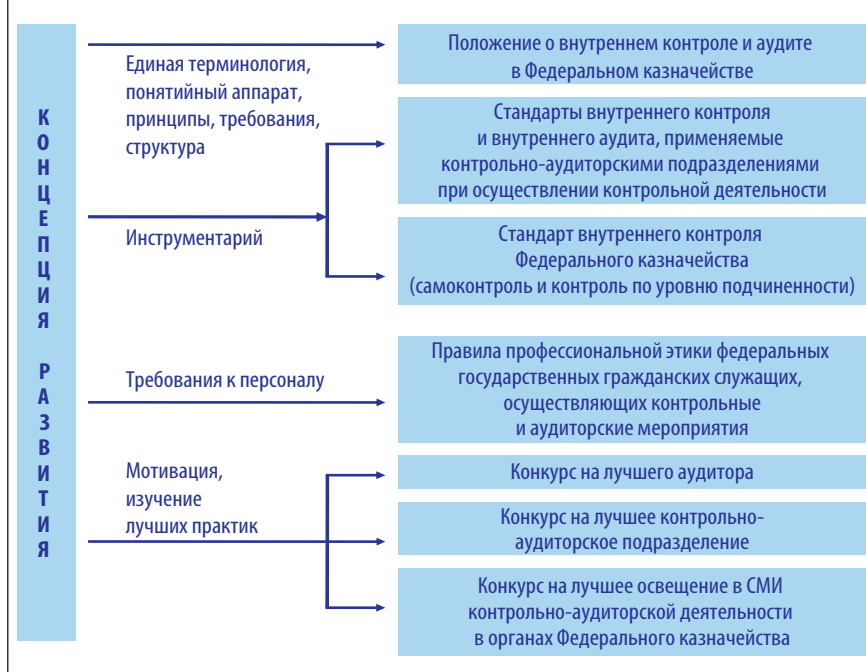
альном органе. Кроме того, в составе центрального аппарата Федерального казначейства функционирует управление внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективно-

<sup>1</sup>Статья 269.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**Рисунок 3. Система внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства (организационная часть)**



**Рисунок 4. Правовое регулирование внутреннего контроля и аудита в Казначействе России**



сти деятельности (рисунок 3). Все-го в сфере внутреннего контроля и аудита занято более 1000 человек. Весь спектр задач, который обычно ставится перед подразделениями такого рода, решается силами указанных контрольно-аудиторских подразделений. Это организация вну-

треннего контроля, комплексные и тематические проверки, а также осуществление аудита.

### **Правовое регулирование**

Принципиально важным вопросом для обеспечения эффективного

функционирования системы внутреннего контроля и аудита является правовое регулирование данной сферы деятельности (рисунок 4). Казначейство России с момента своего выделения в 2005 году из структуры Минфина России в самостоятельную федеральную службу приступило к созданию соответствующей правовой базы. Решением Коллегии Федерального казначейства в 2005 году была утверждена Концепция развития системы внутреннего контроля и аудита в 2006–2011 годах, которая подразумевала реализацию ряда мероприятий по совершенствованию внутреннего контроля и внутреннего аудита, в том числе правовое регулирование данных вопросов. В указанном документе были учтены положения Лимской декларации руководящих принципов контроля и Международных профессиональных стандартов внутреннего аудита института внутренних аудиторов.

В настоящее время можно констатировать, что все заявленные концепцией цели достигнуты. В рамках ее реализации был разработан ряд правовых документов, которые сегодня позволяют достаточно эффективно осуществлять работу по внутреннему контролю и внутреннему аудиту. Во-первых, было разработано Положение о внутреннем контроле и аудите в Федеральном казначействе, определившее терминологию, понятийный аппарат, принципы, требования и структуру внутреннего контроля и внутреннего аудита.

Во-вторых, в прошлом практически в каждом казначейском органе была своя уникальная система подготовки и осуществления контрольных мероприятий, реализации материалов проверок, и по итогам изучения лучших практик, в первую очередь подходов ИНТОСАИ и COSO, были разработаны Стандарты внутреннего контроля и внутреннего аудита, которые применяются контрольно-аудиторскими подразделениями при осуществлении контрольной деятельности. Указанными стандартами регламентированы основные этапы осуществления

внутреннего контроля и внутреннего аудита.

Однако, как упоминалось ранее, только силами контрольно-аудиторских подразделений обеспечивать качественное и эффективное осуществление внутреннего контроля, особенно технологического контроля, невозможно. В этой связи в рамках реализации концепции был разработан еще один стандарт — Стандарт внутреннего контроля Федерального казначейства, который применяется каждым сотрудником на своем рабочем месте. В качестве формата контроля выбраны самоконтроль и контроль по уровню подчиненности. При осуществлении внутреннего государственного финансового контроля необходимо, чтобы каждый специалист, прежде чем закончить операцию и передать ее на следующий уровень компетенции, выполнял функции контролера, еще раз оценивая результат своей работы. Это должно иметь место на всех уровнях, пока соответствующая операция не завершится либо документ не получит окончательного оформления. Стандарт внутреннего контроля Федерального казначейства призван привести к общему знаменателю технологии внутреннего контроля в органах Федерального казначейства по наиболее рискованным операциям и процедурам. На его востребованность в системе указывает тот факт, что, несмотря на нахождение данного документа в стадии пилотирования, более 50% территориальных органов уже сегодня применяют его по собственной инициативе. Таким образом, в системе органов Федерального казначейства запущен процесс по смещению акцентов при осуществлении внутреннего контроля по рискованным направлениям деятельности, процедурам и операциям от последующей формы к предварительной.

В ходе реализации концепции также был разработан ряд документов, устанавливающих требования к персоналу. В частности, были определены правила профессиональной этики контролера, положения о конкурсах

на лучшего аудитора, на лучшее контрольно-аудиторское подразделение и на лучшее освещение в средствах массовой информации контрольно-аудиторской деятельности в органах Федерального казначейства. Эти конкурсы проводятся регулярно, положения по их проведению формализованы. Необходимо отметить достаточно высокий уровень активности контролеров и аудиторов, проявляемый при подготовке к конкурсу, который является большим моральным стимулом для повышения профессионализма.

Кроме того, Федеральное казначейство совместно со Счетной палатой РФ в настоящее время участвует в проекте по разработке стандарта ИНТОСАИ по ИТ-аудиту в рамках деятельности рабочей группы ИНТОСАИ по аудиту информационных технологий. После утверждения данного стандарта его положения будут применяться в Федеральном казначействе при осуществлении внутреннего аудита хода реализации ИТ-проектов.

### Постоянное совершенствование

Принятыми стандартами регламентирован весь цикл контрольной деятельности: вопросы планирования, осуществления, оформления,

рассмотрения результатов, подготовки отчетности, приведены формы всех первичных документов (рисунки 5). Таким образом, в рамках данного документа удалось унифицировать контрольно-аудиторскую деятельность всего Федерального казначейства. Но условия работы, функции органов власти меняются, поэтому руководством Федерального казначейства было принято решение о ежегодной актуализации стандартов внутреннего контроля и аудита.

В 2013 году Федеральное казначейство уже перешло к так называемым комбинированным проверкам, при которых первый их этап проводится дистанционно, а второй — с выездом на объект проверки.

В настоящее время разработана методология проведения камеральных и комбинированных проверок, проведена апробация технологии их организации, определены механизмы информационно-технической реализации указанных видов контрольных мероприятий и организации взаимодействия субъектов и объектов контроля. За прошедший период 2014 года 50% контрольных мероприятий уже проведено с использованием дистанционного этапа (комбинированные или камеральные проверки). Данная тенденция будет продолжена до конца текущего



## Три направления внутреннего контроля

В органах Федерального казначейства выделяют три элемента, три направления внутреннего контроля:

- 1. Финансовый контроль.** Рассматривается как количественная и качественная оценка соблюдения финансовой дисциплины в соответствии с действующими нормативными правовыми актами.
- 2. Административный (управленческий) контроль.** Представляет собой оценку количества и качества организационных мероприятий, в том числе регламентации деятельности органов Федерального казначейства.
- 3. Технологический контроль.** Оценка своевременности и соблюдения качества выполнения казначейских операций.

года. Начиная с 2015 года все контрольные мероприятия в отношении территориальных органов Федерального казначейства будут комбинированными или камеральными.

До конца 2014 года в Казначействе России будет завершена работа по определению перечня направлений деятельности и вопросов, которые не могут быть проверены без выезда на объекты контроля и аудита. Внедрение комбинированных проверок позволяет сократить время непосредственного контакта с проверяемым объектом, что призвано повысить объективность контроля, создает условия для увеличения количества проверяемых документов и одновременно способствует снижению издержек на осуществление контрольной

деятельности. Особенности организации камеральных и комбинированных проверок представлены на рисунке 6.

### Пуль контролеров и аудиторев

К проверкам, организуемым центральным аппаратом Федерального казначейства, привлекаются сотрудники других территориальных органов, являющиеся специалистами в соответствующих областях (основной функционал и обеспечивающие функции). В целях повышения качества проводимых контрольных мероприятий в Казначействе России создается так называемый пул контролеров и аудиторов. Подбор кандидатур

для включения в пул производится на основании результативности работы сотрудников территориальных органов, ранее участвовавших в проверках.

Указанные кандидаты должны соответствовать следующим требованиям: добросовестность, компетентность, независимость, объективность и профессионализм. Формирование пула контролеров и аудиторов Федерального казначейства позволит существенно снизить риск формирования заведомо сильных и слабых групп проверяющих, сократить количество изменений их состава, а также повысить мотивацию к качественному проведению контрольных мероприятий.

### Перспективы развития

Дальнейшее развитие системы предварительного контроля будет ориентировано на минимизацию рисков по направлениям деятельности и основано на разработке стандарта предварительного контроля, технологический предварительного и последующего оперативного контроля. Таким образом, говоря о перспективах развития системы внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства в целом, следует акцентировать внимание на следующем:

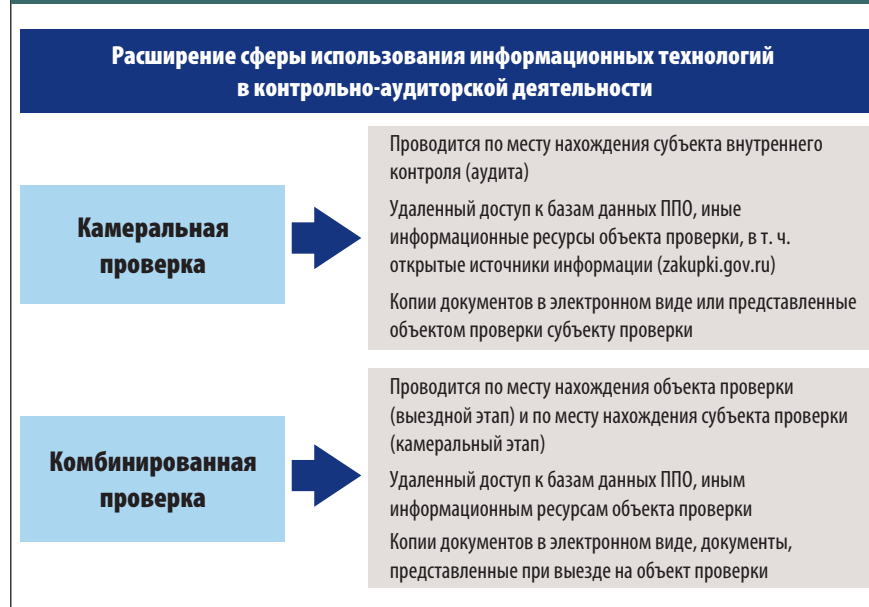
1. Переход от оценки процессов к оценке ресурсов и степени достижения результатов. В рамках решения этой задачи планируется:

- развитие системы оценки эффективности деятельности органов Федерального казначейства;
- разработка механизмов интегральной оценки деятельности органов Федерального казначейства.

2. В рамках повышения эффективности контрольно-аудиторской деятельности в ближайшее время будет реализован комплекс следующих мероприятий:

- переход к предварительному контролю, внедрение механизмов оперативного контроля;
- смещение контрольных мероприятий в область наиболее рискованных направлений деятельности;

Рисунок 6. Особенности организации камеральных и комбинированных проверок в Федеральном казначействе



- сокращение продолжительности непосредственного взаимодействия субъектов и объектов проверки за счет перехода к дистанционному осуществлению контрольных мероприятий;

- дальнейшее расширение сферы использования информационных технологий;

- снижение издержек на осуществление контрольной и аудиторской деятельности.

## О проблемах

Следует отметить одну существенную проблему, которая в настоящее время препятствует развитию уже сформированной системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе, — это так называемая **сегментация контрольной и аудиторской деятельности**. Что имеется в виду? 17 марта 2014 года было издано постановление Правительства РФ № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита...». Данное постановление определило порядок осуществления внутреннего финансового контроля и аудита. Ранее Правительством РФ было выпущено постановление от 10 февраля 2014 года № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд». Анализ содержания даже этих двух нормативных правовых актов, регламентирующих два направления внутреннего контроля и аудита, позволяет выявить различные требования к организации и проведению контрольных и аудиторских мероприятий как по содержанию, так и по срокам. Система внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства сформирована и прошла апробацию, признавалась и при-

знается Счетной палатой РФ, Минфином России, рядом федеральных органов исполнительной власти эффективно организованной. И подобная сегментация требований к различным направлениям осуществления внутреннего контроля и аудита является не катализатором, а ингибитором, существенно замедляющим развитие системы в целом.

Дело в том, что сегодня отсутствует орган государственной власти, ответственный за регламентацию построения целостной системы внутреннего контроля и аудита в федеральных органах государственной власти. В результате различные федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входит разработка правил и порядков осуществления отдельных видов контроля и аудита, независимо друг от друга осуществляют подготовку различных требований по курируемым направлениям. Так, например, следующим шагом может стать регламентация контроля осуществления кадровой деятельности Минтрудом России, контроля осуществления правовой деятельности Минюстом России и т. д.

С учетом того что Федеральное казначейство в настоящее время осуществляет реализацию 21 функции и 75 подфункций, а финансовое обеспечение и закупочная деятельность — это лишь одно из направлений деятельности, дальнейшее дробление регламентации осуществления внутреннего контроля и аудита по различным направлениям деятельности неизбежно приведет к утрате единства и системности подходов к организации внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе. По нашему мнению, изменить наметившуюся тенденцию в рассматриваемой сфере можно, например, путем возложения ответственности за комплексную регламентацию осуществления внутреннего контроля и аудита и выработку методологии построения системы в целом на один федеральный орган государственной власти. ●

## Три направления аудита

Внутренний аудит является относительно новым направлением работы в органах Федерального казначейства. Ранее аудит считался прерогативой исключительно органов внешнего контроля, в основном Счетной палаты РФ. Однако при осуществлении контрольной деятельности представляется чрезвычайно важным иметь такие инструменты, которые наряду с качественной и количественной оценкой результатов позволяли бы подтверждать достоверность результатов контроля. Учитывая наличие территориальных органов Федерального казначейства, качественное осуществление внутреннего контроля только силами контрольно-аудиторского подразделения центрального аппарата представляется нереализуемым. В этой связи внутренний контроль осуществляется в каждом территориальном подразделении. В рамках собственно аудиторских мероприятий осуществляется подтверждение результатов такого контроля. В Казначействе России выделяются три направления аудита:

**1. Аудит соответствия.** В ходе выездных проверок рассматриваются результаты контрольных мероприятий, проведенных в регионах собственными контрольно-аудиторскими подразделениями в отделах территориальных органов Федерального казначейства. В случае, если в проверяемом периоде нет расхождений между результатами внутреннего контроля и результатами аудита, можно говорить о соответствии результатов внутреннего контроля реальному положению дел и качественной организации контрольной деятельности, в противном случае определяются рискованные направления деятельности.

**2. Аудит результативности.** Производится сопоставление фактически достигнутых результатов и их качества с заданными параметрами. В системе органов Федерального казначейства результативность рассматривается как составная часть эффективности.

**3. Собственно аудит эффективности.** На основе рассчитанной результативности производится оценка затрат на реализацию тех или иных функций.

Внедрению и развитию в Федеральном казначействе последних двух направлений аудита способствовало принятие в ноябре 2013 года на заседании Коллегии Федерального казначейства Концепции оценки эффективности деятельности Федерального казначейства, определившей основные подходы к оценке результативности и эффективности.