

Модернизация внутреннего контроля и внутреннего аудита в Казначействе России

Лонян Е.С., начальник Инспекторского отдела Управления внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности Федерального казначейства

В современных условиях очень значима роль внутреннего контроля и внутреннего аудита, так как именно их эффективное функционирование должно обеспечить постоянное представление информации о состоянии системы, даст возможность своевременно не только выявлять, но и предупреждать нарушения требований законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Минфина России и Федерального казначейства, а также позволит руководству принимать своевременные и верные управленческие решения. В статье рассмотрена организация внутреннего контроля и аудита в органах Федерального казначейства РФ, совершенствовавшаяся с 2005 года, а также динамика выявленных подразделениями внутреннего контроля и аудита нарушений.

Внутренний контроль в Федеральном казначействе — непрерывный процесс, осуществляемый руководством, сотрудниками и контрольно-аудиторскими подразделениями органов Федерального казначейства в рамках управления казначейскими рисками, направленный на обеспечение соблюдения требований нормативных правовых актов Российской Федерации и регламентов, повышение эффективности и результативности осуществляемых операций, в разрезе финансового, административного и технологического направлений деятельности.

Объектами контроля считаются как подразделения центрального аппарата, так и территориальные органы Федерального казначейства, а до 2013 года и подведомственные им отделения в муниципальных образованиях.

Субъектами внутреннего контроля признаются структурные подразделения в центральном аппарате Казначейства России:

Управление внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности;

в территориальных органах — отделы внутреннего контроля и аудита.



В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬ РЕАЛИЗУЕТ СОБОЙ МЕХАНИЗМ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ МЕЖДУ ОБЪЕКТОМ И СУБЪЕКТОМ ПРОВЕРКИ



При проведении последующего контроля используется широкий спектр его инструментов: осуществляются комплексные, тематические, комбинированные, камеральные, дистанционные проверки, а также самопроверки.

В системе управления контроль реализует собой механизм обратной связи между объектом и субъектом проверки; с помощью внутреннего

контроля до руководства Казначейства России должна доводиться объективная информация о состоянии объекта проверки.

В этой связи в 2005 году была разработана Концепция развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2011 гг., утвержденная решением Коллегии Федерального казначейства от 23.12.2005 г. №1/1. (рис. 1).

Основными мероприятиями по развитию внутреннего контроля и внутреннего аудита в Казначействе России явились:

1. разработка и утверждение нормативно-правовой базы осуществления внутреннего контроля;
2. пилотное внедрение процедур внутреннего контроля в отдельных структурных подразделениях Федерального казначейства и территориальных органах Федерального казначейства;
3. доработка нормативно-правовой базы с учетом результатов пилотного внедрения;
4. внедрение процедур внутреннего контроля в структурных подразделениях центрального аппарата Федерального казначейства и территориальных органах Федерального казначейства;

Совершенствование деятельности по осуществлению внутреннего контроля

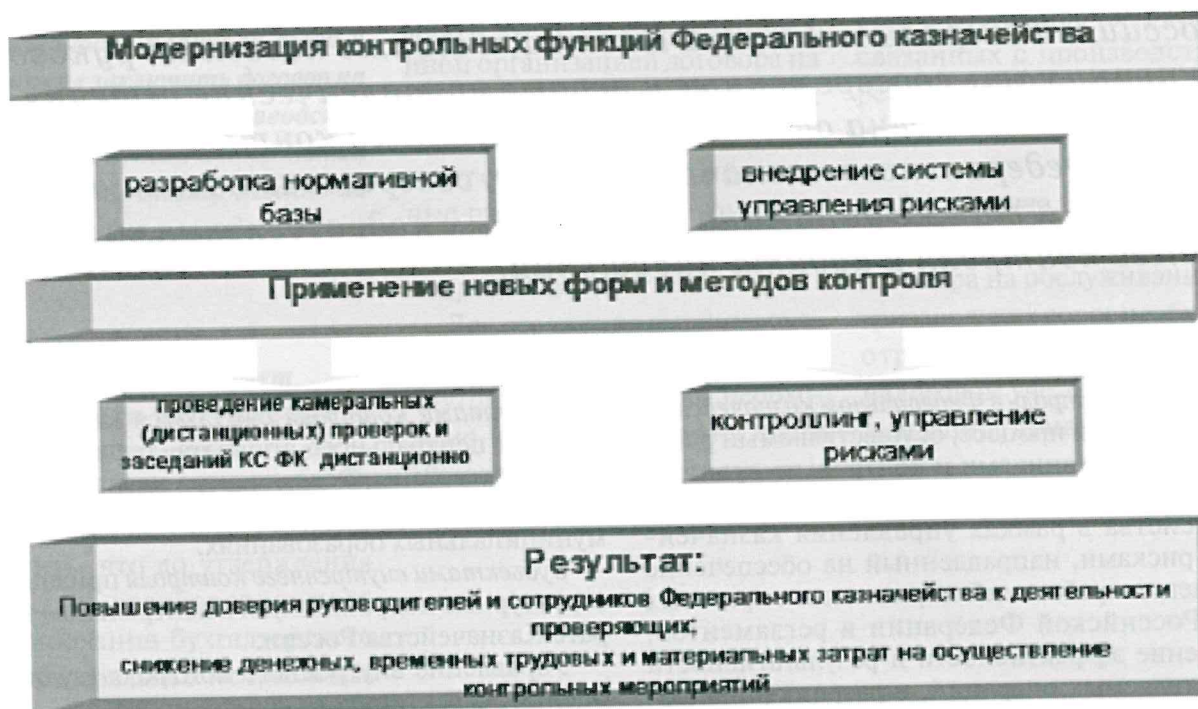


Рис. 1

5. проведение мероприятий, направленных на оптимизацию процедур внутреннего контроля и корректировка нормативно-правовой базы с учетом накопленного опыта.

6. внедрение системы управления казначейскими рисками.

На сегодняшний день можно сказать, что все основные мероприятия в рамках реализации концепции выполнены.

Самой сложной задачей явилось формирование комплексной системы мер по обеспечению гарантированного по каждому направлению деятельности Казначейства России в конкретный период времени уровня риска.

В настоящее время по данному направлению в Казначействе России сформирована рабочая группа, которая вырабатывает подходы по модернизации системы мер снижения рисков в деятельности Казначейства России.

Над реализацией задачи № 1 «Разработка нормативно-правовой базы осуществления внутреннего контроля», поставленной заместителем руководителя Федерального казначейства в 2005 году перед Управлением внутреннего контроля и аудита, работали начиная с 2006 года.

Так, в 2009 году была создана рабочая группа, включающая в себя представителей центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органов (Управлений Федерального казначейства по Волгоградской, Мурманской, Нижегородской, Самарской, Смоленской, Ярославской областям, Республикам Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Краснодарскому краю). Основной задачей рабочей группы являлось разработка единых требований по проведению контрольных и аудиторских мероприятий, а именно:

1. требование планирования — планирование внутреннего контроля и внутреннего аудита предполагает разработку общей стратегии, сроков проведения и объема контрольных мероприятий;

2. требование эластичности — внутренний контроль и внутренний аудит организуются таким образом, чтобы при необходимости можно было обеспечить достижение вновь поставленных целей органов Федерального казначейства;

3. требование рациональности — внутренний контроль и внутренний аудит организуются таким образом, чтобы исключить осуществление излишних процессов и операций в ходе их проведения;

4. требование взаимодействия и координации — внутренний контроль и внутренний аудит осу-



РЕЗУЛЬТАТОМ КРОПОТЛИВОЙ РАБОТЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ЯВИЛСЯ РЯД ДОКУМЕНТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ И ВНУТРЕННЕГО АУДИТА В КАЗНАЧЕЙСТВЕ РОССИИ



ществляются на основе взаимодействия субъекта и объекта внутреннего контроля и внутреннего аудита, координации их усилий для решения поставленных задач;

5. требование документированности — в процессе проведения проверок все полученные сведения подлежат документированию (в том числе в электронном виде) в установленном порядке;

6. требование компетентности, добросовестности и честности — субъекты внутреннего контроля и внутреннего аудита должны обладать необходимыми знаниями, добросовестно и честно выполнять возложенные обязанности;

7. требование ответственности — субъекты внутреннего контроля и внутреннего аудита несут ответственность за достоверность и качество проводимого контрольного мероприятия;

8. требование периодичности — внутренний контроль и внутренний аудит проводятся с установленной периодичностью;

9. требование доказательности — выводы, полученные в ходе внутреннего контроля и внутреннего аудита, должны быть обоснованы и подтверждены.

Результатом кропотливой работы рабочей группы явился ряд документов, регламентирующих деятельность внутреннего контроля и внутреннего аудита в Казначействе России, а именно:

1. Перечень возможных (основных) нарушений при осуществлении деятельности территориальных органов Федерального казначейства, утвержденный приказом Федерального казначейства от 18.11.2011 г. № 550;



ВЕДОМСТВЕННЫЙ КЛАССИФИКАТОР НАРУШЕНИЙ ПОЗВОЛЯЕТ ОСУЩЕСТВЛЯТЬ СИСТЕМНЫЙ МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ ВОЗЛОЖЕННЫХ НА КАЗНАЧЕЙСТВО РОССИИ



2. Типовая программа проверки деятельности территориального органа Федерального казначейства, утвержденная приказом Федерального казначейства от 18.11.2011 г. № 550;

3. Положение о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе, утвержденное приказом Федерального казначейства от 25.01.2011 г. № 19;

4. Стандарты внутреннего контроля и внутреннего аудита Федерального казначейства, применяемые контрольно-аудиторскими подразделениями при осуществлении контрольной деятельности, утвержденные приказом Федерального казначейства от 29.06.2011 № 253;

5. Стандарт внутреннего контроля Федерального казначейства, утвержденный приказом Федерального казначейства от 16.04.2012 г. № 164.

В Федеральном казначействе создана единая аналитическая база нарушений, выявляемых при проведении как внутреннего, так и внешнего контроля. Для систематизации обработки и унификации данных в Федеральном казначействе разработан *Ведомственный классификатор нарушений*. На основе содержащихся в нем данных готовится отчетность, анализируются выявленные нарушения по соответствующим направлениям деятельности Федерального казначейства, а также рассчитываются рискованные направления деятельности. Ведомственный классификатор нарушений позволяет осуществлять системный мониторинг качества выполнения государственных функций возложенных на Казначейство России.

Для обеспечения обратной связи между объектом контроля и субъектом контроля в Казначействе России функционируют экспертно-кон-

сультативные комиссии (Контрольные Советы), созданные при руководителе соответствующего органа Федерального казначейства. В их состав входят начальники всех структурных подразделений соответствующего уровня, Контрольные Советы созданы как в центральном аппарате Федерального казначейства, так и во всех территориальных органах Федерального казначейства.

Именно экспертно-консультативные комиссии являются механизмом обратной связи с руководством проверяемого объекта контроля, а также обеспечивают публичность рассмотрения результатов контрольного мероприятия. На заседаниях контрольных советов с участием руководства проверяемых объектов рассматриваются нарушения, установленные контрольным мероприятием, обсуждаются планы мероприятий по их устранению, вырабатываются предложения по процедурам контроля, анализируются любые известные по результатам проверки потенциальные риски (рис. 2).

При этом на заседаниях Контрольного Совета даются отдельные разъяснения в сложных вопросах, рекомендации руководству по повышению эффективности (совершенствованию) сформированной системы управления в ТОФК и разъяснения работникам ТОФК по устранению выявленных нарушений, т.е. оказывается практическая помощь.

Кроме того, в целях совершенствования методологической деятельности, а также для создания устойчивого соблюдения законности и повышения эффективности деятельности Федерального казначейства вырабатываются рекомендации и поручения структурным подразделениям центрального аппарата Федерального казначейства и управлениям Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации.

В рамках рассмотрения материалов контрольных мероприятий устанавливались различные факты, требующие разъяснений соответствующих министерств и ведомств. В этой связи Контрольный Совет рекомендовал соответствующим структурным подразделениям центрального аппарата осуществлять подготовку необходимых запросов для последующего получения разъяснений и направления их в ТОФК.

Благодаря такому подходу за последние три года снизилось количество выявляемых нарушений в деятельности ТОФК (рис. 3).

Сравнительный анализ нарушений, установленных УВК(А) и ОЭД при проведении контроль-

Выявление и оценка ситуаций, связанных с возможностью возникновения негативных последствий в деятельности Федерального казначейства

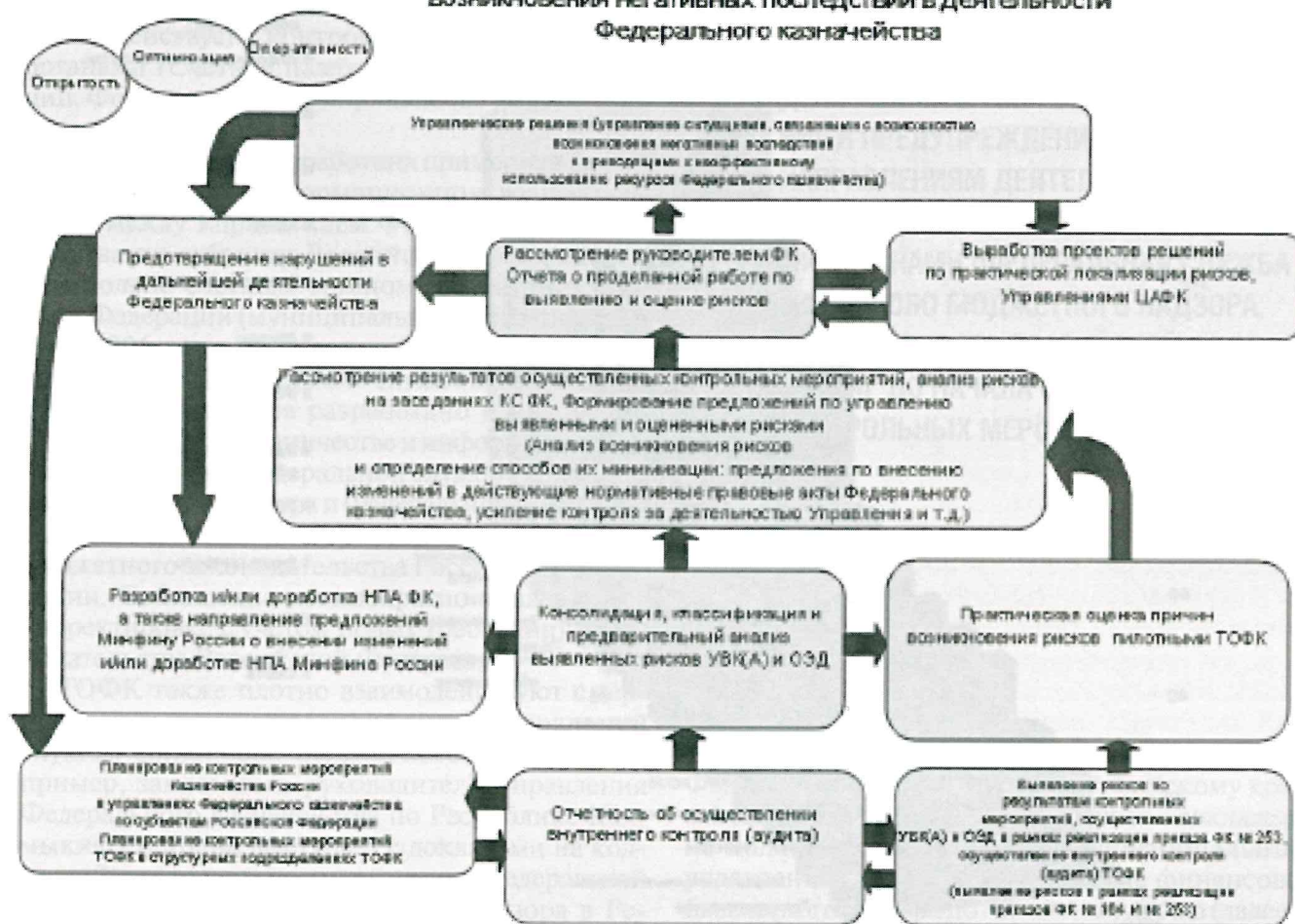


Рис. 2

ных мероприятий в ТОФК в I полугодии 2014 года, по сравнению с I полугодием 2012 года и I полугодием 2013 года, показал следующие изменения:

— установлена положительная динамика снижения числа выявленных нарушений за аналогичный период с 2012 по 2014 годы по следующим направлениям деятельности:

— организация и осуществление электронных расчетов в системе банковских расчетов между УФК и учреждениями Банка России и кредитными организациями (-32,14%);

— кассовое обслуживание исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) (-33,33%);

— правовое обеспечение деятельности (-66,66 %);

— организация и осуществление внутреннего контроля (аудита) (-67,03%);

— организация кадровой работы (-49,57%);

— организация работы по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (-14,06%).

По отдельным направлениям деятельности ситуация изменилась в лучшую сторону по сравнению с I полугодием 2013 года:

— кассовое исполнение федерального бюджета и исполнение бюджета Союзного государства (-36,17%);

— ведение федеральных реестров (-58,33 %);

— информационно-техническое обеспечение деятельности (-35,29%);

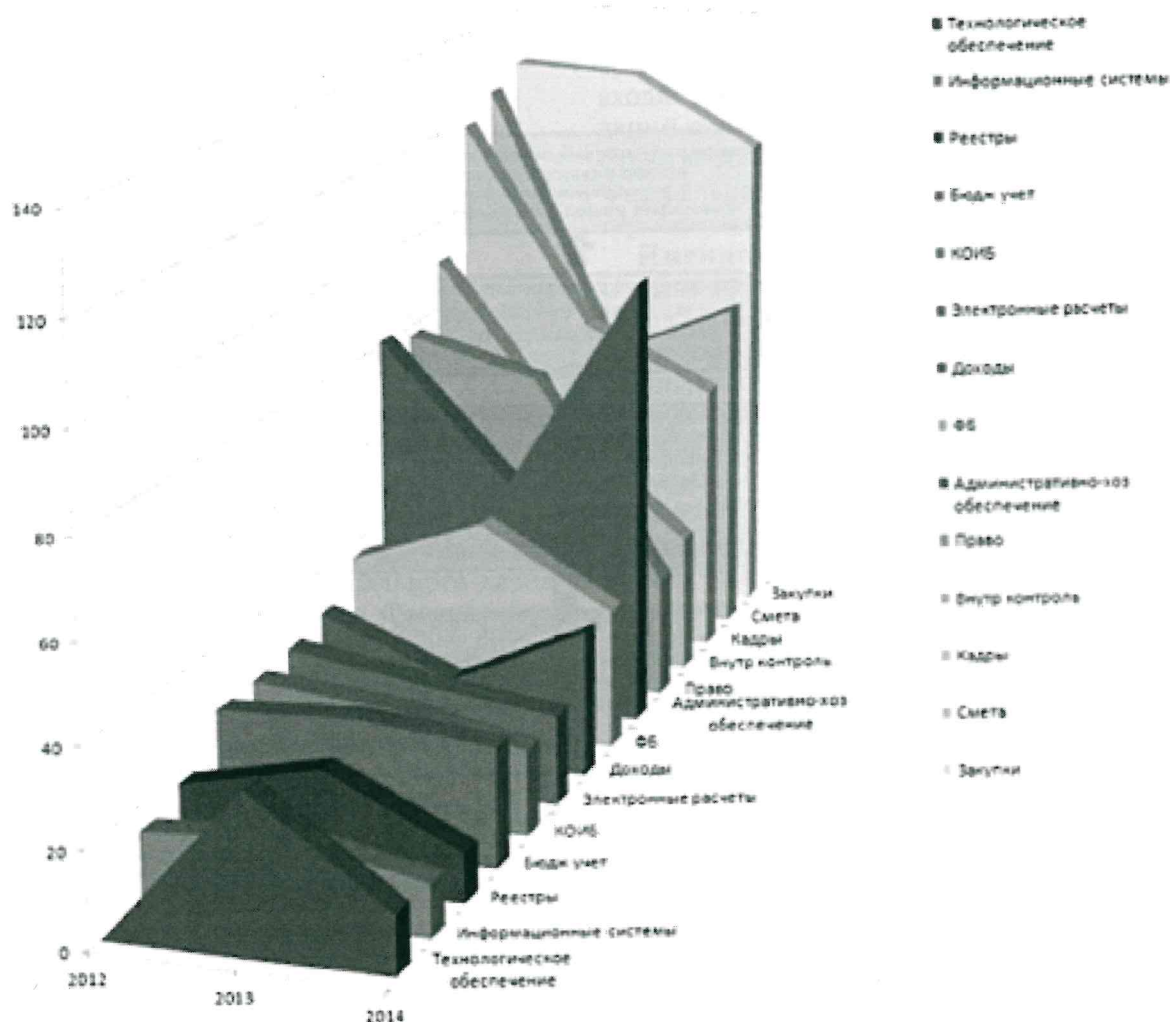


Рис. 3. Динамика нарушений, выявленных в ходе контрольных мероприятий, проведенных УВК(А) и ОЭД в ТОФК в I полугодии 2012, 2013 и 2014 годов

— организация и поддержка технологической деятельности при использовании прикладных информационных систем (-63,64%).

Однако у Казначейства России есть и такие рискованные направления деятельности по которым в отчетном периоде, имеет место увеличение числа выявленных нарушений по сравнению с аналогичным периодом 2013 года:

— организация и осуществление учета поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределение между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации (+72,22%);

— ведение финансовых и хозяйственных операций и их отражение в бюджетном учете при исполнении бюджетной сметы (+19,05%);

— административно-хозяйственное обеспечение деятельности (+90,20%).

Вышеуказанные направления деятельности проверяются контрольными и надзорными органами, при этом как планомерно, так и внепланово, поэтому основной задачей на сегодняшний день является выявление, устранение и предупреждение нарушений по этим направлениям деятельности до начала осуществления контрольных мероприятий контрольными и надзорными органами (Федеральная служба финансово бюджетного надзора, Счетная палата Российской Федерации).

В целях обеспечения совместной согласованной деятельности Казначейство России активно взаимодействует с контрольными и надзорными органами (Счетная палата Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и др.).

Так, в 2011 году разработана примерная форма Соглашения об информационном взаимодействии между Управлением Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации и контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

В 2006 году Федеральным казначейством совместно с Федеральной службой финансово-бюджетного надзора разработано и подписано Соглашение о сотрудничестве и информационном взаимодействии Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства при осуществлении контроля за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации. Соглашение неоднократно подвергалось корректировке с учетом новых требований законодательства Российской Федерации.

ТОФК также плотно взаимодействуют с территориальными управлениями Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Например, заместитель руководителя Управления Федерального казначейства по Республике Калмыкия ежегодно выступает с докладами на коллегии Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Ре-



ОСНОВНОЙ ЗАДАЧЕЙ НА СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ ЯВЛЯЕТСЯ ВЫЯВЛЕНИЕ, УСТРАНЕНИЕ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ НАРУШЕНИЙ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПРОВЕРЯЕМЫМ КОНТРОЛЬНЫМИ И НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ (ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ФИНАНСОВО БЮДЖЕТНОГО НАДЗОРА, СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ) ДО НАЧАЛА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ



спублике Калмыкия; представители Управления Федерального казначейства по Алтайскому краю ежегодно присутствуют и выступают с докладами на коллегиях, проводимых Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по Алтайскому краю (далее —

Типовое соглашение об информационном взаимодействии между Управлением Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации и Контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования)

- Типовое соглашение разработано для определения общих принципов информационного взаимодействия между Управлениями Федерального казначейства и Контрольно-счетными органами.
- Типовое соглашение регламентирует информационное взаимодействие при передаче информации, отчетных и иных документов Управления Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).
- Передача информации осуществляется на безвозмездной основе.



СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЗАДАЧЕЙ ЯВЛЯЕТСЯ ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ, ОБУСЛОВЛЕННОЕ НЕОБХОДИМОСТЬЮ ОБЕСПЕЧИТЬ ЭКОНОМНОЕ И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ



ТУ Росфиннадзора по Алтайскому краю), а также представители ТУ Росфиннадзора по Алтайскому краю ежегодно принимают участие к коллегиях проводимых Управлением.

В настоящее время на стадии согласования находится проект нового Соглашения о сотрудничестве и информационном взаимодействии между Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Федеральным казначейством.

Главной целью проводимых в стране реформ в бюджетной сфере является повышение эффективности деятельности организаций.

Стратегической задачей для решения данной цели является повышение эффективности управления финансовыми ресурсами, обусловленное необходимостью обеспечить экономное и рациональное использование бюджетных средств.

В этой связи возникла необходимость проведения заседаний Контрольного Совета в формате видеоконференцсвязи.

С апреля 2012 года заседания Контрольного Совета проводятся в режиме видеоконференции, с использованием двухсторонней видеосвязи, что позволило значительно увеличить количество участников заседания (принимают участие в заседаниях не только руководители ТОФК, но и заместители руководителей, а также начальники отделов) и сократить расходы на его проведение.

Однако на этом Федеральное казначейство не остановилось, в условиях жесткой экономии бюджетных средств возникла необходимость осуществления контрольных мероприятий Федерального казначейства камерально.

Начиная еще с 2006 года ряд Управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации (Управления Федерального казначейства по Калининградской, Ростовской, Мурманской областям, Краснодарскому краю и т.д.) перешли на осуществление проверок в два этапа: камеральный этап и выездной.

Чтобы рационализировать данный вид контроля на уровне центрального аппарата Федерального казначейства в мае 2012 года состоялся эксперимент на базе УФК по Мурманской области, показавший, что осуществление проверок в два этапа: камеральный и выездной, когда объектом контроля является Управление Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации, является возможным. В дальнейшем, для выработки основных подходов к проведению контрольных мероприятий в два этапа такие эксперименты проведены на базе управлений Федерального казначейства по Республике Тыва, Ленинградской и Калужской областям.

Начиная с 2011 г. в системе внутреннего контроля Казначейства России Управлением внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности проводится контроллинг, а именно – проверка качества проведенного контрольного мероприятия специалистом из Управления по субъекту Российской Федерации.

В целях совершенствования процедур внутреннего контроля Контрольный Совет осуществляет рассмотрение результатов контроллинга на заседаниях, по итогам которых дает рекомендации Управлениям о необходимости повышения квалификации работников, осуществляющих контрольные мероприятия, а также тщательного отбора кандидатур для участия в проверках деятельности Управлений.

Кроме того, на заседаниях Контрольного Совета рассматриваются ситуации злоупотребления служебным положением проверяющими и предупреждаются коррупционные правонарушения.

Так, на одном из заседаний Контрольного Совета Федерального казначейства в сентябре 2011 года дано поручение Управлению внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности разработать Правила этики гражданского служащего, осуществляющего контрольные и аудиторские мероприятия.

Однако на сегодняшний день существует острая необходимость контроля вопросов, связанных с укреплением авторитета гражданских служащих, осуществляющих контрольные и аудиторские мероприятия в Федеральном казначействе.

Важнейшим фактором, определяющим обоснованность и эффективность принимаемых управленческих решений руководством Федерального казначейства, является полнота, оперативность (своевременность) и достоверность информации, которая используется для разработки и принятия мер по предотвращению реализации рисков.

Чтобы обеспечить руководство Казначейства России необходимой достоверной информацией для принятия своевременных управленческих решений не достаточно на сегодняшний день концентрировать все внимание на теоретической и практической профессиональной подготовке сотрудников, осуществляющих контрольные и аудиторские мероприятия.

Для повышения эффективности системы управления в Федеральном казначействе необходимо совершенствовать существующую систему контроля по следующему направлению работ.

Важной задачей является построить работу проверяющих таким образом, чтобы укрепить и

повысить доверие руководителей и сотрудников Федерального казначейства к деятельности федеральных государственных гражданских служащих Федерального казначейства, осуществляющих контрольные и аудиторские мероприятия.

Необходимо, чтобы поведение федеральных государственных гражданских служащих Федерального казначейства, осуществляющих контрольные и аудиторские мероприятия соответствовало ряду требований, поскольку проверяющие, осознавая, что играют в Федеральном казначействе важную роль, призваны:

1. исходить из того, что деятельность проверяющих является значимой, что подразумевает признание своей дополнительной ответственности перед субъектами внутреннего контроля и субъектами внутреннего аудита Федерального казначейства, которые полагаются на объективность и честность проверяющих в целях обеспечения представления достоверной информации о деятельности объекта проверки;

Проверяющие осознавая, что играют в Федеральном казначействе важную роль, призваны:



2. понимать, что обязанности проверяющих заключаются не только в осуществлении контрольных мероприятий, а также независимости мышления и независимости поведения от объекта проверки;

3. понимать, что начальники структурных подразделений органов Федерального казначейства, контрольно-аудиторские подразделения соответствующих органов Федерального казначейства, руководство органов Федерального казначейства и другие полагаются на проверяющих в вопросах получения достоверной информации о состоянии объекта проверки по различным направлениям деятельности Федерального казначейства, что налагает на проверяющих ответственность за представление достоверной информации о состоянии объекта внутреннего контроля (внутреннего аудита);

4. быть заинтересованными в информировании вышестоящего руководства о том, что контрольные мероприятия выполняются в соответствии с этическими требованиями и требованиями качества, призванными обеспечить самый высокий профессиональный уровень;

5. понимать, что отношение к объектам контроля и аудита и поведение проверяющих в процессе осуществления контрольных мероприятий влияют на результат проверки в целом;

6. понимать, что проверяющие будут пользоваться доверием только при условии осуществления контрольных мероприятий на уровне, который доказывает, что доверие обоснованно;

7. определять и оценивать обстоятельства и отношения, создающие риски потери независимости (личная заинтересованность, заступничество, близкое знакомство, шантаж и др.), и с помощью мер предосторожности предпринимать соответствующие действия по их устранению или сведению до приемлемого уровня;

8. обеспечить независимость мышления и независимости поведения от объектов контроля и аудита;

9. не создавать риски потери независимости от объектов контроля и аудита.

Для обеспечения единых норм поведения при осуществлении контрольных мероприятий, исключения злоупотреблений служебным положением и предупреждения коррупционных правонарушений, а также содействия укреплению авторитета гражданских служащих, осуществляющих контрольные и аудиторские мероприятия в Федеральном казначействе, необходимо разработать новые Требования, определяющие основные

цели, правила, требования и ответственность федеральных государственных гражданских служащих Федерального казначейства, осуществляющих контрольные и аудиторские мероприятия, так называемые рамочные принципы, которыми должны руководствоваться проверяющие, при осуществлении выездных контрольных мероприятий с целью устранения или снижения до приемлемого уровня риска потери независимости, чтобы независимость мышления и независимость поведения не были скомпрометированы в течение выездного этапа контрольного мероприятия.

Проверяющие должны стремиться достичь следующих целей:

1. Обеспечение представления достоверной информации о состоянии объекта проверки по соответствующему направлению деятельности за проверяемый период руководителю группы проверки.

2. Выполнение заданий (поручений) руководителя группы проверки на высоком профессиональном уровне.

3. Обеспечение независимости мышления и независимости поведения от объекта проверки.

4. Осуществление контрольных мероприятий в соответствии с этическими требованиями и требованиями качества, призванными обеспечить высокий профессиональный уровень контрольного мероприятия.

Безусловно, важным является издание ряда нормативных документов, регламентирующих контрольную деятельность Федерального казначейства, но основополагающим фактором в данном очень сложном и всегда не простом с моральной и этической точки зрения вопросе является человеческий фактор.

В этой связи, необходимо продолжать обеспечивать формирование необходимого кадрового потенциала в Управлении внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности Федерального казначейства, а также отделах внутреннего контроля и аудита ТОФК.

Благодаря новому подходу внутренний контроль и аудит станет более эффективным инструментом, который обеспечит постоянное представление информации о состоянии системы, позволит своевременно не только выявлять, но и предупреждать нарушения требований законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Минфина России и Федерального казначейства, а также позволит руководству принимать своевременные и верные управленческие решения.