

Внутренний контроль и внутренний аудит: практика и развитие

Э.А. Бубнова, начальник отдела внутреннего контроля и аудита
Управления Федерального казначейства по Чувашской Республике

Задача по повышению эффективности деятельности органов государственной власти, поставленная в рамках проводимого административного и бюджетного реформирования, предопределила необходимость использования новых форм контроля и совершенствования организации ведомственного контроля, что законодательно закреплено в ст. 270.1 Бюджетного кодекса РФ. Согласно этой правовой норме сегодня органы исполнительной власти вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств. Кроме того, осуществление полного, систематического и результативного государственного финансового контроля за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, предусмотренного в Программе по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-Р (с изменениями от 12.11.2010), практически невозможно без внутреннего (ведомственного) контроля в федеральных органах исполнительной власти, без его совершенствования и усиления.

В Федеральном казначействе вопросам внутреннего контроля и внутреннего аудита придается большое значение. В центральном аппарате ФК создано Управление внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности, а в территориальных управлениях по субъектам РФ — отделы внутреннего контроля и аудита. Разработана Концепция развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006–2011 годах и создана рабочая группа по ее реализации. Приказами от 25.01.2011 № 19 и 29.06.2011 № 253 утверждены, соответственно, Положение о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе и Стандарты внутреннего контроля и внутреннего аудита

для применения контрольно-аудиторскими подразделениями. Разработан ведомственный классификатор нарушений, позволяющий осуществлять системный мониторинг качества выполнения государственных функций и полномочий в установленной сфере деятельности. Совершенствуется и развивается информационно-техническое обеспечение — во всех контрольно-аудиторских подразделениях ФК внедрено автоматизированное программное обеспечение «Внутренний контроль и аудит». Продолжается работа по совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей организацию внутреннего контроля и внутреннего аудита. При этом особое внимание уделяется управлению казначейскими рисками, направленному на выявление и минимизацию возможных нарушений, недостатков и неэффективного использования ресурсов, организацию постоянного мониторинга казначейских рисков и оперативное принятие управленческих решений в отношении казначейских рисков. В результате такой целенаправленно проделанной работы в Федеральном казначействе, как одном из федеральных органов исполнительной власти, создана и достаточно успешно функционирует система внутреннего контроля.

Учитывая, что существенная часть деятельности Федерального казначейства сосредоточена в территориальных органах, достижение целей Федерального казначейства как в целом, так и в части реализации названной выше Концепции в значительной степени зависит от того, как внутренний контроль осуществляется в отдельно взятом УФК.

Подводя в канун 20-летия образования органов Федерального казначейства итоги в части организации и осуществления внутреннего контроля в УФК по Чувашской Республике, следует отметить, что организация системы контроля развивалась синхронно с изменениями в бюджетном процессе.

На начальном этапе стояла задача по проверке целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на содержание организаций и учреждений, исполнения сметы расходов отделением Управления и осуществления ими предварительного контроля при финансировании через лицевые счета.

Последующий контроль, осуществляемый в период с января 1999 по декабрь 2004 г., включал широкий спектр направлений:

- контроль за целевым использованием бюджетных средств, выделенных из федерального бюджета на безвозвратной и на возвратной (возмездной или безвозмездной) основе;
- контроль за своевременным исполнением банками платежных поручений налогоплательщиков на перечисление средств в федеральный бюджет;
- контроль за своевременным зачислением средств федерального бюджета на счета получателей (проверки выполнения соглашений, заключенных между Минфином России и Сбербанком России);
- контроль за полнотой и своевременностью поступления источников формирования Государственного фонда борьбы с преступностью;
- внутриведомственный контроль за выполнением отделениями Управления возложенных на них задач и функций по исполнению федерального бюджета и сметы расходов.

На основании приказа Минфина России от 28.12.1998 № 265 по материалам проверок органов государственного финансового контроля (Контрольно-ревизионного управления Минфина России в Чувашской Республике, Счетной палаты РФ) началось применение мер финансового воздействия к бюджетополучателям, допустившим нарушения бюджетного законодательства. Позже приказом Минфина России от 26.04.2001 № 35н были расширены полномочия органов Федерального казначейства в области применения мер принуждения. После введения в действие с 01.07.2002 Кодекса РФ об административных правонарушениях факты нецелевого использования бюджетных средств, нарушения срока возврата полученных на возвратной основе бюджетных средств, нарушения сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами фиксировались органами Федерального казначейства республики, и материалы направлялись в КРУ для рассмотрения дела об административных правонарушениях.

Существенные изменения в контрольной деятельности произошли с 1 января 2005 г. в связи с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ, и проведением административной и бюджетной реформ. В целях организации эффективной работы по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере контрольные функции переросли в ведомственный контроль.

В рамках совершенствования и повышения эффективности системы контроля и аудита в августе 2005 г. был создан Контрольный совет – постоянно действующий экспертно-совещательный орган при руководителе Управ-

ления. Его основной задачей стала подготовка рекомендаций по предупреждению и устранению нарушений и недостатков в деятельности структурных подразделений Управления и отделений, а также совершенствование системы их управления. В марте 2007 г. было подписано Соглашение об информационном взаимодействии Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Чувашской Республике и Управления Федерального казначейства по Чувашской Республике для организации эффективной работы по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере.

Сегодня в Управлении создана и функционирует система внутреннего контроля и аудита. В число основных направлений внутреннего контроля входит: осуществление внутреннего контроля по показателям оценки результативности деятельности Управления; осуществление отделом внутреннего контроля и аудита ежедневного контроля за соблюдением отделом расходов и территориальными отделами порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и федеральных бюджетных учреждений в части проверок заявок на кассовый расход и на получение наличных денег. Основные направления внутреннего аудита – проведение комплексных и тематических проверок деятельности отделов Управления; тематических проверок выполнения предложений (рекомендаций) по устранению выявленных нарушений; тематических проверок и мониторинга постановки внутреннего контроля в отделах Управления.

Для своевременного обеспечения должностных лиц, принимающих соответствующие управленческие решения, информацией о состоянии системы, о наличии или об отсутствии отклонений от стандартов, регламентов, организован внутренний контроль по показателям оценки результативности деятельности во всех отделах. Так, в результате проводимых мероприятий бюджетные полномочия органов Федерального казначейства за 2009, 2010 гг. осуществлены Управлением при наличии незначительных нарушений и выполнении плановых показателей с индексом результативности 9,94 и 9,91 балла соответственно при десятибалльной системе оценки.

Организационная структура внутреннего контроля в Управлении включает руководство, начальников отделов, сотрудников и отдел внутреннего контроля и аудита. При этом руководство осуществляет общую координацию работы по осуществлению внутреннего контроля и принимает соответствующие управленческие решения в рамках предоставленных полномочий. Начальники отделов обеспечивают организацию и проведение внутреннего контроля сотрудниками соответствующих отделов. Для этого разрабатывается перечень видов операций, про-

цессов и процедур, подлежащих внутреннему контролю, затем контрольные полномочия, периодичность контроля и обязанности по ним распределяются и закрепляются между сотрудниками. Результаты контроля фиксируются в Журнале учета мероприятий по внутреннему контролю по показателям оценки результативности деятельности Управления. На начальников отделов возлагается персональная ответственность за организацию и осуществление внутреннего контроля, объективность и своевременность предоставления в отдел внутреннего контроля и аудита информации о проведенных мероприятиях и результатах по устранению нарушений. Важными элементами такого контроля являются постоянный мониторинг и контроль рисков, необходимость которых вызвана изменениями нормативных правовых актов и технологических регламентов, устанавливающих последовательность выполнения операций, а также изменением кадрового состава.

Другое направление работы – ежедневный оперативный текущий контроль за соблюдением в отделе расходов и территориальных отделах порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и федеральных бюджетных учреждений в части проверок Заявок на кассовый расход (код по КФД 0531801), Заявок на кассовый расход (сокращенных) (код по КФД 0531851), Заявок на получение наличных денег (код по КФД 0531802). Цель этой работы – установить, соответствуют ли указанные в Заявках коды классификации операций сектора государственного управления, относящиеся к расходам бюджетов, текстовому назначению платежа, исходя из содержания текста назначения платежа, в соответствии с порядком применения бюджетной классификации РФ, а также есть ли в Заявках реквизиты документов, подтверждающие возникновение денежных обязательств.

Необходимость и значимость осуществления контроля по указанному вопросу определены ст. 267 Бюджетного кодекса РФ, в которой отражены полномочия ФК в области финансового контроля.

Оперативный текущий контроль организован выборочным способом после формирования документа «Консолидированная заявка» до 17 часов текущего рабочего дня. Его результаты ежедневно заносятся в журнал установленной формы. По результатам контроля операционного дня информация о выявленных нарушениях доводится до начальников проверяемых отделов. Они, в свою очередь, оперативно принимают меры по их устранению, о чем информируют отдел внутреннего контроля и аудита. Для принятия необходимых управленческих решений результаты оперативного текущего контроля ежемесячно доводятся до руководителя Управления. Об эффективности и результативности оперативного текущего контроля говорит и такой факт, как отсутствие информации о не-

целевом использовании федеральных бюджетных средств, представляемой Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Чувашской Республике в рамках Соглашения об информационном взаимодействии, заключенного с УФК для организации эффективной работы по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере.

На наш взгляд, в целях обеспечения превентивности контрольных мероприятий идеальным было бы интегрировать указанный контроль в общую систему управления организацией обеспечения исполнения федерального бюджета и кассового обслуживания бюджетов всех уровней. Речь идет о необходимости включения сотрудников отдела внутреннего контроля и аудита в технологическую цепочку утверждения заявок до формирования консолидированной заявки на подкрепление единых счетов Управления.

Объективную информацию о состоянии деятельности можно получить только в результате контрольных мероприятий, а именно комплексных и тематических проверок деятельности отделов Управления, проводимых на основании плана контрольной деятельности, составляемого ежегодно, и поручения как руководителя Федерального казначейства, так и руководителя Управления (внеплановые проверки).

Комплексные проверки территориальных отделов (с 1 января 2011 г. отделения преобразованы в отделы) проводятся по отработанной схеме с периодичностью один раз в два года, тематические проверки – в отделах и в сроки, определенные исходя из целей и задач внутреннего контроля (внутреннего аудита), а также вероятности возникновения и степени наличия рисков. При планировании проверок на 2012 г. учтены требования Стандартов внутреннего контроля и внутреннего аудита, вступивших в действие с 1 июля 2011 г.: в каждом отделе Управления проверка должна проводиться не чаще одного раза в 1-2 года.

Контроль за исполнением территориальными отделами государственных функций и полномочий в установленной сфере деятельности осуществляется по следующим направлениям:

- кассовое исполнение федерального бюджета;
- кассовое обслуживание исполнения республиканского бюджета Чувашской Республики и местных бюджетов;
- ведение сводного реестра участников бюджетного процесса и реестра государственных контрактов, заключенных от имени РФ по итогам размещения заказов;
- организация и осуществление внутреннего контроля;
- информационно-техническое обеспечение деятельности;
- административно-хозяйственное обеспечение деятельности;

- обеспечение безопасности информации;
- организация деятельности по гражданской обороне, воинскому учету и бронированию граждан, пребывающих в запасе.

Для проверки последних четырех направлений деятельности привлекаются специалисты из соответствующих функциональных отделов Управления.

После внедрения прикладного программного обеспечения «Автоматизированная система Федерального казначейства» (ППО «АСФК») и предоставления специалистам отдела внутреннего контроля и аудита доступа к актуальным единым базам данных по всем операциям по исполнению бюджетов всех уровней появились совершенно новые возможности в построении системы внутреннего контроля и внутреннего аудита. Проведение проверки непосредственно с рабочего места дает возможность увеличить сроки ее проведения до 2 недель. При этом продолжительность командирования специалистов для участия в комплексной проверке в целом уменьшилась в 2 раза и в настоящее время не превышает 4 рабочих дней.

Тематические проверки, призванные определить, как выполнены предложения по устранению выявленных нарушений, проводятся на основе полученных от отделов Управления соответствующих документов, подтверждающих выполнение рекомендаций, или непосредственно в отделе Управления не ранее чем через шесть месяцев, но не позже одного года после того, когда они были направлены в адрес проверенного отдела.

Результаты мониторинга организации и осуществления отделами внутреннего контроля, проводимого в рамках внутреннего аудита, раз в квартал доводятся до руководителя. Аудит постановки и качества внутреннего контроля в отделах Управления осуществляется также в ходе проводимых отделом внутреннего контроля и аудита комплексных и тематических проверок. Результаты внутреннего аудита свидетельствуют, что с внедрением системы внутреннего контроля повысилась ответственность каждого сотрудника за осуществление технологических, финансовых и административных процедур и операций в рамках функциональных обязанностей, а также уменьшилась вероятность возникновения рисков.

В то же время результаты мониторинга и аудита функционирования системы внутреннего контроля показали,

что контроль в целом ассоциируется с карательными мерами, вследствие чего сотрудники боятся сделать ошибку. Чтобы избежать проблем, они стараются выполнять свои функции по минимуму, скрывают результаты проведенного внутреннего контроля. Это, в свою очередь, снижает степень возможностей объективно оценить адекватность и эффективность системы внутреннего контроля, определить оперативность реагирования на все проблемы, выявляемые в ходе осуществления внутреннего контроля. Таким образом, необходимым фактором выполнения поставленных задач и достижения целей является заинтересованность в ней сотрудников системы, призванных обеспечить внедрение внутреннего контроля.

В деятельности любого контрольного органа, как показывает анализ практических ситуаций, первостепенное значение имеют профилактическая работа и минимизация рисков. В качестве завершающего этапа контрольных мероприятий их итоги рассматриваются на совещаниях с участием заместителей руководителя Управления, на заседаниях Контрольного совета и не реже одного раза в год — на заседаниях коллегии Управления. По результатам рассмотрения оформляются указания, осуществляются анализ проведенных контрольных мероприятий и мониторинг рисков. Итоговая информация доводится до территориальных отделов в виде обзорных материалов.

В текущем году по Чувашии заметно уменьшилось количество нарушений в деятельности отделов за счет эффективности проводимых контрольных и профилактических мероприятий. Изменения в лучшую сторону произошли также в результате внедрения ППО «АСФК». К положительному фактору следует отнести реорганизацию отделений путем присоединения их к Управлению в качестве территориальных отделов с передачей их отдельных функций и полномочий функциональным отделам Управления.

Успехи есть. Но перед контрольно-аудиторскими подразделениями Федерального казначейства поставлена новая задача — сделать контроль процессным, интегрированным, постоянным и эффективным. Для ее реализации в Управлении созданы благоприятные условия и имеются специалисты-профессионалы.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и плана мероприятий по ее реализации в 2010 году».
3. Прокофьев С.Е., Логинова Н.А. Ведомственный контроль в Федеральном казначействе // Финансовый контроль, № 8, 2009.
4. Приказ Федерального казначейства от 25.01.2011 № 19 «Об утверждении Положения о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе».