

УДК 336.1

Шошина Л.Н.

Начальник отдела внутреннего контроля и аудита

Управление Федерального казначейства по Челябинской области

Россия, Челябинск

**ЦЕННОСТИ: ОБЪЕКТИВНОСТЬ,
СТРЕМЛЕНИЕ К СОВЕРШЕНСТВУ**

Аннотация: В данной статье описывается действующая система внутреннего контроля и внутреннего аудита в органах Федерального казначейства. Изложен опыт работы Управления Федерального казначейства по Челябинской области, направленный на минимизацию казначейских рисков в рамках действующей системы.

Ключевые слова: казначейство, внутренний контроль, внутренний аудит, казначейский риск.

Shoshina L. N.

Head of Department for internal control and audit

Federal Treasury Department in the Chelyabinsk region

Russia, Chelyabinsk

**VALUES: OBJECTIVITY,
THE PURSUIT OF PERFECTION**

Abstract: In this article the operating system of internal control and internal audit in bodies of Federal Treasury is described. The experience of Federal Treasury Department for Chelyabinsk region directed to minimization of treasury risks within the operating system is stated.

Keywords: treasury, internal control, internal audit, treasury risk.



«...В 1992 г. потоки средств федерального бюджета, а порой и собственные средства бюджета «опекались» совершенно разными структурами, гарантия их сохранности была более чем призрачной. Так, доходный поток характеризовался тем, что в виде налогов, сборов, таможенных и иных платежей соответствующие средства находились на счетах, открытых, как правило, в коммерческих банках. Поскольку таких счетов было несколько сотен тысяч и открыты они были в совершенно

разноплановых по надежности и уровню соблюдения платежной дисциплины коммерческих банках, регулярность и полнота поступления средств с этих счетов в бюджет сильно страдала. Иными словами, в то время как Минфин задыхался от отсутствия поступлений, необходимых для финансирования расходной части бюджета, значительная часть бюджетных денег «зависала» на счетах госорганов в коммерческих банках. С другой стороны, не была упорядочена работа со средствами федерального бюджета, направляемыми в целях финансирования запланированных расходов. ...»

(А.В. Смирнов, декабрь 2007 года.)

Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе» в России организована единая система органов Федерального казначейства (далее – Казначейство), призванная навести порядок в государственных финансах. Всего за четверть века Казначейство стало мощной, высокотехнологичной единой платежной, учетной, контрольной и информационной системой в области финансовой деятельности публично-правовых образований.

Сегодня Казначейство – это государственный инструмент, обеспечивающий реализацию бюджетной политики и экономическую безопасность государства на уровне технологий исполнения федерального бюджета и комплексного контроля за использованием средств федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (далее – бюджеты).

В рамках выполняемых функций Казначейством обеспечено ведение единого счета по каждому бюджету и оперативное представление достоверной информации о кассовых поступлениях и кассовых выплатах, тем самым обеспечена прозрачность всех операций бюджетов. Налажен учет движения бюджетных средств в разрезе каждого клиента Казначейства, осуществляющего операции с бюджетными средствами, контроль за принятием и исполнением бюджетных обязательств получателями средств федерального бюджета, контроль за целевым использованием средств федерального бюджета.

Созданы условия для электронного документооборота с клиентами с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

Обеспечена возможность ежедневного аккумуляирования остатков средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетных (автономных) учреждений, организаций и иных юридических лиц – клиентов Казначейства на едином счете федерального бюджета. В результате повышена оборачиваемость бюджетных средств и эффективность их использования, появилась возможность планировать размер избыточных денежных средств и использовать его для получения дополнительных доходов в федеральную казну за счет размещения свободных остатков денежных средств в финансовые инструменты.

С 2015 года Казначейством реализованы механизмы предоставления краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

Решаются задачи по минимизации наличного денежного обращения в секторе государственного управления, минимизации рисков возникновения и роста дебиторской задолженности по средствам федерального бюджета.

С 2016 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» Казначейству переданы новые полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

В текущем году Казначейство осваивает новые полномочия – полномочия органа контроля в сфере закупок.

Каждая функция, выполняемая сегодня Казначейством, требует высокой точности и оперативности в её исполнении с соблюдением требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, правовых актов представительных органов местного самоуправления о бюджетах муниципальных образований, правовых актов Федерального казначейства и иных документов, регламентирующих деятельность Казначейства (далее – НПА).

Нет сомнения, что качество исполнения Казначейством своих функций оказывает влияние и на социальное настроение граждан – «... пенсионеры вовремя получают пенсии, студенты – стипендии, бюджетники – зарплаты ...».

И в будущем Казначейству предстоит решить немало задач, направленных на повышение эффективности управления государственными финансами, это и совершенствование системы казначейских платежей, и совершенствование механизма исполнения судебных актов и решений налоговых органов, и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами

«Электронный бюджет», и создание условий по обеспечению централизации ведения Казначейством учета по исполнению бюджетов публично-правовых образований, и совершенствование деятельности по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере

За 25 лет Казначейством наработан колоссальный опыт в организации эффективной системы управления деятельностью, направленной на решение поставленных задач, своевременное и качественное выполнение возложенных функций, существенная роль в которой отведена внутреннему контролю и внутреннему аудиту.

Основополагающие цели и задачи внутреннего контроля и внутреннего аудита определены Концепцией развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006 – 2011 годах.

В 2011 году Федеральным казначейством разработаны и утверждены основные нормативные правовые документы, в которых четко сформулированы понятия внутреннего контроля и внутреннего аудита, обозначены цели, задачи, принципы, требования к организации, проведению и структуре внутреннего контроля и внутреннего аудита (рисунок 1, 2, 3, 4). Введены в действие Правила профессиональной этики федеральных государственных гражданских служащих Федерального казначейства, осуществляющих контрольные и аудиторские мероприятия и нормативные правовые документы, направленные на повышение заинтересованности работников контрольно-аудиторских подразделений Казначейства в повышении квалификации, совершенствовании механизмов осуществления контрольных и аудиторских мероприятий, распространении успешного опыта.

Рисунок 1. Основные понятия

Внутренний контроль в Казначействе – это непрерывный процесс, осуществляемый руководителями (заместителями руководителей), иными должностными лицами и контрольно-аудиторскими подразделениями Казначейства, направленный на обеспечение соблюдения НПА, а также на повышение эффективности (экономности и результативности) деятельности Казначейства в разрезе финансового, административного и технологического направлений деятельности.

Внутренний аудит – деятельность контрольно-аудиторских подразделений Казначейства, а также ответственных работников по представлению руководству независимой и объективной информации о состоянии деятельности Казначейства по осуществлению возложенных на них функций и полномочий, в том числе о надежности функционирования системы внутреннего контроля.

Рисунок 2. Принципы внутреннего контроля и внутреннего аудита



Рисунок 3. Цели, задачи, формы внутреннего контроля и внутреннего аудита

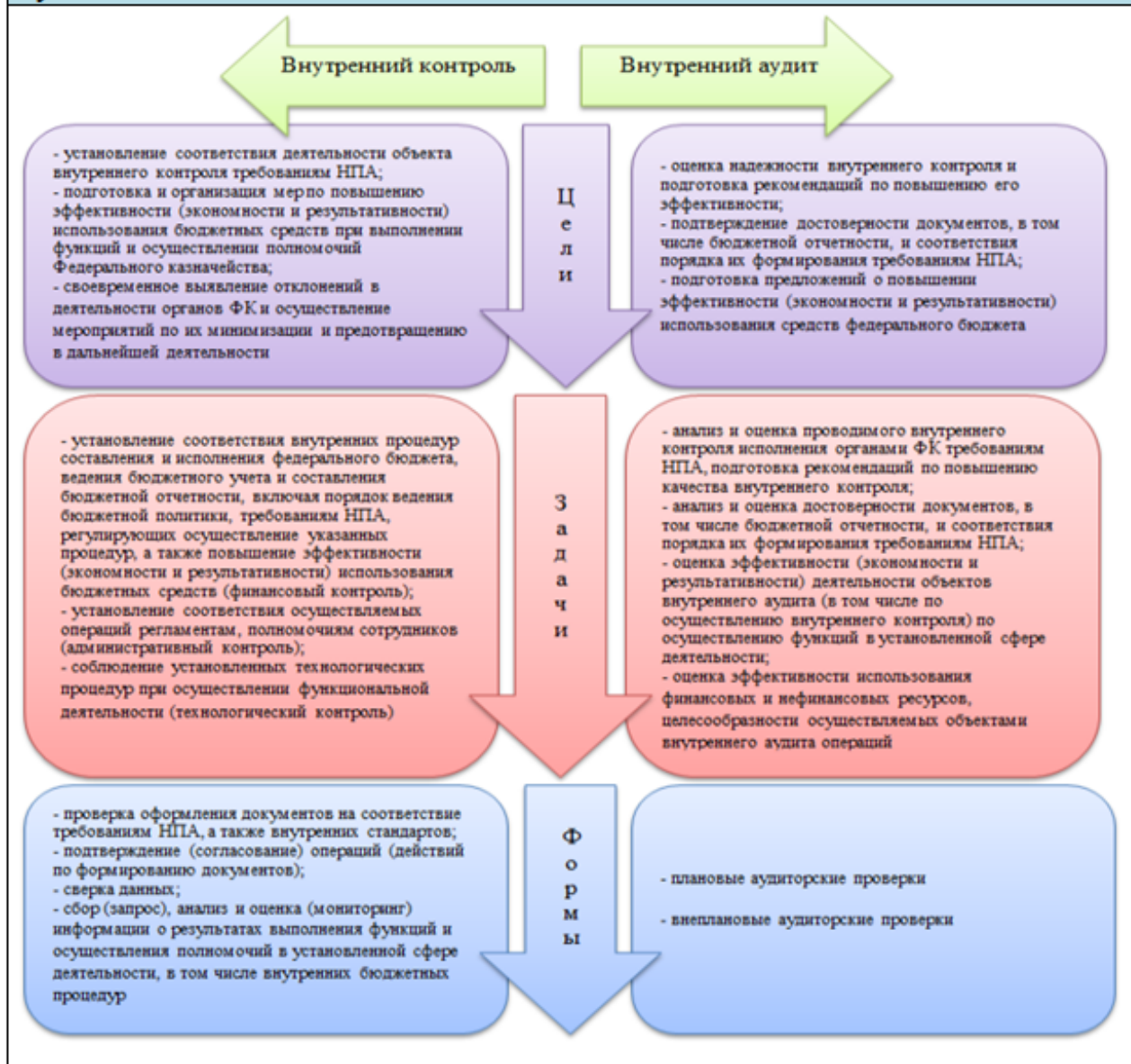
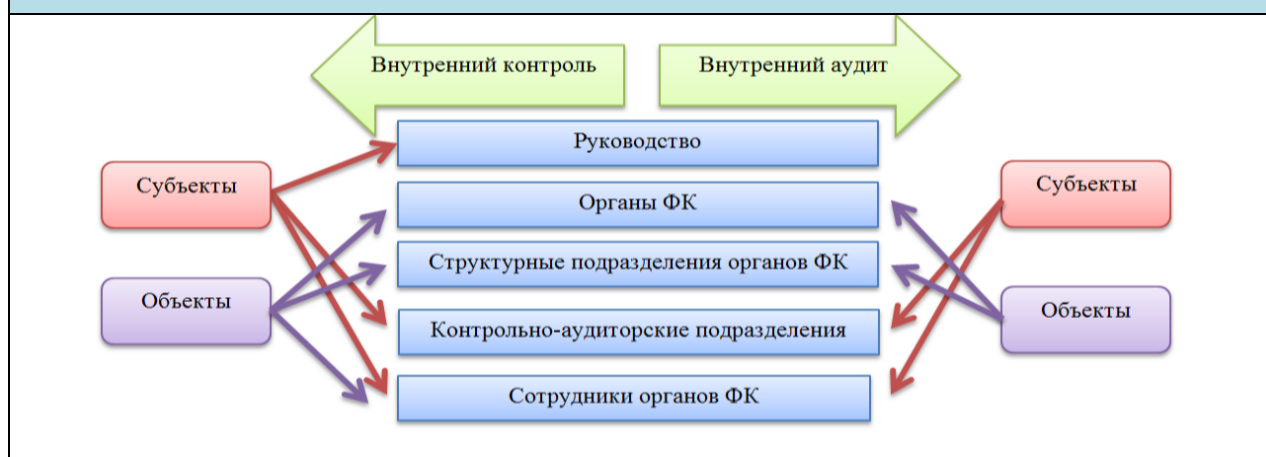


Рисунок 4. Субъекты и объекты внутреннего контроля и внутреннего аудита



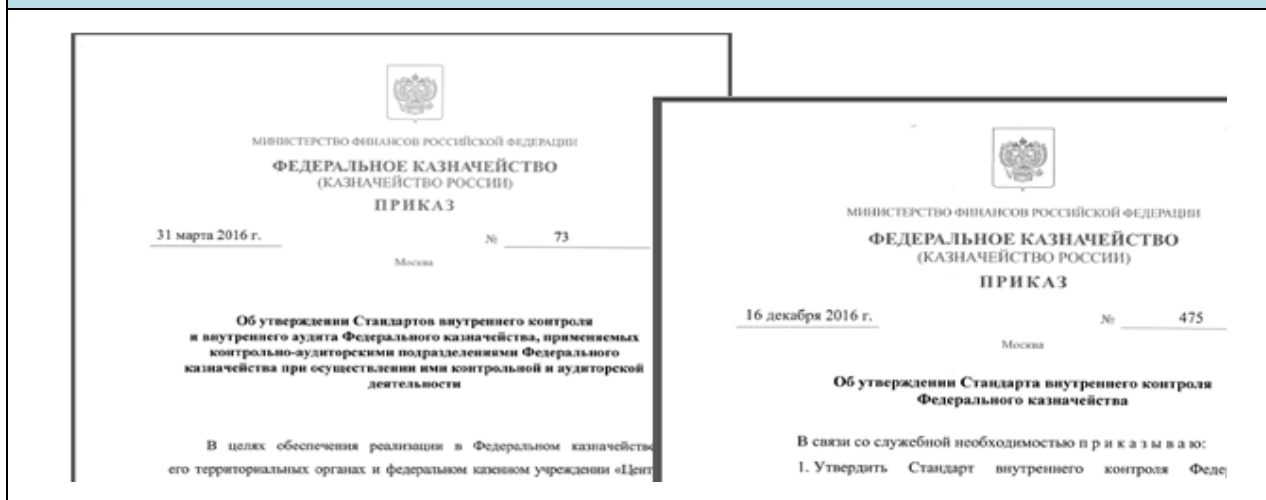
Действующая сегодня, в Казначействе система внутреннего контроля и внутреннего аудита (далее – СВКиВА) – это многоуровневая система регулярного контроля за соблюдением требований НПА при выполнении возложенных функций и полномочий и за надежностью функционирования самой СВКиВА (рисунок 5).

Рисунок 5. Многоуровневая система внутреннего контроля и внутреннего аудита



Внутренний контроль и внутренний аудит в Казначействе осуществляется в рамках управления внутренними казначейскими рисками в соответствии со стандартами, утвержденными приказами Федерального казначейства (рисунок 6).

Рисунок 6. Стандарты внутреннего контроля и внутреннего аудита в Федеральном казначействе



Действующая СВКиВА позволяет осуществлять контроль в предварительной и последующей форме, сплошным или выборочным способом, с необходимой периодичностью (ежедневно, ежемесячно, ежеквартально) в плановом порядке.

Насколько эффективна СВКиВА рассмотрим на примере ее результатов в Управлении Федерального казначейства по Челябинской области (далее – Управление).

Управление, как территориальный орган Федерального казначейства, в пределах своей компетенции реализует на территории Челябинской области полномочия и права Федерального казначейства, определяемые действующими НПА.



Объемные показатели, характеризующие

Для решения поставленных задач, исходя из их содержания и объема, в Управлении создано 52 отдела, из них 33 отдела созданы для осуществления функций Управления на территории городов и районов Челябинской области (далее – ТОУ).

*Челябинская область – субъект Российской Федерации, входит в состав УрФО.
Образована: 17 января 1934 года.
Административный центр: город Челябинск.
Расстояние до Москвы: 1919 км.
Площадь: около 88 тыс. кв. км.
Население: 3 502 323 чел.
(по данным на 1 января 2017 г.)
Деление: 27 городов, 16 городских округов, 27 муниципальных районов, 246 сельских поселений.*

основные направления деятельности Управления за 2016 год, отражены на рисунке 7.

Рисунок 7. Объемные показатели, характеризующие основные направления деятельности Управления за 2016 год



Задач, решаемых Управлением, с каждым годом становится больше, при этом в рамках оптимизации структуры Казначейства и повышения эффективности управления денежными средствами, выделяемыми на содержание Казначейства, предельная численность сотрудников Управления постоянно снижается. Всего предельная численность сотрудников Управления на сегодня составляет 681 ед. (с учетом предельной численности сотрудников территориального органа Росфиннадзора, присоединенного к Управлению в 2016 году), а в 2007 году предельная численность сотрудников Управления составляла 1 275 единиц.

Добиться выполнения поставленных задач – основная задача руководства Управления, а СВКиВА – главный для руководства «поставщик» независимой и объективной информации о состоянии работы по исполнению возложенных функций и полномочий, о наличии либо отсутствии отклонений от требований НПА в деятельности Управления.

Первый уровень СВКиВА

Субъектами внутреннего контроля первого уровня действующей СВКиВА являются руководство и сотрудники Управления (далее – должностные лица).

Внутренний контроль первого уровня направлен на предупреждение нарушений и начинается с того, что начальники отделов Управления до наступления очередного календарного года изучают все операции и действия (в том числе по формированию документов), необходимые для выполнения функций и осуществления полномочий в установленной сфере деятельности (далее – операции). В процессе изучения они выявляют операции, в отношении которых отсутствует или является неэффективным автоматизированный или визуальный контроль, и формируют Карту внутреннего контроля, в которой в отношении каждой операции определяют должностных лиц, осуществляющих контрольные действия методом «самоконтроль», «контроль по уровню подчиненности», «смежный контроль».

Таким образом, посредством Карты внутреннего контроля, каждое должностное лицо, нацелено уделять особое внимание оценке и осознанию собственных действий при исполнении указанных операций до их совершения и участвовать в заблаговременном предупреждении негативных последствий своей деятельности.

Результаты внутреннего контроля (предотвращенные нарушения, а не состоявшиеся) в обязательном порядке оформляются должностными

лицами, осуществляющими контрольные действия, рассматриваются начальниками соответствующих отделов и руководством Управления.

Вовремя обнаружить проблему и найти пути ее решения, направленные на минимизацию казначейских рисков – главная задача внутреннего контроля данного уровня.

Второй уровень СВКиВА

Функционал второго уровня СВКиВА осуществляется отделом внутреннего контроля и аудита Управления (далее – ОВКиА).

ОВКиА, как инструмент, направленный на повышение эффективности управленческого процесса, нацелен представлять руководству Управления по результатам внутреннего аудита последующего характера независимую и объективную информацию о состоянии деятельности Управления по конкретному направлению его деятельности и о надежности функционирования первого уровня СВКиВА.

Для достижения указанной цели при планировании аудиторской деятельности (далее – проверки) на очередной год ОВКиА обязан учесть: имеющиеся сведения о фактах, которые могли повлиять на качество выполнения Управлением возложенных функций и полномочий (сменяемость кадров, начало исполнения новых НПА); информацию о наличии нарушений, полученную по результатам анализа обращения граждан (организаций) и мониторинга средств массовой информации; наличие значимых казначейских рисков после проведения процедур внутреннего контроля; значимость операций, которые могут оказать существенное влияние на содержание годовой и (или) квартальной отчетности Федерального казначейства в случае неправомерного исполнения этих операций.

По результатам оценки рисков на стадии планирования для каждой проверки ОВКиА определяется проверяемый период, вид проверки

(камеральный, выездной, комбинированный) и метод ее проведения (комплексный, тематический).

Персональный состав группы проверки, сроки и способ ее проведения (сплошной, выборочный) определяются приказом о назначении проверки.

Обязательным условием проведения проверки является наличие утвержденной руководителем Управления программы проверки.

Результаты проверки и выводы о качестве деятельности объекта проверки, в том числе о качестве внутреннего контроля первого уровня действующей СВКиВА, отражаются в Акте и Отчете о результатах проверки, который представляется ОВКиА для рассмотрения руководителю Управления. Все нарушения, установленные в ходе проверки, подтверждаются документально с указанием информации о причинах их возникновения и предложений по их устранению.

По результатам рассмотрения итогов проверки руководителем Управления до объекта проверки доводятся соответствующие указания, направленные на устранение выявленных нарушений и минимизацию казначейских рисков.

Поскольку значительная часть операций выполняется группой отделов Управления, то не всегда результаты проверки в отношении отдельного отдела могут быть полезны руководству при принятии управленческих решений, направленных на минимизацию казначейских рисков в целом по Управлению. Поэтому, с 2015 года в Управлении практикуется планирование и проведение ОВКиА проверок одновременно во всех отделах, либо в нескольких отделах по одному направлению, либо одному вопросу деятельности Управления (далее – групповые проверки или сквозные проверки). На 2018 год запланировано шесть групповых проверок и одна сквозная проверка.

Групповая проверка – проверка группы отделов Управления, осуществляющих однотипные операции.

Информация о проведенных и планируемых групповых и сквозных проверках в Управлении отражена на рисунке 7.

№ п/п	Тема проверки	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
		Отделы Управления			
1	Учет бюджетных обязательств		ТОУ		ТОУ
2	Санкционирование оплаты денежных обязательств	Отдел расходов, ТОУ			
3	Ведение Сводного реестра, открытие и ведение лицевых счетов		Отдел ведения федеральных реестров, ТОУ	Отдел ведения федеральных реестров, ТОУ	
4	Соблюдение инструкции по делопроизводству	Административный отдел, ТОУ		ТОУ	
5	Кассовое обслуживание исполнения бюджетов				Отдел кассового обслуживания исполнения бюджетов, ТОУ
6	Обеспечение наличными деньгами организаций				Операционный отдел, ТОУ
7	Осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере			Контрольно-ревизионный отдел в сфере деятельности силовых ведомств и судебной системы, контрольно-ревизионный отдел в социально-экономической сфере, организационно-аналитический отдел	
8	Осуществление функций удостоверяющего центра		Отдел режима секретности и безопасности информации, ТОУ	Отдел режима секретности и безопасности информации, ТОУ	
9	Осуществление информационной поддержки Интернет- сайта			15 отделов Управления	
10	Осуществление закупок товаров, работ и услуг для нужд Управления	Административный отдел и отдел государственных закупок (контрактная служба) Отдел финансового обеспечения, юридический отдел, отдел информационных систем и отдел государственных закупок			
11	Организация исполнения судебных актов				Административно-финансовый отдел, юридический отдел, отдел расходов, отдел кассового обслуживания исполнения бюджетов, ТОУ

- "групповые" проверки

- "сквозные" проверки



Эффективность СВКиВА напрямую отражается на внешней оценке деятельности Управления со стороны глав муниципальных образований и клиентов Управления, на результатах проверок последующего характера,

проводимого Федеральным казначейством методом «контроль по уровню подведомственности», ОВКиА, контрольно-надзорными органами.

По результатам онлайн-анкетирования отмечен рост среднего значения внешней оценки деятельности Управления со стороны клиентов. При максимально возможном ее значении в 4 балла, за первое полугодие 2016 года средняя оценка – 3,84 балла, а за соответствующий период 2017 года – 4 балла.

С внедрением действующей СВКиВА в Управлении прослеживается динамика снижения количества нарушений, выявляемых ОВКиА в ходе проводимых проверок и динамика роста оценки деятельности Управления со стороны глав муниципальных образований (рисунок 8).

Рисунок 8. Динамика результатов проверок ОВКиА и показателей внешней оценки деятельности Управления со стороны глав муниципальных образований



Есть положительный результат и от сквозных (групповых) проверок, проводимых ОВКиА.

Например, в 2015 году ОВКиА было организовано и проведено две сквозные проверки в отделах Управления, обеспечивающих исполнение функции по размещению заказов и заключению государственных

контрактов, а также иных гражданско-правовых договоров на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Управления. В результате наблюдается снижение количества нарушений, выявляемых Управлением Федеральной Антимонопольной службы по Челябинской области (далее – УФАС), в ходе проводимых проверок в Управлении. В 2014 году УФАС установлено 10 нарушений, а за последующие два года – одно нарушение.

В результате проведения групповых проверок была собрана и обобщена информация о соблюдении требований НПА при исполнении однотипных операций сотрудниками разных отделов Управления. Результаты всех групповых проверок обсуждались на Контрольных советах Управления, выработаны единообразные подходы к исполнению требований НПА, в отдельных случаях уточнены соответствующие локальные акты или Карты внутреннего контроля.

Положительная динамика внешней оценки деятельности Управления и результатов проверок последующего характера дает полное право сделать вывод об эффективности, действующей в Федеральном казначействе, СВКиВА.

Пути дальнейшего совершенствования

В 2018 году предстоит внедрение в действие Стандарта управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе.

В рамках управления казначейскими рисками ОВКиА будет осуществлять ежедневно в сплошном порядке последующий оперативный внутренний автоматизированный контроль за сроками исполнения операций с высокой значимостью казначейского риска, выполняемых Управлением в рамках возложенных функций и полномочий. В итоге, руководство Управления будет располагать дополнительными возможностями по минимизации казначейских рисков.

Существует возможность по совершенствованию процесса сбора информации о результатах внутреннего контроля первого уровня действующей СВКиВА, например: можно организовать автоматизированный сбор информации о результатах внутреннего контроля методом «контроль по уровню подчиненности» в прикладном программном обеспечении «Автоматизированная система Федерального казначейства», что приведет к более оперативному и обоснованному принятию управленческих решений.

Список литературы:

1. Смирнов А.В. Казначейство – мой ребенок, и я рад, что он вырос крепким и здоровым // Бюджет – 2007. [Электронный ресурс].
2. Титова О. В. Казначейство России: настоящее и будущее // Молодой ученый. – 2013. – №2. – С. 187-189.
3. Мартыненко С.В. Казначейство: централизация сервисов и функций // Бюджет – 2017 – № 4 – с. 40-43.
4. Самое лучшее Казначейство – незаметное // Финансы – 2017 – № 3 – с. 14-16.
5. Прокофьев С.Е., Разманова Н.А. Этапы развития казначейской службы в России // Бюджет – 2017 – № 9 – с. 50-54.