

Пробелы первой линии обороны



В конце ноября на площадке Финансового университета при Правительстве РФ прошла научно-практическая конференция «Перспективы развития внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в секторе государственного управления». Это первая встреча представителей Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ и Федерального казначейства с сотрудниками федеральных органов исполнительной власти, ответственными за организацию и проведение ВФК и ВФА. Как отметил руководитель Федерального казначейства **Р. Е. Артюхин**, конференция должна стать началом постоянного общения, отправной точкой создания сообщества внутренних финансовых контролеров и аудиторов.

В связи с упразднением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Казначейство России получило полномочия по анализу осуществления главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. «Приступая к исполнению этого полномочия, мы должны определиться с тем, какой будет архитектура системы госфинконтроля», — отметил руководитель Федерального казначейства Артюхин.

С точки зрения внешнего (вневедомственного) контролера, которым для глав-

ного распорядителя средств федерального бюджета является ФК, внутренний финансовый аудитор — это тот, кто должен предупредить руководителя ведомства и организацию в целом о возможности нарушения. ВФК и ВФА — это первая линия обороны, организованная для того, чтобы не допустить те или иные нарушения. К примеру, в Банке России за выявленное внешним контролем нарушение аудитор несет субдиарную с руководителем ответственность, поскольку, зная проблемы изнутри, понимая риски, он не предупредил о них и не предпринял достаточных мер по их предотвращению. Возникает вопрос: как внутренний

финансовый аудитор должен определить, над чем ему нужно работать. Как определить риски, которыми необходимо управлять? По мнению Артюхина, масштабным источником информации о возможных рисках должны стать документы, подготавливаемые Счетной палатой РФ, в частности заключение о достоверности отчета Правительства РФ об исполнении федерального бюджета (в нем обозначено большинство проблем финансовой системы страны и представлен довольно полный спектр проблемных вопросов финансового управления). Поэтому финансовый аудитор должен знать и понимать те задачи, которые ставятся в целом перед бюджетной системой страны. Следующий аспект — это результаты ежегодных проверок, которые проводят органы государственного финансового контроля. Из этого массива информации внутренний финансовый аудитор может сформулировать тот объем рисков, которым нужно управлять. В этом случае орган государственного финансового контроля, выходя на проверку, будет в первую очередь смотреть на то, как организован ВФА, анализировать карту рисков и механизмы управления ими, определять, минимизируются ли нарушения и точно проверять информацию, предоставленную внутренним финансовым аудитором.

Формирование карты рисков

«В результате принятия Казначейством России контрольных функций от Росфиннадзора произошла не просто структурная реорганизация — в условиях практически двукратного сокращения ревизионного аппарата перед нами встала задача выйти на новое качество организации этой работы. Это заставило нас подумать, как использовать потенциал казначейства, исполняющего свои традиционные функции, и как по-новому выстроить систему взаимодействия с другими контрольно-надзорными органами», — подчеркнул заместитель руководителя Федерального казначейства

С. Е. Прокофьев. Новая система должна базироваться на трех китах: риск-ориентированном подходе в части организации контроля, приоритете предотвращения наступления каких-либо негативных событий и формировании комплексной системы перманентного контроля. Сейчас органы внешнего государственного финансового контроля, внутреннего государственного финансового контроля, внутреннего финансового аудита функционируют каждый в соответствии со своими стандартами, используя разные технологии. Поэтому трудно сопоставить результаты их деятельности, вывести статистику наступления тех или иных негативных событий и, отталкиваясь от нее, формулировать риск-ориентированные подходы к определению объектов контроля и к его осуществлению.

Система управления рисками должна быть построена на основе принципа управления отклонениями от приемлемого уровня риска и включать в себя своевременное выявление таких отклонений, а также мероприятия по его снижению. Основой такой работы мог бы стать единый для всего госсектора классификатор рисков и единые стандарты определения рисков. Сегодня такие классификаторы есть в Счетной палате РФ и в Федеральном казначействе, однако они не гармонизированы. «Ключевым элементом нашего взаимодействия со Счетной палатой РФ является взаимодействие на основе классификатора нарушений СП РФ единого классификатора нарушений. Этот процесс в ближайшее время будет завершен, и потом этот классификатор мы обсудим с представителями ведомственного контроля и аудита, с тем чтобы инкорпорировать в него те риски, которые видны ведомствам. Классификатор, с одной стороны, должен стать достаточно агрегированным, с другой — детализированным, чтобы на его основе можно было делать некоторые содержательные статистические выводы», — подчеркнул представитель Федерального казначейства. В качестве второго направления взаимодействия со Счетной палатой РФ Прокофьев назвал гармонизацию стандартов проведения контрольных мероприятий.

Способы управления рисками

Как работать с рисками Прокофьев продемонстрировал на примере Федераль-

ного казначейства. На основе заключения Счетной палаты РФ на отчет об исполнении федерального бюджета и результатов контрольных мероприятий, проводимых органами ФК, выявлены ключевые бюджетные риски и совместно с Минфином России определены алгоритмы управления ими. В частности, механизм управления риском предоставления недостоверной отчетности станет созданием в рамках системы «Электронный бюджет» подсистемы «Бюджетный учет и отчетность», которая позволит Федеральному казначейству с 2020 года централизованно вести бухучет всех ФОИВ и автоматически формировать отчетность.

Для снижения риска увеличения дебиторской задолженности уже реализуется механизм перечисления бюджетных средств под фактическую потребность. В этом году в отношении Минпромторга России и Российского дорожного агентства в пилотном режиме применен механизм казначейского аккредитива — документарной безденежной операции, которая позволяет забронировать положенные ведомству средства из федерального бюджета для того, чтобы фактически выделить их конечному потребителю в момент возникновения такой потребности.

Ключевым инструментом снижения риска кредиторской задолженности стало казначейское сопровождение крупных госконтрактов. Причем хорошо себя зарекомендовавшее простое казначейское сопровождение в соответствии с поручениями **В. В. Путина** будет дополнено инструментом расширенного казначейского

сопровождения перед чемпионатом мира показал, что стоимость услуги завышена на треть (или на 30 миллионов рублей). Расширенное казначейское сопровождение закупки Министерством сельского хозяйства РФ вагонов для перевозки зерна и выход контролеров на место до момента кассового расхода тоже дали экономию в 30 миллионов рублей. «В следующем году мы проведем несколько экспериментов по наиболее крупным стройкам и, если все пройдет удачно, будем масштабировать технологию расширенного казначейского сопровождения с 2018 года», — сообщил Прокофьев.

Что мешает организации ВФК и ВФА?

Директор департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Министерства финансов РФ **С. В. Романов** еще раз напомнил, для чего почти три года назад было принято решение о создании системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Ранее в органах власти функционировала система ведомственного контроля, осуществляемого посредством проведения контрольных мероприятий в отношении подведомственных учреждений. Ведомственный контролер преследовал те же цели и использовал те же методы, что и государственный контролер в лице Росфиннадзора и Счетной палаты РФ, в связи с чем и возник вопрос о целесообразности существования такой дублирующей системы.

Простое казначейское сопровождение будет дополнено инструментом расширенного казначейского сопровождения, которое предполагает непосредственный выход контролеров на место

сопровождения, которое предполагает непосредственный выход контролеров на место — например, с проверкой фактического наличия предполагаемой контрактом стройки.

Тестирование нового метода уже дало свои результаты. К примеру, выход на место при проведении расширенного казначейского сопровождения исполнения контракта по предоставлению услуг по

в результате было принято решение видоизменить систему, переориентировав контроль с проведения разовых проверок вопросов финансовой деятельности на организацию непрерывного процесса контроля. В этом случае контролером является не специалист контрольного подразделения, а тот сотрудник, который выполняет ту или иную финансовую функцию. В связи с этим в качестве методов внутреннего

финансового контроля определены самоконтроль и контроль по подчиненности, появились карты контроля и журналы внутреннего финансового контроля. При этом действующее законодательство не предполагает наличия специального подразделения, осуществляющего менеджмент контроля. Надобности в таковом нет, так как, по мнению Романова, ВФК является инструментом второй составляющей новой системы — внутреннего финансового аудита. При этом ВФА должен не только осуществлять «контроль за контролем», но и подтверждать достоверность бухгалтерской отчетности, и самое главное — оценивать эффективность деятельности органа власти, готовить рекомендации по ее повышению (а с помощью внутреннего финансового контроля оценивать, как претворяются в жизнь его предложения).

Столь подробное рассмотрение на конференции целей и задач ВФК и ВФА, которые реализуются в стране уже довольно долго, вполне оправданно, так как ситуация с организацией этой системы в федеральных органах исполнительной власти оставляет желать лучшего. Пока даже не все ФОИВ сформировали базовые документы, регламентирующие контрольную и аудиторскую деятельность. На 1 октября 2016 года карты внутреннего финансового контроля утвердили только около 61% федеральных органов власти, адекватные порядки осуществления ВФК — 85%. Подразделения ВФА созданы в 88,7% ФОИВ, порядки его осуществления утверждены в 77,5%. «Сегодня мы должны обсуждать, как переориентировать внутренний финансовый контроль с контроля над операциями на риск-ориентированный ВФК. Но наши предложения о реформировании становятся неактуальными в условиях, когда в ряде ведомств система просто не создана», — заключил Романов.

Почему же идея ВФК и ВФА не реализована в полной мере? Претензии по поводу того, что процесс ВФК излишне регламентирован, не дает положительного результата, но существенно перегружает деятельность сотрудников, по словам директора департамента, необоснованны. Специалист, выполняющий в день по 100 операций в рамках своей профессиональной деятельности, должен вносить не каждую из них в журнал результатов контроля, а только те, при выполнении ко-

торых выявлены нарушения. Кроме того, поставщики программного обеспечения сегодня предлагают автоматизированные решения, которые позволяют формировать журнал автоматически.

Позиция Минфина России заключается в том, что регламентации контрольных процессов, наоборот, недостаточно. На сегодняшний день требования к организации ВФК и ВФА, которые раскрывают особенности осуществления этой деятельности, реализованы только через методические рекомендации, а этот документ не нормативный, и его можно не исполнять. Таким образом, актуален вопрос о наделении Минфина России полномочиями, позволяющими принимать обязательные для исполнения документы, касающиеся этой сферы деятельности.

Министерство финансов считает, что необходимо увеличить ответственность руководителя органа власти за организацию ВФК и ВФА и нормативно закрепить его обязанность организовать и обеспечить эту работу. Инструментом, позволяющим усилить степень ответственности руководителя, может стать требование обозначать в планах повышения эффективности деятельности органов госвласти позиции, которые характеризовали бы его работу по повышению эффективности системы контроля и аудита. Соответственно, при оценке результатов деятельности органа власти можно будет учитывать существование и эксплуатацию такой системы. Еще одна задача по совершенствованию системы ВФА сводится к обеспечению организационной независимости службы внутреннего финансового аудита от тех подразделений, которые они контролируют.

Уход от контроля

О недостатках системы внутреннего финансового аудита говорила и заместитель руководителя аппарата Счетной палаты РФ **Е. М. Шипилева**. Счетная палата в соответствии со стандартом 311 анализирует эффективность ВФА, и внешнего контролера очень беспокоит тот факт, что методические рекомендации по организации и проведению внутреннего финансового аудита Минфином России до сих пор не утверждены. Возможно, это влияет на то, что работа по запуску внутреннего аудита идет столь медленно. Представитель Счетной палаты отметила, что коли-

чество выявляемых нарушений и их объем по итогам 2015 года возрос. И даже приходя в ведомства, где созданы подразделения внутреннего финансового аудита и утверждена необходимая нормативная база, СП РФ выявляет в десятки раз больше нарушений, чем было выявлено внутренним контролем и внутренним аудитом. Это происходит потому, что работа по внутреннему финансовому контролю порой сводится к банальному ручному внесению в карты контроля перечня проводимых операций. А это, по мнению представителя СП РФ, не контроль, а уход от контроля.

По итогам 2015 года 19 органов федеральной власти допустили недостоверность в отчетности. «Когда к нам из Государственной думы РФ поступил отчет Правительства РФ об исполнении федерального бюджета за 2015 год, мы были в тупике, так как должны были дать заключение о недостоверности отчета. Мы рассматривали каждый вопрос, каждое нарушение. Уже в 2016 году исправления в отчет были внесены, и мы эти исправления приняли. Но если бы эффективно работал внутренний финансовый аудит, такой бы ситуации не возникло. Ведь не было какого-то криминала, проскочили ошибки в основном из-за невнимательности сотрудников, недостаточного их профессионализма», — рассказала Шипилева.

Сейчас вопросу организации внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита уделяется все больше внимания. Так, он рассматривался на заседании президиума совета при Президенте РФ, и по результатам этого заседания Правительству РФ были даны поручения по внесению изменений в постановление Правительства РФ № 193. Изменения касаются, в частности, введения требования об обязательности подчинения субъекта ВФА непосредственно и исключительно руководителю ведомства, а также определения критерия выбора бюджетных операций, имеющих коррупционные риски. Поручения находятся в стадии исполнения. «Счетная палата РФ осуществляет мониторинг этого процесса. И мы считаем, что все, что сегодня делается по организации ВФК и ВФА, направлено на достижение основной цели: использовать каждый бюджетный рубль эффективно», — подчеркнула заместитель руководителя аппарата Счетной палаты РФ.

С. В. МАРТЫНЕНКО