# Первостепенная задача – выявить риск

**Т.Ю. Фокина,** заместитель начальника Отдела внутреннего контроля и аудита Управления Федерального казначейства по Омской области

*Учитывая, что в настоящее время перед государством в целом, и финансовыми органами в частности, стоит задача по повышению качества управления общественными финансами, автор отмечает, что именно эффективность контрольных действий является одним из главных инструментов при ее решении.*
*Учитывая, что проведение внутреннего финансового контроля должно быть направлено на соблюдение внутренних стандартов и процедур исполнения бюджета, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, составление бюджетной отчетности и ведение бюджетного учета, а также подготовку и организацию мер, направленных на экономное и результативное использование бюджетных средств, автор рассматривает опыт организации внутреннего контроля в деятельности отделов, созданных для осуществления функций Управления Федерального казначейства по Омской области на территории городов и районов Омской области.*

**КОНТРОЛЬ ДАВНО СТАЛ НЕОБХОДИМЫМ И НЕОТЪЕМЛЕМЫМ ЗВЕНОМ В ЦЕПИ УПРАВЛЕНИЯ**

В предстоящем году нам предстоит отмечать 360-летие со дня образования государственного финансового контроля в России.

Именно в 1656 году в целях повышения эффективности управления финансами под кураторством боярской Думы был учрежден Счетный приказ. Данное ведомство курировало ведение доходов и расходов государства. С тех времен эффективность финансового управления не потеряла своей актуальности.

В современной России функции государственного финансового контроля законодательно закреплены Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно положениям главы 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации к органам, осуществляющим государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений, относятся:

Счетная палата Российской Федерации;

контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации (муниципальных образований);

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;

органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций;

Федеральное казначейство.

Доказывать значимость этой функции в сфере управления государственными финансами уже нет необходимости. Контроль давно стал необходимым и неотъемлемым звеном в цепи управления.

Сегодня, когда перед государством в целом, и финансовыми органами в частности, стоит задача по повышению качества управления общественными финансами, именно эффективность контрольных действий является одним из главных инструментов при ее решении.

Федеральное казначейство наделено полномочиями

по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля в части санкционирования операций участников бюджетного процесса федерального уровня, получателей средств бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Принимая от клиентов платежные документы, осуществляя их проверку и проводя санкционирование кассовых расходов, органы Федерального казначейства неизбежно сталкиваются с риском некачественного выполнения возложенных на них функций.

В целях минимизации рисков и повышения качества выполнения государственных услуг Федеральным казначейством проведена масштабная работа по регламентации и автоматизации большинства процессов и процедур по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Однако автоматизировать абсолютно все выполняемые операции пока не представляется возможным, а это значит, что полностью исключить влияние человеческого фактора на результаты работы нельзя.

Вместе с тем, статья 160.2-1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации законодательно закрепила за главными распорядителями (распорядителями) и главными администраторами (администраторами) бюджетных средств полномочия по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

**«ФЕДЕРАЛЬНЫМ КАЗНАЧЕЙСТВОМ РАЗРАБОТАН И УСПЕШНО ВНЕДРЕН В ПРАКТИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СТАНДАРТ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ»**

При этом проведение внутреннего финансового контроля должно быть направлено на соблюдение внутренних стандартов и процедур исполнения бюджета, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, составление бюджетной отчетности и ведение бюджетного учета, а также подготовку и организацию мер, направленных на экономное и результативное использование бюджетных средств.

С целью реализации полномочий по организации внутреннего контроля, определенных Бюджетным Кодексом Российской Федерации, и повышения эффективности осуществления государственных функций, исключения ошибок и нарушений, Федеральным казначейством разработан и успешно внедрен в практическую деятельность Стандарт внутреннего контроля (приказ Федерального казначейства от 16.04.2012 № 164) (далее – Стандарт).

Данный Стандарт используется в структурных подразделениях центрального аппарата и территориальных органах Федерального казначейства при организации и осуществлении ими функций и полномочий в установленной сфере деятельности с применением методов «самоконтроль» и «контроль по уровню подчиненности».

Следует отметить, что этот вид контроля является предварительным, оперативным. Его применение на практике позволяет не только установить факт нарушения, но и своевременно предотвратить возникновение негативных последствий вследствие возникновения ошибки, исключить наступление возможного риска.

Именно поэтому вопросы организации и осуществления оперативного внутреннего контроля были и остаются актуальными.

Рассмотрим опыт организации внутреннего контроля в деятельности отделов, созданных для осуществления функций Управления Федерального казначейства по Омской области (далее – Управление) на территории городов и районов Омской области (далее – территориальные отделы).

Первым шагом на этапе планирования процедур внутренне-

го контроля стало формирование Карты внутреннего контроля, содержащей перечень операций, в отношении которых не осуществляются автоматические контрольные действия. Отсутствие контроля в отношении таких операций может привести (или приводит) к возникновению нарушений установленных норм и правил.

Эта задача была решена нами путем подробного изучения и анализа обзорных писем Федерального казначейства с нарушениями, допущенными другими территориальными органами Федерального казначейства. Также изучению и анализу подверглись нарушения, установленные в деятельности территориальных отделов отделом внутреннего контроля и аудита Управления.

Анализ количества и видов нарушений показал, что операции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – наиболее подверженное рискам направление в деятельности территориальных отделов Управления. Кроме этого, после проведения оптимизации территориальных органов Федерального казначейства это направление работы стало основным функциональным направлением их деятельности.

По нашему мнению, именно составление Карты внутреннего контроля является ключевым этапом организации внутреннего контроля. Целостный и многосторонний подход к составлению Карты внутреннего контроля служит залогом успешного проведения операций.

**«ИМЕННО СОСТАВЛЕНИЕ КАРТЫ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ ЯВЛЯЕТСЯ КЛЮЧЕВЫМ ЭТАПОМ ОРГАНИЗАЦИИ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ»**

Ошибки, допущенные при составлении Карты внутреннего контроля, однозначно приведут к ошибкам в деятельности территориальных органов Федерального казначейства. Так, включение в карту операций с низким риском приведет к нерациональному использованию рабочего времени, затраченного на проведение контроля. Невключение же рискоемких операций грозит невыполнением, либо некачественным выполнением государственных функций.

Руководством Управления было принято решение о создании рабочей группы по разработке мероприятий, направленных на выявление наиболее подверженных риску операций. Итогом этой работы явилось составление и утверждение Плана повышения качества и совершенствования процедур кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (далее – План).

В План были включены мероприятия по повышению качества исполнения государственных функций, этапы, цели и сроки их исполнения, а также ответственные исполнители.

Так, например, в План вошли такие мероприятия как:

проведение мониторинга причин возвратов без исполнения документов клиентов, предоставленных для постановки на учет бюджетных обязательств и проведения кассовых выплат с лицевых счетов получателей средств федерального бюджета;

мониторинг операций по уточнению невыясненных поступлений;

разработка отчетной формы чек-листа;

проведение мониторинга причин аннулирования документов клиентов;

и другие.

Рассмотрим более подробно такое мероприятие как разработка и заполнение отчетной формы чек-листа.

Чек-лист является одной из форм контрольного среза. Он представляет собой оперативную отчетную форму, содержа-

| Своевременность направления отчетных форм клиентам | | | |
|---|---|---|---|
| Дата отчетной формы | Фактическое время направления отчетной формы | | |
| | выписки из лицевых счетов, получателей средств местных бюджетов | отчеты о состоянии лицевых счетов | отчетные формы, направляемые финансовым органам |
| | | | |

| Докладная о внесении изменений в закрытый период (открытие операционного дня) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Дата направления Докладной записки | Причина внесения изменений | | | | Дата внесения изменений |
| | Ошибки сотрудника | Письмо клиента/ банка | Ошибки ППО «АСФК» | Ошибки при диагностике | |
| | | | | | |

| Обращения в системе управления эксплуатацией (СУЭ) по функциональным вопросам деятельности отдела | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Дата обращения | Номер обращения (SD) | Краткое описание проблемы | Результаты решения проблемы | Дата закрытия обращения |
| | | | | |

**Рисунок 1**

щую основные функциональные операции, осуществляемые территориальными отделами.

В чек-лист включаются сведения о документах, сформированных за отчетный месяц, с указанием даты их формирования, отклонением от установленных требований и причины их возникновения.

Приведем пример наиболее показательных разделов, входящих в чек-лист (рисунок 1).

Чек-лист ежемесячно представляется территориальными отделами в Управление для анализа качества работы.

Заполнение чек-листа позволяет решить сразу несколько задач.

Во-первых, при непосредственном заполнении чек-листа, у территориального отдела появляется возможность наглядно, четко и очень конкретно оценить результаты своей работы, и выявить проблемные места.

Во-вторых, у руководства Управления появляется информация для принятия соответствующих управленческих решений.

В-третьих, систематизируя чек-листы, представленные всеми территориальными отделами, появляется возможность определить наиболее рискоемкие операции, подлежащие обязательному включению в Карту внутреннего контроля.

Кроме того, чрезвычайно важным представляется не только выявление нарушений и определение рискоемких операций, но и установление причин их возникновения.

Информация, указанная в чек-листах, дает возможность ответить на следующие вопросы: «Почему в работе территориального отдела возникают те или иные проблемы?» «Сотрудник допустил ошибку, либо ошибка свидетельствует о проблемах в работе программного обеспечения?»

Анализ информации чек-листов не только устанавливает системные ошибки, но и позволяет принять меры оперативного реагирования для их устранения и минимизации рисков дальнейшего возникновения.

На технических учебах, рабочих совещаниях с территориальными отделами Управления, проводимых в режиме аудио-видео конференций, рассматриваются причины и последствия возможных нарушений, проводится дополнительное консуль-

тирование, решаются спорные вопросы.

Проведя мониторинг качества исполнения основных функций по кассовому обслуживанию исполнения областного и местных бюджетов, используя, в том числе, и информацию чек-листов, принято решение по организации индивидуального подхода к составлению Карты внутреннего контроля для территориальных отделов.

Все территориальные отделы были поделены на группы в зависимости от количества, видов осуществляемых операций и наличия трудовых ресурсов.

Рабочей группой разработаны и представлены для утверждения руководству типовые Карты внутреннего контроля для соответствующих территориальных отделов Управления.

Применяя описанный метод, нам удалось сформировать оптимальную Карту внутреннего контроля для территориальных отделов Управления.

Вместе с тем, мы получили документ, в котором максимально рационально распределена ответственность за выполнение соответствующих операций и осуществление их контроля.

Кроме того, в ходе осуществления мероприятий по разработке Карты внутреннего контроля рабочей группой проведен сравнительный анализ операций, включенных в технологические регламенты и рискоемких операций, подлежащих включению в Карту внутреннего контроля.

**“ПРИНЯТО РЕШЕНИЕ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОДХОДА К СОСТАВЛЕНИЮ КАРТЫ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ ДЛЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОТДЕЛОВ”**

Анализ показал, что согласно технологическим регламентам, часть рискоемких операций предусматривает лишь «самоконтроль», что рано или поздно может привести к возникновению ошибки.

Например, согласно разделу 4.4.2 «Порядок формирования и передачи отчетных форм финансовым органам» технологического регламента ТР 106 «Порядок управления платежами» специалист соответствующего территориального органа Федерального казначейства формирует, регистрирует и представляет финансовым органам перечень утвержденных отчетных форм.

В указанном технологическом регламенте отсутствует возможность передачи сформированных отчетных форм начальнику (заместителю начальника) отдела для дальнейшего утверждения, и как следствие, проведения контроля «по уровню подчиненности».

При этом сформированные отчетные формы подписываются только электронной подписью исполнителя.

Согласно Стандартам внутреннего контроля подтверждением факта осуществления контроля «по уровню подчиненности» является изменение статуса документа в прикладном программном обеспечении.

Изменить статус сформированных отчетов можно только после их утверждения (наложения электронной подписи специалиста, осуществляющего контроль «по уровню подчиненности»).

Так как технологическим регламентом не предусмотрена процедура утверждения отчетных форм, то и провести процедуру контроля в прикладном программном обеспечении в полном объеме невозможно.

Практика показывает, что предоставление отчетных форм финансовым органам является самым рискоемким направлением в деятельности территориальных отделов.

По нашему мнению, внесение изменений в технологические регламенты позволит исключить риск невыполнения

или некачественного выполнения соответствующей операции.

Необходимо отметить, что в Федеральном казначействе постоянно ведется работа по регламентации деятельности. Предложения по внесению изменений в существующие технологические регламенты в части обеспечения «контроля по уровню подчиненности» в отношении отдельных операций направлены нами в Федеральное казначейство.

Можно сказать, что проведенная работа позволила нам заложить фундамент дальнейшего совершенствования деятельности по качественному исполнению функций, возложенных на территориальные органы Федерального казначейства.

Результаты внедрения внутреннего контроля в деятельность Управления были нами всесторонне рассмотрены.

Анализ результатов комплексных проверок, проведенных отделом внутреннего контроля и аудита в территориальных отделах Управления за 2013–2014 годы продемонстрировал снижение количества нарушений по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ на 80% (рисунок 2).

Так, если за 2013 год установлено 6 нарушений сроков проведения сверки с клиентами операций, учтенных на их лицевых счетах, то в 2014 году такого вида нарушений не выявлено.

**Рисунок 2**

В 2013 году сроки исполнения документов клиентов нарушались 5 раз, в 5-ти случаях принимались к оплате платежные документы клиентов, оформленные с нарушением установленных требований. В деятельности территориальных отделов Управления за 2014 год подобные нарушений отсутствуют.

Нарушения сроков формирования и предоставления выписок из лицевых счетов снизилось с 15-ти нарушений в 2013 году до 3-х нарушений в 2014 году.

Факты несоблюдения установленного порядка предоставления информации по операциям со средствами соответствующих бюджетов до финансовых органов бюджета субъекта Российской Федерации (муниципальных образований) сократились в 2 раза.

Влияние правильно организованной системы внутреннего контроля на эффективность деятельности территориальных органов Федерального казначейства доказали и результаты комплексной проверки Управления, проведенной в 2014 году Федеральным казначейством. По результатам проведенной проверки нарушений в деятельности Управления по вопросам кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не установлено.

Вторым показателем высокого качества оказания услуг является и внешняя оценка нашей деятельности – оценка, которую дают внешние респонденты: клиенты, находящиеся на обслуживании в Управлении, финансовые органы субъекта Российской Федерации (муниципальных образований).

**«ПРОВЕДЕНИЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ В ПОСТОЯННОМ РЕЖИМЕ ГАРАНТИРУЕТ СВОЕВРЕМЕННОЕ ВЫЯВЛЕНИЕ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ВОЗМОЖНЫХ НАРУШЕНИЙ»**

Ежегодно в адрес глав муниципальных районов Омской области нами направляются запросы с приложением анкеты внешней оценки деятельности Управления и его территориальных отделов.

В 2014 году все 33 муниципальных образования Омской области дали оценку функциональной деятельности Управления и его территориальных отделов «полностью устраивает». По сравнению с 2013 годом, в 2014 году повысилась оценка своевременности, качества и полноты представления выписок из лицевых счетов бюджетов и оперативной отчетности, в соответствии с регламентами о порядке и условиях обмена информацией.

Результаты данного анкетирования свидетельствуют о качественном обслуживании бюджетов муниципальных образований.

Кроме того, с целью совершенствования работы по обслуживанию клиентов, Управлением на постоянной основе проводятся совещания и рабочие встречи с получателями бюджетных средств.

Эти встречи являются своеобразной формой «обратной связи», которая позволяет не только провести оценку качества предоставляемых услуг, но и обсудить проблемы, возникающие в работе, учесть мнение клиентов и, как следствие, улучшить взаимодействие.

В настоящее время перед Федеральным казначейством стоят задачи по воплощению в жизнь множества широкомасштабных проектов, на органы Федерального казначейства ежегодно возлагают все новые и новые функции, расширяется количество осуществляемых операций.

В связи с этим, работа по актуализации Карты внутреннего контроля не останавливается.

Проведение внутреннего контроля в постоянном режиме гарантирует своевременное выявление и предотвращение возможных нарушений. Таким образом, органы Федерального казначейства занимают заслуженное почетное место в рядах государственных финансовых контролеров.