

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ



Прокофьев Станислав Евгеньевич родился в 1968 году.

Окончил Саратовский экономический институт, в 2003 году прошел профессиональную переподготовку в Академии народного хозяйства при Правительстве РФ.

Работал на руководящих должностях в банковском, консалтинговом, инвестиционном бизнесе.

На государственную службу поступил 1996 году на должность заместителя министра экономики и инвестиционной политики Саратовской области в 1997 году. В 1998 году назначен заместителем начальника Главного управления Центрального банка РФ по Саратовской области.

1999-2002 гг. - руководитель Управления Федерального казначейства Минфина России по Саратовской области, 2002-2005гг. - по Московской области.

С января 2005 года - заместитель руководителя Федерального казначейства. Действительный государственный советник РФ третьего класса.

Доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, Заслуженный экономист Российской Федерации.

Член Президиума Экспертно-консультативного совета при Председателе Счётной палаты Российской Федерации.

Одной из актуальных задач в рамках реализации системы мер по реформированию сектора государственного управления является совершенствование ведомственного контроля. В Казначействе России этот процесс осуществляется на основе Концепции развития внутреннего контроля и аудита (далее — Концепция), утвержденной на ведомственной Коллегии в 2005 году.

Представляется, что основная цель ведомственного контроля заключается в своевременном и эффективном проведении превентивных мероприятий, выявлении причин возникновения установленных нарушений, в совместном с субъектом проведенной проверки формировании комплекса мер по недопущению нарушений в дальнейшем и нивелированию последствий выявленных проблем.

Не утратила актуальности и такая задача ведомственного контроля, как своевременное информирование руководства Казначейства России о выявленных нарушениях для принятия необходимых мер воздействия к должностным лицам, допустившим их. Однако полагаем, что для целей ведомственного контроля данная задача не должна быть превалирующей.

Помимо направлений проверок, традиционных для всех главных распорядителей средств федерального бюджета, объектами контроля в Федеральном казначействе являются все технологические процессы, осуществляемые ведомством. В том числе - организация системы кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, проведение мероприятий по защите конфиденциальной информации, внутриведомственное нормотворчество и т.п.

Иерархия объектов контроля в Казначействе России соответствует трехзвенной организационной структуре ведомства и охватывает: центральный аппарат, территориальные органы управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации и подчиненные им отделения Федерального казначейства в муниципальных образованиях.

Субъектами процесса внутреннего контроля являются как специализированные структурные подразделения (в центральном аппарате Казначейства России это - Управление внутреннего контроля и аудита, в территориальных органах — отделы внутреннего контроля), так и все функциональные единицы организационной структуры ведомства.

Методологическими принципами организации ведомственного финансового контроля в Федеральном казначействе являются:

- использование процессного подхода в организации проверочной деятельности;
- вариативность в выборе форм и объектов контроля;
- системность в организации контрольной работы;
- применение современных информационных и телекоммуникационных технологий (ИТ) в процессе проведения контрольных мероприятий;
- внедрение механизмов обратной связи и обеспечение должной степени прозрачности при подведении итогов проверочных работ;
- применение элементов внутреннего финансового аудита в процессе осуществления внутреннего контроля;
- активное развитие кадрового потенциала сотрудников контрольно-инспекторского аппарата Казначейства России.

В рамках реализации процессного подхода на основании международного стандарта ISO 9000 и национального стандарта «Методология функционального моделирования» специалистами центрального аппарата Федерального казначейства были описаны основные итеративные контрольные процедуры и на их основе подготовлены необходимые инструктивные материалы, отражающие следующие элементы: стандартизированные процедуры контроля, порядок формирования планов контрольной работы, требования к выбору объектов проверок и оформлению их результатов и.д.

При проведении последующего контроля в Федеральном казначействе используется широкий спектр его инструментов. В частности, осуществляются комплексные, тематические, камеральные, дистанционные проверки, а также самопроверки. Причем потенциал последних (когда контрольные мероприятия реализуют, например, схожие по технологическому циклу либо смежные структурные подразделения или отдельные сотрудники) является весьма высоким и требует дальнейшего раскрытия. Важнейшим

направлением контрольной работы Казначейства России должно стать инкорпорирование вышеуказанных форм и видов проверочных мероприятий в текущий контроль за деятельностью ведомства (путем, например, проверки документов незакрытого операционного дня на основе их репрезентативной выборки).

Представляется актуальным также внедрение в практику работы Казначейства России новых методов внутриведомственного финансового контроля, таких как, например, экспертиза локальных нормативных актов и мониторинг деятельности территориальных органов Федерального казначейства.

Основой проведения соответствующих экспертиз в перспективе должны стать ежегодные ведомственные планы издания нормативных документов, регулирующих различные аспекты деятельности Казначейства России. Предметом внутреннего контроля при этом будет являться анализ приказов управлений Федерального казначейства (далее – УФК) по субъектам РФ на предмет их соответствия законодательству высшей юридической силы, своевременности и целесообразности издания. Полагаем, что это позволит обеспечить единство нормативно-правовой базы в Казначействе России, а следовательно – полной унификации процесса ее правоприменения.

В основу мониторинга деятельности управлений Федерального казначейства по субъектам РФ, как перманентного процесса наблюдения за их текущим функционированием, должны быть положены принципы стандартизации итеративных технологических процедур по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней и типизация организационной структуры вышеуказанных территориальных органов.

Примером практической реализации такого подхода служат ежеквартальные анализы данных стандартизированных паспортов территориальных органов Федерального казначейства, отражающих количественные показатели о проведенных операциях по всему спектру деятельности ведомства, материально-техническому обеспечению

УФК и т.п. Это позволяет оперативно предоставлять руководству Казначейства России объективные данные. К примеру, о загрузке сотрудников в различных региональных подразделениях ведомства, что, в свою очередь, является серьезной базой для принятия соответствующих управленческих решений методом выявления и широкого распространения лучшей практики в различных аспектах установленной сферы деятельности.

Использование принципа системности в процессе организации ведомственного контроля означает:

- обеспечение (при необходимости) максимального охвата стандартизированными контрольными процедурами различных аспектов деятельности проверяемого субъекта;
- применение технологий непрерывного контроля в случае выявления существенных нарушений (включая проведение повторных тематических проверок);
- межведомственную координацию планов контрольной работы другими контролирующими органами для исключения практики дублирующих проверок и т.д.

Чрезвычайно важным в этом контексте представляется также обеспечение внутриведомственных стандартов периодичности проведения комплексных проверок УФК. С 2006 года минимальная частота их проведения составляет один раз в три года.

Существенное повышение объективности, оперативности, надежности контрольных мероприятий обеспечивается внедрением современных ИСТ — процессов, реализуемых в Федеральном казначействе по двум важнейшим направлениям:

- автоматизация сводно — аналитических операций, а также данных дистанционного контроля, проводимого в органах Казначейства России;
- технологический контроль, нацеленный на автоматизированное выявление отклонений от стандартизированных процедур.

Примером эффективного проведения мероприятий подобного рода служит процесс автоматизированной проверки осуществления технологически взаимосвязанных про-

цедур по приему, учету, распределению и зачислению доходов в бюджеты различных уровней в рамках контрольного модуля программного продукта «Центра — КС». Благодаря его применению, трудоемкость проверки вышеуказанных аспектов деятельности УФК сократилась во много раз, а у должностных лиц УФК появился еще один важный инструмент текущего контроля.

В рамках реализации проекта модернизации казначейской системы, сопровождающейся созданием в 2009 — 2010 годах автоматизированной информационной системы Федерального казначейства (АИС ФК), встроенные модули для обеспечения технологического контроля должны быть внедрены в состав комплекса стандартизированных операций на всех уровнях казначейской системы.

Принципиально важным в этой связи является наличие совокупности административных регламентов, описывающих механизм реализации в Федеральном казначействе основных государственных функций в установленной сфере деятельности. Процесс их разработки и утверждения (в виде нормативно-правового акта Минфина России) реализуется в настоящее время. В 2007 году были введены в действие административные регламенты Федерального казначейства, описывающие процессы формирования и ведения Сводного реестра распорядителей и получателей средств федерального бюджета, а также - общефедерального Реестра контрактов на поставку товаров, работ, услуг для нужд сектора государственного управления.

Предполагается, что в текущем году будут изданы административные регламенты по исполнению следующих государственных функций Федерального казначейства: формирование бюджетной отчетности и организация исполнения судебных решений, предусматривающих взыскание средств федерального бюджета в пользу физических и юридических лиц.

В течение последующих двух лет запланировано издание приказов об утверждении остальных административных регламентов Казначейства России, отражающих такие

важнейшие вопросы деятельности ведомства, как, например, порядок санкционирования операций по кассовому расходованию средств Федерального бюджета, проведение операций с внебюджетными средствами бюджетных учреждений и т. п.

Совокупность вышеуказанных документов позволит приступить к процессу внедрения успешно зарекомендовавшей себя в отечественном и зарубежном банковском секторе модели комплайенс – контроля, понимаемого нами, как контроль соответствия практики реализации конкретных элементов деятельности требованиям административных регламентов Федерального казначейства.

Важнейшей задачей при осуществлении контрольной деятельности в Казначействе России является обеспечение обратной связи с руководством проверяемого субъекта, а также публичности в процессе обсуждения результатов контрольной работы. Реализации этих функций способствуют созданные в центральном аппарате Федерального казначейства и во всех УФК Контрольные советы, сформированные приказами руководителей соответствующих органов Казначейства России как консультативные органы.

На их заседаниях с участием руководства проверяемых субъектов квалифицируются нарушения, отмеченные в актах проверок; обсуждаются планы мероприятий по их устранению; вырабатываются предложения по процедурам повторного контроля и т.п. В ряде случаев результатом подобного обсуждения становится выявление круга проблемных вопросов, связанных с необходимостью совершенствования законодательной и нормативной базы в сфере бюджетных правоотношений и их постановка перед субъектами правоустановления в данной предметной области.

Важным инструментом обеспечения транспарентности контрольной деятельности в Казначействе России должна стать единая аналитическая база нарушений, выявленных в результате проведения как внутреннего, так и внешнего финансового контроля. Для унификации и систематизации вышеуказан-

ных данных в Федеральном казначействе был разработан Ведомственный классификатор нарушений. Предполагается, что на основе содержащихся в нем данных удастся существенно повлиять на своевременное устранение причин возникновения нарушений. В том числе, с помощью проведения разъяснительной работы, корректировки прикладных программных продуктов и т.п.

В рамках перехода к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР - система), в Казначействе России начата работа по выработке элементов внутреннего финансового аудита (ВФА). Принимая во внимание необходимость качественной трансформации содержания ведомственного контроля в рамках внедрения БОР – системы, предполагается, что ВФА в Казначействе России будет развиваться в следующих направлениях:

- аудит результативности (эффективности и экономичности) использования бюджетных средств;
- аудит рисков;
- аудит контроля.

При этом в рамках проведения аудита бюджетной результативности основными объектами контрольной деятельности должны стать действенность расходования средств федерального бюджета (с точки зрения достижения целей и задач проверяемого субъекта) и экономность при осуществлении затрат на реализацию указанных мероприятий.

В процессе риск-аудита предлагается проведение анализа основных рисков в деятельности Казначейства России, которые могут быть объединены в следующие группы:

- операционные (связанные, как с корректностью отражения содержания и декомпозирования технологических операций в административных регламентах, технологических документах, должностных регламентах государственных гражданских служащих, так и с организацией исполнения вышеуказанных регламентных норм);
- технико-технологические (обусловленные необходимостью надежного функционирования и эффективного администрирования большого количества технических

средств, оборудования для защиты конфиденциальной информации, инженерных сетей и т.п.);

- организационно-правовые (определяемые как риски по правомерности и правомочности процесса принятия решений уполномоченными должностными лицами с точки зрения действующих законодательных и нормативных актов в соответствующей сфере компетенции);

- репутационные (понимаемые, как риски частичной утраты общественного статуса федерального органа исполнительной власти вследствие ненадлежащего качества исполнения государственных функций).

Кроме того, объектом внутреннего аудита должны стать вопросы организации и осуществления внутреннего контроля в управлениях и отделениях Федерального казначейства (указанные вопросы в отношении центрального аппарата Федерального казначейства являются объектом ежегодных аудиторских проверок со стороны Счётной палаты РФ).

Необходимо особо подчеркнуть, что ключевой составляющей в процессе реализации мероприятий ведомственного контроля является наличие высококвалифицированного персонала, отвечающего современным требованиям в части соблюдения этических норм и корректного служебного поведения.

В Федеральном казначействе развитию «человеческого фактора» в сфере ведомственного контроля уделяется особое внимание. Например, в 2006 году совместно с Академией народного хозяйства при Правительстве РФ был успешно реализован пилотный проект по повышению квалификации сотрудников контрольного аппарата ведом-

ства. Его особенностью стало изучение не только широкого круга вопросов, связанных с их непосредственной деятельностью, но и анализ проблем развития сектора государственного управления, процессного моделирования, БОР - системы, вопросов служебной этики и т. п.

Начиная 2007 года, по аналогичным учебным программам организуется дистанционное обучение для соответствующей целевой аудитории. В текущем году такую профессиональную подготовку пройдут более 150 сотрудников контрольных подразделений Федерального казначейства.

Важным направлением данной работы является привлечение сотрудников территориальных органов Федерального казначейства к проверкам в отношении иных УФК, проводимым сотрудниками центрального аппарата ведомства. В 2008 году более 400 служащих станут участниками двадцати восьми выездных контрольных мероприятий. Как показывает практика, это способствует обмену опытом между органами Федерального казначейства как в сфере организации и осуществления ведомственного контроля, так и в области совершенствования функциональной деятельности.

Важность создания современной модели ведомственного финансового контроля и внутреннего финансового аудита в органах исполнительной власти страны и местного самоуправления отмечается в ряде статей Бюджетного кодекса РФ¹, так как от уровня организации и результативности такой работы в значительной мере зависит не только эффективность деятельности соответствующего органа государственной власти, но и реализация процессов социально-экономических преобразований в стране в целом.

¹ См. например ст. 158 п. 1.12, ст.269, ст.270 и ряда других статей Федерального закона 363-ФЗ от 26 апреля 2007г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ»