

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

## С. П. Сазонов<sup>1</sup>

докт. экон. наук, руководитель Управления Федерального казначейства по Волгоградской области, зав. кафедрой экономики и финансов предприятий Волгоградского государственного технического университета

## А. В. Лукьянова<sup>2</sup>

канд. экон. наук, директор Центра финансового и бюджетного развития Государственной академии инноваций (Москва)

## В. В. Егорова<sup>3</sup>

ст. казначей отдела внутреннего контроля Управления Федерального казначейства по Волгоградской области

## ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ КАК НЕОБХОДИМЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА<sup>4</sup>

Реформирование бюджетного процесса и системы государственного управления в России является одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития страны. Правительство РФ предпринимает определенные шаги для реализации поставленных Президентом РФ задач по переходу от управления бюджетными затратами к управлению результатами, повышению эффективности государственного управления. В настоящее время в Российской Федерации ведется работа по регламентации механизмов, направленных на повышение эффективности управления и использования ресурсов органами исполнительной власти. Для реализации задач, поставленных Президентом РФ и Правительством РФ, Федеральному казначейству предстоит, используя имеющийся отечественный и зарубежный опыт, совершенствовать систему управления своей деятельностью. В системе управления контроль реализует собой механизм обратной связи между объектом и субъектом управления, с помощью контроля доводится объективная информация о состоянии объекта управления. Таким образом, для повышения эффективности системы управления в Федеральном казначействе необходимо совершенствовать существующую систему контроля.

<sup>1</sup> Эл. адрес: info@volgft.ru

<sup>2</sup> Эл. адрес: avlukyanova@yandex.ru

<sup>3</sup> Эл. адрес: info@volgft.ru

<sup>4</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально-значимых отраслях» №11-12-34006а/В.

Федеральное казначейство, осуществляющее свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные органы, не может функционировать без постоянного качественного контроля внутри своей системы.

В соответствии с положением о Федеральном казначействе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, определяющим полномочия и организацию деятельности, Федеральное казначейство является главным распорядителем бюджетных средств, исполнение функций которого связано с необходимостью организации и осуществления ведомственного финансового контроля в сфере своей деятельности, как предписывает ст. 158 Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии со ст. 269 Бюджетного кодекса РФ под ведомственным финансовым контролем в данном случае следует понимать финансовый контроль за подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого и эффективного их использования.

Положением о Федеральном казначействе закреплено его право осуществлять контроль за деятельностью своих территориальных органов с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности. Причем функция по организации и проведению проверок подведомственных отделений предусмотрена и в положениях об управлениях Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации. Таким образом, установленный положениями об органах Федерального казначейства ведомственный контроль внутри казначейской системы, т. е. контроль вышестоящего органа Федерального казначейства по отношению к подведомственным организациям, носит двухуровневый характер (постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе»).

В настоящее время ведомственный контроль в Федеральном казначействе можно условно разделить на две составляющие:

- контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства при осуществлении функций по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- финансовый контроль, включающий в себя контроль за обоснованным, эффективным и целевым использованием средств федерального бюджета, выделенных территориальным органам Федерального казначейства, и контроль за правомерностью получения и использования территориальными органами Федерального казначейства средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

При этом ведомственный контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства при осуществлении возложенных на них функций предусматривает проверки по всем основным направлениям деятельности.

Проведение проверок на всех уровнях контроля деятельности органов Федерального казначейства осуществляется на основании ежегодных планов, утверждаемых руководителем органа Федерального казначейства.

Существующие правила проведения контрольных мероприятий предусматривают возможность осуществления ведомственного контроля в форме камеральной проверки деятельности территориальных органов Федерального казначейства. Данное контрольное мероприятие заключается в проверке копий баз данных используемого прикладного программного обеспечения (казначейское исполнение доходов и расходов бюджета на региональном и местном уровнях, автоматизированная система Федерального казначейства, автоматизированная комплексная система исполнения сметы органов Федерального казначейства,

система электронного документооборота), а также документов как в электронном виде, так и на бумажном носителе (нецелесообразно при большом объеме документов), представленных проверяемым органом Федерального казначейства по запросу вышестоящего органа, назначившего проверку. Иными словами, это проверка, проводимая без выезда в проверяемый орган Федерального казначейства. Данная форма контроля характеризуется усилением аналитической составляющей, а также осуществлением предварительной оценки правильности исполнения отдельных операций и процедур с точки зрения достоверности определенных показателей, а также наличия сомнительных моментов или несоответствий, указывающих на возможное нарушение. Камеральные проверки позволяют сэкономить бюджетные средства за счет отсутствия командировочных расходов либо их снижения при сокращении срока документальной проверки в связи с предшествующим достаточно емким подготовительным этапом в камеральной форме.

Вместе с тем камеральные проверки не подменяют собой документальные в связи с невозможностью обеспечения такими проверками контроля всех вопросов программы комплексного контрольного мероприятия. Например, проверка большого числа вопросов контроля состояния информационно-технического обеспечения, обеспечения режима секретности и безопасности информации требует непосредственного нахождения в проверяемом отделении. По контролю соблюдения порядка кассового исполнения федерального бюджета и исполнения бюджета Союзного государства, кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации проверка возможна при условиях осуществления в проверяемом органе внутреннего электронного документооборота в полном объеме, электронного документооборота посредством прикладного программного обеспечения системы электронного документооборота со всеми клиентами, а также отсутствия случаев направления клиентами документов на бумажных носителях. Если для целей проведения камеральной проверки документы на бумажных носителях сканируются, они должны быть подписаны электронной цифровой подписью.

Кроме того, при камеральных проверках отсутствует возможность оказания в ходе проверки практической и методологической помощи проверяемым.

Одновременно хочется сказать о возможностях такой сходной по характеру с камеральными проверками формы контроля, как дистанционный контроль. Возможность внедрения этой формы контроля обусловлена внедрением в рамках реализации программы модернизации системы органов Федерального казначейства в Казначействе России и его территориальных органах новой автоматизированной системы Федерального казначейства, развитием системы электронного документооборота и других информационных технологий.

Одновременная работа органов Федерального казначейства в общей базе данных автоматизированной системы Федерального казначейства, т. е. on-line, позволяет смещать акценты осуществляемого контроля соблюдения установленного порядка осуществления функциональной деятельности Федерального казначейства на преобладание предварительного или текущего контроля. И хотя внедрение программного обеспечения не может дать мгновенных положительных результатов с точки зрения осуществления контроля, поскольку существует адаптационный период, который необходимо учитывать при оценке результативности деятельности сотрудников подразделений внутреннего контроля, однако данная оговорка не умаляет значение этой формы контроля.

Одновременно хочется отметить, что, как известно, существенное влияние на эффективность ведомственного контроля оказывает кадровое обеспечение, поскольку чем выше квалификация проверяющего, тем он объективнее и тем

лучше результат контроля. В целях повышения профессионального уровня специалистов, принимающих участие в контрольных мероприятиях ведомственного контроля, представляется полезной организация их обучения с освещением наряду с теоретическими практических вопросов применения возможностей новых программных продуктов с точки зрения контрольного мероприятия.

Необходимо отметить, что наряду с проведением самих проверок особое внимание уделяется последующему контролю по результатам проведенных контрольных мероприятий, поскольку эффективность ведомственного контроля должна оцениваться не только по количеству и сумме выявленных нарушений, но и по наличию позитивных изменений в дальнейшей работе органа казначейства. Данная форма контроля осуществляется в виде камеральных проверок планов мероприятий, представляемых проверенными органами Федерального казначейства, а также отчетов об их исполнении на предмет достаточности и своевременности устранения нарушений и недостатков, установленных в ходе контрольных мероприятий, наличия конкретных мер повышения качества исполнения возложенных функций, эффективности управленческих решений, способных принести значимый результат, выраженный в невозможности совершать аналогичные нарушения в дальнейшей работе.

Для более полного анализа выполнения плана мероприятий приказом Федерального казначейства от 7 февраля 2008 г. № 31 утверждены единые формы представления планов и отчетов (приказ Федерального казначейства от 7 февраля 2008 г. № 31 «Об установлении форм и сроков представления отчетности о работе подразделений внутреннего контроля территориальных органов Федерального казначейства»). Если по итогам камеральной проверки положительных результатов не достигнуто, могут быть назначены проверки по устранению нарушений с выездом в проверенный территориальный орган Федерального казначейства. В ходе указанных проверок устанавливаются причины отрицательных показателей по устранению нарушений в постпроверочном периоде. Кроме того, оценивается фактическое состояние работы за период, прошедший со дня окончания контрольного мероприятия. При этом каждый руководитель несет персональную ответственность за достоверность, полноту и своевременность представляемой информации об устранении нарушений.

В качестве примера приведем краткий отчет одного из управлений Федерального казначейства. В Управлении Федерального казначейства по Волгоградской области 24 мая 1994 г. было создано структурное подразделение, осуществляющее координацию деятельности по подготовке и проведению контрольных мероприятий: сначала это был контрольно-ревизионный отдел, затем отдел инспекторской работы, а с 1 января 2006 г. — отдел внутреннего контроля.

Задачей отдела внутреннего контроля Управления Федерального казначейства по Волгоградской области является осуществление в установленном порядке ведомственного контроля за деятельностью отделов и отделений Управления Федерального казначейства по Волгоградской области.

Организация внутреннего контроля проводится отделом с целью своевременного и эффективного проведения контрольных мероприятий, выявления причин возникновения установленных нарушений и совместного формирования комплекса мер по недопущению нарушений в дальнейшем, а также нивелирования последствий выявленных проблем для обеспечения соблюдения законности, повышения результативности деятельности отделов Управления Федерального казначейства по Волгоградской области и отделений Управления Федерального казначейства по Волгоградской области.

Проверки деятельности отделов и отделений Управления Федерального казначейства по Волгоградской области проводятся в соответствии с Правилами

проведения проверок деятельности территориальных органов Федерального казначейства, утвержденными приказом Федерального казначейства от 14 февраля 2005 г. № 22 (с изм. от 21 мая 2009 г., 31 июля 2009 г.), Методическими рекомендациями по оформлению результатов проверок деятельности структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов Федерального казначейства, утвержденными приказом Федерального казначейства от 29 сентября 2005 г. № 176 (с изм. от 22 мая 2008 г., 11 ноября 2008 г., 21 мая 2009 г., 31 июля 2009 г., 12 апреля 2010 г.), Порядком осуществления проверок деятельности отделений и отделов Управления Федерального казначейства по Волгоградской области, утвержденным приказом Управления Федерального казначейства по Волгоградской области от 31 декабря 2009 г. № 411-ОД «Об утверждении Порядка осуществления проверок», а также утвержденным Планом проведения проверок деятельности отделов и отделений Управления Федерального казначейства по Волгоградской области на соответствующий год (далее — План).

В ходе подготовки к проведению проверок деятельности отделов и отделений программы разрабатывались отдельно по каждой проверке.

В марте 2010 г. отделом разработана типовая программа проверки деятельности отделений Федерального казначейства по Волгоградской области на 2010 г., которая была согласована с соответствующими отделами Управления Федерального казначейства по Волгоградской области и утверждена приказом руководителя Управления Федерального казначейства по Волгоградской области от 5 марта 2010 г. № 56-ОД.

Планом, утвержденным руководителем Управления Федерального казначейства по Волгоградской области 16 ноября 2009 г., в 2010 г. было предусмотрено провести 20 проверок.

Таблица 1

## Анализ проведения контрольных мероприятий в 2005—2010 гг.

№ п/п	Наименование мероприятий	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Количество проверок отделений Управления Федерального казначейства по Волгоградской области	20	20	23	18	22	5
2	Количество тематических проверок в отделениях Управления Федерального казначейства по Волгоградской области	—	—	5	2	1	13
3	Количество проверок отделов Управления Федерального казначейства по Волгоградской области	1	6	1	5	16	2
4	Всего контрольных мероприятий	21	26	29	25	39	20

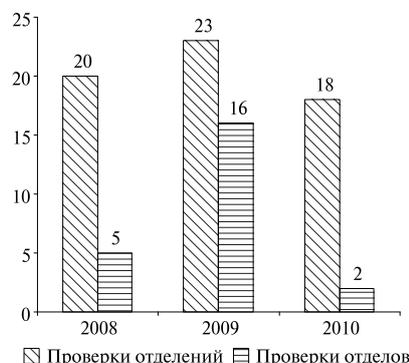
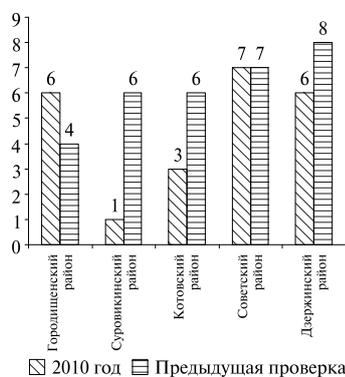
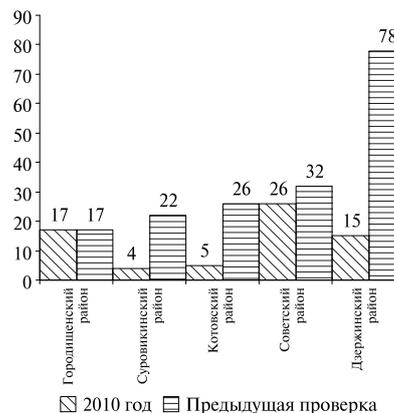


Рис. 1. Динамика контрольных мероприятий, проведенных отделом в 2008, 2009, 2010 гг.



**Рис. 2. Динамика нарушений в 2010 г. по направлениям деятельности отделений Управления Федерального казначейства по Волгоградской области в сравнении с результатами предыдущих проверок**



**Рис. 3. Динамика нарушений, допущенных отделениями Управления Федерального казначейства по Волгоградской области в 2010 г. в сравнении с результатами предыдущих проверок**

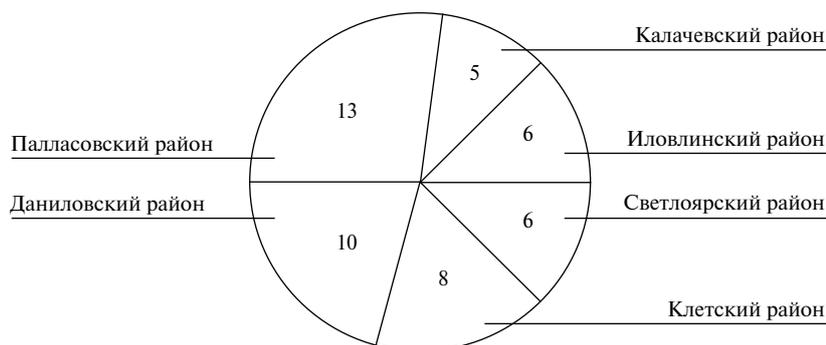
Анализ нарушений, выявленных в ходе комплексных проверок, показал, что количество направлений деятельности, по которым отделениями Управления Федерального казначейства по Волгоградской области допускались нарушения, имеет тенденцию роста в отделении Федерального казначейства по Городищенскому району, а в отделениях Федерального казначейства по Суrowsкиному, Котовскому районам снизилось количество направлений деятельности, по которым ранее допускались нарушения.

С целью повышения эффективности осуществляемого отделениями и отделами Управления Федерального казначейства по Волгоградской области текущего контроля по итогам проведенных контрольных мероприятий отделом ежеквартально проводился анализ допущенных нарушений и его результаты доводились до отделений и отделов Управления Федерального казначейства по Волгоградской области в виде обзорных писем с указанием на допущенные ошибки и рекомендациями по их устранению. Отдел осуществлял в пределах своей компетенции контроль за своевременностью и полнотой устранения выявленных нарушений в деятельности отделов Управления Федерального казначейства по Волгоградской области и отделений Управления Федерального казначейства по Волгоградской области.

Во исполнение письма Федерального казначейства от 6 апреля 2010 г. № 42-7.4-05/1.1-200 отделом проведены камеральные тематические проверки своевременности отражения операций на лицевых счетах получателей средств федерального бюджета и доведения выписок из лицевых счетов получателей через прикладное программное обеспечение системы электронного документооборота, а также исполнения отделениями Управления Федерального казначейства по Волгоградской области отдельных функций при кассовом исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Количество выявленных нарушений представлено на рис. 4.

Одним из методов совершенствования и повышения эффективности системы внутреннего контроля является деятельность Контрольного совета Управления Федерального казначейства по Волгоградской области (далее — Контрольный совет) — экспертно-совещательного органа при руководителе управления, на котором рассматриваются результаты всех проведенных контрольных мероприятий, обеспечивая тем самым обратную связь с руководителями проверяе-



**Рис. 4. Количество нарушений, выявленных в ходе камеральных тематических проверок в отделениях Федерального казначейства по Волгоградской области за 2010 г.**

мых отделений Управления Федерального казначейства, а также открытость коллегиального обсуждения результатов контрольных мероприятий.

На заседаниях Контрольного совета с участием руководителей проверенных отделений Управления Федерального казначейства квалифицируются нарушения, отмеченные в актах проверок; обсуждаются планы мероприятий по их устранению и недопущению; вырабатываются процедуры повторного контроля. В ряде случаев результатом подобного обсуждения становится определение проблемных вопросов и их постановка перед соответствующими отделами Управления Федерального казначейства для их разрешения, связанных с совершенствованием и повышением эффективности деятельности отделений Управления Федерального казначейства.

В 2010 г. проведено семь заседаний Контрольного совета, на которых рассмотрены материалы 10 комплексных проверок деятельности отделений Управления Федерального казначейства.

В целях выполнения мероприятий, предусмотренных Планом реализации в 2009—2011 гг. Концепции развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2011 гг., работниками отдела подготовлены проекты документов: Положение о системе внутреннего контроля Федерального казначейства; Стандарты внутреннего контроля Федерального казначейства; Порядок внедрения стандартов внутреннего контроля Федерального казначейства; Положение о системе внутреннего аудита Федерального казначейства; Стандарты внутреннего аудита Федерального казначейства; Порядок внедрения стандартов внутреннего аудита Федерального казначейства; Положение об управлении казначейскими рисками в Федеральном казначействе; Матрица системных рисков по осуществлению внутреннего контроля по направлениям деятельности: «Исполнение расходной части федерального бюджета, бюджета Союзного государства территориальным органом Федерального казначейства» и «Прикладные информационные системы и информационно-техническая инфраструктура органа Федерального казначейства»; Стандарт осуществления внутреннего контроля сотрудником отдела расходов (самоконтроль), начальником отдела расходов (иным уполномоченным лицом по кассовому исполнению федерального бюджета и исполнению бюджета Союзного государства); Стандарт осуществления внутреннего контроля контрольно-аудиторским подразделением органа Федерального казначейства по кассовому исполнению федерального бюджета и исполнению бюджета Союзного государства; Стандарт осуществления внутреннего контроля сотрудником отдела ведения федеральных реестров (иного структурного подразделения органа Федерального казначейства, ответственного за ведение Сводного реестра участников бюджетного

процесса и реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов) (самоконтроль), начальником отдела ведения федеральных реестров (иным уполномоченным лицом по ведению федеральных реестров) (иного структурного подразделения органа Федерального казначейства, ответственного за ведение Сводного реестра участников бюджетного процесса и реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов); Стандарт осуществления внутреннего контроля контрольно-аудиторским подразделением органа Федерального казначейства по ведению Сводного реестра участников бюджетного процесса и реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов.

В качестве примера более подробно можно рассмотреть, как в целях организации и проведения структурными подразделениями Управления Федерального казначейства, структурными подразделениями отделений Управления Федерального казначейства внутреннего контроля, выполнения ими полномочий и функций в установленной сфере деятельности разработан проект Правил организации и проведения внутреннего контроля (самоконтроля) в структурном подразделении Управления Федерального казначейства по Волгоградской области и отделениях Управления Федерального казначейства по Волгоградской области.

Целью правил является установление единых организационно-правовых, информационных, методических основ проведения внутреннего контроля в структурном подразделении.

Правила устанавливают:

- порядок организации и проведения внутреннего контроля;
- требования к оформлению результатов внутреннего контроля;
- требования к рассмотрению результатов внутреннего контроля и осуществлению контроля выполнения принятых управленческих решений по его результатам.

В рамках правил объектом внутреннего контроля определены сотрудники отдела. Предметом внутреннего контроля — процессы и операции, осуществляемые отделом в рамках закрепленных за ним функций, а также формируемые им документы.

При планировании в отделе процедур внутреннего контроля начальником отдела ежегодно до начала очередного года проводится анализ процессов и операций, осуществляемых отделом в рамках закрепленных за ним функций, а также формируемые отделом документы.

Анализ процессов и операций, осуществляемых отделом, на необходимость проведения в их отношении контрольных мероприятий заключается в изучении и определении существенных процессов, в том числе влияющих на показатели деятельности отдела и средств их контроля.

В результате анализа формируется перечень процессов и операций (предметов) внутреннего контроля, процедуры контроля, в отношении которых они отсутствуют или неэффективны.

В перечень прежде всего включаются процессы и операции, в отношении которых не осуществляются контрольные мероприятия в автоматизированном режиме или режиме визуальной проверки; контрольные мероприятия осуществляются, но имеются достаточные основания, подтверждающие неэффективность этих мероприятий.

Планирование внутреннего контроля (самоконтроля) в отделе заключается в составлении карты внутреннего контроля (далее — карта) на очередной год.

В карте устанавливаются: предмет внутреннего контроля; ответственный за выполнение процесса, операции; периодичность выполнения процесса, опера-

ции; должностное лицо, уполномоченное на осуществление внутреннего контроля (самоконтроля); форма внутреннего контроля (самоконтроля); периодичность осуществления внутреннего контроля (самоконтроля).

Внутренний контроль (самоконтроль) осуществляется сотрудниками отдела как в процессе ежедневного выполнения возложенных на них должностных обязанностей, так и с определенной периодичностью после совершения соответствующих процессов и операций.

Проведение внутреннего контроля в отделе заключается в осуществлении проверки предмета внутреннего контроля на его соответствие требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации, Министерства финансов РФ, Федерального казначейства, сборе и анализе информации о выявленных казначейских рисках.

Оформление результатов внутреннего контроля осуществляется в форме отчета об осуществлении внутреннего контроля.

По каждому выявленному нарушению указывается причина его возникновения.

Отчет об осуществлении внутреннего контроля рассматривается начальником отдела.

По итогам рассмотрения отчета начальник отдела подтверждает исполнение соответствующих контрольных процедур, оценивает их эффективность.

Отчеты с выявленными нарушениями, согласованные с курирующим отдел заместителем руководителя Управления Федерального казначейства или отделения Управления Федерального казначейства, представляются руководителю Управления Федерального казначейства для принятия управленческого решения.

Внедрение данных правил позволит минимизировать случаи допущения нарушений при оперативном выполнении функций, закрепленных за отделами Управления Федерального казначейства и отделениями Управления Федерального казначейства, и, соответственно, повысить показатели результативности деятельности как отделов, отделений Управления Федерального казначейства, так и Управления Федерального казначейства в целом.

Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что с самого начала образования казначейской системы и в дальнейшем большое внимание в деятельности Федерального казначейства уделялось внутреннему контролю, что особенно важно, принимая в расчет, какую роль Федеральное казначейство играет в бюджетной системе страны. За последние годы ведомственный контроль в казначейской системе Российской Федерации стал более емким, охватывающим большее число предметов проверки, которыми становятся все процессы и процедуры, осуществляемые специалистами казначейства.

Однако, хотя ведомственный контроль, осуществляемый вышестоящим органом Федерального казначейства по отношению к подведомственным организациям, имеет положительные стороны (участие в его осуществлении специалистов, хорошо знающих специфику казначейской работы, а также применяемые казначейские технологии и особенности учета), в то же время в традиционном виде он имеет и существенные недостатки: осуществляемый, как правило, в виде проверок последующего контроля, он традиционно носит характер пассивного, констатирующего контроля, не дающего возможности применения превентивных мер предупреждения нарушений и недостатков. Тогда как предварительный казначейский контроль направлен на предупреждение неэффективного, нецелевого и незаконного расходования бюджетных средств (Сазонов, Сазонов, 2010, с. 181—189).

В связи с этим и учитывая проблемы, которые необходимо решать в рамках изменений, происходящих в бюджетном процессе, Федеральным казначейст-

вом разработана концепция развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2011 гг., которая закрепляет основополагающие цели и задачи системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе и определяет основные направления совершенствования в данной сфере деятельности (Концепция развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2011 гг.; Логинова, 2006, с. 82—95; приказ Федерального казначейства от 12 октября 2009 г. № 231 «Об организации работ по выполнению плана реализации Концепции развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2011 гг.»).

Данная концепция основана на положениях законодательных, нормативных правовых актов Российской Федерации и нормах международного права, признанных Россией, и утверждена решением Коллегии Федерального казначейства от 23 декабря 2005 г. № 1/1 с учетом изменений, утвержденных решением Коллегии Федерального казначейства от 27 апреля 2009 г. № 16/1.

Концепцией определена система внутреннего контроля и аудита как совокупность организационной структуры и правил ее функционирования при осуществлении контроля за соблюдением установленного порядка осуществления деятельности и состоянием системы внутреннего контроля.

В настоящее время в рамках реализации указанной Концепции в целях обеспечения системы правилами ее функционирования в Федеральном казначействе ведется работа по разработке и утверждению нормативно-правовой базы осуществления внутреннего контроля, внутреннего аудита, нормативной и методической базы управления рисками в деятельности Федерального казначейства.

При этом необходимость внедрения системы регулярной оценки и мониторинга рисков, препятствующих достижению намеченных целей, связана с изменениями в подходах к управлению и использованию финансовых ресурсов в государственном секторе, возможностью применения современных информационных технологий, тенденциями развития контрольной деятельности в сторону смещения акцента с последующего на предварительный и текущий контроль.

Развитие системы внутреннего контроля и аудита предусматривает реализацию мероприятий по основным направлениям: внутренний контроль, управление казначейскими рисками, внутренний аудит.

Кроме того, в концепции уделено внимание совершенствованию информационно-технического обеспечения системы внутреннего контроля и аудита и обеспечению организации и развития системы внутреннего контроля и аудита.

Приказом Федерального казначейства от 25 января 2011 г. № 19 утверждено Положение о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе (приказ Федерального казначейства от 25 января 2011 г. № 19 «Об утверждении Положения о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе»). Положение распространяет свое действие на центральный аппарат Федерального казначейства, управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации, отделения управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации. В положении определены методы, которыми осуществляется внутренний контроль, — это самоконтроль, контроль по уровню подчиненности, а также проведение контрольно-аудиторскими подразделениями проверок тематического и комплексного характера.

В положение формализован самоконтроль как контроль, осуществляемый сотрудниками отделов в соответствии с должностными регламентами и начальниками структурных подразделений в соответствии с должностными регламентами за процессами и операциями, осуществляемыми сотрудниками возглавляемых ими подразделений.

Организационная структура внутреннего контроля дополнена позициями: сотрудники органов Федерального казначейства и начальники структурных подразделений органов Федерального казначейства.

Это одни из основных принципиальных позиций, которые на сегодняшний день формализованы в положении о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе. В положении раскрывается понятие внутреннего контроля как непрерывного процесса, осуществляемого руководством, сотрудниками и контрольно-аудиторскими подразделениями.

Под внутренним контролем в Концепции понимается процесс, осуществляемый руководством и работниками Федерального казначейства и направленный на соблюдение законодательных, нормативных правовых актов и регламентов, повышение эффективности и результативности осуществляемых операций, а также качество составляемой отчетности. При этом отмечается, что в рамках развития внутреннего контроля необходимо обеспечение постоянного контроля в структурных подразделениях центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органах за выполнением требований документов, регламентирующих осуществление Федеральным казначейством полномочий в установленной сфере деятельности. То есть дальнейшему развитию и усовершенствованию подлежат не только контрольные мероприятия по проверке деятельности структурных подразделений соответствующего органа Федерального казначейства, осуществляемые с 2005 г. уполномоченными структурными подразделениями внутреннего контроля, но и процедуры внутреннего контроля внутри отдельных структурных подразделений, что в итоге и будет являться превентивной мерой устранения нарушений и недостатков в деятельности территориальных органов Федерального казначейства. Таким образом, смещаются акценты внутреннего контроля казначейской системы с внешней составляющей, т. е. проверок, осуществляемых вышестоящей организацией, на внутренний контроль и его аудит внутри каждого органа Федерального казначейства.

Такое направление развития внутреннего контроля системы представляется обоснованным и наиболее наглядно характеризуется следующими словами Т. Г. Нестеренко: «...Контроль начинается с контроля самого чиновника, с самого себя: насколько четко я выполняю те функции и задачи, которые на меня возложены. Этот контроль должен обеспечиваться созданием, анализом и аудитом внутренних регламентов деятельности любого чиновника, выполнения функций, четким описанием всех процедур и созданием системы, которая внутри организации позволяет контролировать как выполнение задачи в целом, так и каждого участника этого процесса. От самоконтроля чиновника — к самоконтролю организации» (Нестеренко, 2006).

Самоконтроль организации, так же как и внешний контроль, может и должен быть организован с использованием всех трех форм контроля: предварительного, текущего и последующего.

Проведение данной работы особенно актуально в настоящее время, и здесь уместно сослаться на выступление на расширенном заседании Коллегии Федерального казначейства 17 февраля 2010 г. заместителя председателя Правительства РФ — министра финансов РФ А. Л. Кудрина: «Одним из достижений нашей страны считаю создание Казначейства, которое в эти годы бесперебойно работает и обеспечивает необходимые государственные нужды и функции. Созданная Казначейством система обслуживания всех лицевых счетов бюджетных учреждений обеспечивает бесперебойную выплату зарплаты, нужды всех учреждений... Считаю важными новые подходы к корпоративному управлению, которые внедряются в Казначействе. Согласен, что его роль заключается в том, что-

бы совершенствовать платежные, учетные, контрольные, информационные системы в области финансовой деятельности публично-правовых образований» (Казначейство России, 2011, с. 7).

Для дальнейшего совершенствования проведения оценки эффективности деятельности органов Федерального казначейства требуется проводить анализ всего комплекса реализуемых функций с точки зрения оценки эффективности расходования средств, выполнения сроков реализации, вклада участников в достижение результатов, сравнения качественных характеристик организационных и технологических мероприятий между собой. Ввести систему интегральных показателей деятельности, балльную систему их оценки на основе: анализа отчетности; соблюдения нормативов; мониторинга качества финансового менеджмента, кассового обслуживания исполнения бюджетов и других критериев основной деятельности Казначейства России. В этой связи разработанная Концепция развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2011 гг. требует дальнейшей проработки, совершенствования и более активной реализации на современном этапе.

### Источники

Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010—2012 годах». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: информационно-правовое обеспечение Гарант. Версия 7.04.018. ООО НПП «Гарант-Сервис», 1990—2010 гг. (дата обращения 17 марта 2011 г.).

Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: информационно-правовое обеспечение Гарант. Версия 7.04.018. ООО НПП «Гарант-Сервис», 1990—2010 гг. (дата обращения 17 марта 2011 г.).

Казначейство России. О результатах работы Федерального казначейства в 2010 году и основных задачах на 2011 год. М.: Бюджет, 2011.

Концепция развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2011 гг. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.roskazna.ru/documents\\_18.html](http://www.roskazna.ru/documents_18.html) (дата обращения 17 марта 2011 г.).

Логина Н. А. Презентация Концепции развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2008 годах // Государственный контроль (1656—2006).

Нестеренко Т. Г. Реформирование бюджетного процесса: место и роль федерального казначейства // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 21. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: информационно-правовое обеспечение Гарант. Версия 7.04.018. ООО НПП «Гарант-Сервис», 1990—2010 гг. (дата обращения 17 марта 2011 г.).

Сазонов С. П., Сазонов А. С. Контроль в органах Федерального казначейства и его совершенствование // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2010. № 1 (11). С. 181—189.

Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Практика осуществления ведомственного финансового контроля и аудита». Уфа, 2006. С. 82—95.

Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: информационно-правовое обеспечение Гарант. Версия 7.04.018. ООО НПП «Гарант-Сервис», 1990—2010 (дата обращения 17 марта 2011 г.).

Приказ Федерального казначейства от 7 февраля 2008 г. № 31 «Об установлении форм и сроков представления отчетности о работе подразделений внутреннего контроля территориальных органов Федерального казначейства». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: информационно-правовое обеспечение Гарант. Версия 7.04.018. ООО НПП «Гарант-Сервис», 1990—2010 (дата обращения 17 марта 2011 г.).

Приказ Федерального казначейства от 12 октября 2009 года № 231 «Об организации работ по выполнению плана реализации Концепции развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006—2011 гг.». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://smolensk.roskazna.ru/news/8660/44049> (дата обращения 17 марта 2011 г.).

Приказ Федерального казначейства от 25 января 2011 г. № 19 «Об утверждении Положения о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/store/0802201119.pdf> (дата обращения 23 марта 2011 г.).

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: информационно-правовое обеспечение Гарант. Версия 7.04.018. ООО НПП «Гарант-Сервис», 1990—2010 гг. (дата обращения 17 марта 2011 г.).