

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА
Станислав Евгеньевич Прокофьев

В современных условиях ведомственный (внутренний) контроль в федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ) имеет не только важное самостоятельное значение, но и играет существенную роль в системе управления ими. Однако сама дефиниция «внутренний контроль» применительно к отдельному элементу публично-правового образования является предметом дискуссий специалистов.

При этом спектр мнений, представленный в специальной литературе, варьируется от отождествления ведомственного контроля с финансовым до трактовки его в более широком смысле как элемента системы управления органом государственной власти.

Полагаем, что содержанием дефиниции «внутренний контроль» применительно к отдельному ФОИВ является его понимание как одной из функций управления соответствующим органом власти.

В этой связи возможно охарактеризовать ведомственный контроль, с одной стороны, как процесс активного влияния руководства ФОИВ на соответствующих государственных гражданских служащих с целью наиболее эффективного (результативного и экономного) исполнения ими задач и функций в сфере государственного управления.

С другой стороны, осуществление внутреннего контроля в ФОИВ обусловлено необходимостью обратной связи в цепи «проверяемый объект – руководство ФОИВ», что осуществляется как путем анализа и распространения элементов лучшей практики (в деятельности как структурных элементов ФОИВ, так и отдельных государственных гражданских служащих), так и в процессе изучения и устранения причин (объективного и субъективного характера), повлекших те или иные нарушения, выявленные в ходе ведомственных контрольных мероприятий.

Признаками современного и эффективного ведомственного контроля в органах государственной власти должны быть:

- комплексность контроля (то есть контроль должен распространяться не только на финансово-хозяйственную, но и на всю функциональную деятельность контролируемого объекта);
- аутентичность контроля (ориентация на специфические задачи и требования применительно к условиям функционирования конкретного ФОИВ, но в соответствии с едиными требованиями и стандартами внутреннего контроля, вырабатываемыми Минфином России);
- системность и гибкость в организации контроля, проявляющаяся как в процессе выбора субъектов и объектов контроля, так и форм (методов) его осуществления;
- антикоррупционная направленность внутреннего контроля, проявляющаяся через максимальную степень регламентации и транспарентности всех процессов, как на стадии предпроверочной подготовки и проведения контрольных мероприятий, так и на этапе подведения их итогов, а также в процессе устранения выявленных нарушений.

В Федеральном казначействе, как одном из ФОИВ, создана и достаточно успешно функционирует система внутреннего контроля. Ее объектом является вся деятельность ведомства, включая качество исполнения им государственных функций, в том числе по осуществлению функции финансово-хозяйственной деятельности.

Объектами контроля являются (на основании решения руководителя Казначейства России) как подразделения центрального аппарата, так и территориальные органы ведомства – управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации (в том числе и подведомственные им отделения в муниципальных образованиях).

В Казначействе России создана функциональная вертикаль внутреннего контроля в рамках существующей в ведомстве матричной системы управления, включая соответствующие отдельные структурные подразделения, как в центральном аппарате, так и во всех территориальных органах.

Также на обоих уровнях вышеуказанной иерархической системы достаточно успешно функционируют экспертно-консультативные комиссии (контрольные советы), созданные при руководителе соответствующего органа Федерального казначейства. В их состав по должности входят руководители всех структурных подразделений соответствующего уровня. Возглавляют контрольные советы руководители или заместители руководителя соответствующего органа Казначейства России.

Контрольные советы призваны решать триединую задачу:

- осуществлять коллегиальное рассмотрение выявленных в процессе контрольного мероприятия нарушений на предмет их квалификации;
- оказывать помощь руководителю проверенного объекта контроля в выявлении причин таких нарушений и составлении перечня мер по их устранению;
- формировать эффективный механизм обратной связи с целью мониторинга правоприменительной практики в отношении законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих различные аспекты деятельности ведомства.

Следует отметить также, что в Федеральном казначействе созданы соответствующая нормативная база, а также прикладное программное обеспечение для успешного функционирования системы внутреннего контроля, включая следующие элементы:

- блок локальных нормативных актов, регламентирующих (на основе процессного подхода) все аспекты предпроверочной подготовки, проведения контрольных мероприятий и оформления результатов проверки;
- автоматизированные контрольные модули (доступные в использовании также и для проверяемых объектов контроля) в виде пакетов прикладных программ для экспресс-проверок основных итеративных операций;
- ведомственный классификатор (перечень) нарушений, позволяющий осуществлять системный мониторинг качества выполнения государственных функций, возложенных на Казначейство России, и концентрировать внимание его руководства на устранении причин и нивелировании негативных последствий по выявленным нарушениям, и т.п.



Вместе с тем новые требования к организации и проведению процессов внутреннего контроля в ФОИВ требуют корректировки подходов руководства Казначейства России в этом контексте.

В конце 2008 года Минфин России приказом №146н утвердил Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля, которым установлены единые стандарты по осуществлению внутреннего контроля в части финансово-хозяйственной деятельности для всех федеральных органов исполнительной власти (субъектов финансового контроля). В этой связи Федеральному казначейству предстоит разработать локальные нормативные акты, которые должны конкретизировать систему организации и управления процессом внутреннего контроля в ведомстве. Речь идет в первую очередь о порядке осуществления ведомственного финансового контроля.

Созданная в Федеральном казначействе система внутреннего контроля направлена на ведомственный контроль за выполнением возложенных функций в установленной сфере деятельности в соответствии с требованиями концепции бюджетирования, ориентированного на результат, то есть в основу построения системы внутреннего контроля заложены проверки достижения показателей результативности и эффективности выполнения государственных функций по каждому проверяемому направлению деятельности (или каждым объектом контроля).

У Федерального казначейства есть резервы повышения эффективности внутреннего контроля посредством конкретизации содержательного аспекта вышеуказанной работы в части ведомственного финансового контроля (на основе формирующейся модели управленческого учета).

Еще одним важным элементом системы внутреннего контроля является анализ рисков в Казначействе России: операционных, технико-технологических, репутационных и прочих. По результатам каждой проверки пополняется соответствующая база данных, которая является источником для создания соответствующей карты рисков. Накопленная по итогам контрольных мероприятий информация в систематизированном виде позволяет сформировать карты рисков для руководителей по всем проверяемым направлениям деятельности (объектам контроля). Необходимо создание локальных нормативных актов, стандартизирующих процедуру формирования карт рисков для всей системы внутреннего контроля в Казначействе России.

«Комплаенс-контроль» (контроль соответствия) – термин, хорошо известный в банковской среде, но непривычный пока в органах государственной власти. Это, по сути, административно-технологический контроль. В ведомстве существуют административные и технологические регламенты, и это направление проверочной работы призвано контролировать их практическое применение.

Еще одно новое направление – «контроллинг» (контроль контроля) по основной деятельности. Федеральному казначейству необходим внутренний контроллинг со стороны соответствующего контрольного органа, сотрудники которого будут, к примеру, непосредственно участвовать в процессах предварительного и текущего контроля с целью мониторинга репрезентативных расходных операций. Как показывает зарубежный опыт, в частности практика работы казначейства Федеративной Республики Германия, каждый день независимые контролеры обрабатывают от 5 до 10% текущих документов операционного дня, то есть они полностью интегрированы в технологический процесс, осуществляя как предварительный, так и текущий контроль.

Наконец, следует максимально использовать по всем направлениям деятельности такой элемент, как «перекрестный» контроль, когда сходные технологические операции контролируются различными подразделениями внутри соответствующего органа Федерального казначейства.

Очень важно, чтобы в рамках обратной связи, в частности по результатам обсуждения состоявшихся проверок на контрольных советах, в центральный аппарат Казначейства России своевременно поступали данные о необходимости совершенствования законодательной и нормативной базы, а также внутренних документов Федерального казначейства. Так, например, по результатам внутренних контрольных мероприятий в 2008 году анализу подверглись 47 из 66 утвержденных технологических регламентов Федерального казначейства. Предложения контролеров, основанные на опыте применения этих документов на практике, привели к существенному улучшению содержания этих регламентов. Этому же способствует и подготовка центральным аппаратом Казначейства России соответствующих тематических обзоров по результатам контрольной работы. Так, в частности, были сформированы обзоры по проведению и учету операций по поступлениям



в бюджетную систему Российской Федерации и их распределению между бюджетами, по исполнению расходной части федерального бюджета, по кадровой работе. Следует продолжить этот процесс путем обобщения всех нарушений, в том числе и по реализации федерального законодательства по вопросам закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Практика подготовки подобных обзоров должна носить перманентный характер.

Казначейством России активно осуществляется взаимодействие с субъектами государственного внешнего финансового контроля, в первую очередь со Счетной палатой Российской Федерации. В 2008 году Счетная палата Российской Федерации предприняла ряд новых мер по усилению и углублению контрольной работы в отношении органов Федерального казначейства. Так, например, было проведено четыре тематических проверки по изучению вопросов финансово-хозяйственной деятельности органов Казначейства России: в Республике Северная Осетия – Алания, Приморском и Краснодарском краях, Ростовской области, а также тематические проверки в рамках аудита систем ИТ-технологий в Брянской, Владимирской и Ульяновской областях. Федеральное казначейство со своей стороны также усиливает взаимодействие со Счетной палатой Российской Федерации. Например, в рамках проводимой руководством обоих ведомств политики информационной открытости в 2008 году проводились двухнедельные семинары с элементами технико-экономической учебы и обмена с сотрудниками Счетной палаты Российской Федерации в подразделениях центрального аппарата, а также в Управлении Федерального казначейства по Московской области.

В условиях проведения бюджетной реформы представляется, что именно эффективная деятельность подразделений внутреннего контроля всех федеральных органов исполнительной власти во взаимодействии с органами внешнего государственного финансового контроля должна стать залогом успешного решения возложенных на них задач и выполнения функций.

СТАТЬЯ ПОДГОТОВЛЕНА ПРИ УЧАСТИИ
НАЧАЛЬНИКА УПРАВЛЕНИЯ
ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА
ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА
Н.А. Логиновой