Организация внутреннего контроля в органах Федерального казначейства





Система внутреннего контроля в органах Федерального казначейства представляет собой комплекс взаимосвязанных процессов, процедур и механизмов, направленных на обеспечение надежности финансовой отчетности, соблюдение законодательства и эффективное управление ресурсами. Статья рассказывает об организации внутреннего контроля в органах Федерального казначейства и об отдельных аспектах контроля при расчетах в системе казначейских платежей.

Алексей Юрьевич ПАНТЕЛЕЕВ, руководитель Управления Федерального казначейства по Свердловской области

Структура внутреннего контроля ФК

Внутренний государственный финансовый контроль, реализуемый Федеральным казначейством, является одним из приоритетных направлений государственной деятельности. В соответствии со статьей 265 Бюджетного кодекса органы Федерального казначейства ежедневно осуществляют предварительный контроль в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений. Структура внутреннего контроля включает в себя ряд ключевых элементов, каждый из которых играет важную роль в достижении поставленных целей.

Первый элемент — это организационная структура, которая определяет распределение обязанностей и полномочий среди сотрудников казначейства. Важным аспектом здесь является четкое разграничение функций, что позволяет избежать конфликта интересов и повысить уровень ответственности. В рамках организационной структуры есть различные уровни управления, включая высшее руководство, средний менеджмент и операционный уровень, каждый из которых имеет свои задачи и полномочия в области внутреннего контроля.

Второй элемент — это процесс оценки рисков, он определяет идентификацию, анализ и управление рисками, связанными с финансовыми

операциями. Процесс позволяет выявить потенциальные угрозы и уязвимости, что, в свою очередь, способствует разработке эффективных мер по их минимизации. Оценка рисков должна проводиться регулярно и обновляться в соответствии с изменениями законодательства и внутренней политики Казначейства России.

Третьим важным элементом является система контроля и мониторинга, которая включает в себя процедуры и инструменты, направленные на проверку соблюдения установленных правил и стандартов. Сюда относятся как регулярные внутренние аудиты, так и контрольные мероприятия, проводимые в ходе выполнения финансовых операций. Эффективная система мониторинга позволяет своевременно выявлять нарушения и принимать меры по их устранению.

Четвертый элемент системы внутреннего контроля предполагает обучение и развитие персонала. Для успешного функционирования системы необходимо, чтобы сотрудники казначейства обладали необходимыми знаниями и навыками в области финансового контроля. Регулярные тренинги и семинары помогают повысить уровень компетенции сотрудников и обеспечить их готовность к выполнению задач, связанных с внутренним контролем.

Пятый элемент — это информационные технологии, которые играют ключевую роль в автоматизации процессов внутреннего контроля. Современные системы управления финансами и учета позволяют значительно упростить процессы мониторинга и анализа, а также повысить уровень прозрачности и доступности информации. Использование информационных технологий также способствует снижению рисков, связанных с человеческим фактором.

Напомню, в Федеральном казначействе используется два понятия: внутренний контроль и внутренний аудит. Внутренний контроль — внутренний процесс, осуществляемый в рамках управления казначейскими рисками. Внутренний аудит рассматривается как деятельность контрольно-аудиторских подразделений по представлению независимой и объективной информации о состоянии деятельности.

В органах Федерального казначейства выделяют три вектора внутреннего контроля. Во-первых, финансовый контроль, рассматриваемый как количественная и качественная оценка соблюдения финансовой дисциплины в соответствии с действующими нормативными правовыми актами. Во-вторых, административный (управленческий) контроль, представляющий собой оценку количества и качества реализации организационных мероприятий, в том числе и регламентации деятельности. В-третьих, технологический контроль — это оценка уровня соблюдения своевременности и качества казначейских технологий.

Для понимания организации системы внутреннего контроля и аудита в органах Федерального казначейства необходимо иметь представление о структуре Казначейства России. Она является двухуровневой и включает в себя центральный аппарат Федерального казначейства и подведомственные ему территориальные органы и учреждения. В структуре центрального аппарата созданы управления и отделы, осуществляющие функции и полномочия в установленной сфере деятельности.

На втором уровне системы находятся территориальные органы Федерального казначейства: управления Федерального казначейства по субъекту РФ, межрегиональные управления Федерального казначейства (казначейский орган с особой компетенцией) и ФКУ «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России». Учитывая территориальную расположенность органов Федерального казначейства, качественное осуществление внутреннего контроля только силами контрольно-аудиторского подразделения центрального аппарата представляется нереализуемым. Поэтому внутренний контроль проводит каждый орган Федерального казначейства. В рамках собственно аудиторских мероприятий проходит подтверждение результатов этих контрольных мероприятий.

Стандарт внутреннего контроля

Принципиально важным вопросом для эффективного функционирования системы внутреннего контроля и аудита является правовое регулирование данной сферы. Остановлюсь на Стандарте внутреннего контроля Федерального казначейства. В качестве основных методов контроля сотрудники применяют самоконтроль и контроль по уровню подчиненности. Каждый специалист, прежде чем закончить ту или иную операцию и передать ее на следующий уровень по компетенции, по сути, превращается в контролера, повторно оценивает возможность проведения операции. И так по всем уровням, пока соответствующая операция не завершена либо документ окончательно не оформлен.

Организация внутреннего контроля в структурных подразделениях органов Федерального казначейства включает выполнение следующих мероприятий:

- подготовка к осуществлению внутреннего контроля;
- осуществление внутреннего контроля;
- оформление результатов внутреннего контроля и организация их хранения;
- рассмотрение результатов внутреннего контроля.

Каждый специалист Федерального казначейства, прежде чем закончить ту или иную операцию и передать ее на следующий уровень по компетенции, по сути, превращается в контролера, повторно оценивает возможность проведения операции

Внутренний контроль проводят его субъекты в соответствии с утвержденной на очередной год картой внутреннего контроля. По результатам оценки предмета внутреннего контроля и на основании реестра внутренних рисков, сформированного по стандарту управления рисками, до начала очередного года в соответствующем структурном подразделении органа Федерального казначейства формируется перечень операций/действий для определения необходимости проведения тех или иных контрольных действий. Перечень, карта внутреннего контроля оформляются в виде электронного документа с использованием электронной подписи, содержат отметки об ознакомлении сотрудников и обязанности осуществления внутреннего контроля. Подтверждением факта осуществления внутреннего контроля методами «самоконтроль», «контроль по уровню подчиненности», «смежный контроль» является наличие на документе собственноручной (либо электронной) подписи, отметки (изменение статуса в прикладном программном обеспечении) лица, осуществившего внутренний контроль.

При выявлении нарушений уполномоченный сотрудник отражает информацию о результатах контрольных действий в журнале внутреннего контроля.
По итогам рассмотрения результатов внутреннего контроля руководитель органа Федерального казначейства, его заместитель, курирующий деятельность соответствующего структурного подразделения, принимают решения с указанием сроков их выполнения.

По итогам анализа результатов внутреннего контроля, а также анализа журналов внутреннего контроля контрольно-аудиторское подразделение органа Федерального казначейства готовит аналитическую справку с указанием выявленных основных (системных) нарушений (недостатков), их причин и мер, принятых для устранения, дает рекомендации по недопущению в дальнейшем этих нарушений. Эта аналитическая справка ежеквартально направляется руководителю органа Федерального казначейства для рассмотрения.

Автоматизация контроля

Важнейшим механизмом автоматизации внутреннего контроля и внутреннего аудита на данный момент является реализация последующего операционного внутреннего автоматизированного контроля (ПОВАК) в Автоматизированной системе Федерального казначейства. Это один из наиболее эффективных инструментов выявления нарушений в деятельности территориальных органов в оперативном режиме за счет использования алгоритмов автоматизированного контроля.

Необходимо отметить, что в рамках перевода операционной деятельности Федерального казначейства из АС ФК в ГИИС «Электронный бюджет» актуальной остается необходимость интеграции ПОВАК в ГИИС «Электронный бюджет».

К сожалению, основной недостаток ПОВАК в том, что контроль осуществляется последующий, то есть когда внутренний риск уже реализовался. Для существенного снижения вероятности реализации рисков необходимо внедрение аналогичного инструмента автоматизированного предварительного контроля. Считаю необходимым акцентировать внимание на уже реализованном предварительном контроле, в частности, касающемся осуществления расчетов в системе казначейских платежей (СКП).

Предварительный контроль расчетов в СКП

Замечу, что все операции с денежными средствами, отраженными на казначейских счетах, открытых участникам системы казначейских платежей в управлении, осуществляются в информационных системах Федерального казначейства в электронном виде с использованием электронной подписи. В этой связи предварительный контроль реализуется с помощью определенных настроек, предусмотренных в прикладном программном обеспечении, используемом в Федеральном казначействе.

В первую очередь контроль за доступом, видимостью и возможностью работы с теми или иными документами в информационных системах регламентируется разграничением пользовательских ролей в соответствии с требованиями технологических регламентов и инструкций, а также указаниями центрального аппарата Федерального казначейства с предоставлением именно тех полномочий, которые необходимы для выполнения функций, операций и действий, закрепленных за сотрудником. Так, например, приказом управления определены лишь три сотрудника, уполномоченных на формирование заявок на прочие перечисления, поскольку такой документ позволяет осуществлять перечисления с любых казначейских счетов по любым реквизитам.

Кроме того, роли пользователей в различных подсистемах ГИИС «Электронный бюджет» могут быть ограничены правами только на просмотр документов. Это актуально, например, для просмотра нормативно-справочной информации. Тем самым исключается вмешательство «постороннего» пользователя в создание или жизненный цикл документа или записи в справочнике. Также используется разграничение полномочий в части многоуровневого утверждения документов, когда формирование, подписание и утверждение закреплено за разными группами уполномоченных сотрудников. Это обеспечивает не только самоконтроль в рамках предварительного контроля, но и контроль по уровню подчиненности.

Во всех информационных системах Федерального казначейства реализована статусная модель при работе с документами. Это означает, что каждый документ проходит последовательный путь от создания до конечного статуса (исполнен/отменен), и на каждом этапе допустим лишь определенный набор действий с документом, соответствующий текущему статусу. Дополнительно каждый документ проходит форматно-логический контроль, который обеспечивается актуальными сведениями в нормативно-справочной информации (справочники, реестры, перечни). Форматно-логический контроль предусматривает предупреждающий и блокирующий результаты с уведомлением

Управление операционными днями и учетными периодами

В целях обеспечения неизменности данных казначейского учета, в том числе показателей баланса, Федеральным казначейством реализована функция закрытия операционного дня после окончания обработки первичных документов за предыдущий день и на основании результатов проведенной диагностики баз данных. Полномочия Центра специализации по учету и по исполнению функции «Управление операционными днями и учетными периодами» в ГИИС «Электронный бюджет» как раз закреплены за Управлением Федерального казначейства по Свердловской области. Внесение изменений в записи учета возможно только в случаях, не затрагивающих данные по остаткам на казначейских счетах.



пользователя о причинах неуспешной обработки документа.

Например, выписка по счету № 40102 (ED211), открытому управлению в Уральском главном управлении Банка России, загружается в информационные системы Федерального казначейства в начальном статусе «Принят». Этот статус не позволяет формировать выписки по казначейским счетам до тех пор, пока две системы — ГИИС ЭБ и АСФК — не зафиксируют, что выписка загружена полностью, включая все документы (ED101), которые присутствуют в строках выписки. После этого выписка переходит в статус «Выверена». Системы между собой обмениваются квитанциями (технические документы, сигнализирующие о возможности смены статуса) с информацией о том, что в них содержится полный комплект документов. И только в этом случае выписка переходит в обеих системах в конечный статус «Исполнена». Соответственно, нахождение выписки в любом из неконечных статусов влечет за собой принятие мер со стороны специалистов, в том числе с привлечением служб технической поддержки информационных систем Федерального казначейства, а в отдельных случаях и обращение в техническую поддержку Центрального банка.

Система казначейских платежей предполагает зачисление внутриказначейских расчетов (внебанк) в режиме онлайн. При этом в случае с перечислением денежных средств с казначейских счетов управления на казначейские счета других территориальных органов Федерального казначейства именно обмен квитанциями о приеме платежа и отражении его на казначейском счете позволяет проконтролировать успешное проведение операции. Отсутствие квитанций ввиду очередей на транспортной шине или интеграционных проблем между информационными системами Федерального казначейства позволяет оперативно принять предусмотренные регламентами и инструкциями меры до момента выявления расхождений в отчетности и фиксации фактов потери документов.

Третий нюанс. Дополнительный контроль за корректным прохождением документами жизненного цикла осуществляется в информационных системах путем формирования диагностических отчетов, которые позволяют, например, отследить входящие документы (кредитовые поручения), по каким-либо причинам не отраженные в выписках по казначейским счетам. Так, формируется «Информация о движении денежных средств в условиях системы казначейских платежей», которая позволяет фиксировать расхождения между территориальными органами Федерального казначейства в части внутриказначейских платежей и оперативно принимать меры по исключению рисков потери документов при взаимодействии в рабочем порядке.

По результатам проведения операций за прошлый операционный день территориальный орган Федерального казначейства ежедневно составляет оперативный баланс по операциям в системе казначейских платежей (ф. 0531377). Показатели баланса подлежат сверке с данными вышеупомянутого отчета «Информация о движении денежных средств в условиях СКП», выверенного всеми территориальными органами Федерального казначейства.

Замыкает контрольную цепь в рамках системы сводный баланс, который фиксирует состояние единого казначейского счета в разрезе остатков денежных средств на казначейских счетах за предыдущий операционный день. Внесение изменений в данные баланса недопустимо без согласования с Федеральным казначейством.

Результаты

Подводя итоги, подчеркну, что значимыми ожидаемыми результатами от внедрения модели внутреннего контроля и аудита стали:

- обеспечение бесперебойности работы органов Федерального казначейства и эффективности выполнения функций за счет постоянного сбора, анализа и систематизации информации в рамках осуществления внутреннего контроля деятельности Федерального казначейства и организации обратной связи;
- возможность для руководства Федерального казначейства, территориальных органов видеть действительное положение дел в режиме реального времени по всем направлениям деятельности с целью принятия своевременных управленческих решений;
- эффективное управление рисками, возникающими при проведении мероприятий по достижению стратегических и операционных целей, а также целей развития информационных систем и сравнительного анализа.