Внедрение дистанционного ведомственного контроля в Управлении Федерального казначейства по Омской области

А. В. Осипченко,
главный специалист-эксперт
отдела внутреннего контроля УФК
по Омской области

В соответствии со ст. 270.1 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) органы государственной власти вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля). Подразделения внутреннего контроля в органах Федерального казначейства (далее — ОФК) функционируют практически с момента воссоздания в Российской Федерации казначейской системы исполнения бюджетов.

Задачи органов внутреннего контроля

Осуществление контроля за соблюдением внутренних стандартов и процедур исполнения бюджета, составлением бюджетной отчетности и ведением бюджетного учета в казначейской системе осуществляют отделы внутреннего контроля, созданные на базе УФК.

Причем ведомственный контроль проводится не только по вопросам финансово-хозяйственной деятельности подведомственных учреждений, но и, главным образом, по вопросам функциональной деятельности, в том числе их структурных подразделений.

Положительной особенностью данного вида контроля является обязательное условие выполнения рекомендаций по устранению нарушений, оказание практической помощи, решение спорных вопросов.

УФК по Омской области в своем подчинении имеет 33 отделения. Комплексные проверки проводятся с выездом непосредственно в отделение с периодичностью раз в два года. Метод проверки — выборочный.

Программа проверки отделений УФК по Омской области содержит широкий круг вопросов по всем направлениям деятельности.

Типовая программа комплексной проверки состоит из следующих разделов:

– проверка установленного порядка исполнения расходной части федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта РФ (местных бюджетов);

– проверка ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности по исполнению федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ (местных бюджетов);

– проверка ведения бюджетного учета исполнения сметы доходов и расходов ОФК;

– проверка организации внутреннего контроля деятельности ОФК;

– проверка организации правового обеспечения деятельности ОФК;

– проверка организации работы ОФК по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную и служебную тайну;

– проверка организации и осуществления информационно-технического обеспечения ОФК;

– проверка организации работы с кадрами.

Основные разделы типовой программы, перечисленные выше, в свою очередь, содержат конкретные направления проверки, относящиеся к функциональной деятельности ОФК.

Качество проверки должно определяться не просто фактом установления нарушения. Очень важно выявить ошибку на том этапе, на котором существует возможность ее грамотно исправить.

Кроме того, те изменения, которые происходят в процессе казначейского исполнения бюджетов в связи с переходом на централизованный учет, электронный документооборот, а также расширение функций прикладного программного обеспечения должны повлечь изменения и в существующей системе организации внутреннего контроля.

Нельзя не отметить, что в настоящее время на всех уровнях власти остро встает вопрос об оценке деятельности хозяйствующих субъектов в связи с необходимостью повышения результативности бюджетных расходов.

Поскольку полномочия на использование финансовых ресурсов распределяются в интересах достижения целей, система внутреннего контроля должна решать следующие задачи:

– определение эффективности бюджетных расходов;

– возможность возникновения рисков, препятствующих достижению намеченных целей;

– определение путей развития и совершенствования системы управления.

Камеральные проверки: плюсы и минусы

Большим подспорьем в совершенствовании системы ведомственного контроля, по мнению автора, может служить дистанционный контроль, осуществляемый в виде тематических камеральных проверок. Организация такого контроля в казначейской системе возможна благодаря централизации большинства операций по исполнению федерального бюджета, кассовому обслуживанию бюджета субъекта РФ (местных бюджетов) на единых казначейских счетах. Что означает это на практике?

Благодаря наличию централизованных программных комплексов, позволяющих отслеживать операции, осуществляемые субъектом проверки в рамках возложенных на него функций, существует возможность провести проверку либо подготовительный этап проверки и без выезда непосредственно в субъект. Достаточно иметь на рабочем месте доступ к информационным ресурсам.

Данный вид контроля позволяет значительно сэкономить время командирования сотрудников Управления в проверяемое отделение и рационально распределить высвободившееся время. Например, направить его на другие вопросы проверки, которые есть смысл проверить сплошным методом.

Кроме того, выездные проверки непосредственно в субъект проверки создают некие проблемы для коллектива проверяемого отделения. Так, сотрудникам отделения приходится постоянно отвлекаться, чтобы ответить на все поступающие вопросы проверяющих, найти и подготовить все необходимые документы для проверки, обеспечить доступ к компьютерной технике, базам данных.

Немаловажным аспектом является и психологическое состояние сотрудников отделения — зачастую наличие в отделении группы проверяющих (которая состоит в среднем из 8–11 специалистов) создает определенное психологическое напряжение. Все это нарушает обычный распорядок рабочего дня, отвлекает от текущей, повседневной работы. Дистанционный же контроль проводится практически незаметно для коллектива отделения, за исключением этапа подписания справки проверки.

Дистанционным тематическим проверкам может подвергаться сразу несколько отделений, что позволяет сравнить итоги проверок, провести аналогию, выявить наиболее часто встречаемые нарушения, определить узкие места в работе.

К сожалению, идеального способа проведения контрольных мероприятий не существует. Дистанционный контроль не является исключением, у него есть и определенные минусы. Такой контроль не может охватить все вопросы и направления деятельности субъекта, подвергающегося проверке. При проведении дистанционного контроля нет возможности уточнить все нюансы, задать необходимые вопросы, решить спорные моменты, запросить документы, которые помогли бы четко обрисовать сложившуюся картину. Все это приходится делать посредством электронной или телефонной связи.

При условии внесения предложений по доработке программного обеспечения возможности дистанционного контроля можно значительно расширить, тем самым постепенно приблизиться к полному охвату всех вопросов проверки.

Тематическая дистанционная проверка проходит по следующей схеме.

К подготовительному этапу проверки относится:

– выбор субъекта проверки;

– постановка наиболее актуальной в настоящий момент темы проверки, которая определяется на основании поступивших от отделений устных и письменных вопросов, возникающих в процессе работы, анализа выявленных ранее недостатков и нарушений в деятельности субъекта проверки.

На выбор темы или вопроса дистанционной проверки оказывает влияние несколько факторов:

– поступившие от отделений письменные и устные вопросы;

– анализ, проводимый отделом внутреннего контроля на основании материалов комплексных проверок отделений;

– анализ, проводимый отраслевыми отделами, на основании поступившей от отделений информации, отчетных данных и т. д.;

– изменения, происходящие в законодательных и нормативно-правовых актах, на основании которых отделения выполняют возложенные на них функции.

Дистанционно может проверяться сразу несколько отделений.

Основным критерием отбора является количество операций, осуществляемых отделением. Если какую-то операцию выполняют лишь несколько отделений из общего количества, то проверке, естественно, подвергаются именно эти отделения. Если все подведомственные

отделения выполняют тот или другой вид операций, то проверке подвергаются в основном крупные отделения либо отделения, у которых наибольшее количество операций данного вида и, соответственно, высок риск возникновения ошибок.

Планирование тематических дистанционных проверок осуществляется на основании заданий руководителя Управления, заместителей руководителя Управления, курирующих определенные направления деятельности. График таких проверок может быть как годовым, так и ежеквартальным. Однако для получений оперативной информации в целях проведения анализа более эффективно проводить внеплановые, а также внезапные проверки. Это особенно актуально в условиях часто меняющегося законодательства.

Метод проверки может быть как сплошным, так и выборочным. Метод проверки зависит, прежде всего, от количества произведенных операций массива, периода проведения проверки, срока проведения, количества проверяющих.

Периодичность процедуры дистанционного контроля зависит от цели проведения контрольных мероприятий. Так, если дистанционный контроль проводится лишь с целью подготовки к выездной комплексной проверке, то периодичность его будет не реже, чем раз в два года, так как проведение комплексных проверок с выездом непосредственно в отделение проводится раз в два года.

При реализации дистанционного контроля с целью постоянного мониторинга деятельности учреждения такой контроль может быть ежедневным, еженедельным, ежемесячным, ежеквартальным, ежегодным — в зависимости от направления деятельности и вопроса проверки.

Периодичность проведения дистанционного контроля может быть зафиксирована в графике либо плане контрольных мероприятий.

Правила проведения проверок

Правила проведения проверки, в том числе дистанционной, установлены Приказом Федерального казначейства от 14.02.05 № 22 «Об утверждении правил проведения проверок деятельности территориальных органов Федерального казначейства» (далее — Приказ № 22), а также составленным на основании этого нормативного акта Приказом УФК.

На основании Положения об Отделе внутреннего контроля УФК руководитель своим приказом утверждает персональный состав специалистов рабочей функциональной группы.

Руководитель проверки готовит программу проверки, которая утверждается руководителем Управления Федерального казначейства.

Утвержденные приказ о проведении проверки и программа проверки доводятся до руководителей субъектов проверки.

Непосредственно сама проверка проводится при помощи базы данных централизованного программного продукта. В базах данных с помощью определенного фильтра осуществляется выбор операций по каждому субъекту проверки на основании кодов, присвоенных каждому отделению в соответствии с ведомственным классификатором.

Проанализировав указанную выборку операций на соблюдение норм законодательства, требований нормативных правовых актов Минфина России и Казначейства России, проверяющий готовит справку проверки которая по каналам электронной почты доводится до руководителя проверяемого отделения.

При выявлении нарушений и ознакомлении субъекта с результатами проверки, у отделения появляется возможность оперативно провести необходимую работу по устранению установленных нарушений.

Оценка функциональной деятельности отделений

Успешное внедрение в практику дистанционного контроля позволяет решить такую управленческую задачу, как оценка функциональной деятельности отделений.

С 2008 г. УФК по Омской области внедряется мониторинг работы ОФК для оценки функциональной деятельности. В основу данной работы положен именно дистанционный контроль, проводимый всеми отделами Управления. На протяжении всего квартала специалисты отделов проверяют сведения, предоставляемые отделениями. Внимание уделяется как текущей работе (своевременность, достоверность, правильность оформления предоставляемой информации), так и качеству выполнения отделениями отдельных запросов и поручений.

Оценка деятельности отделениям выставляется в соответствии с классификатором нарушений. Классификатор нарушений был разработан путем анализа видов нарушений, установленных посредством дистанционного контроля.

Каждому виду нарушений в разработанном классификаторе соответствует степень «тяжести» в баллах (от 1 до 5). Тяжесть нарушения зависит от возможных негативных последствий допущенной ошибки.

Например, нарушение сроков и достоверности предоставления бюджетной отчетности отделением до составления и направления сводной отчетности в Федеральное казначейство оценивается в 3 балла, тогда как возникновение такой ошибки после предоставления сводной отчетности в Федеральное казначейство увеличивает тяжесть нарушения до 5 баллов.

При определении оценки работы отделения за определенный период времени количество баллов умножается на количество нарушений данного вида.

В конце квартала отделом внутреннего контроля вся информация сводится в единый «рейтинг», на основе которого специальной комиссией принимается решение о размере премиального фонда отделений.

Такой подход к оценке деятельности сразу же нашел отклик среди подведомственных отделений. Это стало материальным стимулом повышения заинтересованности руководителей отделений и их сотрудников в улучшении качества работы. Поскольку данный «рейтинг» является открытым и доступным, появилось стремление подтвердить таким образом свой профессиональный уровень и престиж отделения-победителя.

Конечно, все возможности дистанционного контроля еще не нашли своего отражения в системе ведомственного контроля ОФК. Однако есть надежда, что постоянно совершенствующееся прикладное программное обеспечение позволит сделать данный вид контроля — как наиболее эффективный и своевременный — приоритетным.