

# О результатах диагностики текущего состояния систем внутреннего контроля и внутреннего аудита в федеральных органах исполнительной власти: проблемы и пути решения.

**Михеев Владимир Васильевич,**  
Центр исследования бюджетных отношений,  
руководитель проекта, к.э.н.

г. Москва. 20 ноября 2017 г.

# Объекты диагностики федерального уровня

Для проведения диагностики текущего состояния систем управления рисками, внутреннего контроля и внутреннего аудита были выбраны следующие федеральные органы исполнительной власти



Министерство культуры Российской Федерации



Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий



Федеральная налоговая служба Российской Федерации



Федеральная таможенная служба Российской Федерации



Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

## Минкультуры России

Приказ от 23.10.2015 № 2649 "Об утверждении Положения об осуществлении внутреннего финансового контроля в Минкультуры России».

Приказ №2306 от 29.08.2015г. «Об утверждении Положения об осуществлении внутреннего финансового аудита».

## МЧС России

Приказ от 11.04.2016 №185 «Об утверждении Временного порядка организации и осуществления внутреннего финансового контроля в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий»

Приказом МЧС России от 26.05.2014 № 258 «Об организации внутреннего финансового аудита в системе МЧС России»

## ФНС России

Приказ «Об утверждении Порядка учета и хранения регистров (журналов) внутреннего финансового контроля в Федеральной налоговой службе» №ММВ-7-5/61 от 10.02.2015

Приказ «Об утверждении Порядка формирования, утверждения и актуализации карт внутреннего финансового контроля в Федеральной налоговой службе» №ММВ-7-5/41 от 02.02.2015

Приказ «Об утверждении Регламента проведения внутреннего финансового аудита» № ММВ-7-16/119@ от 24.03.2015

Стандарт внутреннего финансового аудита «Контроль качества осуществления проверок внутреннего финансового аудита», утвержден заместителем руководителя ФНС России 07.08.2015

## ФТС России

Приказ от 27.02.2015 N 339 "Об утверждении Положения об осуществлении внутреннего финансового контроля в Федеральной таможенной службе»

Приказ от 09.02.2015 года № 207 «Об утверждении Положения об осуществлении внутреннего финансового аудита в Федеральной таможенной службе»

Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового аудита в Федеральной таможенной службе, утвержденные начальником КРУ ФТС России 22.12.2015 года.

## Росимущество

Приказ от 03.12.2015 №476 «Об утверждении Положения о внутреннем финансовом контроле в Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»

Приказ от 04.07.2014 г. №248 «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового аудита в Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»

## Что устанавливает сам ФОИВ в части организации ВФК?

**Порядок формирования, утверждения и актуализации карт ВФК.**

**Порядок учета и хранения регистров (журналов) ВФК.**

**Порядок ведения регистров (журналов) ВФК, перечни должностных лиц, ответственных за их ведение.**

**Периодичность направления подразделениями руководителю информации о результатах ВФК.**

**Порядок формирования и направления информации о результатах ВФК на основе данных регистров (журналов) ВФК.**

**Порядок составления отчетности о результатах ВФК на основе данных регистров (журналов) ВФК.**

## III. Порядок учета и хранения регистров (журналов) ВФК

19. Учет и хранение регистров (журналов) ВФК осуществляется **структурными подразделениями главного администратора (администратора)** средств федерального бюджета, **получателя средств федерального бюджета**, ответственными за выполнение внутренних бюджетных процедур.

Это приказ конкретного  
Министерства!!!

Это ошибка в 193,  
перенесенная в приказ  
Министерства!!!

20. Регистры (журналы) ВФК формируются и брошюруются в хронологическом порядке.

21. Хранение регистров (журналов) ВФК **осуществляется способами, обеспечивающими их защиту** от несанкционированных исправлений, утраты целостности информации в них и сохранность самих документов.

← Так какими именно?  
Каждое подразделение  
– как понимает его  
руководитель?

22. Соблюдение требований к хранению регистров (журналов) осуществляется лицом, ответственным за их формирование, до момента их сдачи в архив.

9. Процесс формирования (актуализации) карты внутреннего финансового контроля включает следующие этапы:

- а) анализ предмета ...;
- б) формирование перечня операций (действий по формированию документов, необходимых для выполнения внутренней бюджетной процедуры) с указанием **необходимости** или отсутствия необходимости **проведения контрольных действий** в отношении отдельных операций.

7. В графе 7 карты ВФК указывается один из следующих видов контроля: визуальный, **автоматический**, смешанный...

Как (зачем)?!? в карту ВФК включать действия, которые осуществляются автоматически, т.е.

**БЕЗ УЧАСТИЯ ЧЕЛОВЕКА**

Порядок ведения регистров (журналов) внутреннего финансового контроля, перечни должностных лиц, ответственных за их ведение, устанавливаются **главными администраторами** бюджетных средств, администраторами бюджетных средств.

*(Постановление 193)*

Перечень должностных лиц, ответственных за ведение регистров (журналов) внутреннего финансового контроля, устанавливается **руководителем (заместителем руководителя) структурного подразделения** главного администратора (администратора) бюджетных средств, получателя бюджетных средств, ответственных за выполнение внутренних бюджетных процедур.

*(Приказ одного из ФОИВ)*

1. С точки зрения контроля ничего не поменялось, поскольку внутренний контроль – суть управленческий контроль, ВФК лишь его малая часть.

Но карты, журналы, отчетность... это дополнительная нагрузка, необходимость которой не очевидна.

2. ВФК – бюджетное полномочие, отсюда – анализ осуществления ВФК со стороны органов ГФК.

При этом анализа как такового нет, есть формальный подход «есть»/«нет».

3. Обязанность есть, методологии нет. Теория и международные стандарты внутреннего контроля в рамках реализации 193 постановления не применимы.

4. Минфин требует ВФК и ВФА, а для ФОИВа актуальнее ведомственный финансовый контроль, отмененный «в пользу» ВФК.

Полномочие:

Права, предоставленные должностному лицу или учреждению органами власти.

*Современный толковый словарь русского языка Т.Ф.Ефремовой*

Официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел.

*Толковый словарь русского языка*

**Для ГАБС** осуществление ВФК – это бюджетное полномочие контролировать: исполнение принятых **этим ГАБС** правил и процедур; эффективность расходования **этим ГАБС** бюджетных средств.

Выделение ВФК из общей системы управления **носит условный характер** и его можно трактовать в таком ключе: внутренний контроль интегрирован во все стадии и процессы управления ФОИВ, как его организовывать - дело руководителя этого ФОИВ, но в части деятельности, относящейся к бюджетному процессу, такой контроль должен быть организован в той форме, которая удовлетворяла бы требованиям Правительства (читаем – Минфина России).

Формирование карт ВФК

разбивка на операции;  
оценка рисков в целях  
формирования карт ВФК;  
выбор контрольного действия;  
значительные трудозатраты.

Понимание сути методов ВФК

Самоконтроль, контроль по уровню  
подчиненности и контроль по уровню  
подведомственности осуществляются  
в соответствии с картами ВФК  
*(из приказа одного из ФОИВ)*

Непонимание, кому нужен ВФК

В регистрах – нарушения.  
В отчетности – нарушения.  
По первому запросу – представление  
информации в органы ГФК.

Методы контроля	Количество контрольных действий, проведенных проверок (ревизий)	Количество выявленных недостатков (нарушений)	Сумма бюджетных средств, подлежащая возмещению	Сумма восстановленных бюджетных средств	Количество предложенных мер по устранению недостатков (нарушений), причин их возникновения, заключений	Количество принятых мер, исполненных заключений	Количество материалов, направленных в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, правоохранительные органы
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Самоконтроль							
2. Контроль по подчиненности							
3. Смежный контроль							
4. Контроль по подведомственности							
Итого							

Для проведения анкетирования Консультантом были разработаны следующие анкеты

Анкета для сотрудников структурного подразделения, осуществляющих процедуры (операции) в рамках финансового менеджмента

Расширенная анкета для заместителей руководителей и ключевых сотрудников структурного подразделения, осуществляющих процедуры (операции) в рамках финансового менеджмента

Анкета для сотрудников подразделения внутреннего аудита, содержащая перечень вопросов для сотрудников, осуществляющих деятельность по внутреннему финансовому аудиту

Для проведения интервью руководителей структурных подразделений объектов диагностики, осуществляющих процедуры (операции) в рамках финансового менеджмента, Консультантом были подготовлены перечни вопросов, а также презентация, визуализирующая основные темы для интервью.

Отдельные  
перечни  
вопросов были  
подготовлены  
Консультантом  
для интервью со  
следующими  
руководителями  
структурных  
подразделений

с руководителем структурного подразделения ответственного за осуществление внутреннего финансового аудита

с руководителем структурного подразделения (должностным лицом), на которое возложены обязанности по координации деятельности по осуществлению внутреннего финансового контроля

с руководителем структурного подразделения, ответственного за реализацию кодекса этики и служебного поведения сотрудников объекта диагностики

с руководителем кадрового подразделения

с руководителем структурного подразделения, ответственного за информационную безопасность

с руководителем структурного подразделения, ответственного за организацию документооборота

процедуры  
финансового  
менеджмента

процедуры  
внутреннего  
финансового  
контроля

компетентность  
персонала

разграничение ролей  
и полномочий

культура и этические  
ценности

классификация  
рисков

выявление рисков

оценка рисков

документирование  
процедур выявления,  
оценки и  
минимизации рисков

выработка мер по  
минимизации рисков

выполнение  
контрольных действий  
и контрольных  
мероприятий

мониторинг средств  
контроля

координация  
деятельности по  
внутреннему  
финансовому  
контролю

внутренний  
финансовый аудит

Внутренние документы, регламентирующие порядок (стандарты, правила) совершения операций и процедур ФМ разработаны и утверждены не по всем направлениям ФМ.

Внутренние документы, регламентирующие порядок совершения операций и процедур ФМ, недостаточно подробно охватывают все группы процессов и процедур, выполняемых в рамках ФМ.

Руководство и сотрудники четко представляют себе содержание понятия "финансовый менеджмент". Сотрудники недостаточно полно определяют состав процессов, процедур и операций, реализуемых (выполняемых) в рамках ФМ.

Фактически выполняемые анализируемыми подразделениями процедуры и операции ФМ не полностью соответствуют операциям и процедурам, закрепленным во внутренних нормативных документах.

Разработаны и утверждены внутренние нормативные документы, регламентирующие осуществление ВФК, определяющие в том числе, порядок планирования и осуществления ВФК, формирования отчетности.

Положения о ВФК не предусматривают осуществление ВФК по всем группам процессов и операций, выполняемых в рамках ФМ.

Не все сотрудники, участвующие в выполнении операций и процедур ФМ, знакомы с Положением о ВФК.

Не все руководители структурных подразделений и ответственные сотрудники осведомлены и исполняют свои обязанности по осуществлению ВФК.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам сотрудников и руководителей структурных подразделений закреплены в соответствующих должностных регламентах.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам сформулированы в общем виде и не содержат требований к профессиональным знаниям и навыкам в области осуществления ФМ и ВФК.

Квалификация сотрудников и руководителей структурных подразделений в основном соответствует установленным квалификационным требованиям.

Политика в отношении повышения квалификации определена, но планы по повышению квалификации не включают обучение и аттестацию в области ВФК.

Обучение в области ВФК не проводится.

Обязанности и полномочия по осуществлению операций и процедур ФМ закреплены в должностных регламентах сотрудников и положениях о структурных подразделениях в общем виде.

Обязанности и полномочия по осуществлению ВФК не отражены в должностных регламентах сотрудников и положениях о структурных подразделениях.

Не все руководители структурных подразделений и ответственные сотрудники осведомлены о своих обязанностях по осуществлению ВФК.

Фактически исполняемые обязанности и полномочия сотрудников в части процедур ФМ не всегда соответствуют требованиям должностных регламентов и положений о структурных подразделениях.

Распределение обязанностей между сотрудниками структурных подразделений не зафиксированы отдельными внутренними документами.

Взаимозаменяемость сотрудников при выполнении операций и процедур ФМ и при осуществлении ВФК на период их длительного отсутствия недостаточно обеспечена.

Разработаны и утверждены Кодексы этики и служебного поведения сотрудников.

Механизмы доведения до сотрудников положений Кодекса этики (их ознакомления) не разработаны, обучающие мероприятия не проводятся.

Не все сотрудники осведомлены и понимают требования, отраженные в Кодексе этики.

Механизмы информирования о нарушении положений Кодекса этики, антикоррупционного законодательства, возникновения конфликтов интересов (механизмы обратной связи сотрудников с руководством) недостаточно развиты.

Функционируют институты наставничества и кураторства, но их организация не регламентируется внутренними документами.

Классификация рисков не разрабатывалась и не утверждалась.

Риски выявляются, оцениваются и классифицируются только в целях формирования карт ВФК.

Минимизация рисков осуществляется лишь некоторыми руководителями структурных подразделений на основе личного опыта.

Реестры рисков не формируются и не используются.

Порядок осуществления ВФК регламентирует состав контрольных действий в соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ от 17.03.2014 № 193.

Сотрудники и руководители структурных подразделений осуществляют контрольные действия на основе личного профессионального опыта.

Отсутствует порядок документирования выполнения контрольных действий.

Отсутствует порядок осуществления контрольных мероприятий.



Минкультуры России

Субъектом ВФА является аудиторская группа, в состав которой включаются сотрудники разных подразделений



МЧС России

Субъект ВФА - Управление инспектирования МЧС России



ФНС России

Отдел внутреннего финансового аудита в составе Управления контроля налоговых органов



ФТС России

Контрольно-ревизионное управление Центрального аппарата и КРО региональных таможенных управлений



Росимущество

Субъект ВФА - Управление внутреннего контроля