**Анализ и обобщение практики осуществления МКСО бюджетного полномочия по подготовке предложений по совершенствованию осуществления ГАБС внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита**

В Программе Правительства РФ по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года определена необходимость повышения качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждениях. Решение этой задачи в органах исполнительной власти связывается прежде всего с повышением качества внутреннего финансового контроля (ВФК) и внутреннего финансового аудита (ВФА).

В сегодняшних условиях, вопрос ***действенности систем*** ***ВФК и ВФА*** стоит как никогда остро. В привычной системе внутреннего ведомственного контроля термин «внутренний финансовый контроль» воспринимается как контрольно-надзорная деятельность внутри органа власти за подведомственными органами и учреждениями.

Однако положения статей 160.2-1, 157, 165 Бюджетного кодекса, положения постановления Правительства РФ № 193 требуют  создать и обеспечить функционирование систем внутреннего финансового контроля и финансового аудита ***внутри самого органа*** исполнительной власти — финансовый контроль ***своих*** внутренних бюджетных процедур, финансовый аудит **своей** системы внутреннего контроля и **своей** бюджетной отчетности. Таким образом, система внутреннего финансового контроля — это одна из составных частей системы финансового менеджмента. В соответствии с подходами, принятыми в международной практике, ее необходимо рассматривать как непрерывный процесс внутри органа исполнительной власти.

Органы государственного (муниципального) финансового контроля (внешнего и внутреннего) констатируют, в основном, завершение в 2016 году организационного становления структур внутреннего финансового контроля и аудита в  органах власти, при этом, по общему мнению, высокую эффективность созданные структуры пока не демонстрируют.

Субъекты, в большинстве своем, воспринимая систему внутреннего финансового контроля и аудита как «новое», «отдельное» вмененное им бюджетное полномочие, излишне формализованное Минфином России, говорят о необходимости увеличения штатной численности и финансового обеспечения в целях его качественного исполнения. И при этом активно стараются превратить его в привычный им инструмент — ведомственную контрольно-надзорную систему.

Ведомственный финансовый контроль не являлся отдельным предметом рассмотрения органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Сегодня же ВФК и ВФА, напротив, должен находиться под их пристальным внима­нием. Именно ***на органы внутреннего государственного и му­ниципального финансового контроля*** в со­ответствии со статьей 157 БК РФ возложены полномочия ***по анализу осуществления глав­ными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и аудита*** и в целях его осуществления ***ГАБС*** предоставлять информацию и документы по запросам.

Для исполнения ***органами внешнего финансового контроля*** бюджетного полномочия ***по внесению предложений по совершенствованию осуществления ГАБС ВФК и ВФА*** (исходя из логики бюджетного законодательства), источником информации может являться их собственная контрольная и экспертно-аналитическая деятельность.

Исполнение всех вышеуказанных бюджетных полномочий требует интеграции инфор­мации для их осуществления. Для разъяснения положений статьи 160.2-1 БК РФ и обеспечения единообразного подхода к организации и проведению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита ГАБС ***всех уровней*** Минфином России разра­ботаны и утверждены приказами Методические рекомендации (приказы МФ РФ от 7 сен­тября 2016 года № 356 и от 30.12.2016 N 822 соответственно). Их содержательная часть представляет собой расширенные Правила осуществле­ния ВФК и ВФА, определенные Правительством РФ для ГАБС федерального уровня и утвержденные постановлением Правитель­ства РФ от 17 марта 2014 года № 193.

Сегодня внутренний финансовый контроль (аудит) ГАБС делает первые шаги, так как действующая система формиро­вания и исполнения бюджетов в РФ еще слабо ориентирована на повышение эффективности внутреннего контроля и в рамках его - аудита эффективности расходования государствен­ных (муниципальных) ресурсов.

Вместе с тем, наличие в организации, являющейся объ­ектом внешней проверки, действенной струк­туры внутреннего контроля, позволяющей доверять результатам ее рабо­ты, должно повлечь за собой снижение интенсивности проводимых в ней контрольных мероприятий органами государственного (муниципального) финансового контроля. Качественная и результативная система внутреннего финансового контроля субъекта позволяет определить «зоны риска» и возможно­сти устранения потенциальных недостатков, а также реализовать меры по противодействию коррупции.

Выборочный анализ, проведенный по данным МКСО, расположенных в семи федеральных округах свидетельствует о том, что все основные нормативные правовые и методические документы, необходимые главным администраторам средств местного бюджета для внедрения и функционирования систем внутреннего финансового контроля и финансового аудита приняты. Однако, обеспечению необходимой эффективности созданных систем мешает нерешенность ряда методологических и процедурных вопросов. Во многом это связано со сложившимися неопределенностями в осуществлении внутреннего финансового контроля, а, следовательно, и с нечеткостью в понимании оценки его надежности.

Кроме того, с передачей функций по внутреннему государственному финансовому контролю Федеральному казначейству (в связи с ликвидацией Росфиннадзора) за последнее время стала меняться архитектура внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и в субъектах РФ. На страницах финансово-экономических журналов все чаще встречаются статьи руководителей финансовых органов регионов и муниципальных образований, обосновывающих целесообразность аналогичных подходов (передачи функции внутреннего государственного (муниципального) контроля финоргану). Как показывает анализ, далеко не все вновь созданные контрольные органы (тем более в качестве структурных подразделений) считают своей первоочередной задачей анализ работы ГАБС по осуществлению ВФК и ВФА. По всей видимости, ***органы внешнего*** ***контроля***, с учетом результатов своей деятельности, ***должны их нацеливать на исполнение этого бюджетного полномочия.***

Комиссией Союза МКСО по перспективному планированию деятельности и формированию контрольно-счетных органов проведен анализ осуществления МКСО бюджетного полномочия по подготовке предложений по совершенствованию осуществления ГАБС внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на примере городов Краснодар, Курган, Кисловодск, Иркутск, Владивосток, Кострома, Находка, Киришский район Ленинградской области.

 Однако мероприятия, проведенные ими по обозначенному вопросу, свидетельствуют об отсутствии надлежаще функционирующей системы ВФК и ВФА в муниципальных образованиях. Муниципальные контрольно-счетные органы, в большинстве своем, пока лишь отрабатывают подходы к осуществлению бюджетного полномочия по подготовке предложений по совершенствованию осуществления ГАБС внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на основании результатов собственного контроля и аудита, как ГАБС.

Имеется незначительная практика МКСО по проведению обследований по осуществлению ГАБС полномочий по ВФК И ВФА. Однако ***целесообразность планирования*** таких мероприятий ***в отсутствие прямых полномочий КСО вызывает сомнения***, поскольку в этом случае возникает дублирование функций органов внутреннего муниципального финансового контроля.

Вместе с тем, стоит отметить, что ***не все контрольно-счетные органы*** (являющиеся ГАБС), ***реализуют собственное бюджетное полномочие по организации и осуществлению ВФК и ВФА внутри КСО***. В порядке обмена опытом, хотелось поделиться опытом КСП МО город Краснодар в этой области.

КСП разработано Положение о внутреннем финансовом контроле совершаемых фактов хозяйственной жизни, ведения бюджетного (бухгалтерского) учета и составления бухгалтерской отчетности и внутреннем финансовом аудите (далее – Положение) в соответствии с порядком, утвержденным постановлением администрации МО город Краснодар от 05.11.2014 № 7947, и правилами, утвержденными Постановлением Правительства № 193.

Справочно: В связи с утверждением МФ РФ во втором полугодии 2016 года Методических рекомендаций по проведению ВФК и ВФА (приказы № 356 и № 822) Порядок, утвержденный в МО город Краснодар, и Положение требуют корректировки.

Внутренний финансовый контроль осуществляется в организационно-правовом отделе КСП, организующим и выполняющим внутренние бюджетные процедуры составления и исполнения местного бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности.

Вышеуказанным Положением разработаны и определены требования по внутреннему финансовому контролю в отношении карт ВФК (формирование, актуализация, утверждение), а также регистров ВФК - журналов (порядок учета и хранения). Контроль осуществляется на основании утвержденной председателем Палаты Карты внутреннего финансового контроля (далее – Карта) сплошным способом по всем изложенным в Карте бюджетным процедурам с применением методов:

- самоконтроля должностным лицом, осуществляющим функции главного бухгалтера в соответствии с должностной инструкцией путем проведения проверки каждой выполняемой им операции;

- контроля по уровню подчиненности, руководителем организационно-правового отдела, заместителем председателя Палаты, председателем Палаты путем авторизации операций.

По каждой бюджетной процедуре в Карте указывается ответственное лицо за выполнение операции, периодичность выполнения операции, а также лицо, осуществляющее контрольные действия (при контроле по уровню подчиненности), методы контроля и периодичность контрольных действий.

Актуализация Карты осуществляется не реже одного раза в год, до начала очередного финансового года, с учетом информации о результатах внутреннего финансового контроля, собранной в Журнале.

Самоконтроль осуществляется сплошным способом главным бухгалтером КСП путем проведения проверки каждой выполняемой им операции на соответствие действующему законодательству, регулирующему бюджетные правоотношения, внутренним стандартам и должностным регламентам, а также путем оценки причин и обстоятельств (факторов), негативно влияющих на совершение операции.

Контроль по уровню подчиненности осуществляется сплошным способом начальником организационно-правового отдела или заместителем председателя КСП или непосредственно мной по документам, поступающим на подпись или для резолюции.

Выявленные недостатки и нарушения при исполнении внутренних бюджетных процедур, сведения о причинах и об обстоятельствах рисков их возникновения и о предлагаемых мерах по их устранению отражаются в регистрах (Журналах) ВФК. Ведение Журналов осуществляется заместителем начальника ОПО (главным бухгалтером) и ежегодно представляется председателю для рассмотрения и принятия решения, с указанием срока его выполнения:

- по изменению Карты ВФК в целях увеличения способности процедур ВФК снижать вероятность бюджетных рисков;

- по изменению внутренних стандартов, в том числе Учетной политики;

- по доступу к ЭЦП, формированию первичных и финансовых документов;

- по принятию решения о включении в план финансового аудита проверок по выявленным рискам.

Следует отметить, что в 2016 году в КСП на основании распоряжения председателя Палаты работником контрольно-ревизионного отдела проведен по плану внутренний финансовый аудит на основании программы, утвержденной председателем КСП. По результатам составлен акт и отчет, содержащий выводы, предложения и рекомендации по принятию мер по минимизации бюджетных рисков, внесению изменений в карты внутреннего финансового контроля и на основании которого Председатель принимает решение по реализации выводов, предложений и рекомендаций.

Исходя из проведенного анализа и обобщения практики осуществления МКСО бюджетного полномочия по подготовке предложений по совершенствованию осуществления ГАБС внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, можно констатировать, что ***необходимость в корректировке систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита назрела***. Это должно сформировать условия, необходимые для принятия каждым органом власти решений по формированию эффективного дизайна внутреннего финансового контроля и аудита, обеспечивающего реальное выполнение целей, которые заложены в Бюджетном кодексе, и развитие функций внутреннего контроля и внутреннего аудита в организациях сектора государственного управления.

Признанным идеологом в модернизации системы внутреннего финансового контроля является  Казначейство России, по мнению его руководства система, в том числе, должна базироваться на следующих основных элементах:

- риск-ориентированном подходе в части планирования и организации деятельности;

- реализации преимущественно превентивных мероприятий;

- формировании непрерывного, контроля, который должен иметь систематичный характер, с учетом при этом результатов деятельности других контрольно-надзорных органов на основе единства соответствующих стандартов.

Однако контрольные органы, реализуя перечисленные принципы, при этом используют разные стандарты и разные методы. Сложно сопоставить результаты их контроля, сформулировать универсальные риск-ориентированные подходы по определению приоритетных объектов контроля. Выстроенная по международным стандартам логика предполагает сначала формирование ре­естров рисков, потом составление на их основе карт рисков. Эти ***карты рисков должны быть взаимосвязаны и формироваться по принципу «сверху вниз».***

***Верхний уровень*** образуют риски, определяемые ***субъектами внешнего финансового контроля***, к примеру, по таким группам, как «недостоверность бухгалтерской отчетности», «наличие и рост дебиторской задолженности», «проблемы государственных инвестиций» и т. п. ***Далее***, эти позиции могут  ***детализироваться органами государственного (муниципального) внутреннего финансового контроля***, к примеру: «недостатки в учетной политике», «конкретные ошибки в учете», вопросы рационального авансирования, работы с дебиторской задолженностью и так далее. А уже ***органы ВФК и ВФА главных администраторов бюджетных средств*** могли бы ***выявлять и добавлять остаточные риски*** с тем, чтобы руководство данных ГАБС могло бы этими рисками системно управлять.

Основой для формирования процесса управления рисками могли бы стать ***единый для всего госсектора классификатор рисков***, а также ***единые стандарты организации контрольных мероприятий*** и реализации мер по их итогам. Сегодня интегрированной системы систематизации и классификации рисков и нарушений в финансово-бюджетной сфере нет.

Возможность приме­нения общих задач стандартизации к контроль­ной деятельности Федерального казначейства позволила сформулировать вывод о том, что ***процессы выработки норм и стандартов*** в любой сфере деятельности должны происходить не только во взаимосвязи со всеми элементами системы, но также и ***во взаимосвязи с другими системами***. Общие цели институтов внутрен­него контроля и аудита органов исполнитель­ной власти, учреждений, предприятий, фирм, корпораций - это фундамент государственного финансового контроля, важный элемент эконо­мической политики государства.

Проблема дальнейшего развития вну­треннего контроля неотделима от проблемы создания единой системы государственного финансового аудита. Органы исполнительной власти в известной степени самостоятельны в определении статуса и организационных форм служб внутреннего контроля. Именно поэто­му особое значение приобретает разработка единых законодательных и методологических стандартов, которые обеспечили бы сведение разнообразных, уже функционирующих, инсти­тутов к единым принципам и на этой основе могли бы способствовать совершенствованию осуществления ГАБС внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.