

Утверждена
решением Коллегии
Федерального казначейства
от 23.12.2005 № 1/1

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА В ФЕДЕРАЛЬНОМ КАЗНАЧЕЙСТВЕ В 2006 - 2011 ГОДАХ

(с изменениями, утвержденными решениями Коллегии Федерального казначейства
от 27.04.2009 № 16/1, от 27.10.2010 № 21/2)

I. Введение

Реформирование бюджетного процесса и системы государственного управления в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны.

Правительство Российской Федерации предпринимает определенные шаги для реализации поставленных Президентом Российской Федерации задач по переходу от управления бюджетными затратами к управлению результатами, повышению эффективности государственного управления, строгому соблюдению государственными служащими законности, предоставлению ими качественных публичных услуг населению и обеспечению права граждан на объективную информацию.

В настоящее время в Российской Федерации ведется работа по регламентации механизмов, направленных на повышение эффективности управления и использования ресурсов органами исполнительной власти. Для реализации задач, поставленных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, Федеральному казначейству предстоит, используя имеющийся отечественный и зарубежный опыт, совершенствовать систему управления своей деятельностью.

В системе управления контроль реализует собой механизм обратной связи между объектом и субъектом управления, с помощью контроля доводится объективная информация о состоянии объекта управления. Таким образом, для повышения эффективности системы управления в Федеральном казначействе необходимо совершенствовать существующую систему контроля.

В этой связи разработана настоящая Концепция развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006 - 2011 годах (далее - Концепция).

Концепция закрепляет основополагающие цели и задачи системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе и определяет основные направления совершенствования в данной сфере деятельности.

Концепция основана на положениях законодательных, нормативных правовых актов Российской Федерации и нормах международного права, признанных Российской Федерацией.

В Концепции учтены положения Лимской декларации руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI), Базельского комитета по банковскому надзору (New Basel Capital Accord (Basel II), Международных профессиональных стандартов внутреннего аудита (The Institute of Internal Auditors. USA), рекомендации Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) по организации внутреннего контроля, закона Сарбейнса-Оксли, ГОСТ Р ИСО 9000-2008 «Система менеджмента качества. Основные положения и словарь (Quality management system. Fundamentals and vocabulary)», технологии структурного анализа и проектирования (Structured Analysis and Design Technique), ГОСТ Р 50.1.028-2001 «Методология функционального моделирования IDEF/0».

II. Понятие, цели и задачи системы внутреннего контроля и аудита, условия и сроки ее развития

В целях настоящей Концепции под системой внутреннего контроля и аудита понимается совокупность организационной структуры и правил ее функционирования при осуществлении контроля за соблюдением установленного порядка осуществления деятельности и состоянием системы внутреннего контроля.

Целями системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе являются:

- обеспечение соблюдения законодательных, нормативных правовых актов;
- повышение эффективности деятельности;
- повышение качества осуществления государственных функций.

Для реализации поставленных целей необходимо решение следующих задач:

осуществление внутреннего контроля и аудита соблюдения порядка исполнения установленных процессов и процедур, административных и иных регламентов, проведения и учета соответствующих операций, отражения их в отчетности и соблюдения полномочий при их санкционировании;

осуществление анализа выявленных отклонений от установленных показателей деятельности, причин, лежащих в основе нарушений, внесение предложений для принятия мер по их предупреждению;

определение эффективности проводимых процессов и операций и использования финансовых и нефинансовых ресурсов;

определение целесообразности проводимых процессов и операций, применения действующих норм и правил их ведения;

предоставление объективной информации о соблюдении законодательных, нормативных правовых актов, эффективности осуществляемых процессов, качестве выполняемых государственных функций и использовании государственных финансовых и нефинансовых ресурсов.

Необходимыми условиями для реализации задач, поставленных перед системой внутреннего контроля и аудита являются:

разработка и внедрение административных регламентов и иных документов, регламентирующих деятельность;

внедрение принципов и механизмов управления по результатам;

совершенствование информационно-технического обеспечения системы внутреннего контроля и аудита;

формирование необходимого ресурсного, в том числе и кадрового обеспечения системы внутреннего контроля и аудита, совершенствование механизмов распространения успешного опыта и положительных тенденций осуществления внутреннего контроля и аудита.

Основные мероприятия по развитию системы внутреннего контроля и аудита должны быть реализованы в 2006 - 2011 годах.

III. Мероприятия по развитию системы внутреннего контроля и аудита

Развитие системы внутреннего контроля и аудита предусматривает реализацию мероприятий по 5 основным направлениям:

Внутренний контроль

В настоящее время органы исполнительной власти Российской Федерации активно осуществляют внедрение новейших технологий в области информационных и технологических процессов, управления качеством и общего управления. Эффективное функционирование этих технологий невозможно без осуществления внутреннего контроля.

Под внутренним контролем в целях настоящей Концепции понимается процесс, осуществляемый руководством и работниками Федерального казначейства, и направленный на соблюдение законодательных, нормативных правовых актов и регламентов, повышение эффективности и результативности осуществляемых операций, качество составляемой отчетности.

Целью этого направления является обеспечение оперативного контроля за осуществлением функциональных и административно-управленческих процессов в Федеральном казначействе и его территориальных органах.

Достижение этой цели способствует:

неукоснительному соблюдению законодательных, нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих осуществление Федеральным казначейством полномочий в установленной сфере деятельности;

подготовке качественной отчетности;

достижению высокого уровня сохранности активов, при осуществлении деятельности.

В рамках этого направления необходимо обеспечить постоянный контроль в структурных подразделениях центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органах за выполнением требований законодательных, нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих

осуществление Федеральным казначейством полномочий в установленной сфере деятельности.

Реализация указанной задачи предполагает осуществление следующих мероприятий:

разработка и утверждение нормативно-правовой базы осуществления внутреннего контроля;

пилотное внедрение процедур внутреннего контроля в отдельных структурных подразделениях Федерального казначейства и территориальных органах Федерального казначейства;

доработка нормативно-правовой базы с учетом результатов пилотного внедрения;

внедрение процедур внутреннего контроля в структурных подразделениях центрального аппарата Федерального казначейства и территориальных органах Федерального казначейства;

проведение мероприятий, направленных на оптимизацию процедур внутреннего контроля и корректировка нормативно-правовой базы с учетом накопленного опыта.

Управление казначейскими рисками

Значительные изменения в подходах к управлению и использованию финансовых ресурсов в государственном секторе, возможность применения современных информационных технологий, тенденции развития контрольной деятельности в сторону смещения акцента с последующего на предварительный и текущий контроль, свидетельствуют о необходимости внедрения системы регулярной оценки и мониторинга рисков, препятствующих достижению намеченных целей.

Под казначейским риском в настоящей Концепции понимается вероятность наступления событий, которые могут негативно отразиться на процессах, процедурах и операциях, проводимых Федеральным казначейством при осуществлении полномочий в установленной сфере деятельности.

Целью мероприятий этого направления является наиболее раннее выявление возможных нарушений, недостатков и неэффективного использования ресурсов при осуществлении Федеральным казначейством своей деятельности.

Внедрение механизмов управления казначейскими рисками позволит:

минимизировать возможность нарушений при осуществлении Федеральным казначейством полномочий в установленной сфере деятельности;

минимизировать риски потерь, либо неэффективного использования финансовых ресурсов при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для нужд Федерального казначейства;

проводить постоянный мониторинг рисков и процедуры, направленные на их минимизацию при осуществлении операций в системе функционирования Единого казначейского счета.

В рамках этого направления необходимо решить следующую задачу:

обеспечить ведение статистики выявленных нарушений законодательных, нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих осуществление Федеральным казначейством полномочий в установленной сфере деятельности.

Внутренний аудит

Существующий порядок проведения контрольных мероприятий не позволяет контролировать качество, результативность и эффективность осуществления Федеральным казначейством полномочий в установленной сфере деятельности. В этой связи необходимо внедрять в практику деятельности Федерального казначейства и его территориальных органов осуществление внутреннего аудита.

Под внутренним аудитом в настоящей Концепции понимается объективная деятельность, направленная на обеспечение законности, предоставление рекомендаций по повышению эффективности и результативности деятельности Федерального казначейства, повышение эффективности внутреннего контроля и качества составляемой отчетности.

Целями мероприятий данного направления являются:

обеспечение законности осуществления Федеральным казначейством полномочий в установленной сфере деятельности;

обеспечение эффективности осуществления Федеральным казначейством полномочий в установленной сфере деятельности;

предоставление объективной информации о законности, эффективности осуществляемых процессов, использовании Федеральным казначейством государственных финансовых и нефинансовых ресурсов, качестве составляемой отчетности.

Осуществление внутреннего аудита позволит:

обеспечить проведение анализа и оценки деятельности структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органов;

оперативно получать объективную информацию о состоянии деятельности структурных подразделений Федерального казначейства и его территориальных органов для принятия своевременных управленческих решений.

В рамках этого направления необходимо решить следующие задачи:

обеспечить организацию и осуществление анализа и оценки проводимого внутреннего контроля исполнения Федеральным казначейством законодательных, нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих осуществление Федеральным казначейством полномочий в установленной сфере деятельности;

обеспечить осуществление системного и объективного контроля за соблюдением порядка исполнения установленных процессов и процедур, проведением и учетом соответствующих операций, отражением их в бюджетном учете и отчетности, соблюдением полномочий при их санкционировании;

обеспечить осуществление анализа выявленных отклонений от установленных показателей деятельности, причин, лежащих в основе нарушений законодательных,

нормативных правовых актов и внесение предложений для принятия мер по их предупреждению;

обеспечить определение эффективности использования финансовых и нефинансовых ресурсов;

обеспечить определение целесообразности проводимых процессов, процедур и операций;

обеспечить оперативное предоставление объективной информации о состоянии деятельности структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органов.

Реализация задач данного направления предполагает осуществление следующих мероприятий:

разработка и утверждение нормативно-правовой базы осуществления внутреннего аудита;

пилотное проведение внутреннего аудита в отдельных структурных подразделениях центрального аппарата Федерального казначейства и территориальных органах Федерального казначейства;

доработка нормативно-правовой базы осуществления внутреннего аудита с учетом результатов пилотного проведения;

разработка и утверждение методической базы осуществления внутреннего аудита;

внедрение внутреннего аудита в деятельности Федерального казначейства и его территориальных органов;

корректировка нормативно-правовой и методической базы внутреннего аудита с учетом анализа накопленного опыта.

Совершенствование информационно-технического обеспечения системы внутреннего контроля и аудита

Для эффективного осуществления мероприятий в области регламентации деятельности, управления по результатам, управления казначейскими рисками, внутреннего контроля и аудита необходимо программное и техническое обеспечение, позволяющее увеличить мобильность и объективность, существенно уменьшить трудозатраты на осуществление мероприятий в рамках указанных направлений.

Целью мероприятий по данному направлению является автоматизация процессов и процедур по основным направлениям развития системы внутреннего контроля и аудита.

В рамках данного направления необходимо решить следующие задачи:

интегрирование процедур внутреннего контроля в автоматизированную систему Федерального казначейства;

формирование информации о состоянии внутреннего контроля и аудита с использованием автоматизированной системы Федерального казначейства;

Реализация задач данного направления предполагает осуществление следующих мероприятий:

разработка нового и доработка существующего программного обеспечения;

обеспечение современными техническими средствами мероприятий по развитию системы внутреннего контроля и аудита;
пилотное внедрение программного обеспечения;
доработка программного обеспечения с учетом результатов испытаний и его внедрение.

Обеспечение организации и развития системы внутреннего контроля и аудита

Успешность развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе во многом зависит от поддержки руководством целей и задач системы внутреннего контроля и аудита. Необходимым фактором успешного развития системы внутреннего контроля и аудита также является заинтересованность в ней работников центрального аппарата Федерального казначейства и его территориальных органов, призванных обеспечить ее внедрение.

Неподготовленность участников к существенной модернизации действующих принципов управления и осуществления контрольной деятельности может привести к замедлению процесса развития.

Целями мероприятий по данному направлению являются формирование необходимого информационного, кадрового, ресурсного и иного обеспечения развития системы внутреннего контроля и аудита, совершенствование механизмов распространения успешного опыта.

Для реализации указанных целей необходимо решить следующие задачи:

провести обучение новым процедурам государственного управления, управления казначейскими рисками, бухгалтерского учета и отчетности, осуществления внутреннего контроля и аудита в рамках образовательных программ и курсов повышения квалификации работников Федерального казначейства и его территориальных органов;

проводить работу по обобщению лучших примеров осуществления внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе и его территориальных органах;

создать базу данных лучших примеров и успешного опыта осуществления внутреннего контроля и аудита;

организовать систематический обмен опытом с обсуждением и выработкой совместных решений по новым методам и механизмам управления, внутреннего контроля и аудита, организационным решениям, структурным преобразованиям, оптимизации функциональных и административно-управленческих процессов.

Реализация задач данного направления предполагает осуществление следующих мероприятий:

разработка программ учебных курсов, тренингов и мастер-классов по направлениям развития системы внутреннего контроля и аудита;

переподготовка и повышение квалификации государственных служащих центрального аппарата Федерального казначейства;

переподготовка и повышение квалификации государственных служащих территориальных органов Федерального казначейства;

совершенствование знаний в области внутреннего контроля и аудита, управления рисками, бухгалтерского учета и отчетности работников Управления внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства и отделов внутреннего контроля управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации;

распространение успешного опыта развития системы внутреннего контроля и аудита;

обеспечение координации деятельности по развитию системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе.

IV. Механизм развития системы внутреннего контроля и аудита.

Механизм развития системы внутреннего контроля и аудита должен осуществляться на основе реализации мероприятий исходя из утвержденных планов и проведения контроля за их исполнением.

Ответственным за организацию работ по реализации направлений, предусмотренных Концепцией развития системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в 2006 - 2008 годах, и выполнение части мероприятий является Управление внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства.

Управление внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства в целях реализации настоящей Концепции:

осуществляет в установленном порядке контроль за выполнением Управлениями Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации возложенных на них задач по развитию системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе в соответствии с утвержденными планами;

запрашивает в установленном порядке от Управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации необходимые материалы по вопросам развития системы внутреннего контроля и аудита.

Финансирование мероприятий по развитию системы внутреннего контроля и аудита в Федеральном казначействе осуществляется в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на содержание Федерального казначейства и иных средств, поступающих в установленном порядке.