

Организация автоматизированного контроля функциональной деятельности в Казначействе России



С 2005 года основная цель функционирования Казначейства России остается неизменной: обеспечение исполнения федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджетов, предварительного и текущего контроля за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Технический прогресс должен помогать более эффективно и результативно достигать поставленные задачи.

Д. С. ГРИШИН,

руководитель Межрегионального операционного управления Федерального казначейства, государственный советник Российской Федерации 2 класса

В настоящее время автоматизированные информационные системы (АИС) занимают в системе Казначейства России все большее место. Они включают в себя:

- ▶ СКУД – система контроля управления доступом в здание органа Федерального казначейства;
- ▶ ППО АСД «LanDocs» – система электронного документооборота;
- ▶ СУЭ – система управления эксплуатацией;
- ▶ СПТО – система поддержки технологического обеспечения;
- ▶ ППО «АС ФК» – Автоматизированная система Федерального казначейства;
- ▶ СУФД – система удаленного финансового документооборота и т.д.

Внедрение АИС несет в себе множество преимуществ и потенциально позволяет организовывать эффективный контроль процессов и операций, осуществляемых в таких системах. У многих территориальных ор-

ганов Федерального казначейства (далее – ТОФК) имеется большой положительный опыт использования АИС в целях контроля соблюдения работниками трудового распорядка, исполнительской дисциплины, выполнения ими своих должностных обязанностей и т.д. Как правило, одними из главных потребителей такой информации являются руководители ТОФК.

Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства (далее – МОУ ФК) с 2013 года участвует в пилотном внедрении выработанных решений Казначейства России в соответствии с основным мероприятием «Развитие механизмов внутреннего контроля и внутреннего аудита Федерального казначейства» Стратегической Карты Казначейства России.

Основные принципы

В рамках пилотного принятия выработанных решений Казна-

чейства России при внедрении Стандарта внутреннего контроля Федерального казначейства, утвержденного приказом Федерального казначейства от 16 апреля 2012 г. № 164 «Об утверждении стандарта внутреннего контроля Федерального казначейства», МОУ ФК разработало правила внутреннего контроля, основанные на ежедневном автоматизированном контроле процессов и операций в ППО «АС ФК».

В том числе предложения МОУ ФК основаны на отдельных новых направлениях совершенствования контроля в казначейской системе, обозначенных заместителями руководителя Федерального казначейства С. Е. Прокофьевым и А. Ю. Демидовым, ответственными в разное время за организацию и развитие внутреннего контроля в казначейской системе.

Так, заместитель руководителя Федерального казначейства С. Е. Прокофьев считает,

что проверочные мероприятия должны быть инкорпорированы в текущую деятельность органа Федерального казначейства путем организации и осуществления технологического автоматизированного контроля в АИС на всех уровнях казначейской системы.

Заместитель руководителя Федерального казначейства А. Ю. Демидов полагает, что внутренний контроль должен быть ежедневным и непрерывным, способствовать достижению целей государственных органов, и перспективным является именно постоянный внутренний технологический контроль, исключая осуществление излишних процессов и операций в ходе его проведения.

Новый вид внутреннего контроля – ПОВАК

Основные подходы к предлагаемому МОУ ФК новому виду внутреннего контроля (последующий оперативный внутренний автоматизированный контроль – ПОВАК) следующие:

▶ последующий контроль по уровню подчиненности осуществляется после совершения функциональных процессов и операций (начальниками отделов в части функциональных процессов и операций их функциональных отделов и Отделом внутреннего контроля и аудита в части всех функциональных отделов);

▶ оперативный контроль осуществляется непосредственно после совершения функциональных процессов и операций (ежедневно начальниками функциональных отделов в течение операционного дня и Отделом внутреннего контроля и аудита на следующий день после завершения операционного дня);

▶ внутренний контроль осуществляется в отношении процессов и операций функциональных отделов органа Федерального казначейства;

▶ автоматизированный контроль осуществляется автоматизированным способом через использование определенных фильтров в журналах документов или с использованием диагностических

отчетов в АИС (ППО «АС ФК», СУФД).

МОУ ФК при организации ПОВАК действовало в соответствии с подходами, установленными Стандартом внутреннего контроля Федерального казначейства, а именно:

▶ осуществило планирование ПОВАК, начиная с области применения ПОВАК в АИС, выявления наиболее рискованных процессов и операций, их анализа и завершая составлением перечня процессов и операций ПОВАК, разработкой показателей ПОВАК и технологии их оценки (Рис. 1);

▶ обеспечило ежедневное проведение ПОВАК до завершения операционного дня начальниками функциональных отделов и немедленное устранение выявленных потенциальных нарушений (осуществление ПОВАК в отделах занимает у начальника функционального отдела 15–20 мин. в день);

▶ обеспечило на следующий после завершения операционного дня проведение ПОВАК Отделом внутреннего контроля и аудита (осуществление ПОВАК

Дата (Т)						
№ вкладки	Наименование оценочного показателя	Наличие нарушений, выявленных в ходе осуществления текущего контроля	Примечание	Наличие нарушений, выявленные в дне Т-1	Структурное подразделение МОУ ФК, ответственное за показатель	
					Индекс	Наименование
1	2	3	4	5	6	7
1	Своевременность обработки ЗКР, ЗНП и ЗНБ в ППО "АС ФК"	Нет		Нет	02	Операционный отдел
					03	Отдел расходов
					04	Отдел обслуживания силовых ведомств
					19	Отдел доведения бюджетных данных
					20	Отдел зарубежных платежей
2	Своевременность обработки Заявлений на проведение операций в иностранной валюте в ППО "АС ФК"	Нет		Нет	25	Отдел кассового обслуживания исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов
					20	Отдел зарубежных платежей
3	Своевременность обработки ОБД/ОБЗ/ОБФ в ППО "АС ФК"	Нет		Нет	03	Отдел расходов
4	Своевременность обработки Уведомления о превышении обязательством неиспользованных доведенных бюджетных данных в ППО "АС ФК"	Нет		Нет	04	Отдел обслуживания силовых ведомств
					03	Отдел расходов
5	Своевременность направления Уведомления о превышении обязательством неиспользованных доведенных бюджетных данных в ППО "СУФД"	Нет		Нет	04	Отдел обслуживания силовых ведомств
					03	Отдел расходов

Рис. 1. Перечень показателей ПОВАК МОУ ФК

у одного работника занимает около 2 часов в день) и представление результатов ПОВАК руководству МОУ ФК для рассмотрения и принятия соответствующих управленческих решений;

► обеспечило ежедневное рассмотрение начальниками функциональных отделов МОУ ФК результатов ПОВАК и направление руководству МОУ ФК пояснений выявленных нарушений и информации о мерах, предпринятых для недопущения выявленных ПОВАК нарушений;

► обеспечило проведение аудита пояснений выявленных нарушений начальников функциональных отделов и мониторинг случаев повторения аналогичных нарушений в следующие операционные дни.

Внимание!

Периодически в результате проведения ПОВАК в МОУ ФК выявляются от 1 до 3 нарушений (недостатков) в день. Как правило, эти нарушения (недостатки) связаны со сбоями в работе АИС и не вызваны так называемым человеческим фактором.

ПОВАК по сравнению с традиционными видами последующего контроля имеет ряд преимуществ:

► несопоставимо меньшие сроки осуществления;

► возможность оперативно принимать меры по предотвращению выявленных нарушений в дальнейшем;

► возможность оперативно оценивать эффективность мер, принятых по предотвращению выявленных нарушений;

► возможность бесконтактным способом сплошным методом осуществлять контроль процес-

сов и операций в АИС с минимальными трудозатратами;

► возможность объективно оценивать и постоянно повышать эффективность, результативность деятельности функциональных отделов.

В настоящее время в МОУ ФК ПОВАК осуществляется в отношении 32 показателей в автоматизированном режиме путем использования в АИС определенных фильтров в журналах документов или формирования диагностических отчетов.

По результатам апробации ПОВАК МОУ ФК пришли к выводам о необходимости полной автоматизации ПОВАК в ППО «АС ФК» в виде Контрольного модуля, который позволил бы:

► начальникам функциональных отделов в режиме on-line контролировать процессы и операции в ППО «АС ФК» в течение операционного дня и предотвращать возникновение нарушений;

► отделам внутреннего контроля и аудита ежедневно контролировать функциональные отделы и информировать руководство ТОФК о выявленных нарушениях для своевременного принятия управленческих решений;

► отделам внутреннего контроля и аудита проводить камеральные проверки функциональных отделов за определенный период времени со 100-процентным охватом проверяемых процессов и операций.

Разработки и предложения МОУ ФК в части ПОВАК и его автоматизации были представлены на Коллегии Федерального казначейства, проходившей в г. Екатеринбурге 3 октября 2014 г. (далее – Коллегия), по результатам которой приняты следующие решения:

1. Рекомендовать опыт МОУ ФК по организации автоматизированного контроля функциональной

деятельности для использования в ТОФК.

2. МОУ ФК совместно с пилотными УФК подготовить Перечень показателей автоматизированного контроля функциональной деятельности ТОФК и методику их оценки.

3. Федеральному казначейству обеспечить доработку соответствующего ППО в целях реализации модуля автоматизированного контроля функциональной деятельности ТОФК (далее – Контрольный модуль).

В рамках исполнения решения Коллегии МОУ ФК на основании предложений от УФК по Республике Башкортостан, УФК по Владимирской области, УФК по г. Москве, УФК по Московской области, УФК по Нижегородской области, УФК по Ростовской области, УФК по Самарской области, УФК по Республике Татарстан подготовлен Перечень показателей автоматизированного контроля функциональной деятельности ТОФК (далее – Перечень ПОВАК), который отражает рискованные процессы и операции, осуществляемые функциональными отделами в ходе исполнения государственных функций и полномочий в установленной сфере деятельности, и разработан методика их оценки.

Мониторинг операционного дня

В настоящее время Федеральным казначейством осуществляется доработка ППО «АС ФК», включающая в себя реализацию отдельного Контрольного модуля. На первом этапе разработки и внедрения Контрольный модуль включает в себя 55 показателей.

Одновременно в рамках пилотного проекта в МОУ ФК направлены в центральный аппарат Федерального казначейства

предложения по разработке прототипов программ мониторинга операционного дня и мониторинга исполнения документов для начальников соответствующих функциональных отделов. Данные прототипы программ должны подключаться непосредственно к базе данных ППО «АС ФК» и при помощи определенных concurrent, т. е. запросов, в режиме on-line выводить информацию о наиболее важных и рискованных показателях, а также формировать различные отчеты.

С помощью программы мониторинга операционного дня начальники функциональных отделов на экране получают агрегированную информацию по всем необходимым показателям прохождения операционного дня и осуществляют текущий контроль в режиме on-line за обработкой поступивших от клиентов документов и своевременностью исполнения работниками отдела соответствующих операций.

Используя программу мониторинга операционного дня, начальник Операционного отдела на одном экране должен получать агрегированную информацию по всем необходимым показателям прохождения операционного дня, таким как:

1. Своевременность загрузки и обработки банковских выписок.
2. Своевременность и полнота включения в реестр направленных платежей платежных документов на перечисление распределенных таможенных пошлин в рамках Таможенного союза.
3. Информация о процессе формирования и регистрации выписок из лицевых счетов.
4. Информация о текущих остатках на основных счетах по учету средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

5. Информация о сумме заявок, готовых к включению в Консолидированную заявку в разрезе счетов.

6. Своевременность формирования заявок на обнуление счетов государственных внебюджетных фондов.

7. Информация о выявленных ошибках проверки документов и предупреждения о необходимости обработки документов в соответствии с графиком прохождения операционного дня (данную информацию также видят работники отдела при помощи специального резидентного модуля).

Программа мониторинга операционного дня также должна позволить формировать отчеты, необходимые для сверки документов и данных:

- ▶ по полноте формирования выписок из лицевых счетов,
- ▶ о количестве поступивших из закрытого контура заявках клиентов в разрезе глав, лицевых счетов и т. д.;



Используя программу мониторинга операционного дня, начальник Отдела расходов на одном экране должен получать агрегированную информацию по всем необходимым показателям прохождения операционного дня, таким как:

1. Своевременность исполнения представленных клиентами:

▶ **платежных документов**, включая Заявки на кассовый расход (ЗКР), Заявки на получение наличных денег (ЗНП), Заявки на получение денежных средств, перечисляемых на карту (ЗНБ), Сводную заявку на кассовый расход (для уплаты налогов) (ЗСВ), Заявки на возврат (ПЗВ);

▶ **документов для постановки на учет бюджетных обязательств**, включая Сведения о принятом на учет бюджетном обязательстве (ОБД), Заявки на внесение изменений в бюджетное обязательство (ОБЗ), Заявки на перерегистрацию бюджетного обязательства (ОБФ);

▶ **документов для включения соглашений (НПА)** о предоставлении субсидий юридическим лицам, межбюджетных трансфертов и информации о них в **реестр соглашений**, включая Сведения о соглашении (РСН), Сведения об изменении соглашения (РСС);

▶ Расходных расписаний;

▶ Уведомлений об уточнении вида и принадлежности платежа (УУК);

▶ Уведомлений об уточнении операций клиента (УУН);

▶ Запросов на аннулирование заявки (консолидированной заявки) (ЗОЗ);

▶ Сведений об операциях с целевыми субсидиями (код формы по КФД 0501016) (БВС).

2. Своевременность возврата клиентам представленных документов без исполнения и направления им Протоколов, в случае

если данные документы не соответствуют требованиям, установленным нормативными правовыми актами Минфина России и Федерального казначейства.

3. Своевременность возврата плательщику денежных средств, отнесенных на НВС, со счета № 40501(НKB).

4. Своевременность формирования на основании полученной от кредитной организации информации об операциях, совершаемых по счету № 40116 в разрезе карт, включая информацию о суммах операций, расчеты по которым не завершены (т. е. зарезервированные суммы), **Сведений об операциях, совершаемых с использованием карт**, и направления их клиентам.

5. Отдельным блоком предлагается вынести показатели, позволяющие контролировать своевременность формирования ежемесячных Отчетов о состоянии соответствующего лицевого счета и Справок об исполнении принятых на учет БО.

Используя программу мониторинга операционного дня, начальник Отдела доходов на одном экране должен получать агрегированную информацию по всем показателям в части осуществления учета поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, таким как:

1. Своевременность исполнения представленных клиентами документов: Заявок на возврат, Заявок на аннулирование соответствующих документов, Уведомлений об уточнении вида и принадлежности платежей.

2. Своевременность формирования и направления администраторам доходов Отчетов о состоянии лицевого счета.

3. Своевременность формирования и направления администраторам дохода Запросов на

выяснение вида и принадлежности платежа, Протоколов.

4. Своевременность формирования и направления в соответствующие УФК Реестров перечисленных поступлений и Реестров платежей, ошибочно зачисленных на счет другого органа Федерального казначейства.

5. Своевременность направления в соответствующие УФК информационных сообщений о подтверждении исполнения исполнительных документов.

Планы на будущее

Совершенствование системы внутреннего контроля – это непрерывный процесс реализации наиболее рациональных и экономически обоснованных новаций в сфере контроля, поэтому в перспективе планируется регулярно дополнять Монитор исполнения документов новыми показателями, позволяющими успешно осуществлять предварительный контроль за операциями, совершаемыми в функциональных отделах.

Кроме того, по мнению МОУ ФК, создание Контрольного модуля в ППО «АС ФК» позволит при дальнейшей полной автоматизации процессов и операций в АИС принципиально изменить роль работников ТОФК: с роли участника-контролера автоматизированных процессов операций – на роль контролера автоматических процессов и операций.

В качестве примера можно привести процесс обработки расходного расписания, который на настоящем этапе может быть полностью автоматизирован и осуществляться без участия работника ТОФК. При этом работник ТОФК будет только контролировать автоматическую обработку расходного расписания в ППО «АС ФК».

Интересно

На тестовой базе ППО «АС ФК» проведен успешный эксперимент по настройке статусной модели, который позволил в ППО «АС ФК» автоматически принимать от клиентов (главных распорядителей средств федерального бюджета) расходные расписания, учитывать их на лицевых счетах клиентов и направлять по принадлежности в УФК по субъектам Российской Федерации без участия в обработке работников МОУ ФК. При реализации автоматической обработки расходных расписаний потенциальная экономия трудозатрат для МОУ ФК: 2 работника в год.

Необходимо отметить, что внедрение ПОВАК в ТОФК может быть осуществлено и до полной реализации Контрольного модуля ППО «АС ФК», так как он:

- позволяет объективно оценить эффективность и результативность функциональной деятельности государственных гражданских служащих, функциональных отделов ТОФК и самих ТОФК;
- снизит количество нарушений в функциональной деятельности ТОФК;
- снизит трудовые и финансовые затраты и повысит качество и охват контроля функциональной деятельности ТОФК, а также сузит сферу применения методов контактного контроля и аудита и расширит область дистанционного внутреннего контроля и аудита;
- создаст предпосылки для оптимизации численности и совершенствования организационно-функциональной модели Казначейства России;
- повысит эффективность и результативность деятельности Казначейства России в целом.