

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 33К (800) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия по итогам проверки исполнения федерального бюджета за 2010 год «Анализ повышения эффективности бюджетных расходов и исполнения норм законодательства через обеспечение внутреннего контроля и оптимизацию организационной структуры федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за формирование и реализацию государственной политики в области финансовых рынков и связи»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия по итогам проверки исполнения федерального бюджета за 2010 год «Анализ повышения эффективности бюджетных расходов и исполнения норм законодательства через обеспечение внутреннего контроля и оптимизацию организационной структуры федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за формирование и реализацию государственной политики в области финансовых рынков и связи»

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.4.20 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет мероприятия

Нормативные (методические) документы, регламентирующие организацию внутреннего государственного финансового контроля в главном администраторе средств федерального бюджета, федеральном органе исполнительной власти, а также рабочая документация, подготавливаемая и получаемая в связи с проведением мероприятий внутреннего финансового контроля (аудита); материалы проверок исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2010 год в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе страхового надзора, Федеральной службе по финансовому мониторингу, Федеральной службе по финансовым рынкам, Федеральной антимонопольной службе, Федеральном агентстве связи, Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Цель мероприятия

Определить состояние внутреннего контроля (аудита) в проверяемых федеральных органах исполнительной власти, отвечающих за формирование и реализацию государственной политики в области финансовых рынков и связи, оце-

нить влияние внутреннего контроля на повышение эффективности бюджетных расходов и исполнение норм законодательства.

Объекты мероприятия

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная антимонопольная служба, Федеральное агентство связи.

Исследуемый период: 2010 год.

Сроки проведения мероприятия: с 19 мая по 10 июня 2011 года.

Результаты мероприятия

1. Анализ нормативной правовой базы, регламентирующей организацию внутреннего контроля. Теоретические основы внутреннего контроля. Задачи внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти, отвечающих за формирование и реализацию государственной политики в области финансовых рынков и связи

Одним из направлений повышения эффективности бюджетных расходов, предусмотренных Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р (с изменениями от 12 ноября 2010 года) (далее - Программа), является оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения.

Данное направление Программы в целях повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти и выполнения возложенных на них функций, наряду с продолжением реализации административной реформы, предполагает совершенствование контрольно-надзорной деятельности, а также организацию и развитие внутреннего государственного финансового контроля, осуществляемого исполнительными органами государственной власти. При этом главные администраторы бюджетных средств в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации должны осуществлять внутренний контроль, в том числе с правом создания структурных подразделений, направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур организации своей деятельности, включая составление и исполнение бюджета, ведение бюджетного учета, составление бюджетной отчетности, соблюдение административных регламентов, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств. Отмечена также необходимость принятия мер по повышению качества и надежности внутреннего контроля, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств, результаты которого должны быть доступны как органам государственного финансового контроля, так и органам исполнительной власти.

Планом мероприятий по реализации в 2010 году Программы в части развития системы государственного финансового контроля были предусмотрены

разработка федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного (муниципального) контроля и механизмов ответственности за нарушения бюджетного законодательства (пункт 25), проектов актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, вытекающих из положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного (муниципального) контроля и механизмов ответственности за нарушения бюджетного законодательства (пункт 26), а также утверждение Правительством Российской Федерации порядка осуществления внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти (пункт 27). Ответственные за подготовку - Минфин России и заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

По информации Минфина России, по состоянию на 1 января 2011 года указанные мероприятия не выполнены.

Во исполнение пункта 25 плана Минфином России было направлено письмо в Аппарат Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2010 года № 01-02-01/02-2540 о переносе срока его выполнения на I квартал 2011 года.

Пункт 27 плана перенесен на IV квартал 2011 года. Пояснений по пункту 26 плана не представлено, в плане мероприятий на 2011 год он не предусмотрен.

Вместе с тем к решению вопросов по внутреннему контролю сделан следующий шаг. Совместным приказом Минфина России и Минэкономразвития России от 23 декабря 2010 года № 182н/674 утверждены методические рекомендации по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов. Указанный документ рекомендует федеральным органам исполнительной власти при формировании ведомственного плана повышения эффективности бюджетных расходов предусматривать направление по созданию и совершенствованию процедур внутреннего контроля. Отмечено, что успех реализации мероприятий по внедрению программно-целевых методов государственного управления, оптимизации расходных обязательств, повышению качества исполнения государственных функций и исполнению иных мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов будет во многом зависеть от функционирования системы внутреннего контроля.

Методическими рекомендациями по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов в мероприятия по созданию и совершенствованию процедур внутреннего контроля рекомендуется также включать:

- разработку и утверждение порядка осуществления внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти;
- распространение оперативного мониторинга качества финансового менеджмента подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств;
- внедрение внутреннего контроля за соблюдением законодательства при размещении заказов;

- разработку и совершенствование порядка и процедур внутреннего аудита эффективности и результативности;

- иные мероприятия по созданию и совершенствованию процедур внутреннего контроля.

Рассматривая вопросы повышения эффективности бюджетных расходов и исполнения норм законодательства через обеспечение внутреннего контроля и оптимизацию организационной структуры федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за формирование и реализацию государственной политики в области финансовых рынков и связи, и в целях правильного понимания системы внутреннего контроля (далее - СВК), в данном аналитическом материале проведен анализ законодательных и теоретических основ внутреннего контроля.

В соответствии со сложившимся мнением зарубежных и российских ученых в систему внутреннего (внутрихозяйственного) контроля принято включать 3 элемента: систему бухгалтерского учета, контрольную среду и средства контроля. Под внутренним контролем понимают процесс, осуществляемый органом управления организации или другими сотрудниками, с целью получения информации относительно выполнения следующих задач:

- эффективность и рациональность деятельности;
- достоверность финансовой отчетности;
- соблюдение законов и нормативных актов;
- мероприятия по оценке финансовых рисков.

Внутренний контроль организуется внутри организации по решению руководства в целях повышения эффективности управления. Внутреннему контролю подвергаются все подразделения, входящие в состав того или иного предприятия, он охватывает всю финансово-экономическую и производственную деятельность подразделений и центрального аппарата в целом.

Процесс глобализации, затронувший все сферы профессиональной деятельности, заставил по-новому взглянуть на глубину проработки этого вопроса в разных странах. Он потребовал единых подходов к пониманию и определению СВК.

Следует констатировать, что ученые и практики дают различные определения системе внутреннего (внутрихозяйственного) контроля.

В соответствии с моделью Комитета спонсорских организаций «Coso» (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) внутренний контроль - процесс, осуществляемый советом директоров, руководством и другим персоналом организации, который направлен на обеспечение разумной уверенности в том, что будут достигнуты цели организации в следующих аспектах:

- эффективность (effectiveness) и результативность (efficiency) деятельности;
- достоверность финансовой отчетности;
- соответствие деятельности действующему законодательству.

При этом во главу угла ставится ответственность руководства компании за состояние контроля.

В соответствии с положениями статьи 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году, внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и орга-

низаций. Внутренняя контрольная служба обязательно должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана. Однако она должна быть по возможности функционально и организационно независима внутри соответствующей организационной структуры.

Международный институт внутренних аудиторов (Institute of Internal Auditors, США) определяет внутренний аудит как независимую деятельность по проверке и оценке работы организации в ее интересах.

В соответствии с правилами (стандартом) аудиторской деятельности № 8 «Понимание деятельности аудируемого лица, среды, в которой она осуществляется, и оценка рисков существенного искажения аудируемой финансовой (бухгалтерской) отчетности» (в ред. постановлений Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 года № 863, от 27 января 2011 года № 30) система внутреннего контроля представляет собой процесс, организованный и осуществляемый представителями собственника, руководством, а также другими сотрудниками аудируемого лица для того, чтобы обеспечить достаточную уверенность в достижении целей с точки зрения надежности финансовой (бухгалтерской) отчетности, эффективности и результативности хозяйственных операций и соответствия деятельности аудируемого лица нормативным правовым актам. Это означает, что организация системы внутреннего контроля и ее функционирование направлены на устранение каких-либо рисков хозяйственной деятельности, которые угрожают достижению любой из этих целей. Система внутреннего контроля включает следующие элементы:

- контрольная среда;
- процесс оценки рисков аудируемым лицом;
- информационная система, в том числе связанная с подготовкой финансовой (бухгалтерской) отчетности;
- контрольные действия;
- мониторинг средств контроля.

В нашей стране законодательные требования к внутреннему контролю минимальны и установлены в основном для публичных компаний.

Одно из них - о необходимости избрания собранием акционеров ревизионной комиссии (ревизора) общества - содержится в статье 85 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Там же указано, что проверка (ревизия) финансово-хозяйственной деятельности общества может проводиться по инициативе ревизионной комиссии.

Федеральными законами о государственных корпорациях (например, Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (с изменениями), Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» (с изменениями) также предусматривается осуществление ревизионными комиссиями корпораций внутреннего финансового контроля корпораций.

На отраслевом уровне ключевые понятия внутреннего контроля содержатся только в документах, регулирующих банковскую деятельность. Так, общее требование о наличии внутреннего контроля в кредитной организации закреплено

в статье 57 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банк России)» (с изменениями) и в статье 10 Закона Российской Федерации от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изменениями).

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» отмечается, что расширение полномочий главных распорядителей при исполнении бюджета должно опираться не только на четкие целевые ориентиры их деятельности, но и на отлаженные бюджетные процедуры, механизмы внутреннего контроля, высокий уровень бюджетной дисциплины.

В настоящее время Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 269) предусматривает осуществление финансового контроля главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета. К полномочиям главных распорядителей бюджетных средств (статья 158) относится организация и осуществление ведомственного финансового контроля в сфере своей деятельности. Непосредственно главные распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств. Кроме того, Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 270.1) устанавливает право органов исполнительной власти создавать подразделения внутреннего финансового аудита или внутреннего контроля. Цель создания такого рода подразделений заключается в том, чтобы эти подразделения осуществляли разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета для осуществления мер, направленных на повышение эффективности и экономности использования бюджетных средств.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329 Минфин России осуществляет бюджетные полномочия в части нормативного и методического обеспечения деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований.

В этих целях Минфин России приказом от 25 декабря 2008 года № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» утвердил Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля, а также поручил Росфиннадзору применять указанное Положение при осуществлении в соответствии со статьей 268 Бюджетного кодекса Российской Федерации контроля за исполнением органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными органами исполнительной власти (местными администрациями муниципальных образований) законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля не распространяется на Федеральное казначейство и Росфиннадзор. Его могут применять органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований.

В качестве основных требований указано, что работники финансового контроля должны быть независимы и компетентны. Им нужно проявлять должную тщательность и профессиональный скептицизм, а также предотвращать конфликт интересов при контрольных мероприятиях.

Определено, как планировать контрольную деятельность, проверять ее качество и составлять отчетность о ее результатах, как подготавливать и проводить контрольные мероприятия, оформлять рабочие документы и акты о результатах мероприятий. Отмечено также, что в ходе контрольных мероприятий нужно контролировать работу членов ревизионной группы, получать необходимые доказательства, подтверждающие результаты контрольных мероприятий. Это можно сделать с помощью тестирования средств системы внутреннего контроля объекта, проверок по существу (инспектирования, наблюдения, запросов, подтверждения, пересчета, аналитических процедур).

Очевидно, что СВК выходит далеко за рамки тех вопросов, которые непосредственно относятся к функциям бухгалтерского учета, и включает, прежде всего, контрольную среду и процедуры контроля. Под средой контроля понимают действия, мероприятия и процедуры, которые отражают общее отношение высших кругов администрации, директоров и владельцев организации к контролю и важность контроля для этой организации. Контрольная среда формирует предпосылки для достижения главных задач системы внутреннего контроля и определяется:

- организационной структурой;
- философией и стилем управления;
- этическими ценностями;
- распределением полномочий и ответственности;
- политикой и практикой управления персоналом;
- компетентностью персонала.

К основным целям внутреннего контроля следует отнести:

- достижение финансовой эффективности;
- обеспечение надежности, полноты и своевременности финансовой и управленческой информации;
- соблюдение действующего законодательства.

Основу эффективности и адекватности системы внутреннего контроля составляют не столько конкретные формы, методы и приемы, сколько действие (или бездействие) менеджмента, обеспечивающее интеграцию внутреннего контроля во все процессы, своевременную оценку рисков и эффективность мер, направленных на снижение их уровня.

В отечественной литературе внутренний контроль в рамках отдельного хозяйствующего субъекта часто называют внутривладельческим, внутренний контроль в рамках отдельного министерства или ведомства - внутриведомственным.

Отметим также, что внутренний контроль - понятие относительное: он внутренний для органа управления его организовавшего, но для контролируемой им подструктуры он фактически является внешним контролем.

Учитывая изложенное, под внутренним контролем в федеральных органах исполнительной власти логично понимать один из этапов процесса управления, состоящий из ряда элементов. Это регламентированная внутренними документами деятельность по контролю подведомственных организаций и территориальных органов и различных аспектов функционирования федеральных органов исполнительной власти, осуществляемая представителями специального контрольного органа или уполномоченными сотрудниками в целях обеспечения экономичности и эффективности деятельности органа исполнительной власти и его подведомственных предприятий.

Цель внутреннего контроля - помощь органам управления в осуществлении эффективного контроля над различными звеньями (элементами) системы внутреннего контроля. Под главной задачей внутреннего контроля следует понимать обеспечение удовлетворения потребностей органов управления в части предоставления контрольной информации по различным интересующим их вопросам.

Под функциями внутреннего контроля федеральных органов исполнительной власти следует понимать оценку эффективности деятельности их подведомственных организаций и территориальных органов, т. е. осуществление экспертных оценок различных сторон функционирования организаций и предоставление обоснованных предложений по обеспечению экономичности и эффективности их деятельности.

Правильно организованная система внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти должна обеспечить защиту от ошибок и злоупотреблений в финансово-хозяйственной деятельности подведомственных организаций и территориальных органов, определить «зоны риска» и возможности устранения будущих недостатков. Другими словами, система внутреннего контроля должна обеспечить обнаружение и устранение слабых мест в системах управления.

Высокое качество внутреннего контроля федеральных органов исполнительной власти может быть обеспечено стандартами профессиональной деятельности.

Стандарты внутреннего контроля формулируют единые базовые установки, определяющие нормативные требования к качеству и надежности системы контроля и обеспечивающие определенный уровень гарантии результатов деятельности внутренних контролеров при их соблюдении.

Следует также различать понятия внутреннего контроля и внутреннего аудита.

Внутренний аудит, по определению международного Института внутренних аудиторов (The Institute of Internal Auditors), есть деятельность по предоставлению независимых и объективных гарантий и консультаций, направленных на совершенствование деятельности организации. Внутренний аудит помогает организации достичь поставленные цели, используя систематизированный и последовательный подход к оценке и повышению эффективности процессов управления рисками, контроля и управления.

Внутренний аудит является составной частью СВК. Будучи частью целого, внутренний аудит оценивает эффективность системы в целом. Таким образом,

он играет роль обратной связи, которая делает систему устойчивой и позволяет настраиваться в зависимости от происходящих изменений.

Следует отметить, что ревизионная деятельность, по своей сути, направлена на ретроспективу, т. е. на уже произошедшие события и их последствия. Внутренний аудит ориентирован на перспективу, т. е. на анализ будущих событий, которые могут неблагоприятным образом сказаться на деятельности отдельных подразделений и/или компании в целом.

Иначе говоря, ревизия оценивает последствия уже материализовавшихся рисков, в то время как внутренний аудит оценивает возможность и предлагает пути снижения рисков и/или негативных эффектов их воздействия. Наличие в компании контрольно-ревизионного подразделения ни в коей мере не означает ненужности во внутреннем аудите.

Современный внутренний аудит способен и должен выполнять разнообразные и масштабные задачи. Внутренний аудит:

- оценивает систему внутреннего контроля в части достоверности информации, соблюдения законодательства, сохранности активов, эффективности и результативности деятельности отдельных операционных и структурных подразделений и компании в целом;

- оценивает эффективность системы управления рисками и предлагает методы контроля рисков;

- оценивает соответствие системы корпоративного управления компании принципам корпоративного управления.

В настоящее время во многих крупных компаниях уже идет работа по формированию единого подхода к системе внутреннего контроля и оценке ее функционирования менеджментом. Внутренний аудит со своей риск-ориентированной методологией играет при этом важную роль в формировании эффективной системы внутреннего контроля, включая процесс управления рисками. В некоторых компаниях внутренний аудит даже берет на себя роль инициатора этого процесса без дальнейшего участия в формировании самой системы внутреннего контроля, т. к. это могло бы повлечь за собой нежелательное воздействие на независимость внутреннего аудита в компании.

Еще раз обратим внимание, что организация служб внутреннего контроля необязательна для субъектов хозяйствования или управления. Работая в условиях жесткой конкуренции, руководство субъекта хозяйствования или органа управления обычно заинтересовано иметь эффективный внутренний контроль, но постоянно сопоставляет пользу от деятельности внутренних контролеров и затраты на их содержание. Если «баланс» будет не в пользу внутреннего контроля, то предпринимаются меры к его улучшению либо к ликвидации.

2. Наличие структурных подразделений внутреннего контроля и иных подразделений, выполняющих функции внутреннего контроля. Нормативное методическое обеспечение

В целях проведения анализа состояния системы внутреннего контроля в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе страхового надзора, Федеральной службе по финансовому мониторингу, Федеральной службе по финансовым рынкам, Федеральной ан-

тимонопольной службе, Федеральном агентстве связи, Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций были использованы материалы проверок Счетной палаты Российской Федерации исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2010 год.

Основные сведения, характеризующие указанные объекты в 2010 году, представлены в таблице:

	Численность по состоянию на 01.01.2011 г., чел.	Подведомственные организации, ед.	Территориальные управления, ед.	Доходы, тыс. руб.		Расходы, тыс. руб.	
				прогноз	исполнено	бюджетная роспись	исполнено
Минкомсвязи России	300			368503,0	174059,1	4549590,1	4450933,0
Россвязь	103	224	-	13285750,0	13133225,7	36397561,7	36248793,6
Роскомнадзор	153	99	775	4630402,0	5749448,0	2455544,4	2453528,7
Росстрахнадзор	134		77		826,1	230561,2	226410,7
ФСФР России	301(ЦА)						
	942(ТУ)		113	568359,0	687577,7	937483,4	916336,9
ФАС России	590(ЦА)						
	2616(ТУ)		882	2089650,0	6134242,5	1857196,6	1854508,4
Росфинмониторинг	311(ЦА)						
	272(ТУ)		88	28444,0	42960,2	801686,8	790563,8

Приведенные данные свидетельствуют, что федеральные органы исполнительной власти характеризуются достаточно разными показателями как по наличию подведомственных организаций и территориальных управлений, так и по уровню администрирования доходов федерального бюджета и бюджетных ассигнований, получаемых из федерального бюджета.

Анализ результатов проверок показал, что во всех проверенных федеральных органах исполнительной власти по состоянию на 1 января 2011 года не предусмотрены и не созданы самостоятельные (обособленные) структурные подразделения для осуществления внутреннего финансового контроля.

В Роскомнадзоре и Росстрахнадзоре службы внутреннего финансового контроля находятся в составе структурных подразделений центрального аппарата. Службы внутреннего финансового контроля также созданы в подведомственных бюджетных учреждениях Россвязи. Фактическая численность сотрудников указанных подразделений, исполняющих функции внутреннего контроля, составляет:

- в Роскомнадзоре - 3 человека при штатной численности 5 человек;
- в Росстрахнадзоре - 7 человек при штатной численности 8 человек;
- в учреждениях Россвязи - 4 человека при штатной численности 7 человек.

Годовая сумма расходов на содержание подразделений и специалистов, осуществляющих функции внутреннего контроля, составила: в Роскомнадзоре - 1626,5 тыс. рублей, или 0,62 % к расходам на содержание центрального аппарата (264111,2 тыс. рублей); Росстрахнадзоре - 2955,9 тыс. рублей, или 2,36 % к расходам на содержание центрального аппарата (125216,1 тыс. рублей); Россвязи - 520,9 тыс. рублей.

Все специалисты, осуществляющие функции внутреннего контроля, имеют дипломы высшего профессионального образования, а также свидетельства (сертификаты, удостоверения) о повышении квалификации. В Росстрахнадзоре 1 спе-

циалист является кандидатом экономических наук. Квалификационные требования, права, обязанности и ответственность сотрудников отделов определены должностными регламентами.

В Роскомнадзоре в соответствии с приказом руководителя Роскомнадзора от 28 мая 2010 года № 324 контроль и методическое руководство финансово-экономической деятельностью территориальных органов Роскомнадзора и подведомственных предприятий, проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности, в том числе целевого и эффективного использования имущественного комплекса, осуществляет финансовое управление, находящееся в подчинении руководителя Роскомнадзора.

Проверку, анализ бюджетной отчетности территориальных органов, формирование сводной бюджетной отчетности Роскомнадзора, реализацию возложенных действующим законодательством на Роскомнадзор полномочий по осуществлению прав собственника имущества подведомственных предприятий проводит отдел финансового контроля и отчетности подведомственных организаций, входящий в состав финансового управления Роскомнадзора, действующий на основании положения об отделе, утвержденного начальником финансового управления Роскомнадзора 31 мая 2010 года. В функции отдела также входят проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности в территориальных органах и подведомственных предприятиях Роскомнадзора, осуществление анализа, рассмотрение и обобщение результатов проверок Роскомнадзора органами бюджетного контроля Российской Федерации.

В территориальных управлениях Роскомнадзора внутривозвратный контроль осуществляется бухгалтерскими службами, ключевым звеном в которых является главный бухгалтер. При осуществлении своих функций главный бухгалтер подчиняется непосредственно руководителю управления, чьим приказом он назначается и освобождается от должности. Главный бухгалтер не принимает к оформлению и исполнению документы по операциям, противоречащим действующему законодательству и нарушающим договорную и финансовую дисциплину. Обязанностью главного бухгалтера является также осуществление предварительного финансового контроля за правильностью и законностью расходования средств.

В Росстрахнадзоре положение об отделе внутреннего контроля и аудита было утверждено руководителем службы 30 апреля 2007 года. В соответствии с положением целью деятельности отдела внутреннего контроля и аудита является обеспечение соблюдения порядка осуществления и достижения целей, установленных законодательством Российской Федерации, положением о Федеральной службе страхового надзора, положением об отделе внутреннего контроля и аудита, приказами и другими распорядительными документами Федеральной службы страхового надзора.

Главными задачами отдела являются:

- подготовка своевременных и эффективных решений, направленных на устранение выявленных в процессе контрольной и надзорной деятельности недостатков и нарушений;

- эффективное взаимодействие с органами государственного контроля и регулирования по вопросам организации внутреннего контроля, предупреждения и устранения нарушений страхового законодательства Российской Федерации.

В задачи отдела внутреннего контроля и аудита не входила функция осуществления контроля территориальных органов по расходованию бюджетных средств.

Руководителем Росстрахнадзора 23 сентября 2010 года (после проведения реорганизации) утверждено положение об отделе аудита и внутреннего контроля административного управления Росстрахнадзора, в соответствии с которым основными задачами отдела являются:

- организация системы внутреннего контроля и осуществление контроля за деятельностью структурных подразделений Росстрахнадзора и территориальных органов;

- анализ причин, лежащих в основе выявленных нарушений, ошибок, недостатков в работе структурных подразделений Росстрахнадзора и территориальных органов, и выработка предложений по их устранению.

В функции отдела аудита и внутреннего контроля включена функция по осуществлению контроля расходования бюджетных средств.

Кроме того, пунктом 2.12 положения об управлении делами Федеральной службы страхового надзора, утвержденного приказом Федеральной службы страхового надзора от 24 января 2008 года № 19 (далее - положение об управлении делами), функции по осуществлению контроля за деятельностью территориальных органов в части проведения конкурсов и заключения государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказания услуг для нужд Росстрахнадзора были возложены на управление делами, а пунктом 2.14 на него был возложен контроль за их исполнением.

После внесения изменений в структуру и штатное расписание центрального аппарата Росстрахнадзора было организовано административное управление. Положение об административном управлении Росстрахнадзора утверждено 23 сентября 2010 года. В задачи административного управления входит осуществление контроля за деятельностью территориальных органов по вопросам, относящимся к компетенции управления, в том числе проведение закупок товаров, работ и услуг.

В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности Россвязь имеет право осуществлять контроль за деятельностью подведомственных организаций (пункт 6.4 положения о Россвязи) по 2 направлениям:

- в рамках функции по управлению государственным имуществом;
- в рамках полномочий главного распорядителя бюджетных средств.

В рамках функций главного распорядителя бюджетных средств Россвязь организует и осуществляет:

- ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности;
- проводит проверки в рамках финансового контроля.

В соответствии с приказом от 28 ноября 2008 года № 291 с 1 января по 30 июня 2010 года полномочия по осуществлению внутреннего контроля были закреплены за отделом контроля за деятельностью подведомственных организаций управления экономики и финансов. В результате проведенных Россвязью

организационно-штатных мероприятий приказом от 14 апреля 2010 года № 63 отдел контроля за деятельностью подведомственных организаций с 1 июля 2010 года упразднен. Полномочия по осуществлению внутреннего контроля закреплены в приказах Россвязи об утверждении положений об управлении экономики и финансов (от 30 июня 2010 года № 157) и об управлении правового обеспечения и государственного имущества (от 30 июня 2010 года № 156).

Следует отметить, что организация контроля без образования специального подразделения внутреннего контроля возложена также на отдел размещения заказов и заинтересованные структурные подразделения (управление экономики и финансов, административное управление, юридический отдел управления правового обеспечения и государственного имущества), участвующие в схеме организации закупочной деятельности.

В ФСФР России в соответствии с утвержденной структурой и штатным расписанием функции по осуществлению внутреннего финансового контроля возложены на отдел прогнозирования финансирования и анализа доходов и расходов на содержание территориальных органов и закреплены положением об отделе, утвержденным начальником управления экономики, финансов и бухгалтерского учета 22 января 2007 года.

В центральном аппарате Росфинмониторинга полномочия и функции по формированию системы планирования и отчетности, включая территориальные органы, и по обеспечению выполнения плановых мероприятий, по осуществлению анализа и обобщению отчетной информации, поступающей от подразделений центрального аппарата и территориальных органов Росфинмониторинга, по координации и осуществлению на регулярной основе инспектирования, мониторинга и анализа деятельности территориальных органов Росфинмониторинга, по подготовке предложений по улучшению их деятельности возложены на организационно-административное управление.

В контрольной деятельности по соответствующим направлениям участвуют практически все подразделения центрального аппарата Росфинмониторинга, в том числе в рамках систематических инспекционных проверок межрегиональных подразделений Росфинмониторинга. В структуре центрального аппарата и межрегиональных управлений Росфинмониторинга не предусмотрены специализированные подразделения и органы по проведению внутреннего финансового контроля.

Что касается нормативного и методического обеспечения специалистов, осуществляющих функции внутреннего контроля, то следует отметить следующее. По состоянию на 1 января 2011 года в Минкомсвязи России, ФАС России и Росстрахнадзоре стандарты и иные документы, регламентирующие организацию и проведение внутреннего финансового контроля, не разрабатывались и не утверждались.

В Роскомнадзоре в соответствии с приказом Минфина России от 25 декабря 2008 года № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» в целях упорядочения и обеспечения эффективности финансового контроля приказом руководителя службы от 1 декабря 2009 года № 629 утверждены методические рекомендации по осуществлению финансового контроля в Роскомнадзоре.

В ФСФР России приказом службы от 6 октября 2009 года № 09-248/пз утверждено положение о порядке проведения проверок деятельности территориальных органов ФСФР России.

В Россвязи приказом агентства от 12 января 2010 года № 4 были утверждены «Рекомендации по осуществлению Федеральным агентством связи финансового контроля» для применения государственными гражданскими служащими Россвязи при реализации функции финансового контроля за подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования средств федерального бюджета и за подведомственными федеральными государственными унитарными предприятиями.

В Росфинмониторинге приказом службы от 16 сентября 2010 года № 243 утверждено положение о работе комиссии по организации и осуществлению внутреннего финансового контроля, которое определяет процедуру организации и осуществления внутреннего финансового контроля, финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов Росфинмониторинга в пределах компетенции финансово-экономического управления центрального аппарата Росфинмониторинга.

Положение о работе комиссии по организации и осуществлению внутреннего финансового контроля в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов Федеральной службы по финансовому мониторингу позволяет обеспечить соблюдение следующих принципов, предусмотренных Положением, утвержденным приказом Минфина России от 25 декабря 2008 года № 146:

- принципа независимости, предусмотренного пунктами 8 и 9 Положения, в связи с тем, что работники финансового контроля не являются должностными лицами объекта контроля, т. к. полномочия комиссии по осуществлению внутреннего финансового контроля распространяются только на территориальные органы Росфинмониторинга. При назначении в состав комиссии по внутреннему финансовому контролю главных бухгалтеров территориальных органов Росфинмониторинга в каждом отдельном случае учитывается принцип независимости;

- принципа профессиональной компетентности, предусмотренного пунктами 8 и 10 Положения, в связи с тем, что состав комиссии по внутреннему контролю формируется в каждом случае с учетом ситуации в объекте контроля. К финансовым проверкам территориальных органов Росфинмониторинга привлекаются любые сотрудники финансово-экономического управления в пределах своей компетенции, а также главные бухгалтера территориальных органов Росфинмониторинга.

Приказом от 30 июня 2009 года № 144 «О регламенте организации и проведения инспекционных проверок деятельности территориальных органов Федеральной службы по финансовому мониторингу» установлен единый порядок организации инспекционной деятельности Росфинмониторинга, которая включает в себя непосредственное проведение проверок организации работы территориальных органов Росфинмониторинга. Проведение инспекционных проверок осуществляется сотрудниками управлений центрального аппарата Росфинмониторинга. Данный регламент определяет виды, периодичность, порядок инициирования и планирования инспекционных проверок, порядок проведения и

оформления их результатов, устранения нарушений и замечаний, выявленных в ходе инспекционной проверки, а также меры по контролю за устранением таких нарушений и замечаний.

Порядок, установленный регламентом, распространяется и на проведение проверок в части внутреннего финансового контроля, которые могут иметь тематический (целевой) характер либо проводиться в рамках комплексных инспекционных проверок территориальных органов Росфинмониторинга.

В части внутреннего финансового контроля деятельности подведомственных администраторов бюджетных средств основные функции возложены на финансово-экономическое управление.

В течение 2010 года Росфинмониторингом, в том числе с учетом замечаний, содержащихся в акте проверки Счетной палаты Российской Федерации исполнения Росфинмониторингом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2009 год от 30 апреля 2010 года, был реализован ряд мероприятий по совершенствованию системы внутреннего финансового контроля и ее организационной структуры.

3. Организация планирования контрольной деятельности

Важным показателем состояния системы внутреннего контроля является наличие планов контрольной деятельности. В зависимости от соотношения времени проведения контроля и времени совершения проверяемых финансово-хозяйственных операций выделяют 3 основные формы финансового контроля: предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль предшествует совершению проверяемых операций. В федеральных органах исполнительной власти обычно он проводится на стадии составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов, финансовых планов хозяйствующих субъектов, смет доходов и расходов учреждений и организаций, проектов законодательных актов, договорных соглашений и т. д. Предшествуя совершению хозяйственных и финансовых операций, предварительный контроль позволяет еще на стадии прогнозов и планов пресечь попытки нарушения действующего финансового законодательства и нецелевого или нерационального использования средств, выявить источники дополнительных финансовых ресурсов.

Текущий контроль (оперативный) проводится в процессе совершения хозяйственных и финансовых операций, исполнения финансовых планов, бюджетов. Опираясь на данные первичных документов, оперативного и бухгалтерского учета, инвентаризаций и визуального наблюдения, текущий контроль позволяет отслеживать и регулировать быстро изменяющиеся хозяйственные ситуации, предупреждать потери и убытки, предотвращать совершение финансовых правонарушений, нецелевое использование финансовых средств.

Последующему контролю подлежат итоги формирования и использования финансовых средств. Проверяется полнота формирования финансовых ресурсов, законность и целесообразность их расходования при исполнении бюджетов, выполнении финансовых планов субъектов хозяйствования, смет бюджетных учреждений. В результате анализа использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, законности совершенных финансово-хозяйственных

операций, достигнутых финансовых результатов проводится оценка финансово-хозяйственной деятельности контролируемого субъекта. Последующий контроль отличается углубленным изучением хозяйственной и финансовой деятельности хозяйствующего субъекта за определенный период. Его результаты тесно связаны с результатами предварительного или текущего контроля, что позволяет вскрыть недостатки их проведения.

Следует отметить, что внутреннему контролю присуща определенная двойственность. С одной стороны, у него непрерывный характер - он должен присутствовать на каждой стадии функционирования хозяйственной системы, в момент выполнения каждой хозяйственной операции. С другой стороны, внутренний контроль осуществляется периодически, поскольку реализуется через контрольные действия специально созданных управленческих структур. В первом случае практически каждый работник компании реализует контрольные функции на своем рабочем месте. Во втором случае контроль осуществляется через контролеров, в обязанности которых он входит, реализуясь, таким образом, через функцию управления.

Анализ результатов проверок, проведенных Счетной палатой, показал, что в 2010 году не имели планов контрольной деятельности Минкомсвязи России, ФАС России и Росстрахнадзор. Вместе с тем указанные федеральные органы исполнительной власти в планах своей деятельности предусматривали осуществление контрольных действий (камеральных) в рамках предварительного, текущего и последующего контроля за расходованием бюджетных средств и выполнения непосредственных функциональных обязанностей каждым сотрудником на своих рабочих местах.

Планирование финансового контроля в Россвязи осуществляется путем составления и утверждения руководителем Россвязи плана финансового контроля на календарный год (далее - План).

План представляет собой перечень мероприятий по финансовому контролю, которые предполагается осуществить в следующем календарном году.

В Плате по каждому мероприятию по финансовому контролю устанавливается объект финансового контроля, проверяемый период, форма контрольного мероприятия, срок его проведения, ответственные исполнители.

При формировании Плана учитываются:

- периодичность проведения мероприятий по финансовому контролю;
- степень обеспеченности ресурсами (трудовыми, материальными и финансовыми);
- реальность сроков проведения мероприятий по финансовому контролю;
- равномерность нагрузки на работников, осуществляющих финансовый контроль;
- экономическая целесообразность проведения мероприятий по финансовому контролю, определяемая соотношением затрат на проведение каждого мероприятия и суммы средств федерального бюджета или стоимости имущества, в отношении которых планируется проведение данного мероприятия;
- показатели деятельности организаций;

- результаты проверок, проведенных другими уполномоченными на осуществление контрольных мероприятий органами;
- иная поступающая в Россвязь информация, свидетельствующая о степени рисков в деятельность подведомственной организации.

Внеплановые мероприятия по финансовому контролю проводятся по решению руководителя Россвязи.

По каждому контрольному мероприятию отдельно приказами Россвязи утверждаются составы соответствующих комиссий и программы проверок.

В соответствии с Планом проверок деятельности организаций, находящихся в ведении Федерального агентства связи на 2010 год, утвержденным руководителем Россвязи В. Н. Бугаенко 5 февраля 2010 года, запланировано 6 контрольных мероприятий, в том числе: по ФГУП НИИР, ФГУП «Почта России», ФГУП РС СП, ГОУ СПО «КЭТС», ФГУП МГРС, ФГУП ГЦСС.

В соответствии с рекомендациями по осуществлению финансового контроля в Роскомнадзоре планирование контрольной деятельности осуществляется путем составления и утверждения субъектом финансового контроля плана контрольной деятельности на календарный год, который представляет собой перечень контрольных мероприятий (ревизий, проверок), которые планируется осуществить в следующем календарном году.

Минкомсвязи России утвержден План деятельности Роскомнадзора на 2010 год, в составе которого предусмотрена не только деятельность по обеспечению выполнения основных задач Роскомнадзора (центрального аппарата и территориальных органов), но и контроль за деятельностью территориальных органов и подведомственных предприятий.

Программы контрольных мероприятий составляются и утверждаются до начала контрольных мероприятий в установленном порядке, содержат: форму контрольного мероприятия, тему контрольного мероприятия, наименование объекта финансового контроля, перечень основных вопросов, подлежащих изучению в ходе контрольного мероприятия.

При осуществлении контрольной деятельности работники финансового контроля руководствуются следующими принципами: независимость, профессиональная компетентность, тщательность рассмотрения вопросов.

К сотрудникам, осуществляющим контрольные мероприятия, устанавливаются требования о получении при проведении контрольного мероприятия надлежащих и достоверных доказательств, подтверждающих выводы, сделанные по результатам этого мероприятия.

К доказательствам относятся первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бюджетная, статистическая и иная отчетность, результаты процедур контроля, проведенных в ходе контрольного мероприятия, письменные заявления должностных лиц объектов финансового контроля, а также документы и сведения, полученные из других достоверных источников.

Основная функция финансового контроля - анализ деятельности подведомственных получателей бюджетных средств по квартальной и годовой финансовой отчетности; соблюдение законодательства при раскрытии информации; досто-

верность операций, отраженных в отчетных документах; правильность отражения имеющихся активов и обязательств.

В процессе проведения контрольных мероприятий используются положения бюджетного законодательства, федеральные законы и методические рекомендации по ведению бюджетного учета.

При проведении контрольных мероприятий исследуется в полном объеме документация, связанная с финансово-хозяйственной деятельностью проверяемого территориального управления. Осуществляется сохранность полученных сведений и документов.

Берутся разъяснения и подтверждения в устной и письменной форме по возникшим в ходе проверки вопросам. В процессе проверки контролерами (членами комиссии) предоставляются обоснования замечаний и выводов.

После проведения контрольных мероприятий составляется акт проверки, разрабатываются планы устранения выявленных недостатков. Об устранении нарушений и недостатков, выявленных в ходе контрольного мероприятия, сообщается письменно в Роскомнадзор.

Выводы и предложения по результатам проверок позволяют внедрять современные методы работы и повысить качество управления подведомственными организациями.

Осуществляется мониторинг контроля выполнения распоряжений главного распорядителя, который включает:

- наблюдение за надлежащим выполнением рекомендаций;
- своевременное проведение мероприятий по устранению выявленных недостатков.

Затраты на проведение проверки по использованию бюджетных средств компенсируются в рекомендациях по улучшению системы бюджетного учета, эффективному использованию выделенных бюджетных средств и выявлению коррупционных процессов.

При проведении контрольных мероприятий возникает риск необнаружения нарушений, что связано с профессиональной подготовкой, объемом выборки и временем, затраченным на проведение контрольного мероприятия.

При контроле над деятельностью подведомственных организаций учитываются результаты проведенных ревизий ТУ Росфиннадзора.

Проведение контрольных мероприятий ФСФР России в 2010 году осуществлялось в соответствии с планом проведения проверок деятельности территориальных органов ФСФР России, утвержденным приказом от 10 декабря 2009 года № 09-357/пз.

В Росфинмониторинге внутренний финансовый контроль осуществлялся путем проведения контрольных мероприятий в рамках комплексных или тематических проверок территориальных органов Росфинмониторинга работниками финансово-экономического управления в соответствии с выполняемыми ими функциями и должностными регламентами по замещаемым должностям и в соответствии с утвержденным планом командировок сотрудников Росфинмониторинга на соответствующий финансовый год.

Начальник финансово-экономического управления центрального аппарата Росфинмониторинга организует работу по подготовке предложений для включения в план, осуществляет контроль за ходом выполнения мероприятий плана, а также за подготовкой и представлением справок-отчетов о проведенных финансовых проверках.

Положением о работе комиссии по организации и осуществлению внутреннего финансового контроля регулируются процедуры и порядок осуществления внутреннего государственного финансового контроля, в том числе предусмотренные приказом Минфина России от 25 декабря 2008 года № 146:

- начальник финансово-экономического управления при проведении тематических проверок по внутреннему финансовому контролю формирует состав комиссии (не менее 3 работников) на основании предложений начальников отделов в составе финансово-экономического управления и назначает председателя комиссии по внутреннему финансовому контролю, при проведении комплексных инспекционных проверок утверждает список работников финансово-экономического управления для включения в состав комиссии;

- для проведения финансовой проверки в составе комплексной инспекционной проверки членами комиссии составляется индивидуальный план финансовой проверки, который представляется на утверждение председателю комиссии по проведению комплексной инспекционной проверки. План финансовой проверки составляется после изучения законодательных и других нормативных правовых актов, отчетных документов, актов предшествующих ревизий или проверок, или других материалов, характеризующих финансово-хозяйственную деятельность территориального органа, подлежащего финансовой проверке, и содержит наименование проверяемого территориального органа, тему проверки, сроки проведения проверки, проверяемый период, перечень основных вопросов, по которым проверяющая группа проводит в ходе финансовой проверки контрольные действия;

- в ходе финансовой проверки проводятся контрольные действия по документальному и фактическому изучению финансовых и хозяйственных операций, совершенных территориальным органом в проверяемый период.

По результатам контрольного мероприятия оформляется итоговая справка в соответствии с требованиями положения.

Руководителем Росфинмониторинга 27 января 2010 года утвержден план инспекционных проверок межрегиональных управлений Федеральной службы по финансовому мониторингу административно-финансовым управлением на 2010 год (с мая 2010 года - финансово-экономическое управление).

4. Осуществление контрольной деятельности и оценка сложившейся системы внутреннего государственного финансового контроля в проверяемых федеральных органах исполнительной власти

В 2010 году реализация функций внутреннего контроля осуществлялась во всех проверенных федеральных органах исполнительной власти, несмотря на отсутствие планов контрольной деятельности в отдельных из них. Как было отмечено выше, внутренний финансовый контроль осуществлялся камерально (предварительный, текущий и последующий контроль, через системы бухгалтерского

учета, по запросам информации и т. п.), а также посредством создания комиссий из сотрудников разных подразделений с выездом на объекты.

Так, Минкомсвязью России в рамках предварительного контроля осуществлялись мероприятия по контролю за соответствием заключаемых государственных контрактов и договоров бюджетному законодательству Российской Федерации объемам выделяемого финансирования и требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ, за правильным и экономически обоснованным расходованием бюджетных средств в соответствии с целевым назначением, контроль за оформлением первичных учетных документов, использованием выданных доверенностей, законностью совершаемых финансово-хозяйственных операций. В рамках текущего контроля проводились мероприятия по проверке соответствия остатков денежных средств на лицевых счетах в УФК и остатков в регистрах бухучета, контроль правильности оформления авансовых отчетов, предоставления табелей учета рабочего времени, плановые и внеплановые проверки денежной наличности в кассе, анализ кассового исполнения бюджета, сверка расчетов с поставщиками и подрядчиками. В рамках последующего контроля предусмотрены проверки соответствия полученных товаров, работ, услуг оплаченным договорам и счетам; составление бухгалтерской отчетности; проверка достоверности данных бухучета и отчетности; проверка целевого использования средств федерального бюджета в течение года; анализ эффективности использования материальных и финансовых ресурсов; проверка соответствия перечня получаемых товаров (работ, услуг) перечню и номенклатуре оплаченных товаров, ведения учета материальных ценностей и контроля за их сохранностью, наличия и выдачи бланков строгой отчетности. Нарушений в результате указанных мероприятий в 2010 году выявлено не было.

В Россвязи также реализуются формы предварительного, текущего и последующего контроля.

Одной из основных форм предварительного и текущего контроля деятельности подведомственных предприятий является согласование Россвязью сделок (на сумму более 10 % уставного фонда предприятия, или более чем в 50 тыс. раз превышающую установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда) и иных решений предприятия. Положение, определяющее последовательность действий должностных лиц Россвязи при рассмотрении вопросов о согласовании сделок и иных решений подведомственных предприятий, утверждено приказом Россвязи от 4 февраля 2009 года № 15.

В рамках функции по управлению государственным имуществом в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации Россвязь осуществляет в числе прочего согласование совершения крупных сделок, а также сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований; согласование совершения сделок, в которых имеется заинтересованность руководителя предприятия.

Всего в 2010 году на согласование в Россвязь поступило более 600 ходатайств подведомственных предприятий о согласовании сделок и иных решений на общую сумму порядка 2120,05 млн. рублей.

В приказах Россвязи о проведении проверок содержится пункт о представлении в определенный срок на рассмотрение акта проверки руководителю Россвязи. Таким образом, достигается подотчетность членов комиссии только руководителю Россвязи.

Кроме того, в Россвязи соблюдается принцип отсутствия конфликта интересов при проведении проверок.

Независимость работников Россвязи, осуществляющих финансовый контроль, состоит в том, что при проведении контрольного мероприятия они независимы от объекта финансового контроля, в том числе:

- не имеют родства с должностными лицами объекта финансового контроля;
- не являлись в проверяемый период должностными лицами объекта финансового контроля.

Повторные проверки по проверенным ранее организациям в 2010 году не проводились.

Кроме того, подведомственные учреждения проверяются территориальными органами Росфиннадзора. Подведомственные учреждения, по просьбе Россвязи (письмо от 30 мая 2008 года № АК-П33-3657), уведомляют Россвязь о начале проверок Росфиннадзора. Копии актов их проверок направляются подведомственными учреждениями, а также органами Росфиннадзора в Россвязь, и при решениях о премировании руководителей подведомственных организаций учитываются результаты данных проверок.

Ежегодно в соответствии с планом деятельности Россвязью проводятся семинары для работников финансовых и бухгалтерских служб подведомственных организаций. На семинарах рассматриваются актуальные вопросы по законодательству Российской Федерации, бюджетному и бухгалтерскому учету, налогообложению, финансовому контролю, особенностям отражения отдельных операций в учете и отчетности, учету федерального имущества, требованиям к подготовке к сдаче годовой бюджетной отчетности, а также по конкретным проблемным ситуациям.

В работе семинаров принимают участие служащие Россвязи и приглашенные эксперты из Росимущества, Федерального казначейства, Минфина России, ФНС России, Минздравсоцразвития России, Минэкономразвития России, Росфиннадзора.

В ноябре 2010 года Россвязью организовано проведение семинара, в рамках которого обсуждались вопросы, касающиеся:

- организации ведения (с учетом обзора изменений в бюджетном и бухгалтерском учете);
- подготовки и сдачи бюджетной отчетности в 2010 году;
- учета федерального имущества;
- порядка исчисления и уплаты налогов;
- новой системы оплаты труда;
- реализации положений Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Проводимые семинары способствуют повышению квалификации сотрудников финансовых и бухгалтерских служб подведомственных организаций и позволяют предупредить возможные нарушения финансового и налогового законодательства.

Кроме того, Россвязью в 2010 году проведены проверки деятельности по 4 организациям - ФГУП НИИР, ФГУП «Почта России», ФГУП РС СП, ГОУ СПО «КЭТС».

В ходе проведенных проверок рассматривались вопросы управления имуществом, закрепленным за указанными организациями, соблюдения требований законодательства Российской Федерации в части согласования крупных сделок и иных решений предприятий, ведения бухгалтерского учета, а также иные вопросы в соответствии с программами проверок.

Роскомнадзором в 2010 году в соответствии с утвержденным планом и приказами руководителя службы проведено 8 проверок территориальных управлений Роскомнадзора, в том числе: по Курской области, Чеченской Республике, Республике Алтай, Краснодарскому краю, Самарской области, Свердловской области, Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Хабаровскому краю и Еврейской автономной области.

Программы проверок утверждались руководителем на каждое контрольное мероприятие. По результатам проверок составлены акты, которые в финансовой части включают вопросы составления и исполнения сметы доходов и расходов, принятия обязательств, порядок составления первичных документов, бюджетного учета и отчетности, проведение инвентаризаций, администрирования доходов.

В представленных актах приведены результаты проверок целевого использования средств федерального бюджета, обеспечения правомерного, эффективного использования бюджетных средств. Направления использования бюджетных средств соответствуют условиям получения средств, утвержденным сметой доходов и расходов получателя средств федерального бюджета. Фактов нецелевого использования бюджетных средств не установлено. Финансово-хозяйственная деятельность управлений организована в соответствии с требованиями действующего законодательства. Отдельные нарушения в части ведения бухгалтерского учета устранены в сроки, указанные в плане устранения выявленных нарушений.

В правоохранительные органы по результатам контрольных мероприятий материалы не направлялись.

ФСФР России в 2010 году осуществляла финансовый контроль за подведомственными региональными отделениями в части обеспечения обоснованного, целевого и эффективного использования бюджетных средств путем анализа поступающей в течение года бухгалтерской и финансовой отчетности, а также при проведении контрольных мероприятий.

В ФСФР России проведение контрольных мероприятий осуществлялось сотрудниками отдела прогнозирования, финансирования и анализа доходов на содержание территориальных органов управления экономики, финансов и бухгалтерского учета в соответствии с утвержденными программами контрольных мероприятий.

Сумма средств федерального бюджета, подлежащих проверке, составила 67793,6 тыс. рублей, из них 1437,4 тыс. рублей - сумма средств, на которую выявлены нарушения при расходовании средств федерального бюджета.

В 2010 году управлением экономики, финансов и бухгалтерского учета одновременно с запланированными проверками проведена внеплановая проверка целевого использования средств займа МБРР 4029-RU и средств софинансирования, направленных на реализацию частей А и Б проекта развития рынка капитала за 2009 год, утвержденная приказом ФСФР России от 5 марта 2010 года № 10-40/пз. Сумма средств, в отношении которых проведено контрольное мероприятие, составила 68119,1 тыс. рублей. По результатам проведенной проверки нарушений не выявлено.

В соответствии с бюджетной отчетностью за 2010 год (форма 0503160, таблица № 5 «Сведения о результатах мероприятий внутреннего контроля») ФСФР России в течение года осуществлялся предварительный, текущий и последующий контроль.

Согласно представленным в указанной форме данным предварительный контроль осуществлялся за соответствием заключаемых на 2010 год контрактов лимитам бюджетных обязательств, предусмотренным постатейной бюджетной сметой ФСФР России, анализом заявок центрального аппарата и территориальных органов ФСФР России на текущий финансовый год и плановый период для исполнения функций в установленной сфере деятельности, анализом обоснований запрашиваемых бюджетных ассигнований и т. д.

Текущий контроль осуществлялся за исполнением бюджета, совершением финансово-хозяйственных операций и соблюдением внутренних процедур (проведение инвентаризации основных средств и материальных запасов, финансовых обязательств), исполнением порядка доведения лимитов бюджетных обязательств до территориальных органов ФСФР России, порядком составления и исполнения плана-графика по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и принятия бюджетных обязательств.

Последующий контроль осуществлялся путем анализа финансовой отчетности территориальных органов, бюджетных процедур по исполнению федерального бюджета в части доходов и расходов, а также эффективным использованием материальных ценностей и финансовых процедур. Контроль осуществлялся также за исполнением мер по устранению выявленных нарушений.

Росстрахнадзором в целях осуществления внутреннего контроля за деятельностью территориальных органов страхового надзора и в соответствии с приказом службы от 8 февраля 2010 года № 57 «О проведении проверки деятельности Инспекции страхового надзора по Центральному федеральному округу в 2008 и 2009 годах» была проведена проверка деятельности Инспекции страхового надзора по Центральному федеральному округу за 2008 и 2009 годы.

В 2010 году внутренний контроль за финансово-хозяйственной деятельностью территориальных органов не осуществлялся. Порядок, сроки и периодичность проведения внутреннего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью территориальных органов не установлены.

В ФАС России проверки отдельных вопросов финансовой и хозяйственной деятельности территориальных органов проводились работниками финансового управления совместно с работниками других управлений ФАС России.

В ФАС России применялись 3 типа контрольных мероприятий: предварительный, текущий и последующий.

При предварительном контроле осуществлялся контроль за составлением договоров по НИОКР, размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, смет-заявок, штатных расписаний и т. п. Выявленные нарушения устранялись в ходе проведения предварительного контроля.

Текущий контроль осуществлялся при расчетах оплаты командировочных расходов, выплат по больничным листам, расчете отпускных и окончательном расчете по договорам за выполненные работы. Проверка наличия денежных остатков кассы осуществлялась ежемесячно. Выявленные нарушения также устранялись в период проведения текущего контроля.

Последующий контроль заключался в анализе выявленных в ходе предварительного и текущего контроля нарушений и принятии мер по их дальнейшему недопущению.

Наличие документа, устанавливающего механизмы и процедуры анализа, выявления и оценки рисков в деятельности ФАС России, возникающих в ходе исполнения федерального бюджета в 2010 году, в ходе контрольного мероприятия не установлено.

Проверок территориальных органов ФАС России в 2010 году не проводилось.

В Росфинмониторинге в соответствии с планом предусмотрено проведение контрольных мероприятий в 4 территориальных органах. За 2010 год были проведены все запланированные контрольные мероприятия по проверке финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов. Всего в 2010 году в рамках последующего государственного финансового контроля проведены 5 контрольных мероприятий:

- МРУ Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу (комплексная инспекционная проверка за 2009 год);
- МРУ Росфинмониторинга по Центральному федеральному округу (2 тематические проверки за 2009 год и I полугодие 2010 года);
- МРУ Росфинмониторинга по Уральскому федеральному округу (тематическая проверка за 2009 год);
- МРУ Росфинмониторинга по Приволжскому федеральному округу (тематическая проверка за 9 месяцев 2010 года).

5. Анализ и оценка результатов проведенных контрольных мероприятий

Проведение анализа и оценка результатов проведенных контрольных мероприятий показали следующее.

В Минкомсвязи России, ФАС России и Роскомнадзоре нарушений в результате указанных мероприятий в 2010 году выявлено не было. По данным бюджетного учета, недостач и хищений денежных средств и материальных ценностей в Минкомсвязи России и ФАС России также не выявлено. Расчетное соотношение суммы установленных недостач и хищений денежных

средств и материальных ценностей в отчетном году к общему объему основных средств, нематериальных активов, материальных запасов, вложений в нефинансовые активы, нематериальных активов в пути, денежных средств учреждения составляет в 2010 году 0 процентов.

В Роскомнадзоре согласно сведениям о недостачах и хищениях денежных средств и материальных ценностей остаток задолженности по состоянию на 1 января 2011 года по недостачам и хищениям материальных ценностей составил 267,41 тыс. рублей. Недостачи и хищения материальных ценностей выявлены по результатам проведенных инвентаризаций имущества, в том числе: недостача ГСМ на сумму 3,69 тыс. рублей, отнесенная по решению суда на уволенного водителя в Управлении по Вологодской области (материалы находятся на исполнении в Службе судебных приставов); порча автомобиля неизвестным лицом в Управлении по Республике Башкортостан во время командировки на 5,85 тыс. рублей (возбуждено уголовное дело); кража основных средств на сумму 57,89 тыс. рублей в Управлении по Кировской области (возбуждено уголовное дело); в Управлении по Санкт-Петербургу и Ленинградской области недостача имущества в результате угона автомобиля на сумму 199,98 тыс. рублей (возбуждено уголовное дело по факту хищения, ведется следствие). Предпринимаются необходимые меры по недопущению недостач и хищений материальных ценностей: учет имущества по материально-ответственным лицам (регистрация в журнале учета полученного со склада для выполнения работ оборудования и контроль своевременной сдачи на склад), оборудование помещений сигнализацией, контроль за перемещением имущества, находящегося в эксплуатации работниками подведомственных организаций.

По контрольным мероприятиям, проведенным Россвязью, выявлено:

- ФГУП НИИР:

нарушения Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в части согласования с Россвязью крупных сделок;

проведение малоэффективной финансовой политики, результатом которой стало снижение ликвидности, финансовой устойчивости предприятия, оборачиваемости дебиторской и кредиторской задолженности;

несоответствие представленной в Россвязь программы деятельности фактической финансово-хозяйственной деятельности предприятия;

низкая эффективность использования объектов имущества предприятия, расположенных в Московской области;

непринятие мер по обеспечению содержания объектов в надлежащем состоянии (износ более 70 %) и т. д.

В целом состояние и результаты хозяйственной деятельности ФГУП НИИР за 2009 год оценены как удовлетворительные.

В соответствии с письмом ФГУП НИИР от 30 июля 2010 года № 01-19/3136 в Россвязь направлены объяснения по акту проверки и представлен план мероприятий по устранению выявленных в ходе проверки недостатков. Письмом ФГУП НИИР от 29 декабря 2010 года № 014/5912 представлен отчет об исполнении указанного плана.

По результатам проведенного контрольного мероприятия приказом Россвязи от 8 июля 2010 года № 165 к руководителю ФГУП НИИР В. В. Бутенко применено дисциплинарное взыскание в виде выговора;

- ГОУ СПО «КЭТС»:

нарушение Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Инструкции № 148н. Причина - халатное отношение работников финансовой службы (не представлены бухгалтерские документы).

Письмом ГОУ СПО «КЭТС» от 17 января 2011 года № 22/28 в Россвязь представлен план мероприятий по устранению указанных в акте проверки нарушений, предусматривающий последующие отчеты о выполнении в 2011 году мероприятий плана.

По результатам проведенного контрольного мероприятия приказом Россвязи от 28 января 2011 года № 2-к к руководителю ГОУ СПО «КЭТС» С. Г. Хахимзянову применено дисциплинарное взыскание в виде выговора;

- ФГУП «Почта России»:

рекомендовано обратить внимание на состояние учета и работы по закреплению федерального имущества в УФПС Воронежской области;

рекомендовано предоставлять Россвязи оперативную отчетность к проведению ежемесячных селекторных совещаний с руководством филиалов ФГУП «Почта России» по проводимой работе по учету федерального движимого и недвижимого имущества;

рекомендовано ускорить внедрение автоматизации бухгалтерского учета;

- ФГУП РС СП:

состояние и результаты деятельности предприятия удовлетворительные.

Кроме того, проведено выездное мероприятие по поступившей из Администрации Президента Российской Федерации жалобе работника УФПС Воронежской области ФГУП «Почта России» о несоблюдении условий труда работников Воронежского почтамта и норм трудового законодательства.

Для проверки вопросов, изложенных в обращении гражданина, был осуществлен выезд сотрудников Россвязи в УФПС Воронежской области ФГУП «Почта России». По результатам проверки направлен отчет Президенту Российской Федерации (письмо Россвязи от 30 сентября 2010 года № ВВ-П32-6807) с подтверждением фактов нарушений, а также с информацией о выполнении мероприятий, связанных с обеспечением соблюдения норм трудового законодательства.

По результатам проверки на должностные лица, допустившие нарушения, возложены дисциплинарные взыскания. Директор УФПС Воронежской области - филиала ФГУП «Почта России» Д. И. Чалов уволен.

ФСФР России при проведении проверок финансово-хозяйственной деятельности выявлены нарушения требований Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 2008 года № 148н, Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации от 22 сентября 1993 года № 40, Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обя-

зательств, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года № 49, Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».

По результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности Регионального отделения ФСФР России в Южном федеральном округе приказом ФСФР России от 1 ноября 2010 года № 10-182-лс с руководителем В. Д. Федорущенко с 1 ноября 2010 года расторгнут срочный служебный контракт.

Проведенными Росфинмониторингом контрольными мероприятиями в части выполнения функций по администрированию доходов, обеспечения законности и эффективности использования средств федерального бюджета, по соблюдению стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд установлены отдельные недостатки и нарушения при проведении процедур размещения государственных заказов, при направлении сведений в реестр государственных контрактов в территориальные управления Федерального казначейства, при составлении сметы расходов на содержание Межрегионального управления Росфинмониторинга по ЦФО, при организации расчетов с подотчетными лицами и нарушения кассовой дисциплины. Нарушения, выявленные Росфинмониторингом в 2010 году, представлены с таблице:

Наименование мероприятия внутреннего финансового контроля	Выявленные нарушения
Комплексная проверка деятельности Межрегионального управления Росфинмониторинга по СЗФО	В некоторых государственных контрактах и договорах, заключаемых без проведения процедуры размещения заказов, отсутствует ссылка на статьи Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. При проведении аукционов заказчик не требует обеспечение заявки на участие в аукционе и обеспечение исполнения государственного контракта
Тематическая проверка Межрегионального управления Росфинмониторинга по ЦФО в части ведения бюджетного учета в 2009 г.	Сметы расходов на содержание Межрегионального управления Росфинмониторинга по ЦФО составлены не по форме, утвержденной приказом Росфинмониторинга. При заключении договоров не предусматривалось авансирование работ. Выявлены нарушения кассовой дисциплины, расчетов с подотчетными лицами
Тематическая проверка Межрегионального управления Росфинмониторинга по ЦФО	Выявлены отдельные нарушения в части оформления первичных бухгалтерских документов. Нарушения Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ при проведении процедуры размещения заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказания услуг
Тематическая проверка выполнения плана закупок за 9 месяцев 2010 г., формирования плана закупок на 2011 г. Межрегионального управления Росфинмониторинга по ПФО	Выявлены отдельные нарушения Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ: при подаче сведений о заключении государственных контрактов допускалось изменение начальной максимальной цены контракта
Тематическая проверка финансово-хозяйственной деятельности Межрегионального управления Росфинмониторинга по УФО	Выявлены отдельные нарушения Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. При заключении договоров не предусматривалось авансирование работ

В целях устранения выявленных нарушений межрегиональными управлениями Росфинмониторинга разрабатывались и утверждались планы мероприятий, исполнение которых контролировалось соответствующими подразделениями центрального аппарата Росфинмониторинга.

В годовой бюджетной отчетности (форма 0503160 к пояснительной записке к годовой отчетности службы за 2010 год) отмечаются меры, принятые по устранению недостатков и нарушений, выявленных в ходе внутреннего контроля.

Анализ выявленных нарушений по результатам мероприятий внутреннего государственного финансового контроля, осуществляемого Росфинмониторингом в 2010 году, показал изменения качественного состава выявленных нарушений по сравнению с предыдущими проверками: отсутствие нарушений, связанных с организацией бюджетного учета, ведением учета наложенных административных штрафов и дебиторской задолженности по доходам.

В соответствии с решением Наблюдательного совета Автономной некоммерческой организации «Международный учебно-методический центр финансового мониторинга» (далее - МУМЦФМ) ревизионной комиссией МУМЦФМ в период с 6 по 20 апреля 2011 года проведена проверка финансово-хозяйственной деятельности данной организации за 2010 год.

По результатам контрольного мероприятия существенных нарушений при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности ревизионная комиссия не выявила.

В Росстрахнадзоре были выявлены нарушения Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденных приказом Минфина России от 24 августа 2007 года № 74н, а также отдельные нарушения Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Как показала проверка, в федеральных органах исполнительной власти на текущий момент не разработаны критерии оценки результативности контрольной деятельности в целом, а также для каждого работника. Вместе с тем в процессе проведения мероприятий сотрудники или члены комиссий отчитываются об объеме проверенной информации по направлениям контроля и по составленным разделам акта, при этом оценивается вклад каждого участника в проводимые мероприятия.

По нашему мнению, о состоянии системы внутреннего контроля на проверяемых объектах в определенной степени можно судить по результатам проверок, проведенных в 2010 году внешними контрольными органами, в том числе Счетной палатой, Росфиннадзором, Федеральным казначейством и другими.

6. Результаты проверок, осуществленных в федеральных органах исполнительной власти внешними контрольными органами

Анализ материалов проверок исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2010 год показал, что Счетной палатой Российской Федерации на проверенных объектах были установлены многочисленные недостатки и нарушения.

В качестве примеров можно привести следующие.

Нарушения при работе с государственной собственностью:

- Минкомсвязи России в отсутствие права на оперативное управление федеральным имуществом были неправомерно без соответствующих обосновывающих документов профинансированы расходы на предоставление коммунальных услуг, услуг охраны, содержание и ремонт помещений, не находящихся в оперативном управлении Министерства, - 17407,0 тыс. рублей;

- Роскомнадзором были осуществлены экономически необоснованные расходы на обслуживание государственного имущества в связи с отсутствием юридических прав на распоряжение этим имуществом в сумме 8274,0 тыс. рублей.

Нарушения учета и отчетности:

- ФАС России представлены недостоверные сведения статистической отчетности по форме № 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики за 2010 год» (сумма уплаченного штрафа на 223275,9 тыс. рублей меньше данных Федерального казначейства по поступлениям доходов по ФАС России в консолидированный бюджет);

- Росфинмониторингом в бюджетной отчетности центрального аппарата за 2010 год в форме 0503168 «Сведения о движении нефинансовых активов» по счету аналитического учета по коду 010102000 «Нежилые помещения» здание по адресу: Москва, ул. Мясницкая, д. 45, стр. 1, общей площадью 384,2 кв. м учтено дважды: в графе «Наличие на начало года» по приходу 2009 года и в графе «Поступление (увеличение)» по приходу 2010 года (нарушен пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»);

- Росстрахнадзором представлены недостоверные статистические данные по форме № 1-торги, что является нарушением приказа Росстата от 20 августа 2009 года № 178 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ходом реализации целевых и аналитических программ ведомств, федеральных целевых программ (подпрограмм) и за размещением заказов на поставки товаров (работ, услуг)».

Нарушения при расходовании средств бюджетной системы и иные нарушения:

- Россвязью осуществлена без проведения торгов (на основании выставленного счета) оплата в пользу УФПС г. Москвы - филиал ФГУП «Почта России» за услуги подписки за II полугодие 2010 года в сумме 102,4 тыс. рублей (нарушен подпункт 14 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);

- в результате проведенных в 2010 году Росфинмониторингом закупочных процедур у субъектов малого предпринимательства было нарушено положение статьи 15 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в четырех из восьми региональных управлений;

- ФСФР России превысила государственный заказ на обучение по программам повышения квалификации государственных гражданских служащих на 63 человека (на сумму 359,2 тыс. рублей), а также максимально установленный годовой фонд оплаты труда работников центрального аппарата на 243,4 тыс. рублей.

Как следует из пояснительных записок к годовым отчетам федеральных органов исполнительной власти, содержащих сведения о результатах внешних контрольных мероприятий, на проверенных объектах также были установлены отдельные недостатки органами Росфиннадзора, ФНС России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и др.

Так, Росфиннадзором были установлены нарушения при осуществлении контроля и надзора за эффективностью использования средств федерального бюд-

жета, учета и отчетности в Россвязи Архангельской области и в 36 территориальных отделениях ФАС России.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации были выявлены отдельные нарушения законодательства при размещении заказов на поставки товаров и оказание услуг на стадии размещения заказов и при заключении контрактов, в т. ч. при размещении заказов у субъектов малого предпринимательства, нарушение сроков в административном производстве в ФСФР России, а также недостатки при проверке административно-хозяйственной деятельности Межрегионального управления Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу.

В соответствии с бюджетной отчетностью Росфинмониторинга за 2010 год показатель по форме 0503176 «Сведения о недостачах и хищениях денежных средств и материальных ценностей» строки 020 «Установлено недостач и хищений денежных средств и (или) материальных ценностей с начала года» составляет 31689,92 рубля, по строке 040 «Взыскано с виновных лиц» данной формы годового отчета числятся 31689,92 рубля. Данное нарушение было выявлено при проверке Межрегионального управления Росфинмониторинга по Приволжскому федеральному округу Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Нижегородской области (проверяемый период 2008-2009 годы). В ходе проверки было установлено завышение норм расхода ГСМ на автотранспорт, утвержденным распоряжением Минтранса России 14 марта 2008 года № АМ-23-Р. В ходе проверки денежные средства внесены в кассу и перечислены в доход федерального бюджета.

Руководителем Межрегионального управления Росфинмониторинга по Приволжскому федеральному округу изданы соответствующие приказы от 30 ноября 2010 года № 236 «Об утверждении норм расхода топлива на автомобильном транспорте при использовании его в служебных целях», от 8 декабря 2010 года № 244 «О назначении ответственного лица за учет и контролем работы транспортных средств» и от 14 декабря 2010 года № 245 «О проведении служебной проверки по факту применения завышенных норм расхода ГСМ на автотранспорт».

Следует отметить, что по всем видам установленных недостатков и нарушений принимались меры по их устранению.

Представляется, что существенная часть из установленных недостатков могла быть обнаружена средствами и процедурами внутреннего контроля обследуемых объектов.

В своих заключениях по итогам проверок хода исполнения федерального бюджета за 2009-2010 годы Счетная палата указывала на отсутствие обособленных структур внутреннего контроля и стандартов, регламентирующих их деятельность, а также на установление критериев оценки результативности контрольной деятельности. По данному вопросу были направлены представления в 2009 году в Росстрахнадзор, в 2010 году - в ФАС России.

Руководителем Росстрахнадзора 23 сентября 2010 года было утверждено положение об отделе аудита и внутреннего контроля в составе административного управления.

7. Оценка уровней показателей, влияющих на эффективность внутреннего контроля

В ходе проведения Счетной палатой проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2010 год были определены уровни показателей, влияющих на эффективность внутреннего контроля, которые представлены в таблице:

	Федеральные органы исполнительной власти	Номер уровня*	Описания уровней показателей, характеризующих СВК, контрольную среду и средства контроля
Закрепление полномочий подразделений внутреннего контроля и отдельных должностных лиц, осуществляющих внутренний контроль	Минкомсвязь России	1	1. Отсутствие нормативных правовых актов Российской Федерации (далее - НПА) по созданию подразделений внутреннего контроля (далее - ВК). Полномочия по осуществлению ВК не закреплены
	Россвязь	-	2. Отсутствие НПА по созданию подразделений ВК. Полномочия по осуществлению закреплены в отдельных должностных регламентах наряду с основными функциями. Решения о проведении контрольных мероприятий (далее - КМ) закрепляются отдельными приказами, распоряжениями
	Роскомнадзор	3	3. Отсутствие НПА по созданию подразделений ВК. Полномочия по осуществлению ВК закреплены в отдельных положениях об отделах наряду с основными функциями. Решения о проведении КМ закрепляются отдельными приказами, распоряжениями
	ФАС России	1	4. Полномочия специальных подразделений ВК закреплены положениями об отделах, находящихся в составе департаментов федерального органа государственной власти и организации
	ФСФР России	3	
	Росфинмониторинг	1	5. Полномочия специальных подразделений ВК закреплены приказом руководителя федерального органа государственной власти и организации, устанавливающих независимость их работы
	Росстрахнадзор	4	
Уровень подотчетности	Минкомсвязь России	-	1. Отсутствие подотчетности или подотчетность отдельных должностных лиц, осуществляющих ВК, руководителю отдела
	Россвязь	-	
	Роскомнадзор	2	2. Подотчетность директору департамента, в составе которого находится подразделение внутреннего контроля или отдельные должностные лица, осуществляющие ВК
	ФАС России	1	3. Подотчетность зам. руководителя федерального органа гос. власти и организации, курирующего работу подразделений ВК
	Росфинмониторинг	4	4. Подотчетность руководителю федерального органа государственной власти
	Росстрахнадзор	2	5. Подотчетность Правительству Российской Федерации, органам государственного финансового контроля
Взаимодействие с органами государственного финансового контроля	Минкомсвязь России	-	1. Не взаимодействуют
	Россвязь	-	2. Имеют место совместные обсуждения результатов контрольной деятельности
	Роскомнадзор	1	3. Органы государственного финансового контроля иногда учитывают результаты ВК при организации и проведении контрольных мероприятий
	ФАС России	2	4. Органы государственного финансового контроля постоянно учитывают результаты ВК при организации и проведении КМ
	ФСФР России	1	
	Росфинмониторинг	3	5. Результаты ВК постоянно докладываются органам государственного финансового контроля. Органами государственного финансового контроля постоянно учитываются результаты ВК при организации и проведении КМ
	Росстрахнадзор	1	
Организационная структура	Минкомсвязь России	1	1. Отсутствует организационная структура ВК
	Россвязь	-	2. Структура ВК контроля децентрализована. Невозможно собрать результаты внутреннего контроля подразделений, подведомственных бюджетных учреждений, территориальных органов в единую отчетность
	Роскомнадзор	3	

	Федеральные органы исполнительной власти	Номер уровня*	Описания уровней показателей, характеризующих СВК, контрольную среду и средства контроля
	ФАС России	1	3. ВК децентрализован. Результаты ВК подразделений, подведомственных бюджетных учреждений, территориальных органов в единую отчетность можно собрать только в форме таблицы № 5, представляемой ежегодно в составе бюджетной отчетности подведомственными бюджетными учреждениями и территориальными органами 4. Структура ВК централизована, однако имеет место некоторая степень децентрализации в организации, проведении контрольных мероприятий, оформлении результатов, принятии мер 5. Структура ВК централизована, результаты ВК объединяются в единую полную и достоверную отчетность, существуют единые стандарты по ВК, планирование и принятие мер по результатам мероприятий ВК осуществляется централизованно
	ФСФР России	1	
	Росфинмониторинг	1	
	Росстрахнадзор	1	
Кадровый потенциал	Минкомсвязь России	-	1. У большинства сотрудников подразделений ВК отсутствуют дипломы среднего и высшего профессионального образования по экономическим, юридическим направлениям подготовки (специальностям) 2. У большинства сотрудников подразделений ВК дипломы среднего профессионального образования по экономическим, юридическим направлениям подготовки (специальностям) и отсутствуют дипломы высшего профессионального образования по экономическим, юридическим направлениям подготовки (специальностям) 3. У большинства сотрудников подразделений внутреннего контроля дипломы высшего профессионального образования по экономическим, юридическим направлениям подготовки (специальностям) 4. У большинства сотрудников подразделений внутреннего контроля дипломы высшего профессионального образования по экономическим, юридическим направлениям подготовки (специальностям) и свидетельства (сертификаты, удостоверения) о прохождении повышения квалификации в области экономики и финансов в течении последних 3 лет 5. Большинство сотрудников подразделений внутреннего контроля кандидаты, доктора экономических наук
	Россвязь	-	
	Роскомнадзор	4	
	ФАС России	0	
	ФСФР России	-	
	Росфинмониторинг	-	
	Росстрахнадзор	4	
Организация контрольной деятельности	Минкомсвязь России	1	1. Стандарты внутреннего государственного финансового контроля не утверждены и не применяются 2. Применяется только НПА. Применяются собственные разработанные стандарты внутреннего государственного финансового контроля, не в полной мере соответствующие НПА 3. Применяются собственные разработанные стандарты внутреннего государственного финансового контроля, соответствующие НПА 4. Применяются собственные разработанные стандарты внутреннего государственного финансового контроля, соответствующие НПА и некоторым положениям международных стандартов, разработанных Институтом внутренних аудиторов 5. Применяются собственные разработанные стандарты внутреннего государственного финансового контроля, соответствующие НПА и международным стандартам, разработанным Институтом внутренних аудиторов
	Россвязь	-	
	Роскомнадзор	3	
	ФАС России	1	
	ФСФР России	1	
	Росфинмониторинг	3	
	Росстрахнадзор	1	
Планирование контрольной деятельности	Минкомсвязь России	1	1. Планирование контрольной деятельности не осуществляется 2. Планирование контрольной деятельности осуществляется без определенной системы 3. При планировании контрольной деятельности учитывается законность, своевременность и периодичность проведения КМ; реальность сроков проведения КМ
	Россвязь	-	
	Роскомнадзор	3	

	Федеральные органы исполнительной власти	Номер уровня*	Описания уровней показателей, характеризующих СВК, контрольную среду и средства контроля
	ФАС России	1	4. При планировании контрольной деятельности учитывается законность, своевременность и периодичность проведения КМ, реальность сроков проведения КМ; степень обеспеченности ресурсами (трудовыми, материальными и финансовыми); равномерность нагрузки на работников финансового контроля
	ФСФР России	3	5. При планировании контрольной деятельности учитывается законность, своевременность и периодичность проведения КМ; реальность сроков проведения КМ; степень обеспеченности ресурсами (трудовыми, материальными и финансовыми); равномерность нагрузки на работников финансового контроля; экономическая целесообразность проведения контрольных мероприятий, определяемая соотношением затрат на проведение каждого контрольного мероприятия и суммы средств федерального бюджета, в отношении которых планируется проведение данного мероприятия; а также критерии рисков в деятельности объекта контроля и другие факторы
	Росфинмониторинг	4	
	Росстрахнадзор	1	
Сфера деятельности	Минкомсвязь России	-	1. Контроль финансово-хозяйственной деятельности или ведомственный финансовый контроль
	Россвязь	-	2. Контроль финансово-хозяйственной деятельности и ведомственный финансовый контроль
	Роскомнадзор	3	3. Контроль финансово-хозяйственной деятельности, ведомственный финансовый контроль и контроль за подведомственными администраторами доходов федерального бюджета
	ФАС России	0	
	ФСФР России	2	4. Контроль финансово-хозяйственной деятельности, ведомственный финансовый контроль, контроль за подведомственными администраторами доходов федерального бюджета, внутренний финансовый аудит
	Росфинмониторинг	3	
	Росстрахнадзор	5	5. Контроль финансово-хозяйственной деятельности, ведомственный финансовый контроль, контроль за подведомственными администраторами доходов федерального бюджета, внутренний финансовый аудит, контроль качества контрольной деятельности

* Низкому уровню соответствуют коэффициенты 1-2, среднему - 3-4, высокому - 5, отсутствие оценки - «-».

Анализ представленных данных показал, что в основном уровень большинства показателей оценивается как низкий и в редких случаях как средний. В частности, к «низкому» уровню относятся такие показатели, влияющие на эффективность внутреннего контроля в проверяемых организациях, как: «Организационная структура», «Организация контрольной деятельности», «Уровень подотчетности», «Взаимодействие с органами государственного финансового контроля». К среднему уровню можно отнести «Планирование контрольной деятельности» в Роскомнадзоре, ФСФР России и Росфинмониторинге, а также «Кадровый потенциал» в Роскомнадзоре и Росфинмониторинге.

Выводы

1. На современном этапе экономического развития большое внимание уделяется совершенствованию системы внутреннего контроля. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» отмечается, что расширение полномочий главных распорядителей при исполнении бюджета должно опираться не только на четкие целевые ориентиры их деятельности, но и на отлаженные бюджетные процедуры, механизмы внутреннего контроля, высокий уровень бюджетной дисциплины.

2. Необходимость принятия мер по повышению качества и надежности внутреннего контроля, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств, результаты которого должны быть доступны как органам государственного финансового контроля, так и органам исполнительной власти, отмечена в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

3. В настоящее время правовое регулирование вопросов внутреннего контроля в системе государственного управления ограничивается рекомендациями Президента Российской Федерации о его развитии (для всех главных распорядителей бюджетных средств), а также разрешением в бюджетном законодательстве для органов исполнительной власти (местной администрации) создавать подразделения внутреннего финансового контроля и определением основных функций этих подразделений.

4. Следует отметить, что Минфином России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти не выполнен пункт 27 Плана мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года об утверждении порядка осуществления внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти. Разработка указанного порядка перенесена на IV квартал 2011 года.

5. В 2010 году реализация отдельных функций внутреннего контроля осуществлялась во всех проверенных федеральных органах исполнительной власти. Внутренний финансовый контроль в основном осуществлялся камерально (в рамках предварительного, текущего и последующего контроля) и посредством создания комиссий из сотрудников разных подразделений с выездом на объекты.

Вместе с тем анализ состояния СВК в проверенных федеральных органах исполнительной власти показал, что эффективность внутреннего контроля по большинству показателей находится на достаточно низком уровне и что в 2010 году по сравнению с 2009 годом качественных изменений в этом вопросе не произошло. Данная ситуация не может способствовать успешной реализации программы повышения эффективности бюджетных расходов.

6. Во всех проверенных федеральных органах исполнительной власти по состоянию на 1 января 2011 года не предусмотрены и не созданы самостоятельные (обособленные) структурные подразделения для осуществления внутреннего финансового контроля.

7. Главным недостатком существующей СВК является отсутствие системного подхода к организации внутреннего контроля. Так, в Роскомнадзоре и Росстрахнадзоре отдел внутреннего контроля создан в составе управления центрального аппарата, в Россвязи - отделы внутреннего контроля созданы в составе аппаратов подведомственных организаций, в Минкомсвязи России, ФАС России, Росфинмониторинге и ФСФР России функции внутреннего контроля выполняются сотрудниками различных управлений центрального аппарата при выполнении ими должностных обязанностей.

8. Существенной проблемой при оценке эффективности СВК в проверенных федеральных органах исполнительной власти является отсутствие планов контрольной деятельности и методических документов, регламентирующих организацию и проведение внутреннего финансового контроля (Минкомсвязи России, ФАС России и Росстрахнадзор).

В то же время контроль за расходованием государственных средств может быть действенным тогда, когда он осуществляется систематически и охватывает все уровни государственных расходов. Отсутствие единого порядка осуществления внутреннего контроля (сроков, периодичности и т. п.) федеральными органами исполнительной власти привело к тому, что в 2010 году вне контроля со стороны служб находились территориальные органы ФАС России и Росстрахнадзора. При этом в 36 территориальных отделениях ФАС России Росфиннадзором были установлены нарушения при осуществлении контроля и надзора за эффективностью использования средств федерального бюджета, учета и отчетности.

9. В целях повышения эффективности бюджетных расходов через механизмы внутреннего контроля считали бы целесообразным ускорить разработку и принятие на законодательном уровне конкретных мер по повышению качества и надежности внутреннего контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, а также принять меры по выполнению Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года в части совершенствования контрольно-надзорной деятельности.

Представляется, что лучшим решением для эффективного функционирования службы внутреннего контроля в органах, входящих в систему государственного управления, может стать создание организационно независимой службы внутреннего контроля. Поэтому недостаточно лишь указания в том или ином нормативном правовом акте на то, что подразделения внутреннего контроля внутри ведомств должны (или могут) создаваться. Деятельность служб внутреннего контроля должна быть обеспечена стандартами внутреннего контроля и урегулирована достаточно подробно на всех уровнях, начиная с вопросов подчиненности и заканчивая перечнем видов контроля, которые они могут осуществлять, описанием порядка и процедур их проведения.

10. Следует отметить необходимость наличия в нормативно-методической базе примерного перечня показателей, характеризующих эффективность деятельности подразделения внутреннего контроля. Только в этом случае орган внешнего контроля сможет при принятии решения об объеме необходимых проверочных мероприятий в том или ином ведомстве полагаться на результаты деятельности органов внутреннего контроля.

11. Поскольку основа внутреннего контроля закладывается при создании общей контрольной среды в организации, то первоначально необходимо сформировать правильное к ней отношение со стороны менеджеров всех уровней. Соответственно, нужно определить ключевые компетенции, права и обязанности сотрудников, а также порядок делегирования полномочий. Особая роль в обеспечении эффективности деятельности системы внутреннего контроля должна

принадлежать руководителям федеральных органов исполнительной власти, в чьем непосредственном подчинении должен находиться внутренний контроль.

12. Перспективным направлением совершенствования существующих механизмов внутреннего контроля федеральных органов исполнительной власти представляется внедрение принципов и механизмов аудита эффективности использования государственных средств. Основное внимание при проведении контрольных мероприятий службами внутреннего контроля федеральных органов исполнительной власти должно уделяться анализу результатов функционирования подведомственных предприятий и территориальных органов и определению совокупного эффекта в масштабах соответствующего федерального министерства, федеральной службы или агентства.

13. Существенно проводить анализ внутренних и внешних рисков, разрабатывать правила и контрольные процедуры в отношении достижения целей деятельности организации, мероприятий по снижению рисков.

14. Для дальнейшего поддержания внутреннего контроля на должном уровне следует осуществлять ее мониторинг. Это процесс оценки качества внутреннего контроля, то есть содержания разработанных процедур и их применения на практике, а также внесения изменений в элементы системы внутреннего контроля в случае необходимости. Дополнительно может быть использован опыт Счетной палаты, других внешних контрольных органов.

Предложения

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН