

УДК 336.61

ОРГАНИЗАЦИЯ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПОДРАЗДЕЛЕНИЯХ ФСИН РОССИИ

Загарских Вера Валерьевна,

кандидат экономических наук, доцент,
начальник кафедры тылового и финансового обеспечения деятельности УИС,
ФКУ ДПО Кировский ИПКР ФСИН России. Россия, г. Киров. E-mail: veravyatka@rambler.ru

Аннотация. В статье определены нормативные правовые акты, которыми необходимо руководствоваться при организации внутреннего финансового контроля в целях соблюдения требований к исполнению бюджетных полномочий. В статье рассмотрен порядок организации и внутреннего финансового контроля на примере подразделений ФСИН России.

Ключевые слова: внутренний финансовый контроль, эффективность финансового менеджмента, бюджетные процедуры, процессы и операции.

В целях совершенствования организации и осуществления внутреннего финансового контроля и аудита были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации. 26 июля 2019 года принят Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». Таким образом, с 1 января 2020 года бюджетное полномочие главного администратора (администратора) бюджетных средств по осуществлению внутреннего финансового контроля в качестве отдельного бюджетного полномочия исключено из состава бюджетных полномочий, определяемых Бюджетным кодексом.

Также утратили силу Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 года № 193, во исполнение которых приказом ФСИН России от 29.09.2015 № 864 был утвержден Порядок организации и осуществления внутреннего финансового контроля в Федеральной службе исполнения наказаний, направленный на соблюдение установленных в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета структурными подразделениями ФСИН России, учреждениями, непосредственно подчиненными ФСИН России, территориальными органами ФСИН России, учреждениями, подчиненными территориальным органам ФСИН России.

Однако, несмотря на то, что понятие внутреннего финансового контроля в Бюджетном кодексе Российской Федерации как таковое было упразднено, и Правила его реализации утратили силу, существует обязанность по осуществлению внутреннего финансового контроля среди участников бюджетного процесса.

Это следует в частности из того, что организация внутреннего финансового контроля в Федеральной службе исполнения наказаний и подведомственных ей учреждениях регламентирована Порядком организации и осуществления внутреннего финансового контроля в Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденном приказом ФСИН России от 29.09.2015 № 864, который до настоящего времени не отменен и

является обязательным к применению. Обязанность его осуществления во ФСИН России продиктована требованием пункта 1.10 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452.

Кроме того, в соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, внутренний финансовый аудит проводится для оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки предложений по организации внутреннего финансового контроля, в связи с чем он имеет место быть.

Таким образом, несмотря на исключение внутреннего финансового контроля в качестве отдельного бюджетного полномочия из состава всех бюджетных полномочий, внутренний финансовый контроль определяется Бюджетным кодексом Российской Федерации в качестве внутреннего процесса главного администратора (администратора) бюджетных средств. Он осуществляется в целях соблюдения требований к исполнению своих бюджетных полномочий и является составной частью каждого бюджетного полномочия главного администратора (администратора) бюджетных средств. Указанная позиция также сформулирована в письмах Минфина России от 17.12.2019 № 02-02-05/98727 и № 02-02-05/98728.

Принимая во внимание изложенное в части правового регулирования осуществления внутреннего финансового контроля, с учетом изменений, внесенных с 1 января 2020 года, исключена обязанность главных администраторов (распорядителей) бюджета принимать меры регулирования (издавать нормативные правовые акты о внутреннем финансовом контроле).

Это означает, что главный администратор (распорядитель) бюджетных средств вправе самостоятельно определять порядок проведения внутреннего финансового контроля с учетом необходимости соблюдения требований по исполнению бюджетных полномочий.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств имеют право принять ведомственный (внутренний) акт, обеспечивающий осуществление внутреннего финансового контроля, включая определение деталей реализации контрольных мер. Указанный акт может быть издан (но не обязан) с учетом ранее изданных ведомственных правовых актов, устанавливающих порядок проведения бюджетных процедур с учетом их актуализации (при необходимости) в части определения контрольных действий, осуществляемых при выполнении бюджетных процедур.

В настоящее время ведомственный акт, определяющий порядок проведения бюджетных процедур в Федеральной службе исполнения наказаний, не обновлен. В связи с этим организация внутреннего финансового контроля, в том числе в подведомственных учреждениях и органах УИС, осуществляется в соответствии с порядком организации и проведения внутреннего финансового контроля в Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденном приказом ФСИН России от 29.09.2015 № 864.

Что касается непосредственного понимания внутреннего финансового контроля, то его понятие в настоящее время определено Федеральным стандартом внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита», утвержденным приказом Минфина России от 21.11.2019 № 196н. Согласно стандарту, внутренний финансовый контроль – это внутренний процесс главного администратора (администратора) бюджетных средств, осуществляемый с целью выполнения требований к исполнению своих бюджетных полномочий, в том числе посредством реализации контрольных действий.

Таким образом, в целях удовлетворения требований к осуществлению бюджетных полномочий, которые определены законами и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные отношения, администраторы бюджетных средств, полу-

чатели бюджетных средств в качестве участников бюджетного процесса осуществляют внутренний процесс, называемый внутренним финансовым контролем [5; 1; 8].

На практике бывает сложно провести различие между внутренним финансовым контролем и внутренним контролем фактов финансовой и хозяйственной жизни. В связи с этим возникают трудности по организации и осуществлению мер контроля.

Внутренний контроль установленных фактов хозяйственной жизни осуществляется всеми учреждениями. Порядок его организации и реализации определяется с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации о внутреннем финансовом контроле. Это установлено в ст. 19 Федерального Закона о бухгалтерском учете [2] и п. п. 20, 23 Федерального стандарта № 256н «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности» [4].

В п. 9 Федерального стандарта № 274н, который является обязательным для казенных учреждений, определяется необходимость утверждения порядка организации внутреннего контроля в учетной политике, в том числе финансового контроля.

Поэтому казенные учреждения уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) должны осуществлять внутренний финансовый контроль в рамках бюджетного законодательства и внутренний контроль – в соответствии с Законом о бухгалтерском учете. Конечно, целесообразно объединить эти два элемента управления в один, поскольку их цели и направления одинаковы.

Внутренний контроль также проводится для предотвращения коррупции. Например, при анализе отчетности учреждения можно определить платежи, которые являются коррупционными [7].

Основной целью этого контроля является обеспечение соблюдения требований к исполнению бюджетных полномочий, которые установлены правовыми актами, регулирующими бюджетные отношения.

Основные направления внутреннего финансового контроля могут быть определены исходя из целей и требований внутреннего финансового аудита, изложенных в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в частности:

- 1) соблюдение процедур по составлению и представлению информации, необходимой для подготовки бюджета и его исполнения;
- 2) обеспечение достоверности учета и отчетности;
- 3) подготовка и реализация мер по экономному и эффективному использованию бюджетных средств;
- 4) обеспечение законности и целесообразности операций при реализации бюджетных процедур, либо выявление и устранение нарушений, их причин и условий возникновения.

Организационные требования и какие-либо ограничения законодательно не установлены, поэтому порядок осуществления внутреннего контроля определяется исходя из особенностей деятельности учреждения [9]. Порядок осуществления внутреннего финансового контроля в казенном учреждении необходимо закрепить в отдельном внутреннем акте. Положение о внутреннем финансовом контроле регулирует следующие этапы осуществления контроля:

- 1) планирование внутреннего финансового контроля путем формирования и актуализации карт внутреннего финансового контроля;
- 2) ведение журналов внутреннего финансового контроля, в которых отражается информация о текущей деятельности контроля, их сохранность;
- 3) анализ внутреннего финансового контроля путем составления и представления отчета о результатах.

Карта внутреннего финансового контроля (далее – ВФК) представляет собой подготовительный документ, план контрольных действий с процедурами и ответ-

ственными лицами, в которых записано, кто, как и когда осуществляет внутренний финансовый контроль внутренних бюджетных процедур.

В соответствии с приказом ФСИН России от 29.09.2015 № 864 в карту ВФК включается информация о внутренних бюджетных процедурах:

- о проверяемом процессе и операциях;
- об ответственных должностных лицах;
- о методах и контрольных действиях;
- о виде/способе контроля;
- о периодичности/сроке выполнения контрольных действий
- об уровне бюджетных рисков.

Таким образом, в казенных учреждениях уголовно-исполнительной системы необходимо сформировать карты по подразделениям, участвующих в бюджетном процессе. Например, в исправительном учреждении УИС должны быть сформированы как минимум пять карт ВФК, а именно: в бухгалтерии, отделе тылового обеспечения, юридической службе, подразделении, ответственном за осуществление государственных закупок, отделе кадров; центре трудовой адаптации осужденных (производственном подразделении).

Перед составлением карты ВФК ответственным за организацию внутреннего финансового контроля необходимо оценить операции с точки зрения бюджетных рисков, т.е. вероятности возникновения событий, негативно влияющих на выполнение внутренних бюджетных процедур, и сформировать перечень операций. Именно эта процедура является самой ответственной и сложной, поскольку карта внутреннего финансового контроля должна охватывать все внутренние бюджетные процедуры, процессы и операции, за результаты которых отвечает соответствующее структурное подразделение. Для анализа рисков внутренних бюджетных процедур рекомендуется составить шкалу оценки бюджетных рисков (таблица 1).

Таблица 1.

Анализ рисков внутренних бюджетных процедур

Уровень по критерию «Вероятность»	Уровень по критерию «Степень влияния»		
	Низкий	Средний	Высокий
Низкий (от 0 до 40 %)	Незначимый	Незначимый	Значимый
Средний (от 40 до 60 %)	Незначимый	Значимый	Значимый
Высокий (от 60 до 100 %)	Значимый	Значимый	Значимый

В рамках внутреннего финансового контроля сотрудниками каждого подразделения, ответственными за выполнение внутренних бюджетных процедур, ведется журнал. Список этих лиц может быть утвержден руководителем (заместителем начальника) учреждения, ответственным подразделением. Такими лицами могут быть: начальник (заместитель начальника) финансово-экономического отдела, главный бухгалтер (бухгалтер), главный специалист (специалист) отдела бухгалтерского учета и отчетности.

На заключительном этапе осуществления внутреннего финансового контроля подразделения, ответственные за реализацию внутренних бюджетных процедур, готовят отчет о результатах внутреннего финансового контроля. Отчет составляется на основе данных журналов внутреннего финансового контроля и содержит пояснения со следующей информацией:

- описание мер по устранению нарушений и причин их возникновения. Если нарушения не были устранены на момент сдачи отчета, предлагаются меры по их устранению. Рекомендуется принять во внимание конкретные сроки принятия этих мер с указанием ответственных лиц;

– информация о количестве должностных лиц, осуществляющих внутренний финансовый контроль, их квалификации;

– информация о реализации мер по устранению нарушений, причинах их возникновения и представлению материалов, которые были направлены в правоохранительные органы и органы государственного финансового контроля (УФК, ФАС).

С 2020 года данный отчет представляется структурными подразделениями ФСИН России, ответственными за ведение внутренних бюджетных процедур, в финансово-экономическое управление ФСИН России не позднее, чем за пять рабочих дней до начала финансового года.

Необходимо отметить, что обеспечение достоверности и полноты показателей отчета может быть проверено при осуществлении внутреннего финансового аудита главным администратором (администратором) бюджетных средств или при осуществлении проверки финансовым органом.

Отчет о результатах деятельности ВФК, а также информация (акты, представления и др.), полученные от подразделений государственного финансового контроля, материалы проверок Федерального казначейства о результатах мониторинга качества финансового управления главным администратором бюджетных средств принимаются административные, управленческие решения, направленные на повышение эффективности системы внутреннего финансового контроля.

В рамках бюджетной реформы, целью которой является создание условий эффективного использования бюджетных ресурсов за счет расширения полномочий и ответственности администраторов бюджета, важно создать адекватные механизмы финансового контроля для обеспечения эффективного управления финансами. Приоритет целевого использования средств, детальная экономическая классификация, высокая степень централизации в принятии решений, внешний контроль деятельности придает организации внутреннего финансового контроля особенное значение.

Наряду с вышесказанным, обеспечение эффективного выполнения управленческих решений, подотчетность за деятельность и их результаты приводит к тому, что финансовый контроль уделяет особое внимание внутренним процессам и операциям. В этом контексте развитие внутреннего финансового контроля является основой и фактором совершенствования управления государственными финансами.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
2. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».
3. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».
4. Приказ Минфина России от 31.12.2016 № 256н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора».
5. Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита».
6. Приказ ФСИН России от 29.09.2015 № 864 «Об утверждении Порядка организации и осуществления внутреннего финансового контроля в Федеральной службе исполнения наказаний, Регламента организации и осуществления ведомственного финансового контроля в Федеральной службе исполнения наказаний».
7. Меры по предупреждению коррупции в организациях (утв. Минтрудом России).
8. Письмо Минфина России от 17.12.2019 № 02-02-05/98728.
9. Информация Минфина России № ПЗ-10/2012 «О вступлении в силу с 1 января 2013 г. Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».