

УДК 51(045)
JEL: D04, G28, E02, E4

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ

Мария Николаевна Понкратова¹

¹ АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»
105005 г. Москва, ул. Радио, д. 14

¹ Аспирант
E-mail: ponkratova-mn@mail.ru

Поступила в редакцию: 19.05.2015 Одобрена: 25.08.2015

Аннотация. *Несовершенство законодательной и методической основы финансового контроля в Российской Федерации определяют перечень проблем по незаконному и нецелевому использованию бюджетных средств, в том числе, с применением схем по выводу капитала за рубеж посредством финансовых инструментов (наличные деньги, банковские переводы и депозиты, ценные бумаги и векселя) операции по которым являются распространенной практикой в нашей стране. В этой связи особое значение приобретает использование риск-ориентированной модели финансового контроля, адаптированной в условиях Российской Федерации.*

В статье рассматривается риск-ориентированная модель, как часть системы финансового контроля. Концепция модели нацелена на точечную проверку, подразумевающую выявление реперных точек в деятельности организации и заказчиков рискованного события.

Ключевые слова: *риск-ориентированная модель, финансовый контроль, нецелевое использование бюджетных средств, Счетная палата.*

Для ссылки: Понкратова М. Н. Повышение эффективности системы финансового контроля в условиях риск-ориентированной модели // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 3. С. 33–36.

Опыт показывает, что большинство направлений, где используются государственные средства, подвержены высокому риску их хищения или растраты. Однако наибольшей опасности подвержены те направления, где выделяются крупные суммы или заключаются крупные государственные контракты при отсутствии надлежащего финансового контроля.

Среди наиболее резонансных дел в последние годы специалисты и практики выделяют крупные государственные контракты, заключенные под развитие национальных проектов, такие как, развитие космоса, Олимпиада и строительство инфраструктуры в г. Сочи, строительство моста в г. Владивосток, соединяющего его с островом Русский, проекты государственно-частного партнерства и пр. Заметной областью правонарушений в бюджетной сфере РФ остается нецелевое использование бюджетных средств. Так, например, только по итогам 2013 года Счетная палата РФ выявила нецелевое использование бюджетных средств на общую сумму 3,885 млрд. рублей, а общий объем нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере составил 722,9 млрд. руб. [1].

Практически аналогичная ситуация сложилась и в прошедшем 2014 году, которая позволила выявить

органам финансового контроля более 2,5 тыс. нарушений при использовании бюджетных средств и возбудить более 20 уголовных дел. По итогам 2014 года общая сумма выявленных нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы составила 524,5 млрд. руб., из которых 342,8 млрд. руб. (65,4% от общего объема нарушений) – это нарушения бюджетного законодательства и 39,6 млрд. руб. (7,6% от общего объема нарушений) – нарушения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд [2].

Неэффективное использование бюджетных средств составило 173,1 млрд. руб. Объем нецелевого использования бюджетных средств составил 9,1 млрд. руб. Наиболее резонансные нарушения были выявлены со стороны корпорации Роскосмос – на сумму более 92 млрд. руб. в части нецелевого использования средств при строительстве объектов и инфраструктуры.

Вывод государственных средств с использованием незаконных схем отмечаются надзорными и контролирующими органами во всем мире, включая развитые и развивающиеся страны. Чем выше уровень развития финансовой системы, тем более изо-

щренными выглядят такого рода операции и схемы по выводу средств. В последние годы, на фоне активного развития финансовой глобализации и, как следствие, IT-технологий, преступления в бюджетной сфере выявляются на регулярной основе.

Впервые подобные исследования были проведены в Великобритании, которые касались ключевых рисков бюджетной сферы и нарушений, выявленных по итогам их проверки. Впоследствии именно этот опыт послужил основой для создания единых руководящих принципов государственного финансового контроля в этой стране [3]. Так называемая «желтая книга» – принципы управления и оценки рисков государственного сектора, представляет собой свод правил по анализу и проверке государственных компаний и отдельных секторов экономики для цели развития институциональной и социальной среды.

Согласно концепции, определенной в желтой книге, любая организация работающая, в государственном секторе, должна определить собственные подходы по оценке рисков. Иными словами, государственные структуры должны самостоятельно идентифицировать и выявлять наиболее существенные риски, которым подвержена их деятельность и в дальнейшем определять риск-аппетит. Такой модели финансового контроля соответствует лишь модель аудита эффективности. Локализация и ее практическое использование в целях снижения рисков хищения и злоупотребления будет вполне оправданно в отечественной системе финансового контроля, поскольку надзорные и контрольные органы в России, как правило, имеют централизованную подотчетность.

В системе органов финансового контроля необходимо создать самостоятельную систему управления рисками, что требует модификации уже существующей структуры и адаптации в соответствии со стандартами ISO 31000 [4]. В качестве небольшого отступления лишь отметим, что ISO 31000 был принят в качестве национального стандарта более чем в 50 национальных органах мира по стандартизации системы финансового контроля, охватывающих более 70% мирового населения. Он также был принят рядом учреждений ООН и национальных правительств в качестве основы для разработки системы собственных рисков или их управления. Широкое использование ISO 31000 получило с 2009 года после событий мирового экономического кризиса. Практическое приме-

нение стандарта сделало возможным получение обратной связи от государственных организаций органам финансового контроля для достижения прозрачности в текущей деятельности и выявления наиболее существенных рисков, что в конечном счете, позволило сформировать новую систему управления рисками в национальном масштабе.

В рамках использования данного стандарта процесс надзора и контроля за государственными и бюджетными организациями должен быть распределен в соответствии со структурной иерархией, чем выше степень соподчинения, тем выше риски. Вторым важным моментом заключается в создании основы для определения особых контрольных точек в рамках наиболее существенных проектов или контрактов, где присутствуют бюджетные средства. Так называемые, реперные точки для цели реализации функций постоянного контроля рисков.

Формально, описанная нами система и будет составлять основу риск-ориентированной модели финансового контроля через достижение необходимых целей (рис. 1).



Рис. 1. Повышение эффективности системы финансового контроля в условиях риск-ориентированной модели

Важным элементом риск-ориентированной модели финансового контроля является создание соответствующей организационной структуры с учетом распределения ответственности сторон, создания эффективных каналов связи и распределение человеческих ресурсов для новой системы. Опыт показывает, что государственные учреждения достаточно сложно перестраиваются в организационном плане для того, чтобы модифицировать собственную внутреннюю систему внутреннего контроля, что делает их работу мало эффективной и трудоемкой. В связи с чем, считаем, что основой для новой системы финансового контроля должна стать полная децентрализация контрольных функ-

ций, что позволит создать основу для оперативного реагирования на риск.

Такая форма децентрализованного контроля позволяет увязать воедино процесс выявления и оценки события, предшествующего наступлению риска, что в конечном счете способствует заблаговременному получению данной информации и на превентивной основе ее устранить или минимизировать. Каждое риск-событие имеет собственного владельца, т.е. определенный бизнес-процесс или организатора этого процесса, который и является инициатором риска. Всех инициаторов риска возможно представить в виде взаимосвязанных событий или факторов, присвоив им соответствующий уровень угроз. Тогда их выявление будет сразу показывать комплекс проблем на уровне отдельной организации или компании. Фактически систематизация таких событий позволяет сформировать карту рисков и в дальнейшем использовать ее как основу для их управления в целях финансового контроля.

Например, риск информационной безопасности, достаточно часто выявляемый в государственных компаниях, способствует выявлению нарушений, связанных с растратой и хищением бюджетных средств. В связи с чем, процедура их выявления включает как минимум следующие основные этапы:

- определение контекста риска;
- оценка риска;
- рассмотрение риска;
- определение степени допустимого риска;
- информирование о рисках;
- мониторинг рисков и отчетность о рисках.

Действительно, рассматривая риск-ориентированную модель как часть системы финансового контроля, можно представить цепь взаимосвязанных событий, предшествующих возникновению того или иного нарушения. Именно выявление риска на ранней стадии является своего рода сигналом для контролера по наличию проблем в текущей деятельности организации. Чем больше таких сигналов, тем выше степень вероятности, что нарушения имеют место быть.

После того, как новая риск-ориентированная модель уже запущена в действии, необходимо систематизировать риски и увязать их с событиями, которые им предшествовали, для получения обратной связи от подразделений-инициаторов этих рисков. Тогда контролер или аудитор будет владеть более полной информацией о цели совер-

шения нарушения и одновременно будет иметь полный реестр реализованных и потенциально возможных рисков.

На практике в организациях государственного сектора любая конкретная задача или цель делегируется по нисходящей линии от линейного руководителя, что сразу позволяет выявить инициатора риска. Таким образом, использование такого подхода, сразу позволяет исключить из выводов аудитора или проверяющего лица сторонние подразделения или субъекты и наоборот сосредоточить внимание на тех, кто является фактически заказчиком того или иного рискованного события.

Наиболее серьезные проблемы в деятельности государственного финансового контроля возникают в связи с недостаточностью информации о выявленном нарушении. Аудитор всегда пытается понять, что послужило причиной его возникновения и только после этого разбирается с фактами. Концепция риск-ориентированной модели нацелена на точечную проверку, подразумевающую выявление реперных точек в деятельности организации и заказчиков рискованного события. Опыт показывает, что процесс восприятия риска в государственных компаниях существенно ниже, чем в частных, что объясняется спецификой и особенностью текущей деятельности.

Список литературы

1. Отчет Счетной палаты РФ по исполнению бюджета за 2013 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/>
2. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://audit.gov.ru/activities/annual_report/842/
3. HM Treasury (2004), Orange Book: Management of risk – Principles and Concepts. [http://www.hmtreasury.gov.uk/orange_book.htm] (Accessed on 10th of April 2013).
4. Описание стандарта ISO 31000 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iso.org/iso/ru/home/>
5. Гладкова В.Е. Влияние центрального банка на распространение «эффекта заражения» на рынке межбанковского кредитования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2013. № 13. С. 86–91.

IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE FINANCIAL CONTROL SYSTEM IN TERMS OF THE RISK-ORIENTED MODEL

M. N. Ponkratova

Abstract

The imperfection of the legislative and methodological basis of financial control in the Russian Federation shall determine the list of issues on illicit and misuse of budget funds, including with the use of schemes for the withdrawal of capital abroad through financial instruments (cash, Bank transfers and deposits, securities and bills of exchange) operations which are common practice in our country. In this regard, of particular importance is the use of a risk-oriented model of financial control, adapted to the conditions of the Russian Federation.

The article discusses the risk-based model as part of a system of financial control. The concept model aimed at check point, implying the identification of reference points in the organization's and customers' risk event.

Keywords: risk-oriented model, financial control, misuse of budget funds, the Chamber of Accounts.

Correspondence: Ponkratova M. N., Russian Academy of Entrepreneurship, Moscow, Russia (22, Radio street, Moscow, 105005), Russian Federation, ponkratova-mn@mail.ru

Reference: Ponkratova M. N. Improving the efficiency of the financial control system in terms of the risk-oriented model. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2015, vol. 6, no. 3, pp. 33–36.

Научно-практический журнал

М И Р (Модернизация. Инновации. Развитие)

приглашает к сотрудничеству новых авторов

Основные требования к статьям:

1. Статья представляется в электронном виде в форматах .doc и .rtf и в виде распечатки. Статья на бумажном носителе должна строго соответствовать рукописи на электронном носителе. Все аббревиатуры следует расшифровывать. Возможно предоставление научной статьи и сопроводительного письма по электронной почте.
2. Распечатка научной статьи должна быть подписана автором с указанием даты ее отправки.
3. Объем научной статьи должен быть не менее 10 и не более 25 страниц, напечатанных через 1,5 интервала с размером шрифта не менее 14. Рекомендуемый тип шрифта – Times New Roman.
4. К каждой статье необходимы ФИО автора, название статьи, аннотация и ключевые слова на русском и английском языках.
5. Авторам статей, утвержденных к публикации Научно-редакционным советом, в обязательном порядке необходимо заполнить анкету автора и выслать на электронный адрес журнала свою фотографию в графическом формате (.jpg, .tif).
6. Оформление библиографического списка, обязательного в конце статьи, должно соответствовать ГОСТ Р 7.0.5-2008.

Научно-редакционный совет оставляет за собой право на редактирование статей. Статьи, не соответствующие указанным требованиям, не публикуются и не возвращаются авторам.

Статьи и все материалы к ним ждем по адресу: info@idnayka.ru