

Федорчукова Светлана Георгиевна
к.э.н., доцент департамента антикризисного управления
и финансов АНО ВО «Институт экономики и
антикризисного управления»
Fedorchukova Svetlana G.
Ph.D., associate professor of the Department of Crisis Management
and finance IN ANO "Institute of Economics and
crisis management "

Внутренний финансовый контроль в условиях виртуальной экономики
Internal financial control in the virtual economy

Аннотация

Проанализированы методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля: задачи финансового контроля, процедуры, субъекты и методы внутреннего финансового контроля, исследованы риски, сопутствующие бюджетным операциям. Сделаны предложения по совершенствованию оценки рисков и разработке мероприятий по нейтрализации данных рисков в условиях виртуализации экономики.

Abstract

Analyzed guidelines for the implementation of internal financial control: the problem of financial control procedures, subjects and methods of internal financial control, investigated risks associated with budgetary transactions. Suggestions for improving the risk assessment and the development of measures to neutralize these risks in an economy virtualization.

Ключевые слова: *финансовый контроль, бюджетные средства, виртуальная экономика, методы финансового контроля, внутренние бюджетные процедуры.*

Keywords

financial control, budgetary funds, the virtual economy, methods of financial control, internal budget procedures.

В последние годы экономика России постепенно приобретает черты виртуальной экономики (возникновение виртуальной экономики связано с появлением новых информационно-коммуникационных технологий во всех сферах современного общества. Данная система позволяет мгновенно передавать на любые расстояния информацию, значительно повышать производительность труда, а также делать жизнь людей более комфортной, содержательной и интересной [3,4,5]). Одним из признаков такой экономики, на наш взгляд, является возможность виртуального получения информации, транспарентизация экономических процессов.

Полагаем, что и использование бюджетных средств должно стать в условиях виртуальной экономики максимально транспарентным [2] процессом, в отношении которого любое заинтересованное лицо может виртуально получить информацию, позволяющую дать оценку проведения внутреннего финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы, а также и на уровне хозяйствующих субъектов.

В январе 2015 года были приняты Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля¹ в связи с необходимостью обеспечить успешную реализацию утвержденного Министерством финансов Российской Федерации плана-

¹ Приложение к письму Министерства финансов Российской Федерации от 19 января 2015 г. № 02-11-05/932

графика² государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов». В методических рекомендациях разъясняются положения статьи 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации для достижения сопоставимости в области организации и проведения внутреннего финансового контроля. Характер методических рекомендаций не является обязательным.

Внутренний финансовый контроль призван обеспечить [1]:

- соблюдение установленных бюджетным законодательством Российской Федерации (и другими нормативными правовыми актами, устанавливающими бюджетные правоотношения) внутренних стандартов и процедур: составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета главным администратором (администратором) бюджетных средств и подведомственными ему получателями бюджетных средств;
- меры, направленные на повышение экономности и результативности использования бюджетных средств.

К главным задачам внутреннего финансового контроля отнесено³:

- управление рисками полного или частичного недостижения результатов выполнения внутренних бюджетных процедур (т.е. управление бюджетными рисками);
- оперативное выявление, устранение и пресечение: нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; правомерных действий должностных лиц, негативно влияющих на осуществление главными администраторами (администраторами) и получателями бюджетных средств бюджетных полномочий и (или) эффективность использования бюджетных средств (т.е. выявление недостатков в сфере бюджетных правоотношений);
- увеличение экономности и результативности использования бюджетных средств посредством принятия и выполнения решений по результатам внутреннего финансового контроля.

В данных задачах хорошо видны приоритеты периода нахождения российской экономики в состоянии турбулентности и необходимость принимать во внимание неопределенности и риски сложившейся экономической ситуации.

В табл. 1 представлены примеры бюджетных процедур, в отношении которых должен производиться внутренний финансовый контроль [1].

Таблица 1

Внутренние бюджетные процедуры, являющиеся предметом
внутреннего финансового контроля

№№	Внутренние бюджетные процедуры
1.	составление и представление в финансовый орган документов, необходимых для составления и рассмотрения проекта бюджета, в том числе реестров расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований
2.	составление и представление главному администратору (администратору) бюджетных средств документов, необходимых для составления и рассмотрения проекта бюджета
3.	составление и представление документов в Федеральное казначейство (финансовый орган, орган управления государственным внебюджетным фондом), необходимых для составления и ведения кассового плана по доходам бюджета, расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета
4.	составление и представление документов в финансовый орган (Федеральное казначейство), необходимых для формирования и ведения сводной бюджетной

² утвержден приказом Министерства финансов Российской Федерации от 18.07.2014 № 219

³ Приложение к письму Министерства финансов Российской Федерации от 19 января 2015 г. № 02-11-05/932

	росписи, а также для доведения (распределения) бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей бюджетных средств
5.	доведение лимитов бюджетных обязательств до подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств
6.	составление, утверждение и ведение бюджетных смет и (или) свода бюджетных смет
7.	формирование и утверждение государственных (муниципальных) заданий в отношении подведомственных государственных (муниципальных) учреждений
8.	исполнение бюджетной сметы
9.	принятие в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетных обязательств

Участников – субъектов внутреннего финансового контроля можно распределить по трем иерархическим уровням (рис. 1) [1] . Каждому уровню соответствует определенный набор процедур по проведению внутреннего финансового контроля (методы, способы проведения контрольных действий, предмет проверки), который более подробно будет рассмотрен ниже.

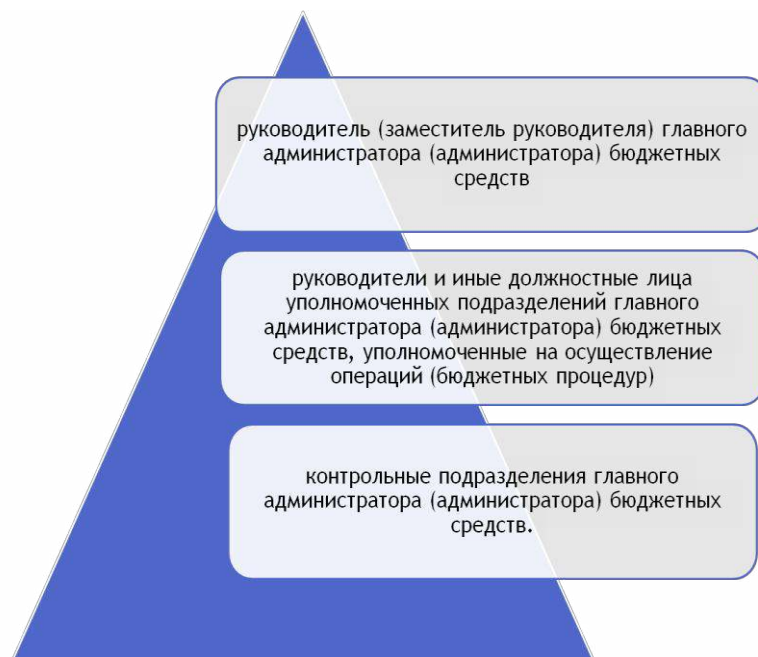


Рис. 1 Субъекты внутреннего финансового контроля

Субъекты должны осуществлять контрольные действия, представлены на рис.2 [1] . Каждое контрольное действие имеет определенные характер, вид (автоматический, визуальный, смешанный, способ проведения (выборочное, сплошное).



Рис. 2 Описание контрольных действий внутреннего финансового контроля

От автоматических контрольных действий визуальные отличаются отсутствием использования прикладных программных средств автоматизации без участия должностных лиц. Смешанные контрольные действия выполняются с использованием прикладных программных средств автоматизации с участием должностных лиц. При сплошном способе проведения контрольные действия осуществляются в отношении каждой проведенной операции, при выборочном – в отношении отдельной проведенной операции (группы операций).

Описание методов внутреннего финансового контроля представлено на рис.3 [1]

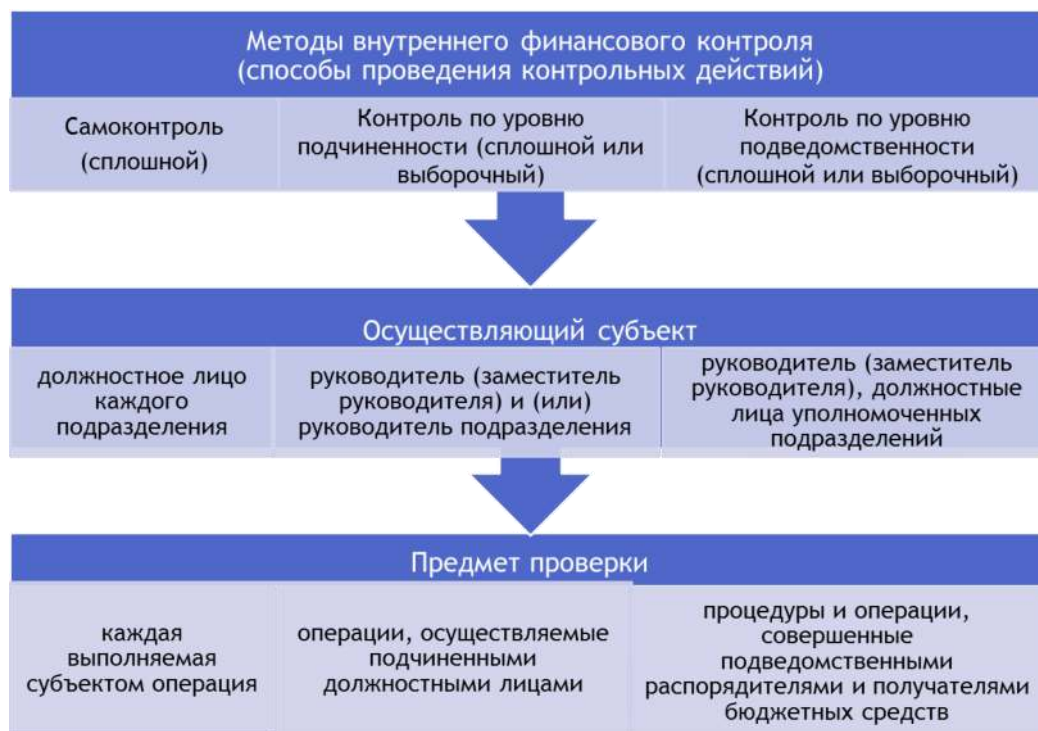


Рис. 3 Описание методов внутреннего финансового контроля

Все методы внутреннего финансового контроля (самоконтроль, контроль по подчиненности и подведомственности) должны осуществляться в соответствии с картой внутреннего финансового контроля.

Самоконтроль проводят должностные лица каждого подразделения главного администратора (администратора) и получателя бюджетных средств, используя сплошной способ проведения, предметом проверки при этом служит каждая выполняемая субъектом внутреннего финансового контроля операция по проверке соответствия нормативно-правовым актам, оценке причин, отрицательно воздействующих на совершение операции.

Контроль по уровню подчиненности выполняют руководитель (заместитель руководителя) и (или) руководитель подразделения главного администратора (администратора) и получателя бюджетных средств в отношении операций, осуществляемых подчиненными должностными лицами посредством их визирования с использованием способов и сплошного, и выборочного проведения.

За контроль по уровню подведомственности⁴ отвечают руководитель (заместитель руководителя), должностные лица уполномоченных подразделений главного администратора (администратора) бюджетных средств. Этот метод внутреннего финансового контроля также как и предыдущий проводится двумя способами: сплошным и выборочным. Предметом проверки являются процедуры и операции, совершенные подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств, администраторами доходов бюджета и администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Все методы внутреннего финансового контроля предполагают использование карты внутреннего финансового контроля. Перед составлением этой карты следует сформировать перечень операций. В перечне операций указываются: процесс; операция; лицо, ответственное за выполнение операции; уровень рисков; методы контроля. Наиболее сложным при составлении перечня операций представляется идентификация уровня рисков. Для облегчения этого действия в Методических рекомендациях приведена примерная форма анализа бюджетного риска, в которой риск классифицируется по двум критериям: вероятность и последствия. Причем именно характер риска, определяемый совокупным воздействием указанных двух критериев, обуславливает методы контроля. Таким образом, для каждой операции риски идентифицируются и измеряются.

Для идентификации рисков следует проанализировать информацию:

- требующуюся согласно:
 - предписаний органов государственного (муниципального) финансового контроля;
 - рекомендаций (предложений) внутреннего финансового аудита;
- сведения о нарушениях и недостатках в сфере бюджетных правоотношений, их причинах и условиях, в том числе содержащиеся в отчетах ведомственного финансового контроля.

Таким образом, по каждой операции необходимо выявить возможные события, которые могут отрицательно сказаться на результате внутренней бюджетной процедуры. Примеры таких операций – нарушение сроков выполнения операции, различного рода ошибки.

На критерий «вероятность» рисков могут воздействовать такие факторы как:

⁴ Одним из видов подведомственного контроля является ведомственный контроль. Главный администратор бюджетных средств имеет право создать подразделения ведомственного финансового контроля (или привлечь имеющиеся контрольные подразделения для проведения ведомственного финансового контроля). Ведомственный финансовый контроль включает в себя проверки (ревизии) и (или) сбор и анализ информации о своевременности составления и представления документов, необходимых для выполнения внутренних бюджетных процедур, точности и обоснованности информации, отраженной в указанных документах, а также законности совершения отдельных операций.

- недостаточность норм правовых актов главного администратора (администратора) бюджетных средств, и других актов, устанавливающих порядок выполнения внутренней бюджетной процедуры и (или) их несоответствие нормативным правовым актам, регулирующим бюджетные правоотношения во время совершения операции;
- слишком продолжительный период подготовки средств автоматизации для документов и (или) невозможность в связи с этим актуального отражения операций;
- не удовлетворительное качество содержания и (или) несвоевременность представления документов должностным лицам, осуществляющим внутренние бюджетные процедуры;
- конфликт интересов у должностных лиц, проводящих внутренние бюджетные процедуры;
- отсутствие разделения прав доступа пользователей к базам данных, вводу и выводу информации из автоматизированных информационных систем, задействованных для осуществления бюджетных полномочий;
- отсутствие регламента взаимодействия пользователей с информационными ресурсами;
- неэффективная работа средств автоматизации подготовки соответствующих документов, требующихся для внутренней бюджетной процедуры;
- недостаточность кадрового обеспечения (количество и уровень квалификации).

Критерий «последствия» включает в себя следующие возможные будущие потери:

- снижение репутации главного администратора (администратора) бюджетных средств;
- санкции за нарушение бюджетного законодательства,
- снижение показателя результативности (экономности) использования бюджетных средств.

После того, как карта внутреннего финансового контроля утверждена подразделение (лицо), ответственное за результаты выполнения внутренних бюджетных процедур, передает уполномоченному лицу главного администратора бюджетных средств данные оценки бюджетных рисков. На основании карты внутреннего финансового контроля уполномоченные должностные лица главного администратора бюджетных средств должны сформировать реестр бюджетных рисков и разработать предложения по уменьшению выявленных бюджетных рисков для руководителя (заместителя руководителя) главного администратора бюджетных средств.

Операция оценки рисков достаточно сложна и требует серьезной проработки в подразделениях. Полагаем, что при оценке рисков необходимо:

- принять во внимание возможные хакерские атаки, получившие достаточно широкое распространение в условиях виртуальной экономики;
- использовать бенчмаркинг (т.е. сравнение с успешными участниками бюджетного процесса и в дальнейшем распространение их опыта).
- сделать все процедуры и операции максимально прозрачными (кроме информации являющейся государственной тайной), всю открытую информацию размещать в интернете;
- провести классификацию рисков на внешние и внутренние, и сделать соответствующий анализ;
- провести классификацию рисков на простые и сложные, и сделать соответствующий анализ;
- провести классификацию рисков на прогнозируемые и не прогнозируемые (чье проявление не предсказуемо) и сделать соответствующий анализ;
- определить варианты нейтрализации рисков по предложенным выше классификациям (например, предложить мероприятия по уменьшению не только внутренних рисков, но и внешних (возможно - доведение имеющихся рисков до регулятора; использование различного рода коммуникаций с соответствующими организациями для уменьшения зоны действия и уровня внешних рисков; раскрытие информации о не прогнозируемых внешних рисках)).

Среди последствий следует выделить наиболее, на наш взгляд, важное: завоевание и поддержание доверия граждан к качеству работы органов государственной власти на всех уровнях управления. Т.к. последствия, указанные в Методических рекомендациях являются локальными, однако важна общая картина по стране, складывающаяся из работы отдельных администраторов бюджетных средств. Соответственно, каждый администратор бюджетных средств и его уполномоченные лица несут ответственность не только за свой участок работы, но и за всю бюджетную систему в целом.

Также считаем необходимым ввести страхование рисков, возникающих при выполнении бюджетных процедур и составляющих их бюджетных операций. Причем при определении объема страхования нужно обязательно учитывать уровень бюджетного риска, его идентификацию и возможные последствия. Для ранжирования бюджетных рисков с целью выявления более опасных можно использовать матрицу, построенную по критериям вероятности и критериям возможных последствий.

Важным на наш взгляд при проведении внутреннего финансового контроля бюджетных процедур также является согласованность действий всех уровней государственной власти, участвующих в этом процессе. Под согласованностью следует понимать своевременное проведение контрольных действий, оперативное доведение результатов проверки до соответствующих уровней управления с целью быстрого реагирования на выявленные нарушения и принятие соответствующих мер.

К сожалению, в выше упомянутых документах не указываются меры наказания за нарушения, выявленные в процессе проведения финансового контроля, что значительно, по нашему мнению, повлияет на снижение качества и эффективности проведения бюджетных процедур. Для повышения результативности внутреннего финансового контроля было бы целесообразно провести ранжирование финансовых нарушений с указанием соответствующих в зависимости от определенного ранга мер по их предупреждению или устранению в дальнейшем. Это бы значительно снизило уровень бюджетных рисков, повысило бюджетную обеспеченность и экономию бюджетных ресурсов в условиях экономической нестабильности и информационной безопасности в экономике нового типа.

Литература:

1. Министерство Финансов Российской Федерации Письмо от 19 января 2015 г. № 02-11-05/932
2. Рожнова О.В., Игумнов В.М. Методические аспекты формирования транспарентной финансовой отчетности организации. М., Известия МГТУ «МАМИ» № 1(15), 2013, т.5. с.176-180.
3. Рожнова О.В., Федорчукова С.Г. Виртуальная экономика как среда функционирования российского машиностроения // Известия МГТУ «МАМИ», №1 (19), т.5, с.26-28.
4. Рожнова О.В. Виртуальная отчетность // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 14. С.11-18.
5. Федорчукова С.Г. Виды виртуальных предприятий в зависимости от концепции их организации //Наука и бизнес: пути развития. 2014. №5 (35). С. 83-86.