ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Финансовый контроль

РИСКИ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Андрей Геннадьевич ЛУКИН

кандидат экономических наук, доцент кафедры общего и стратегического менеджмента,
Самарский государственный аэрокосмический университет им. академика С.П. Королева (Национальный исследовательский университет), Самара, Российская Федерация
Lagufk@mail.ru

История статьи:
Принята 22.03.2016
Одобрена 30.03.2016

УДК 336.148
JEL: H60, H83

Ключевые слова: финансы, государственное финансовое управление, риск-менеджмент, риск-ориентированные технологии

Аннотация

Предмет. В статье отмечается, что в последнее время все больше внимания уделяется вопросам риск-менеджмента в государственном финансовом управлении. На прошедшем в Самаре в октябре 2015 г. Всероссийском форуме по вопросам осуществления государственного финансового контроля был одобрен опыт применения риск-ориентированных технологий при осуществлении государственного финансового контроля. Актуальность рассматриваемой проблемы обусловлена еще и тем, что для повсеместного внедрения этого подхода потребуется изменение законодательных и нормативных актов Российской Федерации.

Цели. Изучение истории развития риск-ориентированных технологий, определение насколько важно и необходимо применение подобных технологий, заимствованных из бизнеса, в какой степени они способны оптимизировать государственное финансовое управление в Российской Федерации.

Методология. С помощью методов исторического анализа и диалектического подхода исследовано развитие теории управления рисками, направленной на минимизацию предпринимательских рисков. Использование методов наблюдения и сравнения позволило оценить современное состояние государственного финансового управления в Российской Федерации с точки зрения риск-менеджмента.

Результаты. Предложены мероприятия по оптимизации государственного финансового управления, в том числе с применением риск-ориентированных технологий.

Выводы. Сделан вывод о том, что существенные недостатки в государственном регулировании использования централизованных финансов в Российской Федерации требуют усиления государственного финансового контроля, в том числе и с привлечением риск-ориентированных технологий. Однако прежде чем распространять бизнес-технологии на государственное финансовое управление, целесообразно использовать все возможности методологии управления централизованными финансами, выработанной финансовой наукой и историческим опытом демократического государственного управления.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Формирование риск-менеджмента в частном секторе экономики предопределено высокой степенью неопределенности условий, в которых принимаются управленческие решения в бизнесе. Немецкий социолог Н. Луман утверждал, что для экономистов риск, – это возможность экономически неблагоприятного события, неопределенности принятия решений: «опасности есть всегда, а риск – где есть решение». Как считают отечественные ученые, риск недополучения намеченных результатов особенно стал проявляться при всеобщности товарно-денежных отношений, усилении конкуренции участников хозяйственного оборота.

Следует понимать, что предприниматель не имеет возможности воздействовать на большинство факторов, от которых зависит реализация целей и задач, которые он ставит перед собой. Прежде всего, это внешние факторы – запросы потребителя, действия государства, природные явления, поведение контрагентов и конкурентов и т.д. Кроме того, существуют внутренние факторы, которые также с трудом поддаются прогнозированию: поведение наемного менеджмента и работников в создавшихся условиях, надежность техники и оборудования, качество закупленного сырья и пр. Такая неопределенность ведет к непредсказуемости результатов предпринятых действий и решений, так как невозможно учесть все факторы, воздействующие на субъекты и объекты управления в ходе их реализации.

В связи с этим бизнес, чтобы определиться с количеством выпускаемой продукции (оказанием услуг, выполнением работ), регулированием ценообразования и (как следствие) способностью предвидеть результат своей деятельности, вынужден обращаться к идеальным моделям, которые обусловлены большим количеством допущений и основываются на усредненной

модели поведения рынка за предыдущий период наблюдения за ним. В качестве допущений принимаются следующие постулаты:

- потребитель будет покупать продукцию фирмы в таком же количестве, при тех же уровнях цен;
- государство не изменит правил экономической, налоговой или финансовой деятельности;
- контрагенты будут поставлять сырье требуемого качества в установленные сроки; и по тем же ценам;
- уровень инфляции не пойдет резко вверх или наоборот вниз;
- работники предприятия не начнут массово увольняться или требовать солидной прибавки к зарплате;
- наемный менеджмент будет честно вести дела и управлять фирмой, нацелившись на рост ее прибыльности и т.д.

Эти допущения и составляют основу для возникновения предпринимательских рисков. Ведь если какое-либо из них окажется неверным или не сработает, то это может оказать губительное влияние на все остальные процессы, потянув за собой цепочку неблагоприятных событий, даже если все остальные допущения окажутся верными. Например, работники предприятия вынудили руководство увеличить заработную плату. Это, как правило, влечет за собой увеличение цены на выпускаемую продукцию (оказываемые услуги, выполняемые работы), а увеличение цены может отрицательно сказаться на реализации продукции и т.д.

Поэтому бизнес просто вынужден тщательно отслеживать и документировать наступление тех или иных событий (как внутренних, так и внешних), которые были упрощены или не учтены в допущениях, и оперативно реагировать на изменение обстановки. Для борьбы с внешними рисками (в научной литературе их называют предпринимательскими рисками) были разработаны различные методики, которые стали впоследствии самостоятельными научными и практическими направлениями деятельности. К ним относятся:

- страхование и самострахование (на финансовых ранках – хеджирование);
- взаимодействие с государством, которое может взять на себя некоторые предпринимательские риски, но для этого его необходимо заинтересовать;
- мероприятия, направленные на укрупнение бизнеса и создание монополий и т.д.

Для внутренних рисков также были разработаны методики, позволяющие минимизировать их воздействие. Это и стало диалектической основой для формирования теоретических положений, связанных с реагированием на наступление тех или иных непредвиденных событий. В конце концов эти положения получили название «риск-менеджмент».

Среди внутренних рисков особое место занимают те, которые рассматриваются в рамках концепции «Риск как неопределенность результата, возможность его отклонения от цели»[1], а также риски отклоняющегося поведения наемных управляющих и наемного персонала.

Начнем со второй группы рисков – отклоняющего поведения наемных служащих. В целях минимизации их отрицательного воздействия проводятся мероприятия, которые сводят к минимуму участие человека в производственных и иных процессах за счет повышения автоматизации и применения средств коммуникации. Особенно это важно там, где не надо проявлять творчество при решении поставленных задач, а цели достигаются посредством многократных повторений одних и тех же операций. Однако и в этих случаях не удается полностью исключить человеческий фактор.

Поэтому вторым направлением борьбы с внутренними рисками стало развитие внутреннего контроля в организации. Основой минимизации рисков при применении технологий внутреннего контроля является создание условий, при которых трудно или практически невозможно отклониться от предписанных правил и технологий. Эти технологии до недавнего времени присутствовали в бюджетном законодательстве Российской Федерации под наименованием «текущий контроль», но при изменениях Бюджетного кодекса РФ в 2014 г. почему-то исчезли оттуда[2].

Борьбу с внутренними рисками до недавнего времени возглавляло государство, которое требовало от руководителей компаний и

[1] *Богоявленский С.Б.* Управление риском в социально-экономических системах: учеб. пособие. СПб.: СПбГУЭФ, 2010. 144 с.

[2] Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

предприятий лично участвовать в процессах финансового контроля через технологии санкционирования финансовых операций (первая и вторая подписи) и утверждения финансовой отчетности организации. Внутри организации также выстраивалась иерархическая система санкционирования, при которой каждый из руководителей разрешал выход того или иного финансового документа за пределы своего подразделения. Таким образом, создавалась система документирования и разделения ответственности, позволяющая отследить «виновника» и принять к нему меры воздействия.

Однако по мере развития средств коммуникации и увеличения масштабов предприятия эта система начала давать сбои, а увеличивающийся поток документов и денег позволил скрывать ошибки и злоупотребления. Кроме того, появление, например, электронно-цифровой подписи, которую можно передать секретарю (собственноручную подпись не передашь), дискредитировало требования с образцами подписей, и роль государства в регулировании внутреннего контроля стала второстепенной. Поэтому возникла необходимость в разработке новых технологий внутреннего контроля, в основу которых была бы положена организация контроля за первичным звеном – работниками, непосредственно выполняющими финансовые операции, то есть создания условий, когда уже самим работникам затруднительно будет ошибаться или злоупотреблять своими возможностями.

Для предприятия, где происходят однообразные, повторяющиеся операции, наиболее приемлемыми стали технологии процессного контроля, которые основаны прежде всего на само- и взаимоконтроле. Они были разработаны в рамках создания стандартов ИСО (ISO) на финансовые операции[3]. Авторство в разработке этих стандартов принадлежит Техническому комитету ISO/TC 68 «Финансовые операции». По утверждению председателя комитета К. Маккена, эта структура разрабатывает и применяет стандарты для смягчения последствий бизнес- и операционных рисков, повышения эффективности и снижения издержек, так как стандарты уменьшают количество операционных ошибок, сбоев и мошеннических действий. Кроме того, они смягчают или устраняют негативные финансовые последствия от отсутствия надежной, полной и понятной информации, необходимой для совершения финансовых операций[4]. Технологии на базе стандартов ИСО достаточно широко применяются сейчас в банковском секторе России.

Однако там, где операции неоднородны и на первое место выступает творческий подход, не поддающийся нормированию, или немногочисленный персонал финансовых служб не позволяет установить систему взаимного контроля, предлагаются технологии риск-менеджмента, основанные на выявлении и документировании наступления ситуаций отклоняющегося поведения, оценке и анализе их последствий, применении определенных мер воздействия.

Эти технологии очень похожи на технологии внутреннего контроля, разработанные еще в СССР и успешно применяемые в Российской Федерации, но они усилены требованием по документированию каждого случая отклоняющегося поведения работников и менеджеров, а также мерами воздействия по исправлению ситуации. Обязанность по документированию выявляемых случаев отклоняющегося поведения возлагается либо на соответствующего начальника структурного подразделения, либо на специально назначенного контролера, который должен вести матрицу рисков – таблицу, в которой фиксируются не только сам случай отклоняющегося поведения, но время и условия при которых он произошел, личность должностного лица, допустившего отклоняющееся поведение, последствия ошибки или нарушения. Подразумевается, что факты отклоняющегося поведения будут выявляться не только контролерами и менеджерами, но и всеми работниками, которые начнут фиксировать информацию о совершенных (ими самими или их коллегами) ошибках или нарушениях.

Меры воздействия по фактам выявленных ошибок или нарушений также отличаются от мер воздействия, принятых сейчас в нашей стране. Пока у нас в основном налагаются взыскания на нарушителей финансовой дисциплины. В условиях риск-менеджмента приветствуются изменения в расстановке персонала на операции, склонность и способность к которым выявлена на основании наблюдения за каждым сотрудником за весь период работы. Происходит автоматизация и механизация процессов, где чаще всего совершаются ошибки людьми, меняются правила деятельности или должностные обязанности.

[3] ISO 9000:2000 Quality management systems – Fundamentals and vocabulary / ISO. URL: http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=29280

[4] *Лазарте М.* Разработчикам стандартов в области финансовых операций вручена награда за лидерство. URL: http://www.iso.org/iso/ru/news.htm?refid=Ref1780

Делается ставка не на принуждение работника к качественному выполнению обязанностей, а на улучшение организации труда и создание условий, еще больше затрудняющих допущение ошибок и злоупотреблений. Основным пропагандистом данных технологий на территории Российской Федерации стала компания IBM[5].

Для концепции «Риск как неопределенность результата, возможность его отклонения от цели», учитывая высокую степень неопределенности определения результата деятельности, бизнес применяет методологию прогнозирования как наиболее удобную для гибкого реагирования на различного рода отклонения от идеальной модели. В рамках прогнозирования для распознания будущих угроз обычно применяют два метода. Сначала исследуют как можно более широкую область возможных опасностей, нанося на «карту рисков» примерные контуры будущих угроз, и классифицируют их по степени опасности. Затем подробно изучают наиболее опасные области составленной «карты риска».

До недавнего времени финансовый риск-менеджмент был предметом исследований научного сообщества, а его применение – делом добровольным для предпринимателей. Однако с начала 1990-х гг. этой теорией заинтересовалось государство. Поводом для этого послужили часто повторяющиеся корпоративные скандалы, которые стали расшатывать национальные экономики. Было признано, что системы внутреннего контроля в совокупности с аудитом не дают необходимой защиты от некомпетентности или злоупотреблений наемного менеджмента, который может действовать вразрез с миссией фирмы или компании. Начало массового возбуждения судебных дел против аудиторов на Западе различные авторы относят к 1960-м гг. В 1970–1980-х гг. число таких процессов значительно возросло. Например, в США в 1960–1972 гг. их было 181, а в 1973–1985 гг. – 291. По некоторым данным, аудиторам в США в конце прошлого века за год предъявлялось около 4 000 исков на общую сумму в 30 млрд долл. Удовлетворялось же полностью или частично в 1960–1985 гг. более 60% таких исков. В Соединенных Штатах в 1988 г. по искам, предъявленным аудиторам (бухгалтерам), было выплачено свыше 1 млрд долл.[6] Серия корпоративных скандалов, в которых были замешаны крупнейшие аудиторские компании США, по мнению ученых, привели к возникновению финансового кризиса начала XXI в.[7]

В зарубежных и российских исследования рассматриваются различные варианты совершенствования аудита, направленные на исправление выявленных недостатков. Предлагаются повышение прозрачности деятельности аудиторских фирм, совершенствование методики определения аудиторских рисков и т.д. Например, в США в рамках редакции стандартов государственного аудита (GAGAS) 2007 г. значительно усилены позиции прозрачности и подотчетности. Однако подобные меры, к сожалению, не дают ожидаемых результатов.

Поэтому государство стало настоятельно рекомендовать применение риск-ориентированных финансовых технологий всем участникам экономической деятельности. В частности, в Соединенных Штатах предлагается к использованию методика, описанная в документе, изданном Комитетом спонсорских организаций Комиссии Тредвея (COSO) под названием «Концептуальные основы внутреннего контроля» (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO, 1992). В Евросоюзе рекомендована похожая методика PI*f*C (The Compendium of the public internal control systems in the EU Member States, 2012).

А в 2002 г. в США был принят закон, который сформулировал требования по организации систем внутреннего финансового контроля практически для всех видов компаний, в том числе и для государственных учреждений. Этот закон получил название Сарбейнса-Оксли (Sarbanes-Oxley)[8]. В Российской Федерации требование об обязательной организации внутреннего контроля в организациях, независимо от их формы собственности, закреплено в законодательстве о бухгалтерском учете[9]. Таким образом, государство возвращает себе роль регулятора внутреннего контроля в экономике.

[5] Обучение функциональных специалистов методической базе. Направление обучения «Внутренний контроль (внутренний аудит)»: серия учебных пособий. Версия от 16.12.2009: разработано группой специалистов ООО «ИБМ Восточная Европа / Азия» в соответствии с контрактом № TDP/QCBS/11.

[6] *Ножкина Т.В.* Международный аудит. Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2007. 127 с.

[7] Америку потряс новый корпоративный скандал. URL: http://www.newsru.com/finance/26Jun2002/worldcom.html

[8] The Sarbanes-Oxley Act of 2002. URL: http://www.sarbanes-oxley-101.com/

[9] Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».

Но это все для бизнеса. А как же перевести технологии риск-менеджмента на государственную службу? За всю историю развития государства не прекращался поиск наиболее оптимальных приемов финансового управления общественными финансовыми ресурсами, которые народ доверил ему в оперативное управление.

Государство имеет возможность воздействовать на большинство факторов (за исключением разве что природных явлений) посредством инструментов принуждения, разрешенных ему Конституцией (так называемый административный ресурс). И то, что для бизнеса является неопределенностью, для государства может быть запланированными действиями. Поэтому возникновение большинства рисков, которые мы отнесли к предпринимательским, возможно для государства только в том случае, когда оно добровольно отказывается от административного регулирования тех или иных процессов и переходит в сферу рыночных отношений. Достаточно вспомнить события середины 2014 г., когда Банк России отказался от валютного коридора и отправил российский рубль в свободное плавание. Но в этом случае уже нельзя говорить о государственном управлении. Все-таки это административное воздействие на финансовые процессы, происходящие в стране. Наибольшие риски в связи с наименьшими возможностями государственного влияния содержатся в процессе формирования государственных финансов, то есть в процессе сбора доходов бюджетов бюджетной системы. Процедуры же использования государственных финансовых ресурсов менее подвержены различного рода негативным воздействиям, если есть четкие и ясные правила и обозначены конкретные достижимые результаты.

Поэтому наибольшую неопределенность для государственного финансового управления представляют внутренние риски, которые возникают из непредсказуемости поведения людей. Понятно, что эффективные приемы финансового управления, позволяющие минимизировать большое число рисков, основаны на естественных человеческих устремлениях и желаниях. В связи с этим основные методы финансового управления базируются на разделении участников государственного финансового управления на тех, кто создает правила, но не имеет возможности непосредственно использовать финансовые ресурсы (распорядителей), и тех, кто эти правила обязан исполнять при непосредственном использовании государственных денег, но не имеет возможности их изменить (исполнители). В основе этой схемы лежит понимание человеческой природы. Ведь если человек не имеет возможности воспользоваться благом, но ему доступно создание правил его использования, то практически интуитивно он начнет создавать препятствия для других, имеющих возможность воспользоваться этим благом, дабы максимально сократить возможности злоупотребления им. Кстати, на использовании этого эффекта основаны, например, технологии взаимного контроля стандартов ИСО (ISO): подтверждая правильность совершения операции другим специалистом (если нет с ним предварительного сговора), сотрудник будет стремиться не допустить его необоснованного обогащения.

Если эта схема работает, то, как правило, достаточно системы финансового контроля со стороны распорядителя, который будет следить за выполнением созданных им для исполнителя правил, то есть соблюдением финансовой дисциплины, а также за достижением исполнителем заданных параметров деятельности и запланированных распорядителем результатов.

В качестве инструментов регулирования со стороны распорядителя используются:

- формирование финансовой политики и определение результатов финансовой деятельности исходя из стратегических целей государства;
- планирование (не прогнозирование) и жесткий контроль за исполнением планов;
- нормирование затрат и недопущение превышения установленных норм;
- создание системы административной ответственности за невыполнение правил и нормативов и т.д.

Если же эта схема нарушена, то необходимы дополнительные инструменты контроля, которые и предлагает риск-менеджмент. При делегировании полномочий по созданию правил и параметров деятельности, а также формированию результатов на уровень исполнителя включаются другие человеческие устремления: желание оправдать свои недочеты и ошибки, изменить результат под реальность, присвоить то, что «плохо лежит» и т.д. Тем более что для этого предоставлены все возможности. Осуществление контроля в этом случае практически невозможно, так как правила и планы начинают изменяться под реальное исполнение.

Сейчас главным источником рисков в сфере управления государственными финансовыми ресурсами является то, что требования к содержанию операций по планированию и использованию денежных средств, а также требования к результатам такого использования заменены требованиями по организации процесса планирования и использования. В чем опасность такой замены? В том, что требования по процессу, так же как и идеальные модели, обусловлены множеством допущений. В рамках процесса подразумевается, что участники процедур планирования и использования финансовых ресурсов знают, какой должен быть достигнут результат, исходя из нужд и запросов государства и общества, что они априори не стремятся использовать свои служебные полномочия в личных целях, обладают соответствующим уровнем знаний и умений и т.д. Однако, как показывает практика, это далеко не так, и риски в данной системе реализуются с устрашающей постоянностью. Поэтому все более востребованными становятся дополнительные инструменты контроля, особенно если государство стремится уйти от административных методов регулирования использования финансовых ресурсов.

Например, именно на минимизацию этих рисков направлен риск-ориентированный предварительный контроль, осуществляемый недавно организованной Службой государственного финансового контроля Самарской области[10]. Опыт проведения такого контроля был рассмотрен на прошедшем в конце октября 2015 г. в Самаре Всероссийском форуме по вопросам осуществления государственного финансового контроля. Заместитель министра финансов Российской Федерации А. Лавров особо отметил, что инновационный опыт Службы государственного финансового контроля Самарской области требует внедрения во всех крупных регионах России. Он подчеркнул, что если бы наши коллеги из других субъектов работали так же, в стране было бы гораздо меньше проблем в экономике[11].

В чем же новаторство этой службы? Судя по отчетам, оно заключается в применение методики так называемого «светофора»:

- необоснованным расходным обязательствам «зажигается красный свет» (в этом случае выставляется требование на предоставление дополнительных обосновывающих документов);
- расходным обязательствам, в отношении которых были установлены определенные бюджетные риски и которые находятся в зоне особого внимания госфинконтроля Самарской области до момента их отработки, соответствует «желтый свет»;
- и только тем расходным обязательствам, в отношении которых было получено подтверждение их обоснованности (в том числе и по итогам устранения выявленных госфинконтролем Самарской области нарушений и замечаний, выполнения рекомендаций), соответствует «зеленый свет».

К основным рискам, выявляемым этой службой, относятся:

- планирование бюджетных расходов без учета фактически понесенных или уже запланированных затрат;
- неверное применение единичных расценок и норм ценообразования в строительстве, а также включение необоснованных расходов;
- дополнение (увеличение) расчета по укрупненным показателям индексами, обоснованность применения которых отсутствует;
- страхование за счет бюджета строительных работ, на которое тратятся значительные средства, несмотря на отсутствие страховых случаев;
- использование при планировании работ дорогостоящих материалов и основных средств, обладающих избыточными свойствами;
- отсутствие надлежащего обоснования приобретения различных моделей транспортных средств и компьютерной техники;
- некорректность расчета стоимости мероприятия, в том числе и за счет наличия арифметических ошибок[12].

[10] Постановление правительства Самарской области от 19.06.2012 № 283 «О формировании службы государственного финансового контроля Самарской области и реорганизации аппарата Правительства Самарской области». URL: http://gfk.samregion.ru/ministry/normative_base/Postanovlenija/

[11] URL: http://www.vkonline.ru/news/archive/156800/eksperty-so-vsej-strany-obsudili-v-samare-voprosy-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya

[12] Отчет о деятельности госфинконтроля Самарской области за 2012–2014 годы и истекший период 2015 года. URL: http://gfk.samregion.ru/totals/Itogi2014

Как видно из приведенного перечня, высокой степенью неопределенности, которую можно отнести к реальным рискам, обладает только возможность появления арифметических ошибок. Все остальные риски в большей степени могут быть минимизированы за счет правильной организации финансового управления и применения методик нормирования, жесткого планирования и финансового контроля распорядителем средств бюджетов без привлечения специально созданной службы.

Другим источником появления неопределенности в государственном финансовом управлении являются ошибки в определении роли финансов в экономике. Необходимо помнить, что финансы – это инструмент, а не цель политики государства. У бизнесмена результат его деятельности выражается в прибыли. Но для государства прибыль не так важна. Для него первостепенное значение имеют социальный и экономический эффекты от его деятельности. А они не всегда выражаются в деньгах. Как, например, оценить в финансовом выражении здоровье нации или уровень образованности населения, уровень обороноспособности или уровень правоохранительной деятельности и т.д.? Поэтому наделение денег в последние десятилетия ролью основополагающего показателя в социально-экономической деятельности – наиболее важная ошибка государственного управления, которая порождает огромное число рисков. В книге И. Горлова «Теория финансов», вышедшей в 1841 г., отмечается: «В государствах есть необходимейшие, существенные издержки, неудовлетворение которых повлекло бы за собою разрушение целого государственного организма. Бережливость относительно содержания войска, достаточного для внешней обороны, была бы пагубна. Здесь мелкие расчеты и выгоды должны падать пред великими народными интересами. Все, что мы разумеем под началом бережливости, есть избежание ненужных, бесполезных издержек, роскоши, расточительности».

Поэтому любой отход от указанной схемы «распорядитель – исполнитель» даже под самыми, казалось бы, благими лозунгами влечет за собой увеличение количества рисков, борьба с которыми начинает отбирать все больше сил, ресурсов (в том числе и финансовых) и времени, необходимых для социально-экономического развития. Как подчеркивает И. Горлов, все полезные правила, доведенные до крайности, могут сделаться вредными, так и начало бережливости не должно быть употреблено во зло. К сожалению, мы сейчас наблюдаем именно такую картину, когда под лозунгом «мы научились считать деньги», наносятся сокрушительные удары по системам здравоохранения, образования, правоохранительной деятельности и т.д. При этом самые нежелательные результаты неправильного использования финансовых ресурсов (затраты на роскошь, ненужные и дорогостоящие командировки, злоупотребления и т.д.) остаются, усиливая негативный эффект от подобных реформ.

Наглядным примером, ошибочных представлений, которые привели к игнорированию правила «распорядитель – исполнитель» и нанесли значительный вред отечественному государственному финансовому управлению, явилась «система материального стимулирования труда работников бюджетной сферы»[13], которая под лозунгом «предоставления больших прав по материальному стимулированию труда работников руководителям бюджетных организаций» привела к делегированию полномочий по формулировке правил формирования системы оплаты труда на уровень получателей средств бюджетов. Это в свою очередь привело к обогащению начальников и к фактическому обнищанию работников этой самой сферы. Разрыв в заработной плате между руководителями и рядовыми сотрудниками увеличился в десятки раз, что привело к массовому оттоку специалистов из важных, но теперь низкооплачиваемых категорий – врачей, медсестер, преподавателей и учителей и т.д. То есть к обратному эффекту. И возможности контроля здесь без изменения сложившегося положения – ничтожны. Фактически государство благодаря таким реформам оказалось не в состоянии исполнять свои функции по предоставлению общественных благ населению.

Еще одним источником возникновения рисков является тотальное подчинение современного финансового планирования и использования финансовых ресурсов правилам финансового (бухгалтерского) учета. Сейчас любые финансовые документы (планы, отчеты, сметы доходов и расходов, заявки на расход, документация на конкурс и т.д.) составляются по правилам,

[13] Постановление Правительства Российской Федерации от 05.08.2008 № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений».

установленным Минфином России, и в соответствии с требованиями бюджетной классификации. Исключением в последнее время стал контроль за закупками, где наконец-то появились натуральные показатели и возможность отслеживать обоснованность приобретения тех или иных товаров.

В рамках государственного финансового контроля проверяется соответствие расходов кодам бюджетной классификации. Однако по Бюджетному кодексу РФ бюджетная классификация является группировкой доходов и расходов, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

От такого подчинения страдает принцип прозрачности (открытости) бюджетов бюджетной системы, декларированный в Бюджетном кодексе РФ. Ведь чтобы понять из законов о бюджете на соответствующий финансовый год, куда направляются бюджетные деньги, необходимы не только знания самой бюджетной классификации, но и значительное время для анализа статей, подстатей и элементов расходов. А в сформированной группировке есть возможность спрятать любые расходы от разных видов контроля. Так, анализ закона о бюджете Самарской области на 2014 г. показал, что траты на содержание органов государственной власти, рассмотренные в разрезе разделов/подразделов расходов бюджетной классификации Российской Федерации, составляют около 4%, в разрезе целевых статей – 9,4%, а в разрезе кодов КОСГУ – уже 19% от общих расходов бюджета.

О способах минимизации рисков, возникающих в связи с подчинением планирования и исполнения бюджетов правилам бюджетного учета, за счет совершенствования организации бюджетного планирования и исполнения бюджетов, мы неоднократно упоминали в различных научных публикациях. Однако если не изменить сложившуюся структуру финансового управления, то потребуются дополнительные силы и средства для организации контроля. И можно с уверенностью сказать, что даже самые передовые технологии риск-менеджмента не в состоянии исправить ошибки в финансовом управлении.

Что в этой проблеме главное: необходим, по нашему мнению, заинтересованный пользователь в информации, в том числе и предоставляемой в результате мероприятий риск-менеджмента. Если опять, как это происходит в настоящее время, органы, осуществляющие государственный финансовый контроль (в том числе с применением риск-ориентированных технологий), останутся один на один со своей информацией, то есть ее некому будет реализовать в полном объеме, то применение даже самых передовых технологий приведет к минимальному эффекту.

Таким образом, прежде чем копировать из практики бизнеса технологии риск-менеджмента (или какие-либо другие), необходимо вернуться к отработанным за века технологиям государственного управления и определить роль финансовых ресурсов как важного, но всего лишь инструмента государственной политики. То есть на первое место сейчас целесообразно выдвинуть правильную организацию государственного финансового управления. Вторым этапом должно быть создание системы государственного финансового контроля, а не совокупности контролирующих органов (в таком виде госконтроль существует сейчас). Тогда необходимость в дополнительных инструментах контроля сведется к минимуму, хотя инновации в данной сфере (документирование выявленных рисков – ведение матрицы рисков, приемы борьбы с рисками и др.) можно использовать и для нужд государственного финансового управления.

Список литературы

1. *Акимов В.А., Воронов С.П., Радаев Н.Н.* Концепции риска и концепции анализа риска // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2013. Т. 3. № 2. С. 562–567.

2. *Бек У*. Общество риска. На пути к другому модерну. М.: Прогресс-Традиция, 2000. 384 с.

3. *Бликанов А.* Аудит эффективности как методическая основа совершенствования государственного финансового контроля // Бюджет. 2008. № 7. С. 12–16.

4. *Гражданкин А.И*. К риск-ориентированной промбезопасности // Методы оценки соответствия. 2012. № 7. С. 18–23.

5. *Гутцайт Е.М*. Виды финансового контроля: сущность и общие черты // Аудиторские ведомости. 2008. № 3. С. 24–28.

6. *Гутцайт Е.М*. Проблемы финансового контроля: перечень и описание // Аудиторские ведомости. 2008. № 9 . С. 38–41.

7. *Донцова Л.В*., *Никифорова Н.А*. Анализ финансовой отчетности: практикум. М.: Дело и Сервис, 2004. 144 с.

8. *Жминько С.И., Швырева О.И., Сафонова М.Ф*. Внутренний аудит. Ростов н/Д: Феникс, 2008. 316 с.

9. *Калантаров Д.М*. Организационные подходы к проведению производственного аудита // Аудит и финансовый анализ. 2011. № 3. С. 229–231.

10. *Кандинская О.А*. Управление финансовыми рисками: поиск оптимальной стратегии. М.: Консалтбанкир, 2008. 272 с.

11. *Коновалова Н.В*. Аудиторский риск: вопросы методики создания внутрифирменного стандарта // Аудит и финансовый анализ. 2011. № 2. С. 196–208.

12. *Лукин А.Г*. Как организовать внутренний бюджетный контроль // ЭКО. 2015. № 3. С. 178–189.

13. *Старовойтова Е.В*. Риски в системе стандартов государственного аудита в США // Аудит и финансовый анализ. 2011. № 3. С. 19–24.

14. *Сумароков В.Н.* Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования: монография. М.: Финансы и статистика, 1996. 224 с.

15. Теория финансов: сочинение Ивана Горлова. Казань: Казанский государственный университет, 2014. 337 с.

16. *Уткин Э.А.* Финансовое управление. М.: ЭКСМО, 1997. 208 с.

17. Финансовое управление фирмой / под ред. В.И. Терехина. М.: Экономика, 2003. 98 с.

18. *Четыркин Е.М.* Методы финансовых и коммерческих расчетов. М.: Дело ЛТД, 2004. 134 с.

19. *Шеремет А.Д., Сайфулин Р.С., Негашев Е.В*. Методика финансового анализа. М.: Инфра-М, 2004. 512 с.

20. *Яшина Н.И*., *Прончатова-Рубцова Н.Н*. Определение бюджетных рисков Нижегородской области на основе исполнения доходной и расходной части бюджета // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Сер.: Социальные науки. 2014. № 4. Р. 16–24.

21. *Luhmann N.* Soziologie des Risikos. Berlin. Walter de Gruyter, 1991. P. 9–40.

ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Financial Control

RISKS AND PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Andrei G. LUKIN

Samara State Aerospace University (National Research University), Samara, Russian Federation
Lagufk@mail.ru

Article history:
Received 22 March 2016
Accepted 30 March 2016

JEL classification: H60, H83

Keywords: finance, public financial management, risk, risk management, risk-oriented technology

Abstract

Importance The All-Russian Forum on State financial control held in Samara endorsed the application of risk-oriented technologies in the State financial control. However, the widespread introduction of this approach will require amending Russian laws and regulations governing the State financial control.

Objectives The aim of the study is to review the history of risk-oriented technologies development, underpin their importance, and determine the extent to which they may improve the public financial management in the Russian Federation.

Methods I apply methods of historical analysis and dialectical approach to review developments in the theory of risk management aimed at business risks minimization, methods of observation and comparison to assess the current state of public financial management in the Russian Federation from the risk management perspective.

Results Based on the findings, I propose activities to optimize the public financial management, including the application of risk-oriented technologies.

Conclusions The major deficiencies in the State regulation of public finance in the Russian Federation require additional efforts to improve the State financial control, including the involvement of risk-oriented technologies. However, prior to distributing the business technology in public financial management, it is reasonable to exploit all features of the public finance management methodology developed by the financial science and historical experience of the democratic governance.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Akimov V.A., Voronov S.P., Radaev N.N. Kontseptsii riska i kontseptsii analiza riska [Concepts of risk and concepts of risk analysis]. *Strategiya grazhdanskoi zashchity: problemy i issledovaniya = Strategy of Civil Protection: Problems and Researches*, 2013, vol. 3, no. 2, pp. 562–567.

2. Beck U. *Obshchestvo riska. Na puti k drugomu modernu* [Risk Society: Towards a New Modernity]. Moscow, Progress-Traditsiya Publ., 2000, 384 p.

3. Blikanov A. Audit effektivnosti kak metodicheskaya osnova sovershenstvovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [Performance audit as a methodological basis of improving the State financial control]. *Byudzhet = Budget*, 2008, no. 7, pp. 12–16.

4. Grazhdankin A.I. K risk-orientirovannoi prombezopasnosti [To risk-oriented industrial safety]. *Metody otsenki sootvetstviya = Compliance Assessment Methods*, 2012, no. 7, pp. 18–23.

5. Guttsait E.M. Vidy finansovogo kontrolya: sushchnost' i obshchie cherty [Types of financial control: nature and common features]. *Auditorskie vedomosti = Audit Journal*, 2008, no. 3, pp. 24–28.

6. Guttsait E.M. Problemy finansovogo kontrolya: perechen' i opisanie [Problems of financial control: a list and description]. *Auditorskie vedomosti = Audit Journal*, 2008, no. 9, pp. 38–41.

7. Dontsova L.V., Nikiforova N.A. *Analiz finansovoi otchetnosti: praktikum* [Analysis of financial statements: a case study]. Moscow, Delo i Servis Publ., 2004, 144 p.

8. Zhmin'ko S.I., Shvyreva O.I., Safonova M.F. *Vnutrennii audit* [Internal audit]. Rostov-on-Don, Feniks Publ., 2008, 316 p.

9. Kalantarov D.M. Organizatsionnye podkhody k provedeniyu proizvodstvennogo audita [Organizational approaches to manufacturing audit]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2011, no. 3, pp. 229–231.

10. Kandinskaya O.A. *Upravlenie finansovymi riskami: poisk optimal'noi strategii* [Managing the financial risks: in search of the better strategy]. Moscow, Konsaltbankir Publ., 2008, 272 p.

11. Konovalova N.V. Auditorskii risk: voprosy metodiki sozdaniya vnutrifirmennogo standarta [Audit risk: a technique of creating an in-house company standard]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2011, no. 2, pp. 196–208.

12. Lukin A.G. Kak organizovat' vnutrennii byudzhetnyi kontrol' [How to organize internal budgetary control]. *EKO = ECO*, 2015, no. 3, pp. 178–189.

13. Starovoitova E.V. Riski v sisteme standartov gosudarstvennogo audita v SSHA [Risks in the system of the government auditing standards in the USA]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2011, no. 3, pp. 19–24.

14. Sumarokov V.N. *Gosudarstvennye finansy v sisteme makroekonomicheskogo regulirovaniya: monografiya* [Public finance in the system of macroeconomic regulation: a monograph]. Moscow, Finansy i statistika Publ., 1996, 224 p.

15. *Teoriya finansov: sochinenie Ivana Gorlova* [Theory of finance: the Ivan Gorlov's work]. Kazan, Kazan State University Publ., 2014, 337 p.

16. Utkin E.A. *Finansovoe upravlenie* [Financial management]. Moscow, EKSMO Publ., 1997, 208 p.

17. *Finansovoe upravlenie firmoi* [Financial management of the firm]. Moscow, Ekonomika Publ., 2003, 98 p.

18. Chetyrkin E.M. *Metody finansovykh i kommercheskikh raschetov* [Methods of financial and commercial calculations]. Moscow, Delo LTD Publ., 2004, 134 p.

19. Sheremet A.D., Saifulin R.S., Negashev E.V. *Metodika finansovogo analiza* [A financial analysis technique]. Moscow, INFRA-M Publ., 2004, 512 p.

20. Yashina N.I., Pronchatova-Rubtsova N.N. Opredelenie byudzhetnykh riskov Nizhegorodskoi oblasti na osnove ispolneniya dokhodnoi i raskhodnoi chasti byudzheta [Identifying the budgetary risks of the Nizhny Novgorod oblast based on the revenue and expenditure budget utilization]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: Sotsial'nye nauki = Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. Series: Social Sciences*, 2014, no. 4, pp. 16–24.

21. Luhmann N. Soziologie des Risikos. Berlin, Walter de Gruyter, 1991, pp. 9–40.