

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ИННОВАЦИОННОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ КОНТРОЛЯ В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

CONCEPTUAL MODEL OF INNOVATIVE CONTROL INSTRUMENTS IN THE FINANCIAL AND BUDGETARY SPHERE

**I. Lipatova
M. Bokareva**

Summary. The tools used in the implementation of control in the financial and budgetary sphere have a tendency to develop. The presence of a variety of innovative control tools in the financial and budgetary sphere requires not only their analysis and classification, but also understanding of strategic directions of development. These goals are served by the construction of a conceptual model of innovative control tools in the financial and budgetary sphere.

Keywords: tools, financial and budgetary sphere, risk map, classifier of violations, checklist, stratification, risk-based approach.

Липатова Инна Владимировна

К.э.н., доцент, Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)
Lipinna1@yandex.ru

Бокарева Мария Юрьевна

Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации (г. Москва)
bokarewamaria1999@gmail.com

Аннотация. Инструментарий, применяемый в осуществлении контроля в финансово-бюджетной сфере, имеет тенденцию развития. Наличие разнообразия инновационных инструментов контроля в финансово-бюджетной сфере требует не только их анализ и классификацию, но и осмысления стратегических направлений развития. Этим целям служит построение концептуальной модели инновационного инструментария контроля в финансово-бюджетной сфере.

Ключевые слова: инструментарий, финансово-бюджетная сфера, чек-лист, карта рисков, классификатор нарушений, контрольный листок, стратификация, риск-ориентированный подход.

Концептуальная модель в общем понимании должна отражать взаимосвязь категорий, характеризующих предметную область, описание и характеристику (атрибуты) структурных элементов и их концептуальных ограничений.

Концептуальная модель инновационного инструментария контроля в финансово-бюджетной сфере должна давать общее представление о применяемых инструментах контроля с выделением инновационных инструментов, а также условий и ограничений для их применения.

Инструментом контроля в общем понимании является средство обеспечения контроля, то есть то, с помощью чего возможно осуществление контроля.

Совершенствование инструментов контроля в финансово-бюджетной сфере осуществляется в направлении стандартизации контрольных процедур и обеспечения единых подходов и единого уровня качества контрольной деятельности, независимо от состава контролируемых сотрудников.

Для решения данных задач могут быть использованы следующие инструменты: чек-листы контрольных процедур; карты рисков; классификаторы нарушений; дорожные карты контроля (в случае крупных проектов).

Чек-листы являются инструментом реализации процессно-ориентированного подхода к осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере. Данный инструмент был заимствован из технической сферы, в частности авиации, где он применялся в качестве пошаговой инструкции по осуществлению необходимых действий в правильной последовательности (при взлете, посадке и полете).

Краткость, четкость и понятность способствовали применению чек-листов в других сферах деятельности. Распространение технократического подхода к осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере, основанного на стандартизации и максимально возможной автоматизации процессов, также способствовало внедрению данного инструмента и в этой сфере деятельности.

Чек-лист — это проверочный список пунктов и необходимых действий для безошибочной организации процесса контроля, где отмечаются выполненные пункты. В отличие от стандартов контроля и положений чек-листы содержат краткие пошаговые инструкции, что делает их применение простым и не допускающим разночтений.

Чек-листы при осуществлении контроля решают несколько задач:

- упрощают процесс контроля, так как позволяют разбить сложный процесс на несколько частей и помогают не пропустить важные действия;
- позволяют исключить ошибки, так как являются пошаговой инструкцией, понятной новичкам, выполнение которой не дает ошибиться или пропустить необходимые процедуры;
- облегчают контроль со стороны руководителя, который может отследить ход работ, качество и проверить, все ли действия выполнены, на любом этапе осуществления контрольных проектов и мероприятий.

Карта рисков — инструмент, который позволяет классифицировать риски по степени критичности для самого процесса контроля, а также для контролируемых объектов. Карта рисков подлежит постоянному обновлению с тем, чтобы оставаться действенным инструментом контрольной деятельности. Наличие актуальной карты рисков свидетельствует о том, что риски идентифицируются, анализируются и обрабатываются.

Карты рисков являются инструментом реализации риск-ориентированного подхода к осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере.

Понятие «риск-ориентированный» применительно к государственному сектору и государственным финансам в Российской Федерации получило признание относительно недавно. Применению риск-ориентированного подхода в сфере финансового контроля способствовало его закрепление в документах органов внешнего государственного контроля, совершенствование деятельности которой в последние годы осуществляется в том числе в направлении трансформации практики коммерческих организаций.

Утвержденная Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 22.06.2021 г. № 44К (1487) «Концепция риск-ориентированного подхода в Счетной палате Российской Федерации» (далее — Концепция) определяет риск-ориентированный подход как комплекс взаимосвязанных принципов, методов и инструментов осуществления деятельности Счетной палаты, предусматривающий планирование и проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с использованием результатов оценки рисков¹.

В качестве инструмента идентификации рисков в соответствии с Концепцией в Счетной палате Российской Федерации формируется и используется генеральная совокупность рисков объекта аудита и (или) области

рисков, из которой выделяются актуальные риски объекта аудита, способные с учетом динамики изменения условий внешней и внутренней среды оказать влияние на достижение целей. Концепцией предусматривается, что генеральная совокупность рисков используется при планировании и проведении аудита (п. 5.1.2.).

В соответствии с п. 7.2. Концепции ожидаемыми результатами применения Счетной палатой Российской Федерации риск-ориентированного подхода для объектов аудита и областей рисков являются:

1. снижение нагрузки на объекты аудита и области риска с высоким уровнем зрелости системы управления рисками;
2. содействие снижению уровня рисков достижения стратегических целей и целей деятельности объектов аудита;
3. совершенствование систем управления рисками объектов аудита и в областях рисков;
4. повышение ценности и востребованности предложений (рекомендаций) Счетной палаты.

Таким образом разработка карты рисков объектов контроля в финансово-бюджетной сфере может позволить сконцентрировать контрольную деятельность любого субъекта контроля (в том числе и Казначейства России) на наиболее значимых направлениях и объектах, тем самым повышая эффективность контрольной деятельности.

Классификатор нарушений позволяет осуществлять систематизацию и классификацию нарушений, недостатков и их последствий при осуществлении государственного финансового контроля.

Классификаторы нарушений позволяют обеспечить полную, ясную и достоверную идентификацию каждого выявляемого отрицательного события (ошибок, нарушений и отклонений) в привязке к установленным правовым нормам и правилам.

Разработка классификаторов нарушений в настоящее время является распространенной практикой в сфере государственного финансового контроля.

Казначейством России 19.12.2017 г. утвержден «Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере»². Данный классификатор постоянно дорабатывается и уточняется.

Применение классификатора нарушений при осуществлении контроля в финансово-бюджетной сфере

¹ Концепция риск-ориентированного подхода в Счетной палате Российской Федерации (утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 22.06.2021 № 44К (1487))

² Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Казначейством России 19.12.2017).

позволяет унифицировать оценку результатов контроля, а также облегчить проведение заключительного этапа контроля, что делает данный инструмент близким к чек-листу в части решаемых его использованием задач.

В качестве эффективного инструмента организации сложных проектов может применяться так называемая дорожная карта.

Дорожная карта проекта — это общий обзор ожидаемых результатов проекта, а также его ключевых вех и целей. Используя дорожную карту проекта в качестве исходного документа, можно формировать другую важную для реализации проекта документацию, например, его план и график.

Однако в отличие от плана проекта дорожная карта должна быть посвящена общему обзору этапов и результатов проекта. При создании дорожной карты необходимо избегать конкретики, так как это лишит документа его цели — показать направление, этапы и ключевые итоги (цели) проекта. Дорожная карта не является пошаговой инструкцией, что кардинально отличает ее от такого инструмента контроля, как чек-лист.

Дорожная карта позволяет соединить процессно-ориентированный и риск-ориентированный подходы к осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере.

Дорожная карта может применяться при осуществлении стратегического планирования и комплексного реформирования контрольной деятельности организации в целом или контрольной деятельности в конкретной сфере. Она может включать перечень ключевых мероприятий по достижению поставленных целей, в частности:

- организационное и нормативно-правовое регулирование;
- внедрение риск-ориентированного подхода при организации и проведении контрольных мероприятий;
- внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольной деятельности;
- информатизация контрольной деятельности и другие.

Контрольный листок — это один из инструментов контроля качества процессов. Он представляет собой форму для регистрации и подсчета данных, собираемых в результате наблюдений или измерений контролируемых показателей в течение установленного периода времени³.

³ Порядок проведения оценки качества продукции на каждой стадии производственного процесса / ФГБОУ ВО «Воронежский государственный технический университет»; сост.: И. В. Поцбенева. — Воронеж: Изд-во ВГТУ, 2021. — С. 41.

Отличие контрольного листка от обычного сбора данных состоит в том, что он показывает, как часто возникают те или иные события, поэтому информация контрольного листка является более систематизированной.

Контрольный листок чаще всего оформляется в виде таблицы, в которой записываются данные контроля. В таблице определяются возможные типы несоответствий и отражается количество обнаруженных в ходе контроля несоответствий.

Контрольный листок может быть использован для анализа выявляемых в ходе контроля несоответствий и нарушений, которые, в свою очередь, выделяются в классификаторе нарушений и позволяет определить основные направления совершенствования контролируемых процессов и объектов.

Так, в случае контроля за деятельностью аудиторских организаций, осуществляемого Федеральным казначейством, контрольный листок, составленный по результатам контроля за определенный период времени (например, год), позволит выявить наиболее часто встречающиеся несоответствия в деятельности аудиторских организаций и, следовательно, сформулировать необходимые меры государственного регулирования аудиторской деятельности.

Контрольный листок является эффективным с точки зрения анализа способом отображения данных. Он характеризуется, помимо этого, легкостью применения, использованием инструментов систематизации данных (классификатор нарушений), единообразием формы, что позволяет использовать контрольный листок различными подразделениями органов государственного контроля и в различные периоды времени.

При этом если в процессе заполнения контрольного листка наблюдений выявятся несоответствия, не отраженные в классификаторе нарушений, это может быть использовано для доработки последнего.

Стратификация является методом разделения контрольных данных на отдельные группы (страты) в зависимости от того или иного фактора.

Стратификация широко используется при анализе полученных контрольных данных в целях формулировки более достоверных выводов и заключений на основе исключения действия выбранного для стратификации фактора⁴.

⁴ Анфимов, Э.Г. Метод стратификации / Э.Г. Анфимов Общественный портал «Справочник». 2022. С.2. — URL https://spravochnick.ru/upravlenie_kachestvom/metod_stratifikacii/ (дата обращения: 26.10.2023).

Так, в случае государственного контроля аудиторской деятельности важно не просто выявить повторяющиеся несоответствия или нарушения, но и проанализировать их зависимость, например, от размера аудиторской организации, от преобладающих в ее деятельности отраслевых объектов аудита, от значимости самих объектов аудита и т.п.

Стратификация является инструментом осуществления более глубокого анализа результатов контроля в отличие от простого выявления частоты повторений выявляемых в ходе контроля несоответствий и нарушений. Выбор факторов для осуществления стратификации контрольных данных является первоочередным с точки зрения эффективности использования этого инструмента.

В случае ошибочного выбора фактора стратификации использование данного инструмента не даст положительного значимого результата. Примером может служить такой фактор деятельности аудиторских организаций, как, например, сменяемость руководства аудиторской организации. Данный фактор не может быть использован для стратификации, поскольку является отражением субъективных процессов и ничего не дает с точки зрения анализа результатов контроля и по сути является «шумом», «помехой» при проведении анализа значимых контрольных данных.

В качестве инструментов визуализации и формы представления, полученных в ходе контроля данных, могут использоваться:

- таблица;
- блок-схема;
- диаграмма.

Таблица является способом структурирования как числовых, так и текстовых данных контроля, что делает ее самым распространенным инструментом обработки и представления результатов контроля. Так, классификаторы нарушений оформляются исключительно в виде таблиц, что позволяет системно отразить большие объемы контрольных данных.

Наглядность блок-схем и других графических способов представления данных выше, чем у табличного метода, что является несомненным преимуществом в случае презентации результатов анализа. К графическим инструментам представления данных относятся диаграммы, представляющая собой геометрическое символическое изображение информации с применением различных приёмов техники визуализации.

Блок-схема — это графическая модель, схематичное представление процесса, системы или компьютерного

алгоритма в виде блоков различной формы, соединённых между собой линиями, указывающими направление последовательности. Блок-схемы применяются в целях документации, изучения, планирования, совершенствования и объяснения сложных процессов с помощью логических рисунков, может быть определена как частный случай диаграммы. Для построения блок-схем применяются прямоугольники, овалы, ромбы и некоторые другие фигуры (для обозначения конкретных операций), а также соединительные стрелки, которые указывают последовательность шагов или направление процесса.

Диаграмма — это рисунок, чертёж, являющийся формой графического представления данных линейными отрезками или геометрическими фигурами.

Существует большое количество разновидностей диаграмм, в том числе диаграммы — линии (графики), столбчатые диаграммы (гистограммы), круговые диаграммы, контрольная карта Шухарта и т.д.

Контрольная карта Шухарта является частным видом диаграммы — линии (графика), на котором обозначаются области стабильного (допустимого) состояния в целях последующего анализа причин вышедших за их пределы отклонений и выработки мер по их устранению.

Контрольная карта Шухарта позволяет не только определить границы системной вариативности контролируемого процесса, но и спрогнозировать поведение процесса в ближайшем будущем на основе прошлых данных о процессе.

Выбор вида диаграммы определяется поставленными задачами по степени наглядности представления контрольных данных, а также их аналитики.

Концептуальная модель инновационного инструментария контроля в финансово-бюджетной сфере представлена в таблице (см. на след. стр.).

Таким образом, концептуальная модель инновационного инструментария контроля в финансово-бюджетной сфере отражает общее представление о составе инструментов контроля с выделением инновационных инструментов, их взаимосвязи, возможности, а также ограничения их использования. Концептуальная модель стандартизирует контрольные процедуры и обеспечивает единые подходы и единый уровень качества контрольной деятельности, независимо от состава контролируемых сотрудников.

Инструмент	Содержание инструмента	Решаемые инструментом задачи	Необходимые предпосылки или ограничения
чек-листы контрольных процедур	проверочный список пунктов и необходимых действий для безошибочной организации процесса контроля, где отмечаются выполненные пункты	<ul style="list-style-type: none"> — упрощают процесс контроля, так как позволяют разбить сложный процесс на несколько частей и помогают не пропустить важные действия; — позволяют исключить ошибки, так как являются пошаговой инструкцией, понятной новичкам, выполнение которой не дает ошибиться или пропустить необходимые процедуры; — облегчают контроль со стороны руководителя, который может отследить ход работ, качество и проверить, все ли действия выполнены, на любом этапе осуществления контрольных проектов и мероприятий 	организация процесса контроля
карты рисков	классификация рисков по степени критичности для самого процесса контроля, а также для контролируемых объектов	идентификация, анализ и обработка рисков	риск-ориентированный подход к осуществлению контрольной деятельности
классификаторы нарушений	идентификация, систематизация и классификация нарушений, недостатков и их последствий при осуществлении государственного финансового контроля	обеспечение единого подхода к выявлению и оценке нарушений, недостатков и их последствий при осуществлении государственного финансового контроля	обработка результатов контроля
дорожные карты контроля	общий обзор ожидаемых результатов проекта, а также его ключевых вех и целей	соединение процессно-ориентированного и риск-ориентированного подходов к осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере	стратегическое планирование и комплексное реформирование контрольной деятельности организации в целом или контрольной деятельности в конкретной сфере
контрольный листок	форма регистрации и подсчета данных, собираемых в результате наблюдений или измерений контролируемых показателей в течение установленного периода времени	анализ выявляемых в ходе контроля несоответствий и нарушений	анализ результатов контрольной деятельности
стратификация	метод разделения контрольных данных на отдельные группы (страты) в зависимости от того или иного фактора	анализ выявляемых в ходе контроля несоответствий и нарушений	анализ результатов контрольной деятельности
инструменты визуализации результатов контрольной деятельности: таблицы блок-схемы диаграммы	визуализация и презентация результатов контрольной деятельности	наглядное представление результатов контрольной деятельности	презентация результатов контроля

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023).
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (ред. от 28.09.2022).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (ред. от 03.08.2023).
4. Концепция риск-ориентированного подхода в Счетной палате Российской Федерации (утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 22.06.2021 № 44К (1487)).
5. Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Казначейством России 19.12.2017).
6. Анфимов, Э.Г. Метод стратификации / Э.Г. Анфимов Образовательный портал «Справочник». 2022. С.2. — URL https://spravochnick.ru/upravlenie_kachestvom/metod_stratifikacii/(дата обращения: 26.10.2023).
7. Порядок проведения оценки качества продукции на каждой стадии производственного процесса / ФГБОУ ВО «Воронежский государственный технический университет»; сост.: И.В. Поцбенева. — Воронеж: Изд-во ВГТУ, 2021. — 41 с.

© Липатова Инна Владимировна (Lipinna1@yandex.ru); Бокарева Мария Юрьевна (bokarewamaria1999@gmail.com)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»