



ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 005.334.351.72

ОЦІНКА РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

МИКИТЮК І., к. е. н., ст. викладач кафедри фінансів КНТЕУ

Економіка України несе значні збитки внаслідок низького рівня фінансової, бюджетної, податкової дисципліни на підприємствах, в установах і організаціях. Крім того, масштабне нецільове і неефективне витрачання державних коштів, розкрадання, відмивання доходів становить реальну загрозу економічній безпеці держави. Отже, необхідно підвищити ефективність та удосконалити державний фінансовий контроль за формуванням і використанням державних коштів.

В останнє десятиліття в Україні опубліковано значну кількість праць вітчизняних вчених і практиків, присвячених теоретичним, правовим і методологічним проблемам державного фінансового контролю. Зокрема слід відзначити наукові доробки Ф. Бутинця [1], В. Мамишева [2], Н. Рубан [3], В. Симоненка [4], І. Стефанюка [5] та ін. Вченими здебільшого розглянуто окремі практичні аспекти організації та функціонування державного фінансового контролю. Водночас питання визначення його мети і завдань, підвищення ефективності контрольних заходів і діяльності контролюючих органів у цілому залишаються не достатньо дослідженими. Актуальність проблеми визначається тим, що одним із шляхів удосконалення діяльності контролюючих органів є аналіз і оцінка ризиків, що вимагає розробки конкретних пропозицій щодо управління ризиками.

Метою статті є висвітлення теоретичних і методичних основ управління і аналізу ризиків як діючого механізму підвищення ефективності та якості фінансового контролю.

Негативні тенденції зростання незаконного, нецільового використання бюджетних коштів, державного майна в цілому по Україні та регіонах свідчать про неефективність і недосконалість системи дер-

© Микитюк І., 2011

жавного фінансового контролю та системи відповідальності за недотримання вимог і правил у бюджетній сфері. Звіти контрольно-ревізійних органів постійно фіксують порушення фінансово-бюджетної дисципліни, невиконання плану бюджетних надходжень на державному та місцевих рівнях. Основними причинами таких порушень є низька якість внутрішнього контролю та безвідповідальне ставлення до витрачання бюджетних коштів із боку багатьох розпорядників.

Загальною ціллю державного фінансового контролю є зменшення кількості обсягів правопорушень в економічній сфері. На макрорівні це недопущення діяльності, що провокує платіжну кризу, дестабілізує економічну ситуацію, порушує майнові права власників і споживачів; яка містить значні соціальні загрози; а також діяльності, спрямованої на приховування податків і обов'язкових платежів. Цілі державного фінансового контролю на мікрорівні – це дотримання правил ведення бухгалтерського обліку й звітності, стандартів ціноутворення та встановлення тарифів, порядку та процедур закупівель; додержання платіжної дисципліни; недопущення фіктивних фінансових операцій і відмивання "брудних" грошей, нецільового й неефективного використання бюджетних та інших державних коштів [5].

Важливим інструментом державного управління, що дозволяє виконувати зазначені завдання та зменшувати кількість проблемних питань, пов'язаних із діяльністю органів державного і комунального сектору, є державний внутрішній фінансовий контроль, який має забезпечити належне (законне, економічне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами, їх гармонізацію.

Слід зауважити на необхідності зміни ідеології та мети контролю: не знайти після закінчення бюджетного періоду якнайбільше порушень, коли збитки важко або взагалі неможливо відшкодувати, а допомогти попередити їх або мінімізувати наслідки вже вчинених порушень; вчасно виявити і зруйнувати штучні схеми нераціонального та незаконного використання державних коштів. Активна роль контролю в управлінні економікою проявляється в тому, що він не має обмежуватися тільки констатацією допущених відхилень, акцент слід перенести на попередження нецільового, незаконного та неефективного витрачання державних коштів.

У Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року (далі – Концепція) зазначається, що елементом структури внутрішнього фінансового контролю є оцінка ризиків. Для здійснення внутрішнього контролю повинна проводитися ідентифікація та оцінка ризиків, з якими стикаються органи державного і комунального сектору, що мають як зовнішній, так і внутрішній характер. Керівництво органів державного і комунального секторів визначає тип реагування на певні ризики та заходи з управління ними [6].

Отже, оцінка ризиків є складовою системи внутрішнього контролю і застосовується з метою мінімізації ризиків і забезпечення такого порядку проведення фінансових операцій на підприємствах, установах і організаціях, який сприяє досягненню поставлених цілей їх діяльності та виконанню всіх вимог, норм і правил. Оцінка ризиків визначає необхідність виявляти, аналізувати й оцінювати фінансові ризики, які можуть негативно позначатися на виконанні підприємством поставлених цілей.

Вітчизняні та зарубіжні вчені по-різному трактують поняття "ризик", зокрема як елемент невизначеності, який може відобразитися на діяльності того чи іншого господарського суб'єкта або на перебігу будь-якої економічної ситуації [7]. Практика аналізу ризиків свідчить – це безперервний процес збирання, узагальнення, аналітичного вивчення інформації, спрямованої на прогнозування, виявлення, попередження та запобігання бюджетних правопорушень, що забезпечує прийняття ефективних управлінських рішень.

Ефективність діяльності підприємства, установи, організації багато в чому залежить від правильної організації внутрішнього фінансового контролю, що базується на ефективному управлінні ризиками. Тому систему контролю слід розробляти з огляду на конкретні види діяльності та індивідуальні умови функціонування установи, підприємства, організації. Завданням контролюючих органів є визначення найбільш проблемних напрямів діяльності: виробництво, інвестиційний блок, ціновий, фінансовий, зовнішньоекономічний та ін.

Згідно з Концепцією основою внутрішнього контролю є відповідальність керівника за управління та розвиток органу в цілому. До основних функцій керівника належить планування та організація діяльності, створення адекватної структури внутрішнього контролю, нагляд за реалізацією внутрішнього контролю та управління ризиками для досягнення впевненості в межах розумного в тому, що мета і цілі органу будуть досягнуті, а рішення, зокрема фінансові, виконуватимуться з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості. Для забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів, керівнику необхідно розробити та затвердити перелік фінансово-господарських операцій із підвищеним ризиком виникнення порушень у використанні бюджетних коштів та державного майна, керуючись специфікою діяльності підприємства, установи, організації. Перелік може містити такі фінансові операції:

- використання коштів підприємств, установ, організацій: на виплату заробітної плати працівникам, у тому числі на виплату премій, надбавок, доплат, матеріальної допомоги та інших заохочувальних витрат; на придбання товарно-матеріальних цінностей; на відшкодування витрат на відрядження та прид-

баня товарно-матеріальних цінностей підзвітними особами; на проведення ремонтно-реставраційних, науково-дослідних і проєктних робіт; для проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;

- виконання кошторисів бюджетних установ і організацій, у тому числі цільове та ефективне використання коштів, взяття фінансових зобов'язань у межах кошторисних призначень та недопущення формування небюджетної кредиторської заборгованості;
- списання з балансу підприємств, установ, організацій товарно-матеріальних цінностей;
- заниження в обліку підприємств, установ, організацій вартості товарно-матеріальних цінностей; реального стану дебіторської заборгованості;
- операції пов'язані з: відображенням в обліку стану орендних відносин суб'єктів господарювання; своєчасною консервацією та збереженням об'єктів незавершеного капітального будівництва; виконанням договорів щодо здійснення фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій; визначенням вартості будівництва на всіх стадіях інвестування, яке здійснюється із залученням бюджетних і державних коштів; підготовкою обґрунтувань і складанням розрахунків вартості робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що фінансуються з резервного фонду Державного бюджету України тощо.

Для досягнення зазначених цілей підприємствам, установам, організаціям слід ідентифікувати та проаналізувати ризики, пов'язані з його діяльністю. Перш за все необхідно визначити, мають ці ризики випадковий характер чи свідчать про наявність загальної або системної проблеми в діяльності об'єкта перевірки, а також оцінити фактичний або можливий їх вплив.

Важливим завданням контролюючих органів є визначення найбільш проблемних напрямів діяльності організації, які мають бути перевірені у першу чергу. На цьому етапі чільне місце належить визначенню ризиків у роботі об'єкта перевірки. Залежно від ступеня ризику, його профілю і кількості формуються питання перевірки і склад бригади контролерів. При визначенні ступеня ризику перевіряючі повинні отримати відповіді на такі питання: які можуть бути відхилення в роботі організації, що перевіряється; який ступінь вірогідності таких відхилень; які наслідки цих відхилень; чи є можливість звести ризик до мінімуму або контролювати його.

Слід зазначити, що аналіз ризику – це систематичне використання інформації для визначення причин і умов виникнення ризиків, їх ідентифікації та оцінки можливих наслідків недотримання бюджетного законодавства. Саме тому аналіз ризиків потребує глибокого та систематичного розуміння всіх процесів діяльності установи, підприємства,

організації у світлі вирішення поставлених завдань. При цьому слід враховувати ризики, пов'язані безпосередньо з функціонуванням установи та ризики системи контролю, що поєднані з процесами контролю.

Головними факторами ризику в середовищі фінансового контролю є: недостатня професійна компетентність персоналу; відсутність етичних принципів; незадовільний розподіл повноважень і відповідальності; незадовільний контроль з боку керівництва; відсутність заходів попередження та моніторингу порушень. Для аналізу ризиків аудитори мають дати відповіді на такі питання: що необхідно було зробити для досягнення поставленої мети; що могло бути зроблено неправильно; які можливі способи фінансових втрат, розкрадань; які існують способи завадити ефективній діяльності установи; які види діяльності є найбільш ризиковими і складними.

Класифікація ризиків є одним із етапів аналізу, який дозволяє в подальшому проводити ідентифікацію та оцінку ризиків, а також розробляти методи управління ними. В основу класифікації покладено розподіл ризиків на групи за класифікаційними критеріями. Можна застосувати класифікацію, що базується на різних видах діяльності (фінансові ризики, виробничі ризики, ризики матеріально-технічного забезпечення тощо). За результатами проведеного аналізу здійснюється попередня оцінка ризику. Метою ідентифікації, яка передбачає аналіз всіх видів ризиків, є складання списку можливих ризиків, що матимуть вплив на діяльність організації, після чого визначаються випадки, коли ці ризики можуть виникнути.

Основний метод визначення ризикових операцій – аналіз фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації за звітними даними та матеріалами попередніх ревізій. Існує два методи визначення ризикових операцій: орієнтація на фінансові порушення, виявлені на інших підприємствах, та орієнтація на операції, щодо яких не забезпечений внутрішній контроль, відсутність якого збільшує ймовірність проведення ризикових операцій (за попередніми даними, 50 % випадків виникнення ризиків обумовлені низькою якістю внутрішнього контролю).

Розробка моделі управління ризиками має на меті виявлення можливих економічних і фінансових ризиків; зменшення фінансових збитків, що пов'язані з економічними ризиками. Головне в оцінці ризику при проведенні аудиту ефективності полягає у визначенні зон і показників допустимого та критичного ризику. Слід зазначити, що управління ризиками – це систематична робота з розробки та практичної реалізації заходів із попередження та мінімізації ризиків, оцінки ефективності їх застосування.

У сфері використання бюджетних коштів ризикових ситуацій запобігти важко, тому визначення ризиків і управління ними має стати обов'язковою і важливою частиною роботи контролюючих органів.

До основних завдань системи управління ризиками можна віднести:

- створення єдиного інформаційного простору, що забезпечує функціонування системи управління ризиками;
- розробку методик із виявлення ризиків;
- визначення потенціальних і фіксування виявлених ризиків;
- виявлення причин і умов, що сприяють фінансовим правопорушенням;
- оцінку можливого збитку у випадку виникнення потенційних ризиків і збитку при виявлених ризиках;
- визначення можливостей попередження або мінімізації ризиків, а також визначення необхідних ресурсів і розробку пропозицій з їх оптимального розподілу;
- розробку і застосування методик оцінки ефективності застосованих заходів;
- розробку і практичну реалізацію заходів із попередження або мінімізації ризиків;
- контроль за практичною реалізацією заходів із попередження або мінімізації ризиків;
- оцінку ефективності застосованих заходів із управління ризиками і відповідне корегування управлінських рішень;
- накопичення і аналіз інформації про результати застосування окремих форм контролю або їх сукупності, а також про причини й умови, що сприяють фінансовим порушенням.

Система оцінки ризиків має базуватися на таких *принципах управління ризиками*:

- цільової спрямованості – підпорядкування всіх завдань контролюючих органів і способів їх вирішення з метою забезпечення дотримання фінансового законодавства в Україні;
- цілісності – розробка та використання структурними підрозділами контролюючих органів функціональних підсистем управління ризиками як елементів єдиної системи контролюючих органів України;
- інформаційної єдності – сумісність інформаційних джерел і єдиний підхід до процедури їх обробки і аналізу, а також взаємозв'язки інформації на всіх рівнях бюджетної системи як по вертикалі, так і по горизонталі;
- законності – відповідність заходів із попередження або мінімізації ризиків чинному законодавству;
- управління ризиками – визначення єдиних підходів до прийняття управлінських рішень у частині заходів із попередження або мінімізації ризиків.

Таким чином, система управління ризиками має забезпечити організацію ефективного фінансового контролю на основі принципу

вибірковості, що дозволить контролюючим органам зосередити увагу на найбільш важливих і пріоритетних напрямках роботи і, відповідно, сприятиме ефективному використанню ресурсів, а також виявленню і прогнозуванню порушень фінансового законодавства.

До основних елементів системи управління ризиками слід віднести:

- збір і обробку інформації з виявлення порушення;
- виявлення і аналіз ризиків;
- розробку та реалізацію заходів з управління ризиками;
- узагальнення результатів здійснених заходів і розробка пропозицій.

Оцінка ризику має формуватися на основі якісного і кількісного аналізу ризиків та факторів, що сприяють їх виникненню. Основне завдання якісного аналізу ризиків – ідентифікація можливих видів ризиків і факторів, що впливають на нього. При кількісній оцінці ризику оперують вірогідними моделями.

Наприклад, при проведенні оцінки ефективності використання бюджетних коштів аудитор має оцінити, як керівництво здійснює ідентифікацію і моніторинг таких ризиків: можливість прийняття управлінських рішень, що не відповідають встановленим принципам і правилам, суперечать фінансовій політиці держави; неефективне або нецільове використання матеріальних, людських та інформаційних ресурсів при використанні бюджетних коштів; неефективність процедур виявлення та усунення виявлених недоліків; недосягнення поставлених цілей при здійсненні бюджетних програм; ризик неадекватного використання коштів на досягнення поставлених цілей; інші ризики, пов'язані з діяльністю установи із використання бюджетних коштів.

Ризики можуть виникнути через різні обставини: зміни нормативно-правової бази, що регламентує використання бюджетних коштів; впровадження нової або зміну діючої системи реєстрації, обробки, зберігання та передачі інформації; суттєве збільшення обсягу операцій із використання бюджетних коштів тощо.

Аудитор має вивчити й оцінити: яким чином здійснюється оцінка впливу виявлених ризиків на діяльність установи, підприємства; чи встановлені процедури перегляду оцінки такого впливу; яким чином оцінюються можливості виникнення таких ризиків, як перевіряється і корегується попередня оцінка; чи існують процедури прийняття рішень щодо способів реагування на ризики і як їх дотримуються.

Завершуючи процедури виявлення та оптимізації ризиків, аудитори мають дати рекомендації щодо оптимізації та попередження ризиків. Результати процедури можна оформити у вигляді висновків. Після підготовки висновків розробляються рекомендації, які мають сприяти підвищенню ефективності використання державних коштів і покращанню діяльності організації, що перевірялась. Слід зазначити, що рекомендації аудиторів мають бути спрямовані на усунення

основних причин порушення або недоліку, містити рекомендації, що необхідно зробити для підвищення ефективності використання державних коштів. Конкретні практичні заходи з усунення недоліків і підвищення ефективності діяльності мають розроблятися керівництвом організації, що перевірялася.

Оцінка ризиків щодо використання бюджетних коштів має здійснюватися у процесі:

- формування і використання бюджетних коштів;
- формування і використання коштів державних цільових фондів;
- використання державної власності;
- використання запозичених коштів;
- розміщення державних фінансових ресурсів, що надаються на умовах повернення на безповоротній основі;
- надання податкових та інших пільг.

Таким чином, до завдань контролюючого органу можна віднести: оцінку обґрунтованості дохідних і витратних статей проектів бюджету та бюджетів державних цільових фондів; визначення повноти і своєчасності виконання дохідних і витратних статей бюджету і бюджетів державних цільових фондів у порівнянні із законодавчо встановленими показниками; виявлення відхилень і порушень у процесі виконання бюджету і бюджетів державних цільових фондів; визначення правильності ведення і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності; встановлення законності й цільового використання державних коштів; визначення ефективності використання державних коштів і розробку рекомендацій щодо їх підвищення.

Для ефективної оцінки ризиків органами державного фінансового контролю необхідно: *по-перше*, створити відповідну правову базу, розробити стандарти визначення ризиків та правила їх оцінки; *по-друге*, запровадити планування контрольних заходів за принципом оцінки ризиків діяльності об'єктів контролю (а це, у свою чергу, потребує розробки методології управління ризиками); *по-третє*, сформувати інформаційний каталог ризикових фінансово-господарських операцій; *по-четверте*, визначити перелік ризикових операцій, які слід взяти до уваги при складанні програми аудиту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бутинець Ф. Ф.* Контроль і ревізія / Ф. Ф. Бутинець, Н. М. Малюга, Н. І. Петренко. — Житомир : ПП "Рута", 2000. — 509 с.
2. *Мамишев А. В.* Виникнення і розвиток механізмів контролю в ретроспективі / А. В. Мамишев // Фінансовий контроль. — 2001. — № 4. — С. 47.
3. *Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / Т. І. Єфіменко, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан та ін.* — К. : НДФІ, 2004. — 320 с.

4. *Симоненко В. К.* Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект) / В. К. Симоненко, І. О. Барановський, П. С. Петренко. — К. : Знання України, 2006. — 280 с.
5. *Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит* / П. К. Германчук, І. Б. Стефатюк, Н. І. Рубан, В. Г. Александров, О. І. Назарчук. — К. : НВП "АВТ", 2004. — 424 с.
6. *Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2008 р. № 1347-р. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=1347-2008-%F0>.
7. *Балабанов И. Т.* Риск-менеджмент / И. Т. Балабанов. — М. : Финансы и статистика, 1996. — 403 с.